

**EL MERCADO DEL SUELO PARA LA VIVIENDA
POPULAR Y SOCIAL.**

(EN LAS CIUDADES MEDIAS. VISION PROSPECTIVA)

DOCTORADO EN URBANISMO

T U T O R : DR. XAVIER CORTES ROCHA

A L U M N O : HECTOR POLANCO BRACHO

PROGRAMA DE MAESTRIA Y DOCTORADO EN URBANISMO

FACULTAD DE ARQUITECTURA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CIUDAD UNIVERSITARIA D.F., 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**EL MERCADO DEL SUELO PARA LA VIVIENDA
POPULAR Y SOCIAL.**

(EN LAS CIUDADES MEDIAS. VISION PROSPECTIVA)

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE: DOCTOR EN URBANISMO

QUE PRESENTA: M.A. HECTOR POLANCO BRACHO

TUTOR DE TESIS: DR. XAVIER CORTES ROCHA

PROGRAMA DE MAESTRIA Y DOCTORADO EN URBANISMO

Ciudad Universitaria D.F., 2011.

TUTOR DE LA TESIS: DR. XAVIER CORTES ROCHA.

S I N O D A L E S: DR. JESUS AGUIRRE CARDENAS.
DRA. MARIA DEL CARMEN VALVERDE VALVERDE
DR. HECTOR ROBLEDO LARA.
DRA. JULIETA SALGADO ORDOÑEZ.

DEDICO ESTA TESIS A MIS:

M A E S T R O S: QUE ME ENSEÑARON A ESTUDIAR LAS CIUDADES.

C O L E G A S: QUE SE ESFORZAN POR UN PAIS URBANO MAS
EQUITATIVO.

CONDISCIPULOS: CON LOS QUE APRENDI LA URBANIZACIÓN DE UN
MEXICO DIFERENTE.

A L U M N O S: PARA QUE LUCHEN POR CREAR UN FUTURO
URBANO.

EL MERCADO DEL SUELO PARA LA VIVIENDA POPULAR Y SOCIAL.

(EN LAS CIUDADES MEDIAS. VISION PROSPECTIVA)

I N D I C E

	Págs.
A. PRESENTACION	7
B. INTRODUCCION	11
CAPITULO I.- MARCO TEORICO	15
CAPITULO II.- HIPOTESIS GENERAL	41
CAPITULO III.- EL PROBLEMA HABITACIONAL.	44
CAPITULO IV.- TRANSCURSO AL ESCENARIO HABITACIONAL URBANO ACTUAL	63
CAPITULO V.- ANALISIS DE CASOS	103
CAPITULO VI.- EL MERCADO HABITACIONAL EN MEXICO.	116
CAPITULO VII.- LA PLANEACION Y ADMINISTRACION DEL SUELO.	149
CAPITULO VIII.- HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DEL DESARROLLO URBANO DEL SUELO Y LA VIVIENDA.	174
CAPITULO IX.- LOS ESCENARIOS TENDENCIAL, ESTRATEGICO Y FUTURIBLE	186
C.- BIBLIOGRAFIA	223

A. P R E S E N T A C I Ó N.

Existen múltiples estudios y planes que establecen el diagnóstico del desarrollo urbano y del inventario de la vivienda en el país como los que se mencionan en el capítulo referente a la evolución del problema (Unikel (1991), Trejo (1974), Ramírez (1983), realizados desde hace décadas. Ellos hacen evidente la situación que caracterizaba a las ciudades del siglo XX con las deficiencias de infraestructura, crecimiento no planeado, con graves diseconomías, sin estructuras urbanas eficientes para la producción, insalubres en grandes áreas y otras características, que en todos los diagnósticos son coincidentes con leves matices.

En cuanto a la situación del mercado de la vivienda, hasta el año 2000, también son coincidentes en los diagnósticos de los planes, los programas y los estudios sobre el tema. Estos que se mencionan en el capítulo del diagnóstico reconocen que existe un déficit y un rezago de viviendas y el cual ha sido dimensionado por diversas instituciones, con características similares a los países de menor desarrollo. El déficit aunque no ha sido específicamente catalogado por el INEGI en cuanto a las características económicas de la población correspondiente, si existe el consenso en los diversos diagnósticos y los estudios urbanísticos, que se ubica en los estratos de menores ingresos.

En mi experiencia profesional he observado que existen sectores de la población que tienen intenciones de resolver la carencia de vivienda y suelo para los sectores de menores ingresos, desde los años setenta del siglo pasado mediante la publicación de leyes, programas y planes por el sector público, el sector académico, las organizaciones no gubernamentales y por el sector empresarial del ramo de la construcción quienes han planteado programas para su atención y así mismo el sector financiero que ha operado programas internacionales para entregar mas créditos y subsidios para atender las necesidades de casas para ese sector, a pesar de todos estos esfuerzos, no han sido suficientes para incidir significativamente en la demanda de casas de ese sector de la población.

Las políticas y los programas gubernamentales y del sector financiero, han sido escasos para la población con ingresos menores a tres v.s.m. (1), por la cuantía de los recursos destinados a esos programas y la operación de los financiamientos alejados de su realidad cultural y económica.

Hay que reconocer que las políticas y los esfuerzos de los sectores han fructificado durante la última década del siglo pasado y mas intensamente durante el primer lustro del presente siglo en el avance que ha tenido la calidad del inventario de vivienda. La infraestructura, los servicios, la calidad de los materiales y el número de cuartos, ha mejorado, sobre todo en las viviendas con rangos de ingreso altos.

Se hace evidente como se comprueba posteriormente que algunos Estados de la República han tenido mayor éxito en la atención de esos sectores. Estados que por las características socio-económicas de la población no han tenido el problema deficitario de sus viviendas y si un deficiente del desarrollo urbano.

Los cambios realizados en las leyes y la política de los años 1982 y 1992, han provocado impactos muy notorios en la producción de vivienda media y la llamada de "interés social", ya que los resultados del Censo y el Conteo de población y vivienda recientes, arrojan cifras donde se evidencian considerables incrementos en la producción de vivienda y el otorgamiento de créditos para el sector con ingresos mayores a 4 v.s.m.

La política para la atención a la demanda de la vivienda no satisfecha y la insuficiente instrumentación o carencia de una política urbana para lograr el desarrollo urbano sustentable se han abandonado, no han sido planteadas considerando al suelo como recurso inicial, estratégico y fundamental para que ambos procesos sean consecuentes.

Los cinco periodos de la historia de México que van conformando el complejo mosaico de la tenencia y uso del suelo urbano, se inician en la época prehispánica cuando existía una combinación de posesión y asignación de la tierra basada en la posesión común del suelo coexistiendo con la propiedad privada como estructura de los asentamientos para los fines de

cada una de las clases que componían la sociedad. Desde el concepto cosmogónico de la tierra para los dioses hasta la parcela para su casa. Existía una clara subdivisión para los usos del suelo.

Los españoles arriban con una cultura diferente de la posesión y uso del suelo e introducen nuevos conceptos de la apropiación: las invasiones, los fundos ilegales, las mercedes, las encomiendas, los repartimientos y posteriormente la expansión de las eclesiásticas. Estos fueron conformando un distinto sistema de apropiación y explotación de la tierra desplazando el anterior. Hasta la consolidación de un nuevo mercado y la creación de las grandes extensiones de las congregaciones religiosas. Con la independencia y la Constitución de Cádiz, los pueblos indígenas adquieren nuevamente los derechos de propiedad particular distinta a su concepción comunal. Con la aplicación regresiva de la política agraria del siglo XIX, que culmina con una gran concentración de tierra y el despojo a los pueblos indios.

Durante el porfiriato ésta concentración adquiere proporciones descomunales en detrimento de los pequeños propietarios y las comunidades que solamente detentaban el 3% de la superficie del territorio.

Ante el descontento de la población por tal exceso y con la intervención de Emiliano Zapata, se publica el Plan de Ayala y se plasma en la Constitución, el concepto de la propiedad original de la nación, con la creación del ejido y la posesión comunal; con lo cual la inicia la subdivisión de los latifundios y el proceso del reparto de tierra que durará décadas.

Paulatinamente la creación de los ejidos irán cercando a las ciudades, sin la reglamentación necesaria para que el fenómeno de la expansión urbana y su requerimiento de suelo, tuviesen los medios legales para una interacción y desarrollo integral, sin recurrir a los procedimientos irregulares ó ilegales que van generando los “cinturones de miseria” que caracterizaron los asentamientos urbanos periféricos de mediados del siglo pasado.

Por otro lado el crecimiento urbano en terrenos de propiedad indefinida propició las colonias irregulares, la existencia de un territorio urbano con problemas ancestrales en la propiedad y tenencia del suelo, con los ejidos que rodean las ciudades sin la reglamentación necesaria y oportuna para la participación en el fenómeno de la explosión demográfica de una población migrante deseosa de participar en el desarrollo fueron generando ciudades similares a las existentes en todos los países de economías emergentes o subdesarrolladas.

Ante éste proceso, se establecieron políticas de vivienda nacionales e internacionales para incidir en dos agentes: el financiero que otorgaba los créditos para la adquisición de viviendas y la creación de instituciones del Estado para la construcción de conjuntos habitacionales. Ignorando los procesos de colonias populares o asentamientos irregulares en los que la construcción de casas se iniciaba con la posesión, adquisición ilegal de terrenos o la invasión de predios indefinidos. Existieron durante el siglo pasado incipientes programas de oferta de suelo para la población marginada, que no recibieron los apoyos suficientes para considerarse como fuentes de oferta de suelo para la población marginada de las instituciones.

La coyuntura que se presentó previamente a la autorización de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), cuando el fenómeno de los asentamientos irregulares se había convertido en un problema social, fue soslayado para no incurrir en supuestas afectaciones a la propiedad privada, sin una visión del futuro urbano del País.

En el México urbano fue avanzando y mejorando la calidad de las viviendas existentes, la producción sin embargo continuaba con ritmos menores a la demanda de la población marginada y el déficit no logró abatirse y si continuo el crecimiento de la periferia urbana irregular y desordenada.

Nuevamente se presentó la oportunidad de legislar sobre el suelo social, a fines del siglo pasado cuando se reformó la Ley Agraria, con la cual se logró la incorporación del suelo social a la propiedad privada, con el consenso de los ejidatarios y una participación limitada de las autoridades agrarias. Sin propiciar una intervención planeada y reglamentada de las autorizaciones permitidas, lo cual ha generado lo que ahora se denomina “neoprecarismo

urbano". La nueva Ley aprobada ha facilitado la incorporación en un lustro de 53,000 Has.(PNDV 2000) de suelo ejidal que permitiría producir unos 3'180,000 de casas.

Así la oferta del suelo se fue incrementado conforme avanzó este proceso, que propició una mayor oferta inmobiliaria y de vivienda para estatus medio, sin embargo el fenómeno de especulación, entre otros factores no ha permitido que exista una oferta de suelo para las viviendas del sector de menores ingresos, consecuencia que fue avizorada por el sector académico y otros grupos, previamente a la aprobación de la nueva Ley.

Ante el plazo tan corto de cuarenta años, comparado con los cinco siglos que transcurrieron para construir el escenario actual, es necesario pensar y actuar con una conciencia visionaria en todas las decisiones que se tomen para la construcción del México futuro, y el suelo es el recurso básico y estratégico para lograr un desarrollo urbano, equitativo, sustentable, competitivo y armónico de las ciudades. Nos queda poco tiempo. Con esa motivación emprenderemos este documento.

B. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo incluye una investigación bibliográfica sobre el mercado del suelo habitacional urbano, de los casos de estudio en las ciudades y su impacto en la producción de vivienda popular y social en México y los escenarios del suelo necesario para el futuro urbano.

El estudio se realizó considerando algunas variables sociales, económicas y políticas que intervienen en el problema de la insuficiencia de suelo y vivienda para los sectores de menores ingresos. Parte del conocimiento de los procesos de producción, distribución y consumo del suelo y la vivienda, considerando los agentes que intervienen como son: las organizaciones y agrupaciones populares y particulares, las instituciones gubernamentales y privadas así como el sector empresarial dedicados al desarrollo urbano e inmobiliario.

1.- MÉTODO.

Se utilizó un método similar al modelo propuesto por Turner (1974) que denomina de "Investigación y Desarrollo" en el que plantea tres fases principales en su estructuración: el análisis de la información, la medición o monitoreo y el desarrollo de un modelo teórico. La evaluación de ese modelo nos capacita para desarrollar una política y una legislación para proceder posteriormente a la acción. Y no como se había actuado, de la acción a la política y viceversa de la política a la acción (Trejo, 1974), con los resultados que se han mencionado en la presentación.

En la primera fase correspondiente al análisis de la información, se realizó un acopio sobre el estado del arte existente, las recientes ponencias y trabajos de investigación publicados, para sintetizar las propuestas y tesis que plantean soluciones a la problemática del suelo para la vivienda y el crecimiento de las ciudades.

En la segunda fase se efectuó una evaluación de los diversos criterios y métodos para dimensionar la demanda de vivienda hacia el horizonte fijado para el estudio; también se revisaron las alternativas para cuantificar las necesidades del suelo requerido conforme a las políticas de desarrollo urbano, y la tipología de viviendas que se requerirían para las nuevas características de la demanda.

Conforme a las variables económicas y demográficas integradas en los estudios prospectivos, se realizó una retroalimentación de las cuantificaciones de la demanda de vivienda y suelo, para establecer una propuesta de lo que sería la imagen deseable del México urbano del futuro.

2. OBJETIVO

Como objetivo del trabajo se propone construir un sistema integral que contenga los elementos identificados de planeación urbana, administración, promoción económica, de financiamiento y de oferta de suelo como determinantes. Y sus relaciones, a partir de las cuales se precisen las acciones necesarias que permitan la oferta de suelo suficiente, oportuno, seguro y accesible para la producción en la cantidad requerida de vivienda popular y social para el sector de la población que la demanda y que permita planear el crecimiento urbano dentro de un marco de desarrollo sustentable y competitivo.

Para cumplir con el objetivo anterior, el sistema debe contemplar las siguientes características:

ACCESIBLE: Definir las acciones para la existencia de suelo accesible a los sectores de la población de menores ingresos, con las características idóneas para el uso del suelo habitacional, de propiedad regular, con factibilidad para obtener los permisos y licencias para el desarrollo inmobiliario y el precio compatible a los niveles de ingreso.

SUFICIENTE: En cantidad suficiente para el crecimiento de las ciudades y no propiciar la especulación, los parámetros de lotificación, coeficientes de ocupación y uso de suelo para las

características culturales de la población y las condiciones físicas del terreno, en las zonas con aptitud planeada para el desarrollo urbano.

OPORTUNO: Que los plazos de oferta de suelo cumplan con la antelación definida en los programas de asentamientos humanos, mediante gestión y administración eficiente, como las acciones preventivas a la apropiación irregular y los compromisos para los agentes involucrados.

SEGURO: Identificar el marco jurídico, general y los reglamentos, coherentes y expeditos para generar una propiedad regular del suelo, que sustenten un mercado inmobiliario, que permita transferir el valor de uso al de cambio, que capte el ahorro, facilite el financiamiento y que transmita a la familia la seguridad psicológica de un hogar.

3.- TEMPORALIDAD

Temporalmente el trabajo comprende el periodo transcurrido entre los años 1910 y 2006, durante esta centuria, haciendo énfasis de lo ocurrido y las evaluaciones realizadas durante los últimos 60 años del siglo pasado, el crecimiento del inventario habitacional y su reflejo en el sistema de ciudades.

Se revisó como se ha comportado el déficit de la vivienda y su disminución, después del estado crítico que tuvo a mediados del siglo pasado, comparable con los países de economías menos desarrolladas del mundo, y que el rezago habitacional tuviera coeficientes que rebasaban condiciones infrahumanas de vida y porque los servicios a la vivienda llegaron a tal magnitud, que el agua llegó a parecer un satisfactor solo imaginable para un alto porcentaje de la población.

Se hizo especial énfasis en la últimos veinte años de la década del siglo pasado, durante los cuales se realizaron cambios en los programas de suelo y vivienda que se reflejan en los primeros resultados en el primer lustro del siglo. De las políticas que se instituyeron durante ese periodo, realizadas por los gobiernos neoliberales que pregonan que serán las fuerzas del mercado las que solucionarán el problema que permanecía latente. El último periodo que se analizó corresponde a los primeros cinco años del nuevo gobierno Panista, durante el cual un sector empresarial organizado por los desarrolladores de vivienda, con la visión de resolver el problema a partir de una actividad financiera y de promoción habitacional enfocada al sector de la demanda con ingresos mayores y que han concretado el programa mas numeroso de otorgamiento de créditos de la historia de la vivienda. Pero que no ha erradicado paradigmas ancestrales que son resultado y forman parte de las estructuras económicas y sociales que subsisten en sus características esenciales, así como el nacimiento de nuevas manifestaciones del problema principal como es el neoprecarismo urbano, la oferta de viviendas deficientes, las ciudades dormitorio, los mega-conjuntos monofuncionales, o las deseconomías urbanas crecientes, entre otros.

Por ultimo y sustentado en las proyecciones económicas y de población de los expertos, se plantea el escenario que podría esperarse, una imagen objetivo para el año 2040, si el modelo que se propone fuera realizado. Un México con un déficit aceptable para una población de edad madura en su mayoría, un rezago habitacional dentro de un escenario urbano que ofrezca mejor calidad de vida para una población estable y que perdurara en sus características, edilicias y urbanas hacia la posteridad.

4.- IMPACTOS, CONSECUENCIAS Y CONNOTACIONES

En un proceso dialéctico el problema de la oferta de suelo habitacional para los sectores de menores ingresos es producto de los cinco factores que se mencionan a continuación y a su vez provocan consecuencias que se manifiestan en las características de la sociedad y el medio natural.

En sus connotaciones JURIDICAS la vivienda popular por tener irregular o ilegal la propiedad del suelo, no cumplen con la normatividad mercantil e hipotecaria y se crea un círculo vicioso de regularización que legitima los fraudes, la ilegalidad y encarece el suelo popular y social.

En los aspectos ADMINISTRATIVOS, representan una carga fiscal que no aporta ingresos suficientes para la construcción de infraestructura y el equipamiento, son áreas de la ciudad que requieren mayores gastos unitarios para la administración de servicios públicos.

Los efectos por la carencia de PLANEACION, más destacados y que han sido profusamente citados son: caos urbano y desintegración de los asentamientos en un territorio deficiente y peligrosamente ocupado, el crecimiento del Sistema Urbano Nacional continua con los procesos de mediados del siglo pasado, con la formación periférica de asentamientos populares con las características que han permanecido como peculiares en los países en desarrollo. Asentamientos que representan el 60% del territorio urbano del País y que han conformado una estructura de ciudades desarticuladas.

Como consecuencias CULTURALES se pueden citar: la ruralización de las urbes, la creación de ciudades dormitorio, la dependencia de la población y sus líderes de un Estado paternalista y la carencia de una cultura de la gestión e independencia social.

En las implicaciones ECOLOGICAS el problema se traduce en el poblamiento de zonas inadecuadas y peligrosas, la degradación del medio ambiente natural y el incremento del peligro de la extinción de los ecosistemas naturales y humanos. La pérdida de la sustentabilidad del ámbito urbano.

Este proceso se manifiesta en su aspecto ECONÓMICO, con el alto costo de sobrevivencia en las urbanizaciones populares, las deseconomías del funcionamiento de los municipios, la descapitalización inmobiliaria del inventario habitacional, y la pérdida de competitividad en el mercado internacional de capitales.

CAPITULO I. MARCO TEORICO

1.- DEFICIT Y REZAGO HABITACIONAL

Se define como déficit de vivienda, la cantidad de viviendas faltantes para que todos los tipos de hogares cuenten con una vivienda unifamiliar o colectiva para habitar.

Como rezago se entiende la cantidad de viviendas existentes que manifiestan alguna deficiencia en su estructura, servicios o dimensiones para que sus habitantes realicen sus actividades vitales satisfactoriamente.

El déficit de la vivienda que se ha presentado en la mayoría de los países en vías de desarrollo, tiene una causa común que es la falta de capacidad económica de la población (Cortez, 1981), problema estructural que ha tenido soluciones totales en algunos países desarrollados. Este déficit tiene un escenario común y es el crecimiento de la mancha urbana sobre terrenos inapropiados, sin la infraestructura suficiente para la dotación de los servicios requeridos para vivienda saludable.

El déficit del inventario habitacional, como lo plantean los pensadores marxistas es una situación inherente a la sociedad capitalista, que debe existir para la reproducción del capital. O bien como lo admite la corriente de los teóricos latinoamericanos: es una condición de los países con economía subdesarrollada o dependiente, o como se concibe en las recientes justificaciones neoliberales, como producto de factores culturales y políticos de cada país.

Sin embargo para la posición de la economía mexicana que por su tamaño ocupaba en el año 2000 el décimo lugar en el mundo y el ingreso per cápita promedio, los índices del rezago y el déficit de las viviendas no son correspondientes. Los nuestros son más altos que en otros países con economías de menor dimensión y más bien corresponden al producto por habitante, que es de los menores de la OCDE a la inequitativa distribución del ingreso, a una productividad desigual de las entidades, (independiente de sus recursos naturales) y a la pobreza extrema que vive un 40% de la población.

Estas deficiencias que han permanecido durante 60 años en la historia de nuestro país conforman el denominado "Problema del suelo y la vivienda urbana".

2. EL MERCADO HABITACIONAL.

2. 1. El mercado del suelo y la vivienda.

El mercado del suelo y la vivienda forma parte del mercado inmobiliario, ha sido estudiado y analizado por diversos autores que han encontrado características que propician una variedad de subdivisiones en función del objetivo, ó el origen de la propiedad ó bien de los componentes estructurales.

El mercado habitacional forma parte del inmobiliario y tiene dos integrantes principales: el suelo y la vivienda. El mercado para la vivienda y especialmente para la popular y social, es un mercado que presenta características propias en los países en desarrollo y con peculiaridades en México, originadas por las conceptualizaciones respecto a la tierra, producto de nuestra historia: las prehispánicas, las transformaciones durante la época colonial, las aportados por la Constitución de 1917 y las recientes incorporados en 1992.

En México el estudio de la vivienda popular y social, se ha enfocado tradicionalmente como un producto final. Debiéndose considerar en la región latinoamericana como dos productos: el suelo y la casa, dos productos con procesos y reglas diferentes que se ofertan en tiempos diferentes ó simultáneos, dependiendo de las características de la demanda.

Otro enfoque frecuente para el análisis del mercado del suelo, se realiza considerando los tipos de asentamientos humanos que radican en el territorio como: los centros de las ciudades, los pueblos conurbados, los asentamientos irregulares, las zonas residenciales, los conjuntos habitacionales, etc. Método que permite conocer las consecuencias del proceso y algunas de las causas que lo originaron; este análisis deductivo proporciona una visión con bases históricas de la actuación de los agentes y la perspectiva que ofrecieron en las sucesivas etapas del proceso.

Existen también los métodos de análisis sustentados en el pensamiento de la economía política ó de la escuela neoclásica; que permiten conocer el fenómeno del proceso habitacional en diferentes manifestaciones socioeconómicas, que se revisan a continuación:

Se realiza en el presente estudio un análisis como el planteado por Kunz (2001) y Smolka (1998), con una pluralidad de enfoques teóricos dada la complejidad que se ha presentado al tratar de resolver la oferta de suelo para la demanda mayoritaria y que ha optado por atender sus necesidades por mecanismos espontáneos.

Topalov (1979) define al mercado de suelo por sus características específicas que no cumplen con los diferentes criterios que definen el mercado de competencia pura y perfecta; ya que no es transparente, no es tangible, (no se transporta), no es sustituible (es oligopólico). Y respecto al precio menciona que el suelo es una mercancía sin valor y no tiene valor porque no tiene costo de producción privado y no es producto del trabajo humano.

Las anteriores características conducen a señalar que el mercado del suelo es un mercado imperfecto y que "su precio está determinado por la localización, puesto que el valor es la utilidad", por lo cual deberá ser objeto de un tratamiento diferente a otros mercados.

Otra característica citada por el autor se refiere a que: "los marginalistas han podido constatar que no existe una ley de oferta de los terrenos". Con la paradoja del pretendido mercado de que cuando la oferta del suelo aumenta por la ampliación de los perímetros urbanizables, el precio aumenta. Fenómeno que se ha suscitado en México en los primeros años de la incorporación del suelo social (Covarrubias, 1995, Jimenez, 1998) La propiedad del suelo es una pluralidad de relaciones sociales y no una sola. Estas relaciones solo indican la autonomía del capital en relación con la propiedad, que puede articularse con múltiples relaciones de clase, en donde Topalov (1979), propone la hipótesis de que: existen dos grandes categorías de propietarios del suelo: capitalistas y no capitalistas. Para los capitalistas poseer la propiedad es el soporte de la valorización de un capital. Para los no capitalistas (el suelo social existente en México) es una forma de apropiación que soporta la producción y que se convertiría en una capitalización consecuente de una operación ilegal, y que ahora puede adquirir connotaciones diferentes a partir de 1992.

Para Geisse y Sabatini (1988), el mercado inmobiliario es heterogéneo, presentando diferentes racionalidades, fines y formas de organización entre agentes. El mercado de la tierra para la vivienda representa el segmento determinante en el desarrollo urbano.

Este mercado es parte de un mercado inmobiliario más amplio en el cual actúan varios agentes: los propietarios, los administradores (manejo de transacciones, subdivisiones, etc.), los promotores o comercializadores, los financieros y los constructores, estos últimos en creciente participación tanto en la configuración de la estructura urbana como en la apropiación de la renta de la tierra. Cada uno incorpora a sus ganancias parte de la renta de la tierra y con ese objetivo se integran, dividen su trabajo y hasta entran en conflicto.

Por lo cual mencionan que: "existe un elevado grado de consenso en que los objetivos de eficiencia y equidad universalmente adoptado por la planificación urbana, resultan las más de las veces incompatibles con los niveles de utilidad privada y de corto plazo de quienes controlan el mercado de tierra urbana". Y sobre el predominio de estos agentes en el mercado comentan que: ninguno de los que intervienen en cada una de las situaciones impone su actividad y racionalidad

en forma absoluta en el mercado. Se trata de una combinación de intervenciones y situaciones que dan forma a la estructura heterogénea.

En cuanto a la integración del mercado inmobiliario los autores consideran que se da en diferentes grados de intensidad y formas de combinación entre agentes. Esto a nivel global y de submercados y/o áreas internas de las ciudades. Los autores sugieren las siguientes situaciones que se consideran representativas de las formas de asociación:

- a.- Predominio del agente propietario de tierra
 - a.1.- Monopólica: elevada concentración y especulación monopólica.
 - a.2.- Competitiva: baja concentración y especulación.
- b.- Constructora de vivienda integrada hacia atrás
 - b.1.- Empresa integrada hacia atrás.
 - b.2.- Empresa asociada a una financiera.
- c.- Predominio del capital financiero.
- d.- Predominio del sector informal.
 - d.1.- Venta privada ilegal de lotes
 - d.2.- Invasión espontánea y organizada de terrenos.

Sobre la intervención del Estado para regular el mercado del suelo como las recomendaciones de organismos internacionales como la Conferencia de la O.N.U. sobre los Asentamientos Humanos de Vancouver(1976), son muy sugerentes y de ser aplicadas resolverían problemas del suelo popular.

En las seis ciudades latinoamericanas que estudia Gesse y Sabatini (1988) la heterogeneidad del mercado presenta una tendencia a la polarización entre la hegemonía del capital financiero en el submercado de mas altos ingresos y el sector informal expuesto a las prácticas especulativas a menudo ilegales de loteadores y rentistas o la represión estatal.

Agudo(1983) como funcionario de uno de los bancos de mayor importancia del sistema financiero, se refiere al mercado inmobiliario con los siguientes conceptos:

En el documento queda explícito que para atender el mercado de la vivienda es necesario conocer sus agentes y componentes, que existen varios “mercados” definidos en función de la variable que se utilice para su análisis desde la óptica de la demanda o de la oferta. Y que la solución para satisfacer las carencias de vivienda depende del conocimiento del mercado.

Para el estudio del mercado del suelo en la Cd. de Aguascalientes, Jiménez (2000), lo divide en dos grandes submercados y su argumentación es la siguiente: “puesto que el mercado del suelo se compone de una amplia variedad de segmentos heterogéneos y que los segmentos del mercado formal e informal tienen características que los definen como tales, es necesario recopilar la información para su análisis con métodos y técnicas apropiadas para cada uno de ellos”. Por lo cual se utiliza para el mercado formal técnicas cuantitativas y para el informal se opto por técnicas cualitativas.

En la investigación que realizan Kunz(2001) y Valverde(2001) sobre el mercado inmobiliario habitacional en la Ciudad de México, plantean que es necesario “el conocimiento de la estructura y funcionamiento del mercado para el diseño de políticas que permitan afrontar los desafíos de la demanda habitacional de una manera inteligente, que contribuya a minimizar los costos del bien y maximizar el acceso a el, para los diversos grupos sociales”. Complementando el concepto de estructura, los autores mencionan que: “la idea de estructura fue desarrollada en principio por Grigsby (1963) , quien considera que el mercado inmobiliario esta constituido por un conjunto de submercados que se relacionan e interactúan entre si”.

“El sistema bancario tiene un sentido muy claro hacia el mercado, y en forma muy genérica lo he dividido en tres grandes grupos: no asalariados con ingresos inferiores al salario mínimo, los

asalariados, y el mercado de no asalariados, que perciben ingresos superiores al mínimo". Plantean que es necesario "la identificación y entendimiento de los mercados y las alternativas de solución que tengan en particular, para comprender las posibilidades y llegar a ellas para resolverlas. Conocer la procedencia de los recursos para establecer las bases formales de su reciclaje y de una nueva captación"... "la estructura del mercado representa un reto en la forma y en la mecánica que debemos comprender, para que, finalmente podamos plantear algún tipo de solución".

Posteriormente plantean la existencia de dos mercados: el inmobiliario y el financiero. En cuanto a la segmentación del mercado inmobiliario desde el enfoque de la demanda lo subdivide en la rural y la urbana. Y por último en función del ingreso que percibía la población y la capacidad de crédito que tiene la P.E.A. Concluye su ponencia considerando "que cada segmento debe tratarse con una ley, con una reglamentación y con un diseño financiero acorde a sus posibilidades y características".

En el documento queda explícito que para atender el mercado habitacional es necesario conocer sus agentes y componentes, que existen varios "mercados" definidos en función de la variable que se utilice para su análisis desde la óptica de la demanda o de la oferta. Y que la solución para satisfacer las carencias de vivienda depende del conocimiento del mercado.

Y para definir los submercados utilizan el concepto de sustituibilidad, que ocurre cuando compiten entre si como alternativa para los demandantes que puede considerar antes de realizar su compra.

Citando a varios autores, Kunz y Valverde (Op. Cit) mencionan las características que identifican a los submercados en primera instancia dentro del grupo de atributos destacados: El precio y la calidad del producto, que son las ligas de sustituibilidad entre las ofertas.

Y menciona que Grisby (1963) establece que para la división de los submercados se pueden usar variables como: tipo de estructura, tenencia, precio-renta, localización, edad, calidad, condición o tamaño. Otras características que menciona son: "los submercados que están en constante cambio, pueden subdividirse, fusionarse, ampliarse o reducirse, también una parte de un submercado puede pasar a otro, todo esto como consecuencia de las modificaciones en las ligas que los unen". Una última característica se refiere a que "los mercados no están definidos espacialmente de manera clara, en términos de límites, ni en términos de homogeneidad".

Las variables que utilizó el equipo de Kunz y Valverde (2001) para la división de los submercados en la investigación efectuada en la Ciudad de México fueron: tipo de inmueble, edad, precio, tamaño, cajones de estacionamiento, número de locales, calidad de acabados y actividad del mercado. Con los cuales se determinaron 10 submercados, diferenciados por su localización y por el nivel de calidad-precio.

Respecto a los planteamientos expuestos por los teóricos de la economía política, ofrecen elementos para comprender el problema de la vivienda en su perspectiva estructural, las causas y lo que dice de la producción informal, las relaciones y el papel de los diversos actores. La economía neoclásica ofrece una mejor comprensión de la mecánica de los mercados secundarios de vivienda e incluso los informales, y reconoce la validez de "algunos de los planteamientos hechos por la economía política sobre la situación y lógica de la vivienda, que escapan a la teoría neoclásica que no dan lugar a inconsistencias o contradicciones teóricas" y se sintetizan en las tres siguientes características:

- a. Es indiscutible la influencia del comportamiento macroeconómico, en particular, la disponibilidad, naturaleza y destino del crédito como condición de movilidad del mercado.
- b. Se puede observar una clara dicotomía socioeconómica, entre los grupos con capacidad de ahorro y sujetos de crédito y los grupos más pobres, que son abundantes y no tienen

tales posibilidades, lo que lleva no solo a distintos comportamientos del mercado, sino a lógicas de acceso a la vivienda y de evolución urbana totalmente distintas.

- c. Aparece como evidente la necesidad de reconocer procesos locales que afectan ciertos submercados e imprimen diversidad a su comportamiento al interior de los esquemas más generales impuestos por la macroeconomía. En este sentido, “esas grandes condiciones económicas son necesarias pero no suficientes para entender la lógica del mercado. Entre los procesos locales mas relevantes encontramos la naturaleza del desarrollo inmobiliario, la etapa en que se encuentra y las características territoriales, todo lo que en conjunto genera condiciones de valorización o desvalorización y delinea el comportamiento del mercado”.

2.2. Características principales.

Como resultado de la revisión de los autores citados respecto al mercado inmobiliario, se han encontrado los conceptos más destacados que lo definen para Latinoamérica por sus características económicas y culturales de países en proceso de desarrollo. Y específicamente para el caso de México por las características de tenencia del suelo que prevalecieron hasta 1992. A continuación se mencionan las principales características del mercado inmobiliario del suelo y la vivienda y que serán las que se utilicen en el desarrollo del trabajo.

2.2.1 El mercado inmobiliario.

- a. El mercado inmobiliario tiene una estructura heterogénea.
- b. Se puede clasificar por sus diferentes características en : inmobiliario y financiero; rural y urbano; por el nivel de ingreso de la PEA; en oferta y demanda, por sus características regionales principalmente.

2.2.2 El mercado habitacional.

- a. El mercado de la vivienda y del suelo, forma parte del mercado inmobiliario.
- b. El mercado del suelo es imperfecto.
- c. No existe una ley de oferta del suelo.
- d. Ningún agente impone su actividad y racionalidad en forma absoluta y o predominante.
- e. Hay dos grandes categorías de propietarios: capitalistas y no capitalistas.(ejidatarios)
- f. El precio es una constante en todos los enfoques de análisis.
- g. Es necesario conocer la estructura y funcionamiento del mercado para el diseño de políticas.
- h. Dependiendo de la etapa en que se encuentra el proceso cambia el valor.
- i. Los procesos locales que delimitan su comportamiento son: la naturaleza del desarrollo inmobiliario, las características territoriales y la etapa.

2.2.3 Los submercados.

- a. La forma de producción, el precio del suelo y el origen de la posesión del suelo definen dos submercados: El formal y el informal.
- b. Las características que identifican a los submercados son: el precio y la calidad.
- c. Para el análisis de cada submercado se debe usar técnicas apropiadas.
- d. Los submercados están en constante cambio.
- e. Los submercados no están definidos espacialmente de manera clara, en términos de límite ni de homogeneidad (ilimitados).
- f. Es indiscutible la influencia del comportamiento macroeconómico y del crédito hipotecario.

- g. El precio del suelo tiene comportamientos diferentes en el sector formal que en el informal.
- h. Existen dos submercados definidos por el origen de posesión del suelo.

3.- El dilema. Planeación del estado ó actuación del mercado.

Se ha planteado anteriormente que la formación del problema del crecimiento urbano del País partió de la década de los 40. Problema que se ha originado entre dos corrientes del pensamiento de política económica y dos posiciones que se derivan de ellas; la planeación y control del crecimiento urbano por el Estado o la actuación del mercado y los agentes que lo integran para conducir el crecimiento de las ciudades.

En una primera etapa que transcurre desde la época Cardenista cuando se aplicó la planeación sexenal de las políticas agrarias y una segunda etapa a partir del sexenio del presidente De la Madrid cuando se inicia la implementación de la política neo-liberal y la aplicación de las recomendaciones y condicionamientos financieros de los organismos internacionales (BID Y BM) para el financiamiento de los programas habitacionales para “crear una estrategia facilitadora con el objeto de que los mercados inmobiliarios puedan funcionar más eficientemente”.(Polanco, 2000)

Durante la primera etapa a mediados del siglo pasado se expidieron Leyes y Planes en algunos Estados y Municipios, el Distrito Federal, sin alcanzar el carácter nacional y que tuvieron serias deficiencias en su implementación jurídica, instrumental y financiera y como consecuencia no puede atribuirse a la corriente de planeación urbana por el Estado, el crecimiento que fue progresivamente adquiriendo características diferentes a los patrones propuestos por los profesionistas Contreras (1949) (Pani 1959), Cervantes (1969) y los gobiernos estatales de Jalisco, México y el D.F., con la excepción multicitada de Aguascalientes.

Con la aprobación y publicación de la LGAH en 1976, parecería que se iniciaba otra época en la planeación urbana, sin embargo las limitaciones ya señaladas y las que menciona Ramírez (1983): “La ley aprobada posee un carácter reformista y declaratorio por cuanto no establece mecanismos concretos que incidan efectivamente en el proceso urbano del país; ni siquiera instaure recursos fiscales o impositivos que permitan controlar el mercado especulativo del suelo; tampoco explicita procedimientos para la incorporación de la tierra ejidal al uso urbano, aspecto que es decisivo en la dinámica de las ciudades del país” . Se trata evidentemente de una planeación que es normativa para el sector público y solamente indicativa para los sectores privado y popular, por lo que no se cumple con las recomendaciones mencionadas en la reunión de Vancouver.

Además de las condiciones desfavorables y limitaciones que mencionan varios autores, que se refieren al carácter reformista y declaratorio de la Ley, se suman condiciones estructurales y coyunturales que dificultan e imposibilitan la viabilidad de las disposiciones respectivas. Las medidas que la Ley establece no eran aplicables o disponían de un reducido margen de acción, debido a las contradicciones con que se lleva a cabo la urbanización capitalista “mexicana” o como menciona Smolka (2000) que la limitación es que “el problema no es tanto disponer o no de todos los mecanismos adecuados, sino la capacidad de implementarlos”. Tenemos una legislación muy generosa.

A veinte años de la institucionalización de la planificación urbana en el país y después de la aplicación de planes y programas derivados de diversas políticas, la ordenación de las actividades sociales y económicas en el territorio han sido una utopía. Parece que los sistemas de planificación, sus instrumentos y la realidad social y económica se desplazan en caminos paralelos que no siempre tienen puntos de contacto en el tiempo y en el espacio.(Fausto, 2001)

Otra carencia que ha limitado la eficiencia de la planeación ha sido que las políticas de las reservas territoriales no han sido coherentes con una función ordenadora del crecimiento, por lo que “la ciudad real es distinta a la planificada” (Morales,2003).

En un enfoque generalizado a lo que acontece en América Latina, Sabatini (1979) encuentra que las políticas urbanas son poco efectivas porque son parciales y no se vinculan entre si en un enfoque integral del desarrollo urbano. Tienen un carácter “prohibitivo” en el sentido de restringir aun más la oferta de la tierra (límites y uso del suelo). Están inspiradas en estándares y normas de países capitalistas desarrollados. Y no consideran a los agentes, constructores y financistas cuya participación en la captación de renta de la tierra es creciente en todas las ciudades.

Menciona Garza (1999) que es un documento indicativo con serias limitaciones técnicas y metodológicas que explican que en el mejor de los casos, solo orientó las acciones de la SEDUE. Sin embargo a diferencia del Programa de Solidaridad que disponía de cuantiosos recursos económicos, no contó con financiamiento especial alguno, siendo totalmente ignorado ante la gran relevancia del primero.

El PNDU agonizó durante el sexenio de Salinas y los cuatro primeros años de Zedillo hasta 1995 y no murió gracias al modesto programa de 100 ciudades. Se trata, verdaderamente de la abdicación del gobierno federal a encabezar las políticas nacionales de desarrollo urbano, pensando que el mercado puede cumplir la función de asignación del suelo y construcción de la infraestructura necesaria, así como delegando a los gobiernos estatales y locales la elaboración de planes en sus respectivas jurisdicciones.

Para Garza (Ibid.) existen al menos tres razones suficientes para pensar que esta estrategia es errada y conducirá a una disfuncionalidad del sistema de ciudades que impedirá retomar el desarrollo económico sostenido y son las siguientes:

1ª. La organización territorial de las actividades económicas y la población no puede ser regulada por los mecanismos del mercado, dadas las significativas externalidades que no se manifiestan en el sistema de precios.

2ª. Pasará mucho tiempo antes de que los gobiernos estatales tengan capacidad y voluntad para planear adecuadamente sus ciudades y regiones.

3ª. El *laissez-faire* urbano combinado con la globalización, acentuará el proceso de concentración de la población y las actividades económicas en dos o tres regiones policéntricas bajo el dominio de la megalópolis de la Ciudad de México.

Morales (2003) refiriéndose a la política del suelo en la actualidad, menciona que: “Hoy en día parece haber una tendencia casi mundial de que dichas reglas dejen al suelo al libre juego del mercado como si éste tuviese un comportamiento similar al de otros mercados de producción y consumo competitivo. La propiedad del suelo es por naturaleza contraria a los supuestos requeridos para que se dé un mercado competitivo, en efecto sus privilegios de ubicación exclusiva, creadas por las relaciones de dependencia espacial”.

La intervención del Estado es necesaria en el mercado del suelo menciona Simbieda (1994) y lo sustenta con las teorías que justifican tal intervención: la teoría social de la propiedad, que parte del principio de que el concepto de la propiedad tiene una base social, y debe por tanto responder a la noción de bienestar general. La teoría del terreno como recurso, que lo considera como un bien que se debe manejar socialmente, y por tanto debe estar sujeto al control gubernamental para garantizar su distribución equitativa y su conservación.

Otra autora que considera necesaria la intervención del Estado por el carácter social del suelo es Fausto (2000) que aduce: “la intervención del Estado es necesaria en el mercado del suelo, pues en esta visión, los terrenos se asocian con su valor de uso, es decir por satisfacer una

necesidad social específica. El gobierno dispone aquí de cuatro formas de intervención: los impuestos, la reglamentación, los incentivos y mediante la propiedad pública”.

En la posición de Moreno (2001), que es propicia a la intervención del Estado, la planificación cumple la función de mejorar la distribución de recursos, regular la ocupación del suelo, luchar contra la especulación y otras, sirviéndose de normas y reglamentos especiales que en principio se aplican por igual a todo el mundo. La planificación es pues un instrumento al servicio de la equidad de la distribución de la riqueza, que procura atender los desequilibrios espaciales y sociales por medio de la reducción de prerrogativas a los agentes económicos, protege zonas no urbanizables y procura el acceso a la ciudad a grupos excluidos.

La segunda etapa, a partir de la década de los ochenta se caracteriza por el establecimiento de la política de estrategias facilitadoras y de la intervención de los organismos internacionales dirigida a contribuir al ordenamiento de los asentamientos humanos, cambian las estrategias y políticas sustancialmente respecto a las que anteriormente fueron adoptadas en la reunión de Vancouver(1973). Proponen modificaciones de tipo estructural, con la intención de proporcionar una vivienda adecuada para todos en el año 2000, aplicando los programas que se sucedieron según la cronología siguiente:

Estrategia Mundial de Vivienda(1988); Agenda 21. Programas de la Comisión de Asentamientos Humanos de la ONU(1992); Documento de nuevas Políticas del Banco Mundial para vivienda; Un entorno propicio para el Mercado Habitacional del Banco Mundial(1994) y la Declaración de Estambul. Habitat II O.N.U.(1996).

En estos documentos se plasman los nuevos programas y políticas relacionadas con los asentamientos humanos y la oferta de vivienda siguientes:

Que los países abandonen el papel de productores y se conviertan en facilitadores, para que el mercado funcione eficientemente y con equidad y que brinden el respaldo político que ayudará al sector privado a proporcionar vivienda para todos los ingresos, y así eliminar o mitigar los efectos de las ineficiencias del mercado, propiciando la participación de todos los agentes principalmente los financieros. Con lo cual se reconoce la promoción del medio macroeconómico y normativo y que pone un énfasis especial en la reforma institucional.

Con el objetivo de que los países prestatarios adopten esas políticas, el Banco Mundial formula los fundamentos básicos de condicionalidad de la ayuda financiera mediante las cinco premisas básicas siguientes: compromiso de los gobiernos de la función facilitadora que la asistencia que se preste sea sectorial, se otorgará asistencia a los gobiernos ó las instituciones que cumplan funciones reguladoras y eliminen distorsiones en los mercados, se apoyarán solamente modelos innovadores de financiamiento para vivienda y mejorar los sistemas de información.

Como fué mencionado, estas recomendaciones tienen consecuencias inmediatas en la modificación del marco jurídico del INFONAVIT, la nueva Ley Agraria, la L.G. de A.H., el cambio de la SEDUE y otros que a partir de la superación de la crisis financiera y económica de 1994, empiezan a impactar en la mayor producción de la vivienda de interés social que oferta el INFONAVIT y el FOVI. El submercado de la vivienda institucional o formal inicia una época con crecimiento constante, superando anualmente las metas programadas. Efectivamente el sub-sector de la población con ingresos entre 5 y 10 v.s.m. recibe una oferta de vivienda que produce una industria de la construcción boyante, apoyada por el noble sector financiero constituido por las SOFOLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado).

Simultáneamente los fraccionamientos populares siguen creciendo con características similares a las de la etapa anterior. Las modificaciones estructurales provocaron la casi desaparición al FONHAPO único organismo que había operado con éxito la atención a los fraccionamientos populares, que fue reducido a su mínima expresión, por la creciente cartera

vencida originada por las administraciones que otorgaban los créditos con fines políticos y clientelistas, sin considerar a las organizaciones que si cumplían compromisos crediticios.

Cabe cuestionarse cual de estas dos corrientes de pensamiento económico y político ha sido la que condujo al país a un escenario urbano propicio para el desarrollo económico de la población, a un México con desarrollo sustentable y que armonice con sus sistemas ecológicos y que en un estado de derecho el ciudadano ejerza sus libertades y respete el bien común y la justicia social, que nuestra constitución menciona. Hasta ahora ninguna integralmente.

4. EL PRECIO Y EL VALOR DEL SUELO

4.1- Enfoques teóricos.

Comprendido en el mercado inmobiliario se sitúa el mercado del suelo para la vivienda, y para el caso específico de México existen cuando menos dos procesos para fijar el precio del terreno habitacional, el proceso que es determinado por el mercado de la vivienda formal o institucional y el precio para el lote de la vivienda popular o informal, que comparte algunas características con el anterior, sin embargo se presentan otras determinantes que lo consideran como un mercado distorsionado debido a la naturaleza del suelo, a la normatividad y a los efectos que causan las externalidades. (Ibarra, 2001)

En la concepción de la teoría Neoclásica la posición y características del suelo determinan una renta de situación, que genera un nivel de precios en relación con sus potencialidades de edificabilidad dando por resultado un uso de mayor capacidad adquisitiva para su apropiación. Y el precio de las viviendas, lo atribuye a la selección de los individuos que llevan a cabo de acuerdo a sus preferencias de espacio y accesibilidad, dentro de un presupuesto limitado (Harvey, 1977)

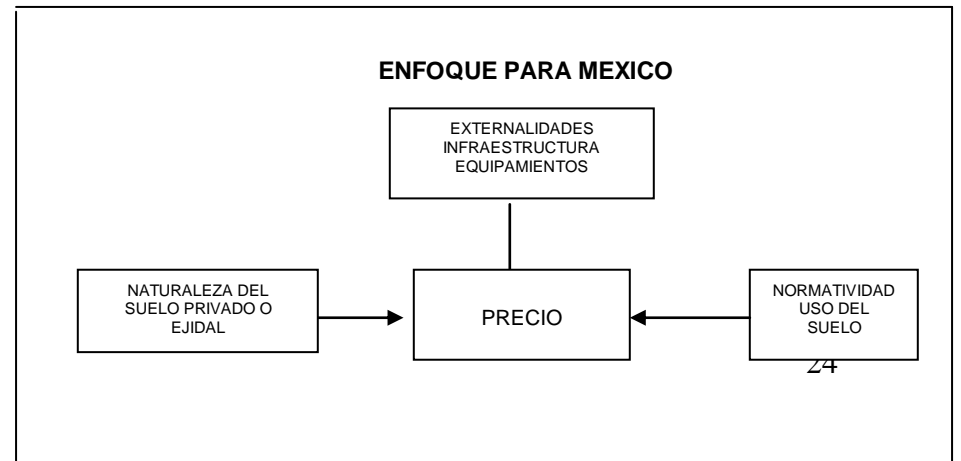
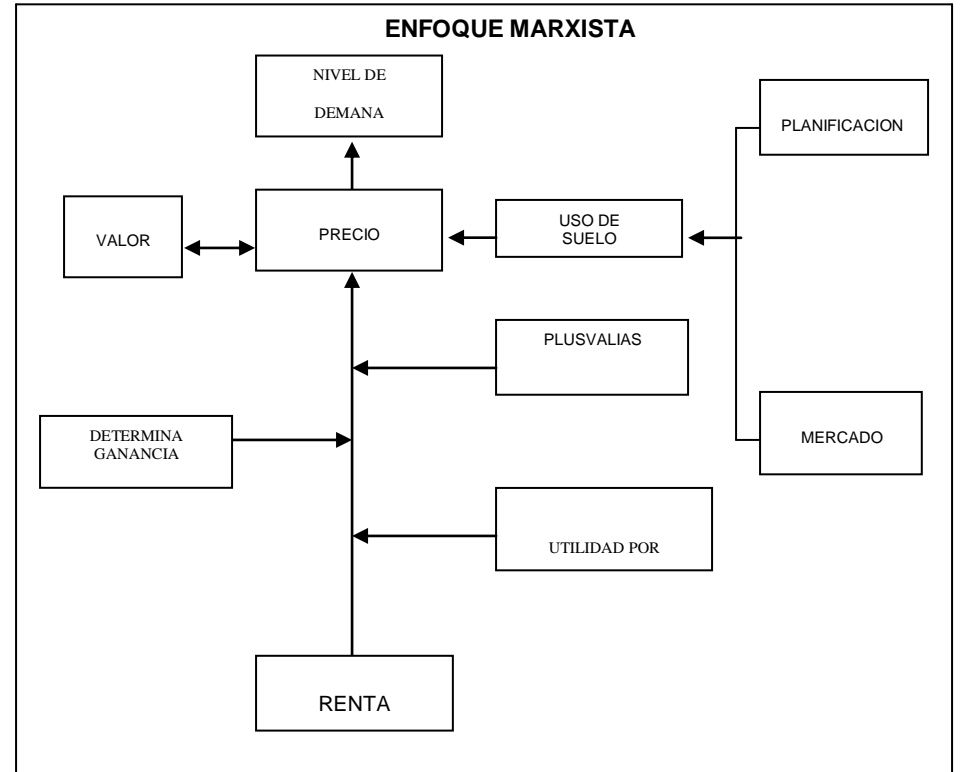
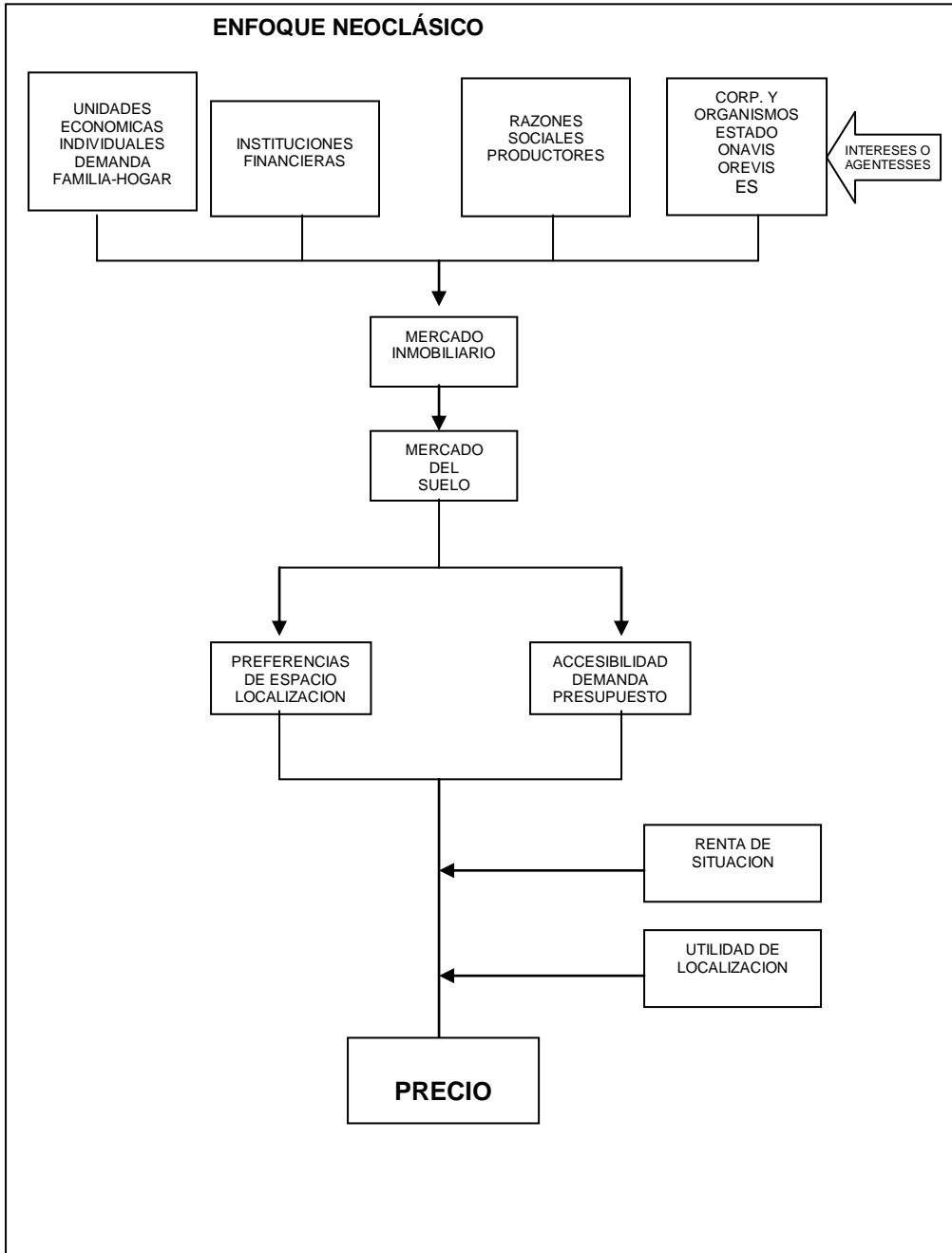
En el enfoque de la teoría clásica Marxista, la renta con sus distintas acepciones y manifestaciones es la base para explicar la formación de los precios y la asignación del uso del suelo, dado que es el nivel de ganancia el que determina la renta que obtiene el propietario del suelo y es la renta quien fija el precio del bien inmueble (Topalov, 1979)

Si la formación del precio del suelo se determina por la necesidad de reproducción del capital desde ese enfoque “es el uso o destino, es la potencialidad de explotación y aprovechamiento del suelo, con independencia o autonomía relativa de su localización, la que determina el precio al que una porción puede venderse en el mercado” (García, 1975)

Ambas teorías que explican la integración del precio del suelo no consideran determinante a su naturaleza jurídica como un factor que interviene en la distorsión del mercado y que crea su heterogeneidad como sucede en América Latina y especialmente en México. El enfoque de análisis que reconoce el mercado de la irregularidad en nuestros países, menciona tres factores que determinan el precio: las externalidades representadas por la infraestructura y el equipamiento del contexto urbano; La normatividad, especialmente respecto al uso y la naturaleza del suelo, que en nuestro país sería el privado, el social y el de propiedad federal, “estos factores intrínsecos al bien suelo urbano, entre otros, afectan la determinación de su precio”. (Ibarra,2001)

Ya sea como una imperfección del mercado o excepción de la regla “desde el enfoque neoclásico o como un ingrediente esencial de una contradicción del sistema” (Lincoln Institute, 1995) la presencia del mercado irregular del suelo crea un sistema de precios diferente al mercado regular de la tierra urbana que no tiene una lógica homogénea, y por lo tanto genera la necesidad de análisis específicos.

DOS MODELOS DEL MERCADO Y PRECIO DEL SUELO
GRAFICA No. 61



4.2.- La plusvalía.

Entendiendo a la plusvalía como el acrecentamiento del valor de un terreno o cosa, por causas extrínsecas a él, Morales (2003) sostiene que ésta es el “componente del precio de un inmueble y equivale al precio del mismo menos el costo de reproducir sus mejoras físicas incluida la ganancia ordinaria, por el capital que se hubiese requerido para llevarlas a cabo”. Aunque la plusvalía del suelo es creada por la colectividad y por consiguiente le pertenece a él.

En los códigos y Leyes de México se refieren al impuesto de la plusvalía como el caso de Aguascalientes en el cual se menciona: “es objeto de éste impuesto el incremento del valor y mejoría de la propiedad inmobiliaria, por obras de mejoramiento (Ley de Hacienda 2000, SHCP), realizadas por el municipio o por éste en coordinación con otra entidad”. En el Estado de Michoacán se refiere al “aumento del valor y mejoría específica de la propiedad sin que esto se deba al esfuerzo económico de sus propietarios”, en los Estados de Morelos y Nuevo León se define el concepto en términos similares y en la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa se adiciona “el simple transcurso del tiempo” como factor que influye en la creación de la plusvalía.

En la reunión de Vancouver en relación a la recuperación de la plusvalía se presentó la recomendación siguiente: La Plusvalía que resulte del alza del valor de la tierra a consecuencia de los cambios en su utilización, de las inversiones o decisiones públicas o del crecimiento general de la comunidad, debe ser susceptible de recuperación adecuada por los organismos públicos (la comunidad), a menos que la situación requiera otras medidas como nuevos patrones de propiedad, la adquisición general de las tierras por los organismos públicos.

Por lo que la plusvalía obtenida por un predio ó ante la expectativa de que se presente ese fenómeno, se incrementa esa porción de valor al precio que se pretende al ofertarlo.

5. RESERVAS TERRITORIALES.

5.1. Dos enfoques.

Las dos corrientes ideológicas que prevalecen respecto a la política del crecimiento urbano y en general del fenómeno urbano, continúan manifestándose contradictoriamente en nuestro sistema político.

La primera corriente se desprende del pensamiento liberal del siglo XIX (Neoclásico), y considera que no se precisa de instrumentos de regularización y control por parte del Estado. Una diversidad de posiciones dentro de esta corriente, desde la plena propiedad de sus bienes a nivel de los derechos de utilización (Siegra). O quienes estiman que las ciudades más dinámicas del mundo son aquellas que no cuentan con regularización alguna de los usos del suelo como Houston, (Roberts) o quienes piensan que sí deben intervenir el Estado solamente para garantizar la oferta de ciertos bienes públicos (equipamiento e infraestructura) (Lanotte, Rossi) que son citados por López(2004).

En la segunda corriente, que representa sin duda la postura marxista, y que es retomada por los teóricos de la sociología urbana francesa (Cartens, Lojkine, Lefevre) corriente que está basada en las determinantes sociales de la planificación urbana.

Según menciona (Crosta Fausto,1977) agrupa a los defensores de esta teoría dentro de lo que denomina un “razonamiento determinante” que se caracteriza por la intervención del Estado en la determinación de las demandas del territorio (suelo urbano) por el interés público y de los intereses de la clase dominante (relaciones capitalistas). Mediante dos grandes procesos: la intervención jurídica sobre las relaciones de producción (Planes, Leyes) y la programación y realización de infraestructuras públicas. Es necesaria también la intervención del Estado en el mercado del suelo,

ya que es el principal elemento para la organización del espacio urbano, dado que los terrenos se asocian más con su valor de uso, para satisfacer una necesidad social específica. Es sin duda esta última forma la que justifica y da lugar a las políticas sobre reservas territoriales.

En esta segunda corriente, se plantea al Estado como el único capaz de lograr una síntesis de intereses divergentes, ya que procura atenuar los desequilibrios espaciales y sociales. Y a la creación de reservas territoriales como instrumento al servicio de la distribución de la riqueza y un recurso más para corregir las distorsiones del mercado.

5.2. El concepto institucional.

El concepto de “reserva territorial” aparece en la controvertida Ley General de Asentamientos Humanos” que se publicó en Mayo de 1976.

En el Art. 37 se define como: “ las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población”, y que pueden tener usos (particulares) o destinos (fines públicos) de acuerdo a los estudios realizados por las autoridades competentes”. Los predios considerados como reservas quedaran sujetos a las regulaciones de la ley a partir de la publicación de los Planes de Desarrollo Urbano y de las declaratorias que harían las autoridades locales.

Las declaratorias deberán expresar las razones de beneficio social que las motivaron, entre las cuales quedan incluidos todos los planes (Art.4º.)

Se enfatiza en el Art. 42 que: “los predios comprendidos en la zona declarada reserva territorial, que se utilizarán por sus propietarios en forma que no presente obstáculo al futuro aprovechamiento determinado por las correspondientes declaratorias de usos y destinos”.

El antecedente que influye determinadamente en la incorporación del tema “suelo” en la política del crecimiento urbano comenta el Arq. Ramírez, es la preocupación por “ la creciente gravedad de los procesos desordenados de urbanización que se manifestaron en el mundo (y en México) en los años 70” (Aguilar, 1995).

El Ejecutivo Federal en Diciembre de 1975 envió al Congreso de la Unión, la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, reglamentaria en la materia del Art. 27 Constitucional. “Lo cual generó gran controversia ya que según algunos rumores difundidos, el texto lesionaba el derecho de propiedad”, y entre los diputados de oposición cuyas objeciones convergían básicamente en los temores de que fuera afectada la propiedad privada, al considerarse como un derecho sujeto al interés social, y la iniciativa privada la calificó como inconstitucional, confiscatoria y que propiciaba la arbitrariedad de los funcionarios públicos.(Ibid)

Se realizó una Reunión Nacional de Asentamientos Humanos, donde nuevamente se ventilaron pros y contras. Después de lo cual se convocó a una sesión extraordinaria donde fue aprobada con ligeras modificaciones.

La Asamblea de las Naciones Unidas convocó a una conferencia sobre asentamientos humanos que se realizó en Vancouver, Canadá en Mayo de 1976. En sus planteamientos finales, la conferencia recomendó a los gobiernos adoptar planes y estrategias especiales, así como políticas de asentamientos, que debían considerar como un derecho humano básico disponer de la vivienda y los servicios adecuados y que la tierra debía estar sujeta al control público

Las recomendaciones de Vancouver en México un territorio fértil, ya que a partir de la publicación de la Ley, se inicia un periodo prolífico de Leyes, planos y modificación de la estructura de la Administración Pública para la planeación del desarrollo de los asentamientos humanos.

El principal ideólogo de esta etapa, Arq. Pedro Ramírez Vázquez menciona respecto al objetivo: "Era lograr un desarrollo justo y equilibrado, éste solo será posible cuando cada persona en el país tuviese garantizada no solo la satisfacción de sus necesidades básicas, sino una saludable distribución y ordenamiento del espacio en que viviera y que le permitiese crecer sin afectar a otros": (Aguilar, 1995).

En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, publicado dos años después en 1978, la creación de reservas territoriales adquiere relevancia en las políticas de asentamientos humanos y se plantea la adquisición de reservas, mencionando que se apoyará a los Estados para realizar estudios sobre sus necesidades para conformarlas.

Sin embargo a partir de este período se establecen dos vertientes respecto a la producción del suelo urbano: la regularización de terrenos de posesión ilegal e irregular y la creación de reservas territoriales.

6.- PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS PARA LA SOLUCION AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA Y DEL CRECIMIENTO URBANO.

El interés que desde la década de los '70 del siglo pasado se ha demostrado para enfrentar el reto que presenta el crecimiento explosivo de las ciudades en el país se ha estado manifestando en los múltiples estudios, tesis de grado y diversas publicaciones que consignan el pensamiento de tres actores y agentes que participan en el desarrollo inmobiliario urbano: el gobierno, el académico y el empresarial.

Algunos de esos pensamientos se han plasmado en las normas, leyes y reglamentos que han regido el crecimiento urbano durante las últimas tres décadas del siglo XX y han propiciado soluciones importantes para un sector de la población. Sin embargo como se ha constatado reiteradamente no se ha prestado la suficiente atención a las colonias populares que han continuado. Aunque los programas y planes publicados han sido abundantes, los resultados están a la vista, prácticamente en todo el sistema urbano del país.

El método utilizado considera las propuestas y tesis relevantes en relación al suelo para la vivienda popular y social, que se han publicado a partir de 1981.

Un sector que ha sido intensamente dinámico en la oferta de vivienda es el sector de la industria de la construcción y de la promoción inmobiliaria, y que paulatinamente va incrementando su participación de la oferta para la población de menores ingresos, por la política que el INFONAVIT ha adoptado el primer quinquenio de este siglo.

A continuación se mencionan las propuestas para su análisis y que nos condujo a plantear los proyectos que pudieran estructurar una tesis sobre el suelo para la vivienda del sector popular y un pleno desarrollo urbano.

6.1.- Tres propuestas Cortés Rocha, Xavier; 1981. Sector Académico.

Como resultado de su tesis de grado en donde menciona que: "se pretende analizar las invasiones a partir de las causas que las generan" y "sin desconocer la complejidad del problema y el carácter estructural de las causas que la origina, lo que no permite pensar en una panacea, se establecen lineamientos de acción que pueden constituir soluciones alternativas con el fin de ayudar a resolverlo". Así plantea el sentido de una tesis que adquiere por lo transcurrido una década después, carácter visionario en sus propuestas.

Después de enunciar los diversos procesos de crecimiento de las ciudades y como resultado del análisis de las causas y manifestaciones del poblamiento y de la producción del suelo urbano, identifica dos procesos esenciales: Los fraccionamientos y las colonias populares.

Considerando la etiología del crecimiento irregular de las colonias populares concluye que: “Teniendo en cuenta que la falta de oferta de suelo urbano es la causa principal de las invasiones, cualquier solución debe incluir la oferta de suelo”.

A continuación propone los principales lineamientos para establecer la ubicación urbana de las reservas territoriales, los cuales deben considerar tres aspectos: determinar las áreas propicias para el poblamiento popular, definir las ciudades sujetas a mayor presión demográfica y aquellas donde no exista absorción de la demanda que generan los estratos de menores ingresos y por último orientar hacia esas zonas el poblamiento popular.

Adelantándose una década a las modificaciones de la Ley Agraria de 1992, propone la creación de “Inmobiliarias Ejidales”. Incorporando las características fundamentales de la propiedad social que en aquel momento definían al ejido urbano; para lo cual considera que: “la generación de una forma de tenencia de predios urbanos que implique conservar la propiedad social (que) dejaría fuera del mercado las áreas sujetas a esa forma de tenencia, dando seguridad a sus moradores” y “en las que el terreno conservará la propiedad social, a favor del núcleo de población ejidal”.

Esta figura antecesora de la contemplada en la L.G.A.H., contiene la posibilidad de ofertar suelo social para el sector de la población que lo requiere a precios accesibles a su economía familiar por lo cual; este modelo propuesto es similar con algunas formas de asociación que actualmente están resultando exitosas y que están incorporando el suelo social.

Otro concepto que esboza Cortés, en su tesis es el que denomina “DERECHO DE SUPERFICIE”, al cual define como: “Un derecho real inmobiliario, constituido por el propietario del terreno; que otorga al titular la facultad de construir sobre el terreno ajeno, objeto de la operación, y de conservar esa construcción durante el tiempo convenido, a cambio de una renta, de un precio, a título gratuito”.

Esta opción de uso del suelo permitiría para los casos detectados en la actualidad, donde los ejidatarios desean conservar sus tierras y que sin embargo son aptas para usos más redituables (Campo de Golf, en Morelos), con las ventajas que se señalan en el documento: “permite usar los terrenos sin enajenarlos, lo que es particularmente importante en terrenos de propiedad social ó gubernamental, tampoco se cancela la posibilidad de realizar proyectos alternativos a largo plazo. Para el poblador el derecho de superficie significa la posibilidad de disponer de un terreno, a costo reducido y por un largo período, recuperando su inversión en construcción al final del convenio”.

Permitiría para los ejidatarios una seguridad en la “propiedad” de su tierra, tendrá una mejor administración, en las rentas del suelo, y podrá pactar la obtención de las plusvalías paulatinamente en la evolución del valor inmobiliario de la zona. Al gobierno, captar rentas de suelos ociosos sin desprenderse de zonas que podrían ser estratégicas.

Una tercera propuesta que menciona Cortes, son los “FRACCIONAMIENTOS PROGRESIVOS”, que permitiría a la población mayoritaria la adquisición de un lote. (Como actualmente sucede en las colonias populares). Y que iría mejorando su nivel de servicios paralelamente a la capacidad de pago de los pobladores. Para que pudieran desarrollarse estos fraccionamientos propuso la modificación de las normas que los regulan actualmente y establecer el marco de planeación previo al poblamiento.

Este tipo de producción de suelo urbano, coincide con los planteamientos que han propuesto otros urbanistas (Corral, 2000, Eibenschultz, 2001), y corresponde también a las políticas de suelo que en diversas épocas han aprobado excepcionalmente los gobiernos estatales como en:

Jalisco, Aguascalientes, Edo. De México y actualmente en Baja California Norte. Desde la experiencia de la empresa privada, se están promoviendo los primeros fraccionamientos progresivos en Jalisco, sin embargo el precio del lote que se oferta no es para la población de menores ingresos.

El sistema integral que propone Cortés, con nuevas formas jurídicas, el usufructo y la renta del suelo, el derecho de superficie y la asociación de agentes del mercado que en algunas ocasiones son divergentes en intereses, y que en otros países de economía más desarrollada se aplican. Avisarán que con un perfeccionamiento de su integración, las Inmobiliarias Ejidales, deben considerarse como parte de un modelo aplicable en nuestro contexto jurídico y económico. Y por último los Fraccionamientos Progresivos, sin los prejuicios políticos de que el gobierno fomente el precarismo, serían como lo proponen estos urbanistas, el tipo de fraccionamientos más idóneos para la producción actual del suelo urbano dirigidos al sector popular.

6.2. Una Reforma Urbana, Iracheta X., Alfonso, 1984 Sector Académico.

Las propuestas que plantea Iracheta (1984) en el documento publicado por la U.A.E.M. y el Colegio Mexiquense "Hacia la solución de los problemas del suelo" y que contiene un análisis extenso y profundo del tema, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, concluye con la exposición de estrategias políticas, instrumentos y líneas de acción que podrían consolidar como el lo denomina una "Reforma Urbana".

Dentro del ámbito y las circunstancias de la época de la investigación se reconoce "la imposibilidad que se puedan llegar a resolver los problemas sociales que implica la escasa disponibilidad de suelo urbano a bajo costo, para lo cual deben adoptarse medidas para un eficaz control de la especulación y acaparamiento del suelo, cuestión que a su vez requiere revisar el concepto de propiedad privada del suelo y asumir decisiones políticas dentro del marco constitucional vigente".

Considerando lo anterior propone tres conjuntos de acciones, instrumentos y políticas:

6.2.1.- Mayor intervención Estatal.

Dentro de este rubro se agrupan medidas que permitirían controlar y regular la distribución y consumo del suelo para limitar la especulación y acaparamiento y que el Gobierno actúe como principal ofertante del suelo a bajo costo. Propone la existencia de un plan de desarrollo metropolitano, sobre las bases de una participación popular, amplia y pluralista que considere las siguientes medidas:

- a. Control de la Tierra.- Que el sector público controle grandes extensiones de tierra urbanizada y estratégica.
- b. Expropiaciones y canje.- Para la obtención del control se propone los mecanismos de: expropiación, canje de tierra, aportaciones y compra; mediante un Organismo Estatal que intervenga, solamente en las superficies consideradas como estratégicas y necesarias.
- c. Normalización de reservas territoriales: Es necesario establecer las normas y procedimientos administrativos y legales para la obtención, manejo y utilización de las reservas territoriales considerando que: Es necesario dar congruencia a los objetivos, intereses y acciones correctas de los agentes participantes; La provisión oportuna; Crear un fondo de suelo; Un sistema de información y un tratamiento diferencial en el precio de las reservas para urbanización popular.
- d. Fraccionamiento Colectivo. Considerar el concepto de propiedades colectivas, como cooperativas y similares.
- e. Normas de urbanización y construcción popular. Considerando sus propias necesidades y circunstancias económicas actuales, se deben incluir y dar

coherencia a los siguientes elementos: Créditos baratos, Normas de construcción flexibles que permitan el crecimiento progresivo de viviendas, Estándares de urbanización acordes con las necesidades del consumo colectivo.

- f. Control y transferencia de la Plusvalía
- g. Aplicación del código penal.
- h. Mecanismos tributarios (Duros). Sobre tasando el incumplimiento en el uso del suelo y a los baldíos especulativos.
- i. Mecanismos de adquisición y financiamiento de tierra.

6.2.2.- Cambios de la Conceptualización.

Se incluyen medidas que rebasaban los esquemas de acción estratégica y operativa, pero que resultan posibles dentro del modelo sociopolítico del país y menciona que “la manifestación superior sería la reforma urbana integral, que permitirá un proyecto de desarrollo fincado en la justicia social y la estabilidad política”.

6.2.3. Nueva Concepción de la Propiedad Social

- a. Propiedad Privada: Sujeta a los lineamientos de planeación estatal y en sus procesos de distribución y consumo podría operar el mercado privado inmobiliario.
- b. Propiedad Popular o Social: estaría bajo estricto control estatal, sujeta a congelación de su valor y fuera del mercado de tierra.

6.2.4. Modalidades de propiedad

Se hace necesario rescatar y/o diseñar nuevas formas de apropiación y garantizar la estabilidad de sus pobladores mediante: La propiedad cooperativa, tierra en Renta ó Usufructo, Propiedad Privada Popular.- Operaciones de compra-venta solamente entre el Estado y el poblador; que se pueda heredar e intercambiar, Concesionar ó rentar para equipamientos.

6.2.5. Cambio a los mecanismos de regularización

6.2.6. Adecuar el Sistema Estatal de Planeación mediante criterios flexibles y adecuados, sistematizar y definir los planes y sus conceptos, eliminar duplicidades entre planes y declaratorias, integrar automáticamente a las reservas declaratorias.

6.2.7. Revisar leyes, reglamentos y bandos.

6.2.8. Reglas que eviten el acaparamiento de tierras.

6.2.9- Participación Popular.

El autor menciona que “ambos conjuntos de medidas mencionadas requieren de aceptación política, por lo que resulta insoslayable la autentica participación popular”, que implica una vasta gama de acciones, como ejemplo: reconocer los grupos y organizaciones, populares permitir la autogestión de los pobladores, definición Jurídica del “Poblador” promover el control que impida la irregularidad e ilegalidad, estructurar un Sistema de información.

6.3. Acción habitacional y vivienda popular, una respuesta del programa. Villavicencio, Judith 1991. Sector Gobierno Académico.

En esta propuesta la autora considera la participación del Estado, del sector privado y del sector popular. Intentando modificar las formas de participación que caracterizara a cada sector, planteando una estrategia parcialmente diferente.

Los problemas más importantes para la realización del programa que menciona son la obtención del suelo y la participación especulativa de las empresas constructoras.

El programa debe considerar como aspecto financiero fundamental la participación económica de los beneficiarios. El apoyo gubernamental deberá ser inversamente proporcional a la situación económica, personal ó familiar, y debe considerar los siguientes aspectos:

- 6.3.1.- Financiamiento. Ahorro previo: con rendimiento del mercado, flexible y diverso. Subsidio estatal: de amplio alcance, abierto, oportuno y proporcionalmente diferenciado. Apoyo crediticio: con recuperabilidad asegurada y complementario.
- 6.3.2.- Oferta. Diferenciada por nivel de necesidades. Participación de los interesados: Cooperativas ó Sociedades (Autogestiva). Independencia de tipo de financiamiento. Libertad de selección. Participación de promotores privados.
- 6.3.3.- Funcionamiento. Conformación de un organismo específico, con las funciones siguientes: Administración del subsidio, Captación del ahorro previo y la participación del Estado con aportación de recursos y normatividad de operación.

6.4.- Un Padrón de Intervenciones Públicas. Renard Vincente. 1991. Academia.

Partiendo de los conceptos que menciona en la introducción de la propuesta, que este tema plantea problemas de orden político, administrativo, legal y económico. Y define respecto a la naturaleza del problema que: la propiedad del suelo, privada o pública, otorga un poder que puede enfrentarse a otros poderes y contradecir los objetivos políticos generales. "Por lo que hay que introducir cambios en el sistema político, en el comportamiento de los actores. Y concluye que el comportamiento de los actores sobre el mercado de terrenos es cada día más parecido al de los inversionistas de la bolsa que están más atraídos por la plusvalía, que por el rendimiento anual".

Su propuesta contiene cuatro "herramientas" que pueden ser utilizadas para influir sobre el ordenamiento territorial y la gestión del suelo urbano.

- 6.4.1.-Derecho de Propiedad.- Separar la propiedad del suelo mismo y la propiedad del derecho de construir. Que incluya derechos y deberes, y que la plusvalía sea compartida entre el propietario y la sociedad.
- 6.4.2.-Planificación, Reglamentación y Zonificación. Es necesario un sistema de planificación que garantice la búsqueda de objetivos que no puedan ser alcanzados por los objetivos de mercado. Que sea positivo y estable con un proceso de actuación, un proyecto de financiamiento para su realización y su actualización periódica.
- 6.4.3.-Instrumentos Financieros, consistentes en: Tributación de la propiedad. (predial y plusvalías), como estímulo para utilizar el terreno de acuerdo a lo planificado, impuesto de Transferencia, subsidios cruzados y propiedad pública del suelo: Banco de Tierras.

El Banco de tierras tendrá como función la compra de terrenos mediante el derecho de preferencia, con reventa pronta como agente del mercado. Como una agencia independiente de los intereses políticos, vinculada a la planificación. Que cumpla las tareas de interés general vinculados al manejo de suelos: elaboración de normas y planificación, observación del mercado, tributación y posiblemente compra de terrenos a cuenta del Municipio.

Queda por inventar una "planificación social de mercado".

6.5.- Los Constructores de Vivienda en el periodo desde 1971 al 2000(Sector empresarial).

La industria de la construcción ha participado como tal durante el siglo pasado como un agente importante en la oferta de vivienda, en la primera mitad, como constructores de los fraccionamientos y colonias para los habitantes de ingresos menores, de las residencias y las viviendas solicitadas por la clase media posrevolucionaria. Y posteriormente de los primeros condominios y conjuntos habitacionales para los derechohabientes de las instituciones del Gobierno.

Con la aparición del fenómeno de la “explosión urbana” y el crecimiento de las colonias irregulares y las respuestas del Gobierno Mexicano y de las instituciones internacionales, se crea el sistema financiero para la vivienda, que por medio del FOVI inicio el otorgamiento de créditos para la construcción de la vivienda de interés social en la década de los 60’s. La CNIC toma conciencia de la oportunidad de otra fuente de trabajo y se inicia la formación de una nueva generación de constructores con especialización en ese rubro.

A partir de esa situación se inicia los seminarios y congresos que van otorgando mayor importancia a la preparación del gremio para responder al nuevo mercado. Así nace una organización para coordinar y representar sus intereses específicos y de las otras ramas industriales que participan en el proceso habitacional, denominada Centro Impulsor de la Habitación, A.C. en el año 1966 (CIHAC 1976)

En el año de 1971 se realiza el 8° Congreso en Monterrey, N.L., con el objetivo específico de revisar “la experiencia sobre vivienda de interés social en el área metropolitana de Monterrey” en el que se concluye que existe: “la necesidad de una participación mas activa en el problema de la vivienda”. En los congresos organizados por la CNIC, el tema de la atención a la construcción de vivienda de interés social va adquiriendo relevancia. (CNIC,1971)

A continuación se presenta una síntesis de las principales propuestas de los constructores y los participantes en los Congresos organizados por la CNIC.

6.5.1.-México necesita implementar una política de vivienda en la que se produzcan del orden del uno por ciento de unidades respecto a la población existente (indicador de la ONU), para que no siga el deterioro del medio ambiente, detener el déficit y reponer el parque existente (CIHAC, 1972)

6.5.2.- Es urgente abaratar el precio de los terrenos, evitando la especulación desmedida e incontrolada especialmente en las metrópolis, combatir la inflación de precios en el ramo de materiales, la exigencia de establecer un salario mínimo, las tasas de financiamiento elevadas que encarecen la producción y que reducen la capacidad de pago de los usuarios y los tipos de vivienda (créditos) inadecuadas a la capacidad de pago de los demandantes (CNIC, 1971).

6.5.3- En la Primera Reunión Nacional de Vivienda, celebrada en 1996, en Pachuca, Hgo. respecto a la oferta de suelo se concluyó lo siguiente:

- Se enfatizó la necesidad de una efectiva planeación urbana articulada y realista, que permita el aprovechamiento de la infraestructura y el equipamiento, la constitución de reservas territoriales principalmente para viviendas de interés social.
- Es urgente impulsar las medidas que impidan la incorporación de suelo ejidal y comunal, que promueve la CORETT con su programa PISO, con formulas que permitan la asociación entre promotores y ejidatarios.
- Se recomienda la necesidad de lograr el consenso nacional sobre una política que considere el ahorro y el esfuerzo social apoyado con subsidios directos y que facilite la participación privada, como la Corporación Habitacional Chilena.

- Se consideró importante reiniciar las subastas de créditos para vivienda, para fomentar la oferta por los trabajadores de menos de 3 VSM de ingreso y continuar con la desincorporación de la reserva territorial del INFONAVIT.
- El apoyo a la factibilidad del programa “ Llave en mano” implementado por el FONHAPO, para el financiamiento de la vivienda para los beneficiarios que tienen ingresos inferiores a 3 v.s.m.

6.5.4.-En el año 2000 que ocurrió la transición en el gobierno del país por otro partido, se celebró la Reunión Nacional de Vivienda con Sentido Social, en el que se presentaron las siguientes propuestas respecto a los temas suelo habitacional para la vivienda popular y social:

- Para cumplir con el programa propuesto de 750,000 viviendas que atienda a todos los sectores es necesario un subsidio de 25,000 millones de pesos para la producción de 325,000 viviendas.
- Es necesario contar con la participación de BANOBRAS para un programa que permita un adecuado financiamiento de infraestructura.
- Relativo a las reglas de crédito del INFONAVIT se consideró necesario revisar los criterios de selección para aumentar la cobertura del segmento con ingresos menores a 3 v.s.m, y así ampliar la demanda real.
- En relación a las estructuras financieras se propuso la emisión de un bono para adquisición de tierras, como variante del fideicomiso de bienes raíces que se utiliza en E.U. para desarrollar grandes extensiones de tierra y generar economías de escala.
- Crear fideicomisos con la participación de los municipios, BANOBRAS y los constructores, para adquirir y desarrollar reservas territoriales.
- Atender la necesidad de crear institutos de planeación municipal, con características similares al de Cd. Juárez con autonomía presupuestal, con participación de todos los sectores y actores que participan en el desarrollo urbano y los programas básicos de vivienda.
- Se propuso un sistema de financiamiento integrado por tres subsistemas: El primero con la participación de los organismos estatales de vivienda, el grupo de organismos populares de ahorro y las cooperativas para actuar en las 380 ciudades pequeñas mediante la oferta de lotes con servicios, casas crecientes y fraccionamientos progresivos. Mediante el esquema de fideicomisos como el mencionado anteriormente. El segundo consistente en la bursatilización de la cartera de los Institutos de Vivienda y el cofinanciamiento con las instituciones bancarias y financieras para ampliar el espectro de la oferta de créditos hacia los sectores de ingresos menores, que se han dejado de atender. Y un tercero, para que la banca privada canalice sus créditos para la atención básicamente a la vivienda media y residencial.

6.6.- Los Macro desarrollos. Ramírez Favela, Eduardo; 2000. Sector Empresarial.

La propuesta de Ramírez(2000), fue presentada en el simposio sobre “Políticas e Instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres, por medio de la recuperación de plusvalías”, celebrado en 1999. Está sustentada en experiencias que el autor ha tenido como Director General de su empresa consultora, en casos que se han desarrollado para obtener la incorporación de suelo para diversos estratos económicos demandantes.

Incorpora tres conceptos: el fideicomiso privado, la captura de plusvalías y el subsidio cruzado, como elementos que actuando en el modelo permiten según su experiencia varios objetivos: tierra para diversos grupos de la población, un crecimiento ordenado, seguridad jurídica para los agentes participantes y recursos financieros para la operación de los proyectos.

El autor parte de antecedentes y supuestos que plantea previamente y de hechos que otros investigadores han expuesto y comprobado: El sistema tiene que hacerle competencia al mercado informal ya que; no existen recursos para financiar suelo para los “pobres”; la oferta de suelo para el sector de ingresos menores a 4 v.s.m., no es un negocio atractivo para promotores privados, ni para los ejidatarios, y que sea permitido ofertar oficialmente lotes sin servicios.

El modelo requiere que se cumplan entre otras las condiciones siguientes: una superficie mínima de 500 has., que sean de características agropecuarias similares y que sea “racionalmente equilibrado” con usos de suelo heterogéneos.

En cuanto a la captura de las plusvalías, se realizaría en tres etapas: al cambio de régimen de propiedad, a la asignación de uso del suelo con densidad económica y cuando se otorgue la factibilidad de servicios. Partiendo de lo anterior se pueden aprovechar las plusvalías de un plan integral que podría operarse mediante un fideicomiso privado, con la intervención de los tres ámbitos de gobierno para garantizar la seguridad jurídica de uso del suelo, la promoción del proyecto, la obtención de licencias y asegurar la dotación de los servicios.

El fideicomiso privado tendría como características principales considerar el precio de la tierra en breña con un valor homogéneo y que el proyecto tuviera un valor integral. El precio de venta sería al “máximo que acepten los proyectos puntuales” y que permitan financiar otros usos como los ecológicos y de terrenos destinados a los pobres. El gobierno intervendría como aval ante las instituciones financieras y como gestor para resolver la inversión pública o privada de las “vialidades de acceso”. La venta de los terrenos se haría a los desarrolladores, a los precios de los proyectos puntuales. Intervendrían en el fideicomiso en un comité técnico integrado por las autoridades estatales ó municipales, los propietarios de los terrenos y los desarrolladores, todos en igualdad de circunstancias. Finaliza el documento con la afirmación de que “Esto puede ser, porque ya ha sido y está siendo”.

6.7.- El Consejo Empresarial para el Desarrollo Inmobiliario y la Vivienda. 1999. (Sector Empresarial).

El Consejo Empresarial para el Desarrollo Inmobiliario y la Vivienda (CEDIV 2000), que agrupa a las organizaciones de la cúpula empresarial: COPARMEX, CANACO, CONCAMIN, al CIHAC, la CMIC, la AMPI, la Asociación de Notarios, PROVIVAC y algunas que eventualmente participan: “es la organización que emite las recomendaciones, propone las políticas e instrumentos que se integrarían a la política de vivienda del Estado”.

6.7.1.-En el año de 1999 se presentó una propuesta inicial a los candidatos a la presidencia de la República con la finalidad de incorporarse al plan de gobierno y que se sintetiza en los siguientes temas:

- Crear un sistema nacional de ahorro para integrar enganches que otorgue rendimientos reales, sea flexible y seguro, incorpore al mercado informal y convierta en sujetos de crédito a más demandantes.
- Establecer un sistema permanente y generalizado de subsidios para los más necesitados.
- Crear el mercado integrado de vivienda de interés social, para adecuar la oferta a la demanda.
- Crear un mercado secundario de hipotecas, para incorporar recursos de largo plazo al financiamiento habitacional.
- Establecer una política de desarrollo urbano sustentable, con visión de largo plazo, congruente con el crecimiento económico y demográfico de las ciudades, en materia de planeación urbana e infraestructura, impacto ambiental y suelo, contemplando la incorporación del ejido urbano.
- Establecer una política de largo plazo en materia de vivienda y desarrollo urbano sustentable y con visión prospectiva.

Con relación a la oferta de suelo y creación de reservas territoriales en el documento se presentan las siguientes propuestas:

- Oferta de lotes con servicios y pie de casa.
- Constituir reservas territoriales de origen ejidal, públicas y privadas, para el crecimiento acordes con los planes de desarrollo sustentable.
- Desalentar, con la fuerza de la ley y la oferta, los asentamientos irregulares.
- Concluir el proceso de regularización de asentamientos en suelos aptos.
- Promover suelo a través de los institutos locales de vivienda.
- Incorporar al suelo urbano de origen ejidal o comunal con el establecimiento y desarrollo del "Programa Piso". Promover la asociación de promotores privados con los núcleos municipales, con el apoyo de la CORETT y FINONAFE.
- Reciclamiento de suelo en zonas centrales.
- Estimular el aprovechamiento de terrenos baldíos.
- Seguridad jurídica en materia de suelo.
- Adecuación de las leyes de desarrollo urbano y de la Reforma Agraria.
- Actualizar y modernizar catastros y registros públicos para optimizar la recaudación predial.
- Estimular los fraccionamientos progresivos.

6.8. El Desafío: Ofrecer Vivienda para todos los Mexicanos. Torres Padilla Jesús H. Lic. 2003. (Sector Empresarial)

En la ponencia presentada por Torres (2003) en la Reunión Nacional de Vivienda de la CMIC, del año 2003; expone una propuesta para atender la oferta de suelo urbano principalmente para la población de menores ingresos; en la cual menciona que: "Existe en esa forma de propiedad (Social), una enorme posibilidad para constituir reserva territorial, destinada a la construcción de vivienda para todos los segmentos sociales. Lo que se requiere son programas de ordenamiento territorial, desincorporación del suelo social a través de procesos de desregularización y simplificación administrativa, que inhiben la inversión privada o pública en proyectos inmobiliarios. Es indispensable promover políticas públicas que orienten la incorporación de suelo para esos fines, que son de inminente interés público en el que participen gobierno y sociedad"

Las cuales comprenderán entre otras las siguientes propuestas:

- Establecer programas de incorporación de suelo al desarrollo urbano que eliminen la especulación y el intermediarismo que encarecen el suelo en beneficio de los especuladores
- Fomentar la constitución de sociedades de desarrollos mercantiles o civiles, con la participación de los titulares de la tierra y los desarrolladores inmobiliarios, en términos de equidad y beneficio común para ambas partes y representen una alternativa a las inmobiliarias ejidales existentes.
- Abatir costos en la habilitación de tierra con servicios para la vivienda económica (hasta 3 vsm) de nuestro país, celebrando convenios marco de colaboración entre el estado en sus tres niveles y la CMIC en donde los primeros se conviertan en facilitadores inmobiliarios, subsidiando y aportando hasta donde la ley les permite: licencias, permisos, autorizaciones, derechos por conexión a redes de servicios, uso de suelo, para fraccionamientos sociales. A cambio de que se genere una oferta de suelo urbanizado a precios reducidos que son materia prima para vivienda económica.
- Generar políticas públicas que estimulen la financiación en infraestructura básica de servicios por parte de la banca de desarrollo a particulares organizados y promovidos por el estado a través de "sociedades de desarrollo inmobiliario" en áreas donde previamente se hayan determinado planes maestros que regulen y ordenen el crecimiento; utilizado como garantía la plusvalía inmobiliaria resultante.

- Implementar políticas públicas de financiación para el desarrollo y adquisición de lotes con servicios.
- La vivienda se ha manejado operativa y financieramente como un producto único, siendo que tiene dos componentes distintos como son el lote servido y la edificación, es importante que se tenga la alternativa de resolver en forma independiente estos dos elementos, cuando menos en la referente a vivienda económica.
- Crear consejos ciudadanos de desarrollo urbano y vivienda con composición mixta donde participen los actores del sector (incluyendo los 3 órdenes de gobierno), los cuales en concordancia con la normatividad vigente pero considerando el interés público autoricen los planes maestros (regionales).
- Incorporar la afirmativa ficta para aplicarse en la gestión de la autorización del procedimiento de autorización de fraccionamientos.
- Reformar el marco jurídico que regula la adopción del dominio pleno en el caso de la propiedad social, para propiciar procedimientos más ágiles y simplificados.

6.9.-Políticas e Instrumentos del Suelo. SEDESOL –Col. Mexiquense.2004. Sector Gobierno.

Estas propuestas fueron presentadas en un documento que forma parte del proyecto denominado “Políticas e Instrumentos del Suelo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda”, por el Colegio Mexiquense y la SEDESOL, en Marzo de 2004, las propuestas están sintetizadas en los siguientes temas:

- Producción del suelo servido barato, mediante la ampliación de la demanda solvente mediante el ahorro previo, el subsidio al frente y el crédito hipotecario. E l abaratamiento de la oferta, incorporando tierra al desarrollo urbano.
- Incorporación de tierra al desarrollo urbano, la captura de plusvalías, la promoción de macrodesarrollos y racionalización de la expansión urbana y la actualización de la normatividad vigente.
- Combate a la irregularidad, reorientando la acción regularizadora gubernamental. Atribución de los gobiernos locales, sustentarse en acuerdo de voluntades, erradicar la practica del doble pago. La aplicación de la Ley. Sancionar con rigor las conductas más negativas y la reconversión de CORETT.
- Organización comunitaria.

El documento plantea en la introducción que para “reorientar la acción gubernamental y avanzar en forma efectiva en el combate a la informalidad, de forma que puedan alcanzarse los objetivos en materia de suelo, debe reconceptualizarse el problema, asumiendo con decisión política una serie de determinaciones, sin temor a los prejuicios e intereses económicos y políticos que en el pasado coartaron los esfuerzos gubernamentales en la materia. “Para tal objetivo se planteó que es necesario la operación de un mercado legal del suelo popular, coordinado y concertado por el Gobierno, con actuación en forma directa y supletoria ante la ausencia de agentes económicos y sociales”.

6.10- Política Federal Articulada. Morales S, Carlos Arq. UNAM; Lincoln Institute 2004. (Sector Académico).

En el documento preparado por Morales (2004) para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, denominado “Propuesta de Política Federal articulada sobre suelo urbano para México”, plantea la necesidad de invertir el proceso para la incorporación del suelo al crecimiento urbano, mediante las tres políticas siguientes:

6.10.1.- Propiciar oferta.

La propuesta debe cumplir con los tres eventos en una secuencia rigurosa, en ella se incorporan parámetros concretos para medir los efectos de su aplicación, los responsables de su aplicación serían los gobiernos municipales. Y propone se evalúen los resultados en función de logros en los precios de oferta de suelo y los beneficios que se obtengan en la economía urbana. Para esta oferta sería necesario: aplicar un gravamen alto al suelo con la finalidad de reducir su precio, convirtiendo al gobierno en “socio silencioso” para conducir las plusvalías. La meta sería obtener un 2% del valor potencial del suelo por concepto de gravámenes a la propiedad raíz. Propone adicionalmente una serie de medidas impositivas, cambios en los sistemas catastrales, en la autorización de licencias y en la de administración y cobranza. En cuanto a los apoyos del Gobierno Federal los cambios serían en el sentido de aplicar auditorías al Art.115 Constitucional para que la valuación catastral se efectúe a precios comerciales, eliminar las exenciones a la tierra ejidal, y mayores participaciones en función del alcance de las metas.

Otra medida sería el incremento a las normas de reglamentación para los fraccionamientos, incrementando las áreas de donación y equipamiento del 15% actual promedio hasta un 30%, y el tamaño de lote a 120m². Adicionalmente el Gobierno local deberá aumentar la penalización al fraccionamiento clandestino ejidal. El gobierno federal apoyaría con la reforma a las Leyes para agregar la asociación obligatoria de propietarios.

Y por último exigir el desarrollo de polígonos de tierra en plazos establecidos por los planes urbanos, con la finalidad de evitar la especulación desaforada y las presiones para el cambio de zonificación. El periodo propuesto sería para atender el crecimiento urbano enfocado en 3 años.

El municipio o gobierno local deberá planear y administrar estos polígonos así como licitar entre los desarrolladores los derechos de construcción. Para medir esta política propone establecer un precio máximo del suelo peri-urbano en breña, un precio máximo para el terreno urbanizado a precios residuales y variables por “tipos de vivienda y ciudades”.

6.10.2.- Fortalecer la demanda.

En segunda instancia y para fortalecer la demanda, se centra especialmente en el aumento de la capacidad de pago de las familias pobres mediante el subsidio de la adquisición de las viviendas concentradas en un fondo único. Contemplando el ahorro previo y el crédito para los adquirentes finales. Propone la concentración de subsidios en las tres primeras ciudades que cumplan con la primera política y el otorgamiento gradual a las siguientes. Y flexibilizar las normas de gestión manteniendo las que aseguran una mayor calidad; entre otras la introducción progresiva de urbanización y edificación y la simplificación de los trámites de licencias; el gobierno federal condicionaría los subsidios como estímulo.

6.10.3.- Regularización de la tenencia.

Por último y ya logrado lo anterior se procederá a reanudar la regularización de la tenencia de la tierra progresivamente mediante un registro de posesión, después un arrendamiento y al final la titulación. En una acción posterior se procederá al mejoramiento progresivo en el barrio y en el lote.

Esta propuesta es un documento que sintetiza algunas de los principales conceptos sobre el tema que contempla integralmente a los diversos actores y las políticas que se han expuesto, en la búsqueda que esta administración está realizando para tratar de resolver el problema del suelo para la vivienda popular, en él destacan los siguientes conceptos:

- La temporabilidad de los planes y polígonos.
- La secuencia obligatoria de las políticas y acciones.
- El establecimiento de parámetros y metas para la evaluación.
- La definición de la participación de los agentes del gobierno y privados, con un sistema integral de administración del suelo, la graduación de los subsidios y el aumento de la capacidad económica del municipio mediante la tributación fuerte.

6.11.- El Marco Macroeconómico y las Perspectivas de Financiamiento. Zepeda M. Manuel 2005. (Sector Empresarial).

En el artículo publicado en la revista de la CMIC, Zepeda plantea una propuesta que básicamente se enfoca al financiamiento del suelo, en el que considera algunos instrumentos de carácter fiscal, otros relativos a la aplicación de políticas y normas de planeación urbana y por último los instrumentos netamente financieros que es necesario desarrollar, ya que el concepto de autofinanciamiento del suelo para la vivienda y para los municipios, son los instrumentos que se requieren considerando el entorno económico de la mayoría de los municipios.

Considera que los problemas relativos al suelo para la vivienda derivan entre otros de estas tres situaciones:

- Ley Agraria incongruente que permite a la Asamblea ejidal, la facultad de definir la ubicación del Centro de población y determinar el plan de desarrollo urbano
- Se favorece la especulación de las tierras ejidales con vocación urbana, ya que no pagan impuesto predial ni el ISR
- Proceso para el certificado de propiedad, sumamente tortuoso.

Para afrontar los problemas anteriores, el autor propone los siguientes instrumentos y políticas:

a.- Fiscales.

- Predial Fuerte. El impuesto predial debe reflejar en forma permanente, el aumento en el valor de los terrenos por el crecimiento de la ciudad y la mejora en la infraestructura de la zona (Plusvalías).
- Condicionamiento. Que el gobierno Federal condicione la entrega de participaciones en impuestos federales o que los municipios cobren adecuadamente el predial y el agua: el municipio debe ser sujeto de obligaciones para recibir recursos federales.
- Baldíos. Impuesto Predial alto sobre los terrenos urbanos baldíos y que aumente en forma progresiva.
- Que el municipio tenga una recaudación alta y deje de depender del ISAI (que frena la rotación del mercado inmobiliario)
- Plusvalías. La generación de plusvalías como consecuencia del proceso de planeación no se capta con la oportunidad y en la cuantía potencial. En los estados de la Republica que se aplica y que esta normada es muy baja o no esta contabilizada como ingreso a diferencia de otros países, donde representa un importe considerable en los ingresos por conceptos de impuestos inmobiliario.

b.- Planeación urbana.

- Densidad. La densidad de todos los predios debe ser la requerida para que los constructores puedan desarrollar vivienda económica y solo se requiera solicitud para bajar la densidad.
- Coordinación. Mejor coordinación para la construcción de infraestructura, regresar a la concentración de funciones con la antigua SAHOP: asentamientos humanos, recursos hidráulicos y obras públicas.
- Bonos Municipales. Que BANOBRAS detone mediante garantías sobre créditos bancarios o sobre emisiones de deuda el mercado de bonos municipales.

c.- Financiamiento

- Subsidio. Destinar de 10 a 20 mil millones de pesos de subsidio al frente para 200,000 créditos.
- Autofinanciable. Obtener de los propios impuestos de la vivienda el importe de los subsidios.
- La construcción programada de 750,000 viviendas anuales, representa una inversión de 164,500 millones de pesos y que partiendo de que la producción de vivienda genera un 18% de impuestos. La cantidad requerida para la adquisición de suelo sería

de un monto similar a ese porcentaje. Y el subsidio requerido para el financiamiento de suelo e infraestructura para la vivienda popular sería del orden del 3.16% (consultar anexo), la propuesta del autor es viable, siempre y cuando se de la condición del cobro de los impuestos generados.

- Bonos Municipales. Menciona como una de las formas para la obtención de recursos para el municipio, la emisión de Bonos, que se podrían originar en BANOBRAS detonándolos mediante las garantías que sobre créditos bancarios o sobre emisiones de deuda, con lo cual se ampliaría el mercado de bonos municipales.

6.12. Conclusiones.

Las propuestas conceptuales y las derivadas de experiencias de los autores, hasta aquí reseñadas no pretenden ser un estado del arte, completo y exhaustivo de lo publicado en México sobre el tema en estudio, ni se desea incluir estudios presentados por instituciones o autores que han vivido la diversidad de nuestros sistemas políticos, de posesión del suelo, de los resultados de una revolución de origen agrarista y de una economía con desproporciones únicas en el mundo.

Se pretende que esta selección de autores representativos de los agentes que han realizado propuestas para colaborar en la solución a una oferta de suelo para la producción de la vivienda popular y social, integre un marco teórico suficiente para la propuesta final del presente trabajo. Los conceptos reseñados se pueden agrupar en los factores o temas siguientes: políticos, planeación urbana, financieros y económicos, fiscales, jurídicos administración, tecnológicos y de la demanda demográfica. Todos los autores coinciden en la posibilidad de una solución a la producción del suelo para la población de menores recursos, por lo que en ellos sustentamos la siguiente hipótesis.

CAPITULO II. H I P O T E S I S G E N E R A L.

Para sustentar la hipótesis se considera en primera instancia el aspecto demográfico ya que el crecimiento de la población hacia el año 2040 tendrá menores tasas de crecimiento, tendría un periodo de máxima demanda en las dos próximas décadas. Paulatinamente se ira envejeciendo, y se continuará reduciendo el tamaño de la familia. Como consecuencia la velocidad de demanda tenderá a disminuir paulatinamente y la tipología de vivienda irá cambiando en superficie y en el programa arquitectónico. La edad de la población censada en el año 2000, provocara un periodo de máxima demanda en los primeros 20 años del siglo XXI.

Las proyecciones económicas consideradas para el desarrollo de este trabajo en una tendencia media, prevén un crecimiento moderado de la economía de alrededor de un 3% anual, lo cual no permitiría expectativas de altas cifras de producción de vivienda popular para la atención de toda la demanda potencial de habitación, por lo cual es necesario considerar esquemas económicos que otorguen posibilidades de crear un sistema de vivienda para los sectores de menores ingresos y de la economía informal que continuarán representando un alto porcentaje de la población productiva futura.

Se plantea en la hipótesis la necesidad de establecer una nueva política de Estado que considere su intervención directa en la oferta de suelo, ya que los ejemplos internacionales así lo ratifican, que incluya a todos los estratos que requieren de una mayor participación de la riqueza generada por la Nación. Considerando que la política de tendencia neoliberal que establece al mercado como la única vía para solventar las necesidades de las mayorías y que no ha resuelto esta carencia. Así como en el pasado una política de intervención parcial y extemporánea del gobierno, tampoco la resolvió.

Será factible continuar abatiendo el déficit y el rezago de viviendas como a sucedido en el periodo de la última década del siglo pasado, según lo reportan los resultados del Censo 2005 y como seguramente serán las cifras del censo en el 2010; por la intensa actividad viviendista que el sector empresarial ha tenido durante este primer lustro. Como también se reportará la permanencia del rezago habitacional y los asentamientos populares por la carencia de políticas de Estado de oferta de suelo con las características que se requieren, así como la ausencia de programas de regeneración urbana y de renovación habitacional. La participación solamente del mercado de vivienda no será suficiente para atender la demanda de habitación popular y de los sectores de la economía informal que crecen a mayor velocidad que los sistemas institucionales.

Se menciona en la hipótesis la necesidad de que la oferta de suelo se instrumente en las localidades previamente planeadas, por los fenómenos que se han presentado de crecimiento de los vacíos intraurbanos y la disminución de la densidad como consecuencia; o la oferta concentrada en metrópolis, que mas obedece a intereses de grupos económicos, a oportunidades de transacciones ilícitas o de objetivos políticos ajenos al desarrollo sustentable de las ciudades. O contradictoriamente la carencia de oferta de suelo en ciudades con altas tasas de crecimiento de la mancha urbana, como sucede en el centro del País.

La oportunidad de la oferta puede ser consecuencia de la implementación de sistemas y procesos operativos que permitan programas con tiempos de operación necesarios para evitar la irregularidad, ya que por la corrupción y los excesivos tiempos para la incorporación del suelo social al crecimiento urbano. Actualmente la oferta se presenta posteriormente al inicio de los procesos de asentamientos irregulares, las manipulaciones con intereses políticos y la regularización posterior a costos superiores que una oferta oportuna.

Otra característica que se presenta frecuentemente en las modalidades actuales ha sido la urbanización promovida por el Gobierno o por empresas inmobiliarias, en zonas cuyo uso de suelo es inadecuado o incompatible con el habitacional, por razones similares a las mencionadas anteriormente. O la ubicación de conjuntos habitacionales alejados de las manchas urbanas que por carencia de una planeación eficiente y por la necesidad de los desarrolladores para ajustarse a los montos de crédito de los demandantes de menores ingresos, adquieren suelo barato sin infraestructura suficiente y lejana de los servicios necesarios.

La existencia en décadas anteriores de un mercado del suelo social ilegal, propiciado por la complejidad del marco jurídico que solo autorizaba al presidente de la República para realizar la expropiación de la tierra ejidal y que sin embargo con la complacencia del gobierno, las ciudades se han extendido en un 60% en tierras con tenencia del suelo ilegal y sin seguridad jurídica, que permitiera la operación hipotecaria del capital ahorrado en estos fraccionamientos populares. O la existencia actual de un nuevo mercado de suelo con procesos incompletos de incorporación que han generado otro modelo que no cumple cabalmente con la Ley Agraria y que se incorporan al mercado inmobiliario con la aceptación de algunas autoridades.

Se ha demostrado que la seguridad jurídica en la tenencia y en las operaciones de compra-venta del suelo, en el cumplimiento de las leyes y reglamentos de los usos y destinos del suelo, fomenta la inversión y la captura de plusvalías en el ramo inmobiliario.

El precio del suelo había sido el principal obstáculo para la adquisición del suelo regular y legal para la población insolvente y el Gobierno. Y que conjuntamente con los sistemas y costos financieros que han sido ajenos a la necesidad de este sector de la población, generan un sistema de valores del suelo incompatibles con la realidad económica del país. Recientemente como expectativa de los cambios de las Leyes para la incorporación del suelo social al mercado inmobiliario se presumía que la oferta sería con valores menores por la cantidad y el origen de la tierra ofertada. Los resultados son diferentes ya que en la mayoría de las operaciones realizadas se vende a precios superiores que el suelo de propiedad particular. Lo cual no resuelve el problema.

El suelo representa el menor valor de los insumos en la estructura urbana y en la producción de la vivienda, su costo fluctúa en el 15% en promedio nacional del valor de venta de un inmueble habitacional. Por su menor proporción en la inversión, es el instrumento más eficiente para un desarrollo urbano sustentable. En su misma nominación "bien raíz" esta implícito el carácter que propicia una consecuencia de garantía para generar los créditos para el proceso de financiamiento a la construcción de vivienda.

Los supuestos anteriores, nos conducen a proponer la siguiente

H I P O T E S I S

ES FACTIBLE UN DESARROLLO URBANO EQUITATIVO Y SUSTENTABLE, QUE PROPICIE CIUDADES FUTURAS EFICIENTES Y HUMANAS. SI SE ESTABLECE UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE CONSIDERE EN PRIMERA INSTANCIA AL SUELO COMO RECURSO BÁSICO Y ESTRATÉGICO, PARA FOMENTAR MERCADOS INMOBILIARIOS QUE ACTÚEN DENTRO DE UN MARCO DE PLANEACIÓN URBANA, CON SEGURIDAD JURÍDICA Y DENTRO DE UNA ESTRICTA CONSIDERACIÓN AL ESTADO DE DERECHO DE LAS FORMAS DE PROPIEDAD QUE SE ESTABLEZCAN; Y REGIDO POR LAS MEDIDAS DE ADMINISTRACIÓN PARA UNA OPERACION REGISTRAL Y FISCAL EFICIENTE Y PROMOTORA DE LA INVERSIÓN, QUE PRODUZCAN LA OFERTA SUFICIENTE Y OPORTUNA QUE REQUIERE PRIMORDIALMENTE LA DEMANDA MAYORITARIA.

CAPITULO III. EL PROBLEMA HABITACIONAL.

1. DEFICIT Y REZAGO HABITACIONAL.

Transcurridos 75 años de la publicación de leyes y el establecimiento de políticas urbanas y de vivienda por las instituciones del Gobierno; del inicio de estudios e investigaciones realizadas por destacados especialistas, no se ha considerado todavía al suelo en su verdadero valor estratégico y fundamental para el desarrollo urbano, desde la terminación del movimiento revolucionario que pretendió una transformación en el país considerando la tierra como recurso básico para el desarrollo y la vivienda como necesidad primaria por atender. La satisfacción de ambas aspiraciones siguen latentes.

El fenómeno que se inicia en los años cuarenta del siglo pasado, con el acelerado crecimiento urbano del país, de características similares en la mayoría de las ciudades latinoamericanas y algunos de los países en desarrollo y con especificidades en México derivadas de la propiedad social del suelo. Se manifiesta en dos aspectos: el déficit en la oferta de vivienda para los estratos de la población de menores ingresos, el crecimiento continuo de las urbanizaciones populares y un sistema urbano ineficiente.

A un plazo de tres décadas de publicada la L.G.A.H. que pretendía ordenar las ciudades y durante las cuatro centurias de la historia de México se ha conformado un peculiar mosaico de formas de posesión de la tierra.

Transcurridas dos décadas de la modificación realizada a la Constitución, que otorgó al municipio la facultad para el control del desarrollo urbano y la creación de reservas territoriales, la mayoría de ellos no han tenido los recursos, ni la capacidad suficiente para la implementación de éstos mandatos.

A una década de la modificación a la Constitución para incorporar el suelo social con nuevas modalidades al crecimiento urbano, el problema subsiste y en algunas regiones se incrementa.

Al inicio del siglo la administración menciona en el Programa Sectorial de Vivienda (SEDESOL 2001-2006) que “el principal problema en torno al suelo urbano es una oferta insuficiente e inadecuada para satisfacer la gran demanda existente”. En cuanto al déficit de vivienda “ se estima en una cantidad de 3,500,000 de casas, que será necesario sustituir, ampliar o reparar así como la construcción de 756,000 viviendas nuevas”, contra las 250,000 que se construyen actualmente

Referente a la etiología del fenómeno descrito, existen aportaciones de diversa orientación del pensamiento que nos refieren hacia algunas características comunes de carácter polivalente, como son todos los procesos urbanos en países con economías subdesarrolladas y tal vez algunas específicamente para México.

El déficit de la vivienda que se ha presentado en la mayoría de los países en vías de desarrollo, tiene una causa común que es la falta de capacidad económica de la población, problema estructural que ha tenido soluciones exitosas en pocos países y en el caso de México en escasas ciudades. Este déficit tiene un escenario común y es el crecimiento de la mancha urbana sobre terrenos inapropiados, sin la infraestructura suficiente para la dotación de los servicios requeridos para vivienda saludable.

Sin embargo para la posición de la economía mexicana que por su tamaño ocupaba en el año 2000 el décimo lugar en el mundo y el ingreso per cápita promedio, los índices de los rezagos y el déficit de las viviendas no son correspondientes. Los nuestros son mas altos que en otros países con economías de menor dimensión y mas bien corresponden al producto por habitante, que es de los menores de OCDE a la inequitativa distribución del ingreso, a una productividad desigual de las entidades independiente de sus recursos naturales y la pobreza extrema que vive un 40% de la población.

El déficit y el rezago que ha permanecido durante 60 años en la historia de nuestro país, definen cuantitativamente el problema del suelo y la vivienda urbana.

2. EL PROBLEMA DEL MERCADO DEL SUELO HABITACIONAL URBANO.

A continuación se mencionan en orden cronológico algunas de las opiniones de especialistas e instituciones que mencionan las principales características y causan que contiene y define el problema de la oferta de suelo para el crecimiento de las ciudades y la producción de casas:

COPLAMAR(1982).- El desarrollo no planeado de las áreas urbanas y la especulación del suelo conduce a un uso ineficiente de la tierra urbana y a la urbanización de la tierra agrícola.

Los reglamentos del uso del suelo son demasiado débiles como para cambiar decisivamente el papel dominante del mercado privado de tierra. Por lo tanto, la capacidad financiera para pagar los precios más altos es el factor determinante de los precios y de la distribución de la tierra.

Son muchos los factores que afectan los precios de la tierra, pero uno de ellos es la falta de mecanismos de control de la especulación, lo que deja sin acceso al suelo urbano una gran parte de la población.

IRACHETA(1984).- Creciente ineficiencia estatal para resolver la irregularidad en la tenencia de la tierra lo cual, aunado a la ausencia de medidas para controlar el mercado privado del suelo urbano, tiende a conformar un proceso circular y acumulativo, en cual el funcionamiento del mercado del suelo urbano, e incluso las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, segregan cada vez mayor población, generando nuevos problemas de irregularidad.

Programa Nacional de Vivienda (1990).- Prevalece el círculo vicioso de la invasión-regularización, la irregularidad de la tenencia en terrenos ejidales, continua en aumento, a la vez que el propio proceso de regularización no se ha podido articular con la dotación de servicios públicos básicos.

Jiménez, H. (2000). Resulta claro que el mercado informal se expande porque existen causas estructurales que lo permiten, como la desigual distribución de la riqueza y que tienen relación directa con la posesión de la tierra.

El mercado informal del suelo ha servido como "válvula de escape" a las restricciones económicas y al deterioro de la calidad de vida de la población.

Seyde, Menéndez F. (2000).- La falta de seguridad jurídica de los colonos, el despojo sistemático de los campesinos y la generación de una elaborada red de intereses económicos y políticos ligados a la expansión de asentamientos irregulares, son los aspectos medulares de una situación problemática reciente cuya atención provoca, a partir de la década de los setenta, el surgimiento de una vertiente específica de política pública.

Rebora, T. A. (2000).- La informalidad en el poblamiento o el precarismo desde una perspectiva estructural, se gesta en la incapacidad de las mayorías para adquirir legalmente un lote donde edificar su vivienda, dado su ingreso y calidad laboral.

SEDESOL Y COL. MEXIQUENSE (2003). La falta de políticas eficaces y transparentes que equilibren los intereses de propietarios, desarrolladores y la comunidad, en la producción, aprovechamiento y disposición del suelo urbano servido con infraestructura y servicios, es uno de los factores básicos que impide el desarrollo sostenido, incluyente y sustentable de nuestras ciudades, en complemento el déficit creciente se está convirtiendo en obstáculo para la producción de vivienda.

En resumen las características de la administración del mercado del suelo han propiciado el crecimiento de áreas y estructuras de las ciudades con algunas características negativas para el medio ambiente y el ser humano, principalmente en la estructura habitacional que aloja a la población de menores recursos económicos y políticos, por estas consecuencias y efectos se le puede denominar como “problema” .

3. EL PROBLEMA DE VIVIENDA.

Este tema ha sido planteado por diversos autores e instituciones mexicanas con los enfoques siguientes:

Abrahams, Charles, (1967).- “El problema se complica, además por el hecho de que la gente ha estado fluyendo a las ciudades con rapidez mucho mayor que la que tiene las industrias nacientes para absorberla. Se calcula que entre 1960 y 1970 se trasladaron doscientos millones de personas a las ciudades de Asia, África y América Latina. La multitud siempre en aumento que fluye hacia las ciudades se ha incrementado y seguirá incrementando la demanda de vivienda, y en consecuencia aumenta la necesidad de salarios que permitan pagar esas viviendas. Por lo común el migrante llega sin dinero ni capacitación técnica y a menudo sigue viviendo en una situación marginal durante gran parte de su vida. En consecuencia, el dormir en la calle, los tugurios, el hacinamiento y la invasión de la propiedad ajena configuran una nueva situación de peligro en las ciudades en desarrollo”.

Ducci, Ma. Elena, (1978). Consiste en que una parte de la población carece de una vivienda que cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad, que permitan un desarrollo equilibrado del grupo familiar.

Bazan, J, (1978).- La creciente concentración demográfica en las ciudades intensifica la demanda sobre los recursos de la estructura urbana, la que muestra obvias limitaciones en capacidad para satisfacer las necesidades de la población, de este modo acontece que en pocas décadas la estructura urbana, ante la incapacidad de expandirse adecuadamente, comienza a mostrar diversos niveles de insuficiencia y carencia, como por ejemplo, en el mercado de vivienda cuya limitación en la oferta de sus componentes (suelo, servicios) provoca que la demanda excedente se canalice a través de asentamientos no controlados.

Cortés R. Xavier, (1981).-Es una manifestación de la problemática social y en consecuencia sus causas van mas allá de la vivienda misma, extendiéndose a la magnitud del incremento demográfico, al proceso de urbanización, el desempleo, a la distribución del ingreso , a la limitación del marco financiero e institucional.

COPLAMAR (1982).- “La vivienda es una condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo de la población. No obstante, es imposible, para la mayor parte de los pobladores del país, satisfacer tal necesidad, debido a sus exiguos ingresos en comparación con los costos que representa obtener una morada adecuada. Estos costos son muy altos, entre otros factores, por el carácter mercantil de la tierra urbana y la especulación a que esta sujeta, y por el alza inmoderada de los precios de la construcción, propiciada por las altas tasas de ganancia y de interés prevalecientes en el país”.

“La problemática de la vivienda urbana, por su parte, se manifiesta primordialmente en las dificultades de acceso al suelo urbano. El espacio limitado que existe en las ciudades, combinando con los requerimientos crecientes de espacio para diferentes propósitos e intereses, define el marco de la lucha por el suelo urbano”.

Gout, Gonzalo. (1983).- “Hemos sostenido que el problema de la habitación en México no es de procedimientos constructivos o de diseño sino fundamentalmente es de organización y financiamiento. Organización que implica procesos legales, administrativos, fiscales y otros ... por sobre legislación, existen múltiples normas y reglamentos yuxtapuestos, contradictorios”.

Agudo J.M. (1983).- Los conceptos generales que están alrededor del problema de la vivienda, los objetivos a buscar, las nuevas alternativas que deberíamos tender a encontrar serían: la identificación de los mercados y las alternativas de solución y una autonomía financiera.

Bazan, J. (1985).- En México el problema de la vivienda obedece principalmente a tres causas: A la estructura ocupacional y de ingresos de la población; Al crecimiento demográfico; A la especulación sobre los elementos que componen la vivienda: suelo y materiales.

Programa Nacional de Vivienda. SEDUE, (1990).- Desde una perspectiva cualitativa, la problemática habitacional prevaleciente es de carácter estructural y está determinada por la actualización de los siguientes factores:

El incremento demográfico y los movimientos migratorios, tanto del campo a la ciudad, como de las ciudades pequeñas y medianas hacia las grandes metrópolis, que han dado lugar a tasa muy elevadas de crecimiento natural y social de la población en las zonas urbanas de la frontera norte, en los polos de desarrollo turístico e industrial y en las zonas periféricas de las tres grandes áreas metropolitanas del país.

La insuficiente oferta de tierra barata que ha generado cinturones de asentamientos irregulares, usualmente en los terrenos ejidales que rodean a las ciudades, y como contrapartida, en su interior, la subutilización de extensas superficies dotadas con infraestructura urbana construida gracias al esfuerzo de la sociedad.

Réborá, 2004 Sintetiza el problema de la vivienda en el país en las siguientes características:

- a.- Económicas: Magras finanzas municipales.
- b.- Administrativas: Incapacidad administrativa de las autoridades municipales.
- c.- Organización: Descoordinación de los actores.
- d.- Planeación: Ineficiencia de la planeación.
- e.- Políticos: Carencia de decisión política.

El problema del suelo y la vivienda popular y social están ligados como consecuencia de factores comunes en su origen.

Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.(SEDUE) Como parte de las fortalezas y debilidades del proceso de producción de vivienda, el principal problema en torno al suelo urbano es que la oferta ha sido insuficiente e inadecuada para satisfacer la gran demanda existente. Además, un alto porcentaje de las operaciones del mercado inmobiliario en el país se realizan al margen de las disposiciones jurídicas aplicables, en detrimento de la población de mas bajos recursos primordialmente. Asimismo, se tiene el ciclo invasión-regularización que ha superado las posibilidades de planificación y la creación de nuevas reservas territoriales.

“El problema en torno al suelo urbano es que su oferta ha sido insuficiente e inadecuada para la gran demanda existente”.

Un alto porcentaje de operaciones del mercado inmobiliario en el país se realizan al margen de las disposiciones jurídicas aplicables.

Dos factores determinantes de los altos costos del suelo urbano han sido el acaparamiento de predios y la especulación inmobiliaria. No se ha conseguido establecer un procedimiento de oferta de suelo que de manera constante permita la generación ordenada y legal del suelo urbano en las ciudades.

Otra debilidad es la falta de identificación de aseguramiento de suelo suficiente y accesible para uso habitacional en el ámbito local así como la poca certeza jurídica en la tenencia de la tierra, y el ritmo poco dinámico de los procesos de desincorporación de terrenos que han restado efectividad a las reformas constitucionales.

4.- ETIOLOGIA DEL PROBLEMA HABITACIONAL.

Se han mencionado como conclusión del marco teórico que las propuestas se pueden enmarcar los siete temas básicos mismos que utilizaremos para correlacionarlos con los estudios etiológicos presentado anteriormente y otras conclusiones derivadas de los congresos, reuniones nacionales, comisiones en las cuales ha participado el autor.

4.1. Demanda (demográfica y cultural).

- 4.1.1 Altas tasas de crecimiento de la población de 1930 a1970, mayor que el crecimiento de producción de vivienda.
- 4.1.2 Permanencia de un patrón de crecimiento de la población en la estructura urbana, de megalopolización de las áreas metropolitanas.
- 4.1.3 Desigual distribución y crecimiento de las ciudades en tres zonas, la norte y centro con mayor demanda y la zona sur de menor crecimiento. (Con excepción de Cancún).
- 4.1.4 Transformación de la formación de la familia, disminución del número de miembros y aumento de las monoparentales..
- 4.1.5 La población en edad que demanda vivienda, continuará creciendo.
- 4.1.6 Migración del campo a la ciudad.
- 4.1.7 Escasa participación de la sociedad civil organizada en la planeación de la ciudad.
- 4.1.8 Relaciones dependientes y clientelares entre las organizaciones corporativas y la demanda cautiva, que propicia la cultura de no pago.
- 4.1.9 Conductas propicias a la corrupción, entre los agentes participantes, producto del desarrollo incipiente de las instituciones.

4.2. Políticos.

- 4.2.1 Carencia de voluntad política para generar oferta de suelo habitacional popular.
- 4.2.2 Insuficiente coordinación entre los diversos niveles de gobierno, los agentes privados y sociales en el proceso de urbanización.
- 4.2.3 Ausencia de una política de Estado para ofertar el suelo habitacional.
- 4.2.4 Incompatibilidad de objetivos entre las autoridades agrarias y las urbanas en las atribuciones de la planeación y control del suelo, en las zonas de transición de las ciudades.
- 4.2.5 Utilización con fines clientelistas y electorales de la necesidad del suelo y la vivienda.
- 4.2.6 Concesión al municipio para administrar su territorio y hacienda, sin el correspondiente otorgamiento de instrumentos financieros, elementos técnicos y capacitación.
- 4.2.7 Dispersión de objetivos en los ayuntamientos por la pluralidad de conformación de partidos políticos participantes, en un periodo de tiempos insuficientes para su administración
- 4.2.8 Operación irregular de los Consejos Consultivos Estatales, impidiendo una administración pública mas flexible y honesta.

4.3. Jurídicos y Legales.

- 4.3.1 La incorporación del ejido en la periferia de las ciudades sin la previsión, reglamentación y planeación de los cambios de uso agro al uso urbano.

- 4.3.2 El desconocimiento en la legislación y reglamentación en los programas de ordenamiento urbano del proceso de urbanización irregular e ilegal de los fraccionamientos populares.
- 4.3.3 La existencia de reglamentos y normas de fraccionamiento y de construcción, ajenos a la realidad económica, geográfica y social de las entidades que los emiten.
- 4.3.4 La publicación de Leyes de Asentamientos Humanos, sin la correspondiente reglamentación y exclusivamente normativas.
- 4.3.5 Una política contraproducente y contradictoria consistente en la regularización de la ilegalidad de los asentamientos humanos, promotora de nuevas invasiones.
- 4.3.6 Incompatibilidad, inconsistencia y disfuncionalidad del cuerpo normativo y de las leyes urbanas, del suelo y de la infraestructura en las principales ciudades.
- 4.3.7 Carencia de un código urbano nacional que contemple todos los procesos básicos de urbanización en la estructura nacional.
- 4.3.8 Obsolescencia de algunos reglamentos inoperantes e inconexos con los actuales, como los reglamentos de construcción, de salubridad y de fraccionamientos.
- 4.3.9 Ausencia de la reglamentación jurídica para la creación y preservación de las reservas territoriales.

4.4. Económicos y Financieros

- 4.4.1 Estructura económica desigual de la población y las regiones.
- 4.4.2 Magras finanzas gubernamentales locales y baja recaudación fiscal.
- 4.4.3 Aumento del valor de la producción menor, al crecimiento de la población.
- 4.4.4 Crecimiento predominante del empleo en el sector informal.
- 4.4.5 Deterioro constante del poder adquisitivo de la población.
- 4.4.6 Presupuesto fiscal menor al 1%, insuficiente para los programas de vivienda y suelo.
- 4.4.7 Aumento de la demanda insolvente y de la pobreza urbana.
- 4.4.8 Desplazamiento de la población pobre del campo hacia la ciudad.
- 4.4.9 Canalización inadecuada y captación insuficiente del ahorro y la inversión popular.
- 4.4.10. Crecimiento económico menor de la tasa de crecimiento de la población.
- 4.4.11. Tendencia concentradora en la generación del producto.
- 4.4.12. Incapacidad en los cortos periodos de gestión municipal para tramitar las ofertas de financiamiento que aporta el gobierno federal o que aportan las instituciones financieras.
- 4.4.13. Costos adicionales a los requeridos por los proyectos de construcción de infraestructura urbana, solicitados por las autoridades municipales que encarecen la vivienda.
- 4.4.14 Cartera vencida excesiva por vicios en la originación de créditos.
- 4.4.15 Especulación inmobiliaria que produce encarecimiento de la oferta de suelo.

4.5. Fiscales de Administración y Gestión

- 4.5.1 Heterogénea capacidad de los gobiernos municipales para la administración y gestión del suelo y la vivienda.
- 4.5.2 Obsolescencia en la mayoría de las administraciones del registro público de la propiedad y escasa coordinación con las notarias, el catastro y la tesorería municipal.
- 4.5.3 Índices inferiores del promedio internacional de captación de los ingresos por impuestos y derechos a los inmuebles.
- 4.5.4 Rentabilidad mínima o negativa en la recuperación de la prestación de servicios a la comunidad.

- 4.5.5 Carencia de instituciones que equilibren los derechos y las obligaciones del aprovechamiento de la propiedad
- 4.5.6 Escasa captación de los impuestos y derechos de los bienes inmuebles (30% de los ingresos potenciales)
- 4.5.7 Carencia de instituciones que garanticen la continuidad a los procesos administrativos de ordenamiento territorial y del suelo.

4.6. Planeación y Estructura Urbana.

- 4.6.1 Disminución de la superficie del lote y del área de la vivienda.
- 4.6.2 Decremento en la densidad de las ciudades y crecimiento extensivo.
- 4.6.3 Continuación en la polarización de la estructura de los asentamientos humanos, la dispersión de la población rural y la macrocefalia de las metrópolis y megalópolis.
- 4.6.4 La administración de captación, distribución y administración de los sistemas de agua potable han adquirido situaciones críticas en algunas regiones del país, propiciando las invasiones.
- 4.6.5 El crecimiento de las áreas urbanas ilegales e irregulares de crecimiento poblacional continua, incrementando el precarismo urbano, la descapitalización de los municipios y la ausencia del estado de derecho.
- 4.6.6 Abandono en los últimos decenios del siglo, del control, rectoría y planificación por el Estado del proceso de urbanización del territorio, sustituyéndola por una política propiciatoria de la intervención y actuación de los agentes del mercado.
- 4.6.7 Crecimiento urbano y de la vivienda antieconómico y despilfarrador.

5. DIMENSIÓN DEL DÉFICIT Y EL REZAGO HABITACIONAL.

Un parámetro utilizado universalmente para realizar un diagnóstico de la situación socioeconómica de un país es precisamente el déficit habitacional. Por lo que a continuación se realizará un análisis y la síntesis de los diferentes métodos para la medición y el diagnóstico de la situación del mercado de la vivienda; que se han efectuado durante el siglo pasado, así como un análisis de los resultados obtenidos de los censos de 1950 hasta el año 2000, que nos indican la evolución del “problema”.

El análisis partió de observar las variaciones de la posición o rangos que ocupaban los Estados de la República en el año de 1970, fecha de la primera evaluación del inventario habitacional y como se desarrollaron, correlacionando los indicadores sociales, económicos y de urbanización utilizados en diversos estudios, con la finalidad de evidenciar esos indicadores al comportamiento del rezago y el déficit de vivienda. Y precisar cuales de estos indicadores o sus componentes intervienen en la definición de los rangos ocupados.

5.1. Déficit de 1970 .

La situación mundial de la urbanización de los países en desarrollo con proceso de ilegalidad e irregularidad en la ocupación del suelo y la translación de la pobreza rural hacia las áreas urbanas, motivó que los organismos internacionales intensificaran su atención en el fenómeno ya que se habían escuchado voces que predecían movimientos populares de mayor intensidad por esta situación.

México atendió las recomendaciones que la ONU y el BID plantearon en la década de los 60's y para conocerlos se realizaron estudios sobre el fenómeno de urbanización del País. La COPLAMAR en 1982 inicia la cuantificación del problema de la vivienda con una metodología basada en parámetros y sistemas que permitirían evaluar la dimensión del grado de satisfacción de las necesidades de vivienda basada en los resultados del Censo de 1970. Los autores de esta investigación Boltvinik, J. y Gonzáles, M. E., Cortes, J. L. y Unikel, J., quienes participaron en la

elaboración del análisis, son los responsables de la metodología, opiniones y conclusiones y “no representan necesariamente un punto de vista oficial del gobierno de México”, según se menciona en la presentación del trabajo COPLAMAR (1982).

La cuantificación se hizo con dos procedimientos metodológicos: el primero consistente en clasificar dicotómicamente las viviendas en función de conocer si cumplían o no con los requisitos del mínimo considerados en forma independiente y comprendió los aspectos siguientes:

- a.- Se define el mínimo operativo de vivienda.
- b.- Se analizan simultáneamente todos los requisitos por cada vivienda, para determinar los siguientes resultados: Hacinamiento y familias sin vivienda (ocupantes por cuarto), Deterioro, Servicios básicos: agua, drenaje y electricidad, Análisis de conjunto.
- c.- Se presentan resultados por región y por entidad.

El segundo consiste en un análisis simultaneo de todos los requisitos para cada vivienda, en función de la definición conceptual y operativa del mínimo; considerando los indicadores siguientes:

- a.- Que las viviendas tuvieran un índice de personas por cuarto inferior a 2 en el área urbana y de 2.5 en la rural.
- b.- Estuvieran habitadas por una sola familia.
- c.- No presentaran ningún grado de deterioro.
- d.- Que dispusieran de los tres servicios esenciales: agua, drenaje y electricidad.

Este segundo método es aplicado por primera ocasión en este estudio, por lo que se califica como una de las mayores innovaciones del ensayo:

Los resultados de este primer diagnóstico sistematizado del déficit y el deterioro (rezago para el análisis del año 2000) de la vivienda, muestran respecto al hacinamiento “una idea de la gravedad de la situación, que se hace mas evidente cuando se compara con otros países. en el caso de América Latina, solo Nicaragua (2.8) y el Salvador (3.8) tenían un índice de ocupación promedio superior al mexicano (2.5) de ocupantes por cuarto. En el resto del mundo, solo Túnez, Samoa, Groenlandia y Pakistán lo superaban”(Ibid).

Las conclusiones respecto al déficit de vivienda como resultado de las cifras obtenidas del Censo de 1970 son las siguientes:

5.1.1- Hacinamiento y Familias sin viviendas.

“Existían en el País 1,960,000 millones de familias sin vivienda para un total de 5.6 millones de personas o sea el 23.4% del inventario nacional. De los 8.4 millones existentes solo el 16.4% se encontraban por encima de los indicadores de ocupantes por cuarto. El 83.6% eran viviendas sobreocupadas”.

En el medio urbano se consideró como población urbana, aquella radicada en poblaciones mayores a 2,500 habitantes. En las viviendas ocupadas 25.1 millones de personas que habitaban viviendas con capacidad real para 6.1 millones, originando por lo tanto un déficit o sobrecupo de 19 millones de personas, por su parte, las viviendas subocupadas con capacidad real para 7.1 millones de habitantes tenían una capacidad ociosa de 3.4 m.d.h., la carencia absoluta por su parte significó el 82% de dicho déficit

DEFICIT TOTAL DE VIVIENDA POR COMPONENTE EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN 1970

Cuadro No. 301

ESTADOS	Componentes del déficit en %			Déficit como % de las vivienda existentes	(3) Índices de Urbanización		(3) Índice Socioeconómico		(2) Índices de Marginación	
	Déficit y Rezago				Índice	Rango	Índice	Rango	Índice	Rango
	Familias sin vivienda	Hacinamiento	Deterioro							
Total Nacional	26.41	30.52	43.07	69.91						
Aguascalientes	26.31	38.16	35.52	68.52	53.61	5	3.7853	9	-6.89	26
Baja California	19.46	33.63	46.91	66.74	75.63	2	6.2201	3	-19.81	30
Baja California Sur	22.68	29.82	47.50	68.11	17.97	22	3.9644	8	-10.63	26
Campeche	25.70	22.01	52.29	87.98	27.61	16	1.3238	19	0.28	17
Coahuila	29.20	34.12	36.67	68.37	49.36	6	5.2040	5	-11.72	28
Colima	18.40	43.99	37.61	81.14	32.19	12	2.3107	12	-5.00	22
Chiapas	30.27	17.90	51.83	60.99	8.84	28	-1.1292	31	19.91	2
Chihuahua	20.01	38.08	41.91	62.84	49.06	7	4.1661	6	-10.04	25
Distrito Federal	28.38	41.94	29.68	74.86	97.12	1	9.7477	1	-28.95	32
Durango	35.56	17.76	46.68	57.33	27.03	17	1.5390	17	-0.49	18
Guanajuato	30.43	32.37	37.20	65.87	31.54	13	1.4922	18	3.98	14
Guerrero	27.71	18.78	53.51	75.58	14.32	25	-0.7217	30	13.14	3
Hidalgo	28.23	19.07	52.70	65.81	6.88	31	0.5391	24	12.82	4
Jalisco	26.76	39.37	33.87	73.03	44.71	8	2.7919	11	-8.39	24
México	31.65	28.82	39.53	62.20	42.85	9	3.5497	10	-2.60	19
Michoacán	23.01	29.12	47.87	63.80	17.02	23	0.4971	25	4.72	13
Morelos	19.52	42.08	38.39	93.07	33.24	11	1.9319	14	-4.06	21
Nayarit	18.34	32.88	48.78	63.56	14.73	24	0.1197	27	1.21	16
Nuevo León	20.81	40.41	38.78	73.27	64.47	3	6.0158	4	-19.68	30
Oaxaca	27.23	14.59	58.18	68.99	7.35	30	-1.1532	32	24.95	1
Puebla	31.38	24.46	44.16	69.96	23.41	20	0.6261	23	10.23	7
Querétaro	27.87	28.34	43.79	62.36	24.12	18	1.6696	16	10.48	6
Quintana Roo	26.78	22.36	50.86	88.37	13.43	27	-0.3109	29	5.80	11
San Luis Potosí	27.34	24.51	48.15	69.08	23.05	21	0.6596	22	8.04	10
Sinaloa	23.39	29.94	46.67	69.50	28.70	15	2.1869	13	-3.44	20
Sonora	25.52	32.53	41.95	62.41	42.09	10	6.2300	2	-12.33	29
Tabasco	26.38	31.67	41.95	65.07	13.59	26	0.9742	21	11.42	5
Tamaulipas	16.76	32.93	50.31	76.81	56.29	4	3.9714	7	-11.04	27
Tlaxcala	33.56	20.42	46.02	60.20	4.53	32	0.2403	26	9.90	8
Veracruz	23.10	22.48	54.42	76.10	23.42	19	1.7496	15	3.55	15
Yucatán	31.40	17.19	51.41	82.95	29.45	14	1.1299	20	5.41	12
Zacatecas	23.56	34.75	41.68	67.49	7.37	29	-0.0643	28	9.25	9

FUENTES:

(1) INEGI, Censo General de Población de 1970, México.

■ Índices Máximos.

■ Índices Mínimos

(2) COPLAMAR (1982) Necesidades esenciales en México.

(3) UNIKEL, Luis (1976). El Desarrollo Urbano en México.

5.1.2. Deterioro

Apoyándose en las indicadores de vida útil, contenidos en los “Procedimientos para el calculo de los costos de mantenimiento” y de las experiencias de los procesos de reparación se obtuvieron 9 porcentajes de las 25 combinaciones para obtener 3 categorías. Metodología que aun se aplica en el año 2000 con algunas adecuaciones a los resultados censales.

Los resultados que se obtuvieron reportan que el 19% de las viviendas necesitaban reponerse, 57% rehabilitarse y más del 23% se consideraban no deterioradas. Los porcentajes para el área urbana son del 16.6, 55.1 y 28.3 respectivamente.

5.1.3. Servicios Básicos

En cuanto a los resultados de servicios básicos arrojaron los siguientes porcentajes deficitarios: el 61.3% no contaban con agua domiciliaria, el 58.5 no tuvieron servicio de drenaje y el 40 carecía de energía eléctrica.

Respecto a la dotación simultanea de los tres servicios solamente contaban el 37.8% con todos, habitadas por 7.6 millones de personas.

La proporción de las viviendas bajo el mínimo asciende al 88.6% en el área urbana y al 98% en el área rural.

5.1.4. Conclusiones.

En conclusión las viviendas que no reunían las normas mínimas fueron 7.7 millones (el 92%) y albergaban a cerca de 47.8 millones de personas. Como menciona el documento en la introducción, es un problema dramático.

5.2. Otros criterios para el dimensionamiento.

Para Trejo (1974) el déficit de vivienda había adquirido características “graves” desde mediados del siglo pasado al comentar que: “En todo el País se viene registrando un aumento de las necesidades de la vivienda, y en algunas entidades ha adquirido proporciones dramáticas, como en el caso de varias ciudades fronterizas”.

Se puede afirmar que la gravedad del problema de la vivienda, en México, reside en el hecho del déficit, que ascendía en el año de 1950 a 1,200,000 viviendas, había aumentado en el año de 1966 a 2,900,000, estimándose que la cifra aumentaba anualmente en 114 mil. En 1971 se consideró por el INDECO, que el faltante ascendía a 3,200,000 viviendas.

La evolución del déficit de vivienda según se aprecia en el cuadro No.303 tiene una evolución que crece a partir de mediados del siglo pasado donde se estima en un 23% en relación al inventario censado y que va aumentando en la década de los 60 a razón de 100,000 viviendas por año.

En un estudio realizado por el CIHAC (1973), se menciona que en el año de 1973 “tenemos un déficit importante que se manifiesta principalmente en la escasez de servicios públicos, y las pequeñas dimensiones de la vivienda. Se ha estimado en 2,300,000 unidades, que debe ser contemplado como un déficit de calidad que cada día es mas importante afrontar, ya que este problema es representativo de la explosión demográfica que vive el país y su dinámica de desarrollo” .

Según los resultados obtenidos en el Censo General de población de 1970, el déficit total de vivienda es de 5,796,357 unidades que se integra con 1,530,264 familias que carecen de vivienda, o sea un 18.28% del inventario total de viviendas censadas. Y el rezago se componía de 1,768,223 familias que presentaban hacinamiento en las casas que habitaban, y 2,494,870 casas que tenían un grado de deterioro por lo cual se consideraban como deficitarias. La conclusión resultante del método y la evaluación aplicada, fue que existía un déficit del 69% respecto al inventario habitacional

En el mismo cuadro se presentan los resultados de acuerdo a la metodología utilizada por el INEGI(1970). Para cada estado se reportan los componentes del déficit de vivienda integrado por las familias sin vivienda, el hacinamiento y el deterioro como componentes del rezago y el déficit medido porcentaje de las viviendas existentes.

DEFICIT DE VIVIENDA EN 1970 CUADRO No.302							
ESTADOS DE MAYOR DÉFICIT				ESTADOS DE MENOR DEFICIT			
	Déficit	Índice de Urbanización	Índice de Socioeconómico		Déficit	Índice de Urbanización	Índice Socioeconómico
Morelos	93.07	11	14	Durango	57.33	17	17
Quintana Roo	88.39	27	29	Tlaxcala	60.2	32	26
Campeche	87.98	16	19	Querétaro	62.36	18	16
Yucatán	82.95	14	20	México	62.2	9	10
Colima	81.14	12	12	Sonora	62.41	10	2

Con la finalidad de realizar las correlaciones que pudieran existir entre los índices anteriores y la situación de la población se incluyen los índices de urbanización y el socio económico que obtuvo Unikel (1991) para el mismo periodo. Se incluye también el índice de marginación que utiliza COPLAMAR(1982) para el análisis de las necesidades en México.

Este análisis tiene grandes limitaciones, ya que los datos comprenden indicadores que agregados son difíciles para encontrar la incidencia de cada uno en resultados específicos. La evaluación está realizada en forma conjunta para el área rural y urbana siendo que presentan comportamientos totalmente diferentes. Sin embargo el análisis que presentamos a continuación permite algunas conclusiones que ratifican las obtenidas por otros autores, respecto a las correlaciones existentes entre el rezago y el déficit habitacional con la situación socio-económica de las entidades y de sus ocupantes. Y los grados de hacinamiento y la calidad de la vivienda con las etapas de urbanización en que se situaba cada Estado de la República.

Se evidencia también la necesidad de establecer métodos y parámetros diferenciados para los asentamientos rurales y las ciudades, ya que las evaluaciones deficitarias no son correspondientes a los mayores grados de urbanización y los menores grados económicos que generan viviendas mas adecuadas a las familias que los habitan.

Como resultado de la correlación de la sumatoria de los rangos que ocupan los Estados (de acuerdo a los índices de urbanización y socioeconómico), los valores mínimos de déficit se presentaban en: Distrito Federal 2, Baja California 5, Nuevo León 7, Coahuila 11 y Tamaulipas también con 11.

El Distrito Federal(2) tiene pocas familias sin vivienda, por un alto hacinamiento y un inventario con escaso deterioro y un alto déficit de las viviendas existentes, presenta el menor índice de marginación.

El Estado de Nuevo León(7), con bajo índice de marginación, altamente urbanizado y de índice socioeconómico; tiene uno de los mayores índices de hacinamiento, un inventario habitacional medianamente deteriorado y también un déficit de carencia de vivienda intermedio.

Tamaulipas(11), tiene el menor porcentaje de familias sin vivienda, un bajo índice de hacinamiento y un inventario de alta calidad por el bajo índice de deterioro.

Los rangos máximos deficitarios conforme a los índices de urbanización y socioeconómicos los detentan en sentido ascendente, los estados de Oaxaca con 62 puntos; Chiapas 59; Tlaxcala 58; Zacatecas 57 y Quintana Roo con 56 puntos.

Oaxaca, tiene un déficit medio de familias sin vivienda y el menor índice de hacinamiento nacional pero el máximo deterioro del inventario de sus casas, por lo que resulta un déficit medio de las viviendas existentes, aun teniendo el mayor índice de marginación. Situación muy similar al Estado de Chiapas.

El territorio de Quintana Roo (sin Cancún), con un déficit igual al promedio nacional de familias que carecían de vivienda, un hacinamiento menor al nacional, con un alto deterioro del inventario de vivienda que provocaba un alto déficit de las viviendas existentes.

Así estaba conformado el déficit y el rezago de la vivienda en el país de acuerdo al método que el INEGI, tenía establecido para dimensionarlo y calificarlo. El deterioro es el factor con mayor correlación, con la marginación, el bajo índice de urbanización y el menor desarrollo socioeconómico.

5.3 Evolución del déficit.

Como se sintetiza en el cuadro No. 303 la evolución del déficit habitacional a partir de 1950 es ascendente, el 23 % de déficit estimado por COPLAMAR reflejaba el inicio de una situación con deficiencias importantes en el inventario de vivienda. A partir de esa década se intensifica el incremento con una tasa del 1% anual promedio hasta alcanzar un déficit del 38% respecto al parque habitacional existente, el año de 1966. (Trejo, 1974).

El máximo porcentaje deficitario según las cifras del INEGI se alcanza en la década de los 70's con un 40% (en promedio) y se estabiliza prácticamente durante tres décadas, en porcentajes que oscilan entre el 38% y 39%. No obstante la política de vivienda adoptada por el Estado durante ese lapso y enfáticamente a partir de 1970 el proceso de deterioro y escasez en la productividad institucional.

EVOLUCION DEL DEFICIT HABITACIONAL CUADRO NUM. 303				
AÑO	INVENTARIO DE VIVIENDAS	DÉFICIT		FUENTES (1)
		NUMERO VIVS.	%	
1950	5,259,208	1,200,000	23.00	COPLAMAR
1960	6,409,096	S/D		
1966	7,584,078	2,900,000	38.00	TREJO
1970	8,367,400	3,200,000	38.00	INDECO
1970		3,298,487	39.40	INEGI/BANOBRAS
1970		3,549,806	42.40	COPLAMAR
1970		2,300,000	27.48	CIHAC
1980	12,072,000	4,678,000	39.00	PSV SEDESOL 2002
1990	16,035,000	6,100,000	38.00	PNV SEDUE 1992
2000	21,513,862	4,290,665	20.00	CONAFOVI-SEDESOL 2003
2000	(21,942,536)	4,551,334	21.00	ROMERO GPE. TESIS 2005
2000		3,550,732	28.00	INFONAVIT (INV. URBANO) 2002

NOTA (1): Las fuentes citadas están en la bibliografía general.

Se estabiliza el déficit porcentual hasta el año de 1990 cuando la SEDUE (1992) reporta un 39% y se menciona al respecto: "El déficit habitacional del país se estima en el orden de 6.1 millones de viviendas que corresponde casi en su totalidad a viviendas consideradas como inadecuadas, que deben ser sustituidas o en donde viven hacinadas". Según la cifra que se reporta en el Programa Nacional de Vivienda (2000) durante "dos décadas muestra una tendencia favorable que presenta una disminución en la proporción con el inventario habitacional. En la década de los ochenta fue poco mas de 4,678,000 unidades, el 39% del inventario habitacional, diez años después en los años 90 disminuyó ligeramente a poco mas de 4,667,000 acciones o sea el 38% del parque habitacional" .

Se inicia una tendencia decreciente y para la última década del siglo de acuerdo a las cifras reportadas por el XII Censo (INEGI, 2000) y el cálculo efectuado por la SEDESOL, el déficit sería del 20%. La versión del INFONAVIT estima, el déficit cuantitativo en un 16.5% y que adicionado por el rezago daría un total del 28%. Otro cálculo que se realiza, para la misma época, efectuado por Romero (2005) reporta un déficit del 21%. Cualquiera de éstas cifras demuestra que la tendencia es hacia la disminución de las deficiencias de las viviendas al final del siglo.

En un análisis comparativo del comportamiento de los Estados con los valores mínimos de déficit de vivienda en el periodo transcurrido entre 1970 y el año 2000 (Cuadro No. 204), encontramos que la dinámica respecto al promedio nacional en los cinco estados que aparecían el año de 1970, solamente permanece para el año 2000, el de Coahuila.

Si esta comparación se realiza con el índice de rezago los Estados de Guanajuato y Coahuila aparecen en el grupo de menor rezago, los otros tres continúan en ese grupo desde 1970. Destaca también Nayarit que pasa de índices máximos deficitarios en el año 70 a índices mínimos en el año 2000 por lo que cabe cuestionarse. ¿Cuales son las variables que intervinieron en esta entidad para lograr ese avance?

En cuanto al mayor déficit, de los cinco estados que aparecen en 1970, cuatro ya no figuran posteriormente, a excepción de Chiapas. La disminución del déficit se presenta en el Estado de Quintana Roo, por la presencia del municipio de Benito Juárez (Cancún) que imprime una nueva dinámica a la entidad. De los otros Estados: Oaxaca, Tlaxcala, Zacatecas y Nayarit, ¿que factores influyeron para su evolución en la cantidad de vivienda producida para abatir el déficit?. Y con los Estados de Guanajuato, Yucatán, Guerrero y Campeche, ¿cuales políticas públicas o cuales actividades culturales determinaron su descenso?. Si bien caben los cuestionamientos anteriores, será necesario profundizar en las metodologías utilizadas en ambos Censos y eliminar esa variable, en el análisis del proceso de la formación del inventario habitacional en el transcurso de estas tres décadas.

Una dinámica similar se observa en el comportamiento del rezago en los Estados que tienen el máximo índice de marginación Guanajuato, Yucatán, Guerrero que no aparecen en 1970 dentro del grupo de mayor índice y para el censo del año 2000 ya son los de mayor rezago habitacional en el País.

El déficit en el año de 1950 respecto al inventario nacional existente calculado en el estudio de la COPLAMAR es del 23.4%. El déficit en el año 2000 19.94% se observa una disminución del 3.46% (sin considerar las diferencias en la metodología utilizada en ambas evaluaciones).

El proceso de urbanización que el país ha tenido en estas tres décadas, durante las cuales se avanzó del 45%, en los setenta; al 75% que alcanzó en el año 2000. y el mejoramiento de la calidad de las viviendas urbanas que ha evolucionado por los servicios y el tipo de materiales utilizados. Se podrá concluir que las deficiencias en la vivienda durante este periodo se han incrementado durante 30 años en un 10% como valor relativo adicional para un déficit de 39% en la suma en los dos ámbitos el urbano y el rural. Si la población urbana permanece el déficit sería de 10 puntos.

Como se mencionó anteriormente la etiología de éste proceso de deterioro del parque habitacional ésta correlacionado a las siete variables descritas: económicas, políticas, planeación, administración, jurídicas, demográficas y culturales.

6. SITUACION A FINALES DEL SIGLO XX.

En el cálculo del rezago habitacional para el año 2000, realizado por la SEDESOL y el CONAFOVI (2003), se determinan dos tipos de carencias: el cuantitativo o sea el déficit que se refiere a las necesidades de vivienda nueva y el cualitativo ó rezago, que son las deficiencias que

presenta el inventario habitacional por sus dimensiones y que por lo tanto requieren ampliación en su número de locales o de la superficie y las que requieren mejoramiento por la calidad de sus componentes o de los servicios de agua, drenaje y electricidad.

La metodología aplicada implica un ajuste de la información reportada en el XII Censo, de tal manera que se pudiera comparar con los anteriores cálculos del rezago, eliminando a la cocina para evitar una sobreestimación.

En el documento “Rezago Habitacional” del CONAFOVI (2003) se define como rezago habitacional: “al número de viviendas que por sus características de ocupación o hacinamiento y los componentes materiales de la edificación ó deterioro, no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes”.

El hacinamiento se mide utilizando como indicador la sobreocupación, que se caracteriza por la existencia de hogares nucleares sin vivienda o porque el índice de hacinamiento (hab/ cuarto) es superior al promedio recomendado por el Centro de Asentamientos Humanos de la ONU, que considera a 2.5 personas por cuarto en promedio. El cálculo se realiza a partir de la capacidad del alojamiento real de las viviendas que se sustrae de la capacidad de alojamiento óptimo para obtener número de ampliaciones requeridas.

Respecto al cálculo del deterioro, se realiza en función de las combinaciones de materiales resultantes y de los indicadores de vida útil de los materiales, unos estimados por la COPLAMAR y otros por los productores. A partir de las ocho categorías de muros y techos que detecta el Censo y de las 48 combinaciones se resumen en 3 calidades de durabilidad y calidad.

Los resultados de estos cálculos arrojan las siguientes cifras sobre un inventario de 21,513,862 viviendas particulares y 22,268,916 de hogares. Se midió el hacinamiento, encontrando 755,681 sobreocupadas y 2,042,099 que requerían ampliaciones para albergar las familias que habitaban, en la cuantificación del deterioro; se encontraron 1,055,249 viviendas en las que era necesaria su reposición y 437,636 que requerían su mejoramiento, por la calidad de los materiales o por haber llegado al final de su vida útil. Y el rezago habitacional de viviendas que requerían algún mejoramiento o ampliación se determinó en 2,479,735 unidades. (Cuadro No. 304).

En resumen el déficit cuantitativo de viviendas nuevas en el País en el año 2000, ascendía a 1,810, 930.

7. EL DÉFICIT URBANO.

7.1. El déficit y el rezago de la vivienda.

De acuerdo a las cifras reportadas por el XII Censo de Población (INEGI, 2000), las viviendas que se radicaban en el año 2000 en las ciudades del SUN eran de 13,775,931 unidades y representan el 63% del total.

El déficit del inventario urbano nacional se dimensionó en 1,227,561 casas y respecto al total nacional resultó el 67.3%, o sea que el mayor porcentaje deficitario se localizaba en el área urbana (1) (Cálculo del autor basado en la publicación del CONAFOVI).

Las mayores cifras absolutas se ubican en primer lugar en la megalópolis de la ciudad de México, con 458,462 unidades que significa el 37% del déficit urbano nacional, en sentido descendente serían los Estados de Jalisco, Guanajuato, Nuevo León, Veracruz y Baja California, los que tienen las mayores cantidades absolutas de necesidad de viviendas. (Cuadro Num.304).

(1) NOTA: El cálculo considera las siguientes cifras: $15/75=1.666 \times 19.94=33\%-23.4=9.7\%$

Los 5 municipios que presentaron las mayores deficiencias cuantitativas de vivienda son en orden creciente: Cocotitlán, Edo. de México perteneciente a la ZMCM, con un 21.12%, Ixtaczoquitlán, Ver. que está integrado a la ZM de Orizaba con un 19.93%; San Miguel Xoxotla, Puebla perteneciente a la ZM de Puebla con un 16.51%; en cuarto lugar está el municipio de San Juan Huatzingo, Tlaxcala; municipio conurbado integrante de la ZM de Puebla con un 16.51%; y por último el municipio de Mexicalzingo, Estado de México, de la ZMCM con un 16.47% de déficit que se han incorporado recientemente a la mancha urbana mediante procesos de conurbación metropolitanos o megalópolitanos. La pobreza rural se esta incorporando a las ciudades.

7.2. El déficit de oferta del suelo.

Para la evaluación de las deficiencias del suelo urbano se seguirá un método similar al que se aplicó a la vivienda. El déficit del suelo esta determinado por las viviendas que requieren las familias que carecen de una vivienda y que por consecuencia en primera instancia solicitan un lote para edificarla. El otro rubro que debe considerarse es el de las viviendas que por su ubicación en terrenos o zonas peligrosas, inadecuadas o que ocupan áreas con uso del suelo diferente al urbano-habitacional y en consecuencia habría que demolerlas para ubicar a sus habitantes en terrenos apropiados.

El rezago del suelo urbano, está integrado por los terrenos que carecen de la infraestructura suficiente para la prestación de servicios como el agua, el drenaje, sanitario y pluvial, la electricidad y la vialidad. Otro indicador del rezago de suelo habitacional, es la ubicación que posterga la dotación de servicios en el corto plazo o bien impide la prestación de algún servicio a la población por su inaccesibilidad.

La situación jurídica del terreno, es otro elemento que debe considerarse en la evaluación de las deficiencias, de ello dependen los programas, acciones e inversiones por efectuarse para su desarrollo y para establecer la calidad del inmueble.

En el año de 1970, los resultados el Censo reportan un rezago del territorio lotificado, constituido por un 46% de viviendas que no contaban con el servicio de agua potable, las que carecían de drenaje sanitario sumaban el 39% y respecto a la carencia de electricidad, 19% no contaban con el suministro de energía. En promedio una tercera parte de los lotes habitacionales tenían rezagos.

En cuanto al déficit, detectado por la COPLAMAR y el INEGI se menciona que existían 1.96 millones de familias sin vivienda por lo que se estima que la carencia de suelo habitacional (considerando 40 viv/Ha) era de 40,000 Has., superficie que fue ocupándose ilegalmente en el proceso del poblamiento irregular por la falta de oferta institucional y de fraccionamientos regulares que habían dejado de producirse, en los años posteriores.

La evolución de la oferta directa o indirecta de suelo urbano durante tres décadas se manifiesta en las cifras que reporta el XII Censo del año 2000 : El servicio de agua potable en las viviendas se incrementa en un 36% para alcanzar al 90% del inventario habitacional, en cuanto al drenaje sanitario, el avance es del 18% ya que solamente un 21% no contaba con ese servicio; la energía eléctrica tuvo un avance significativo ya que solamente el 4.5% de las viviendas, carecía del servicio eléctrico.

La calidad de vida de la población tuvo en esas tres décadas grandes avances en la salud : disminución de enfermedades provenientes de la insalubridad de las viviendas, aumento la esperanza de vida, al mejorarse la calidad de los servicios a los habitantes y al incrementarse la inversión en infraestructura urbana y rural, así como la oferta del suelo servido y edificado por las instituciones destinadas a ello y los programas de regularización de la tenencia de la tierra que se intensificaron.

El déficit de suelo se abatió, retrocediendo un 8% en tres décadas. Sin embargo en cantidades absolutas 1,810,000 familias carecían de un lote para edificar su casa o bien para reubicar la que tenían localizada en terrenos inadecuados o inseguros.

Considerando que la densidad evolucionó a 50 viv./Ha; la falta de suelo habitacional total era del orden de 36,200 hectáreas, y en el ámbito urbano, que alojaba un 67% de la población se requeriría de 25,340 hectáreas para satisfacer demanda del sector de menores ingresos que continuaban con la producción de colonias populares.

En cifras absolutas, en un periodo de tres décadas se logró abatir el déficit de suelo urbano solamente un 10%.

7.3. Correlaciones entre las deficiencias habitacionales y los indicadores.

Los índices seleccionados para revisar las correlaciones que pudieran existir entre las variables económicas, sociales y de administración, se resumen en el cuadro No. 304 realizado por el autor con los datos y cifras citados en el mismo.

De los seis grupos de factores definidos como determinantes en el capítulo "Problemas de la vivienda"; se han incluido en el cuadro: los costos indirectos como parte de los factores de administración urbana.

El Índice de desarrollo social definido por el Dr. Green (2003), con los indicadores de la población alfabetada, no indígena, que habla español, la esperanza de vida, derechohabientes de instituciones sociales, y sin rezago educativo.

El índice de actividad económica, utilizado en el mismo estudio y que comprende la producción bruta total per cápita; de la industria maquiladora, construcción, comercial y de electricidad.

Y por último el Producto Interno Bruto, como el principal indicador económico de la productividad por entidad federativa.

Para el rezago habitacional se encontró que la correlación entre los mayores índices de rezago que presentan Chiapas, Guerrero y Puebla, es evidente con los menores indicadores de desarrollo social, de actividad económica y del producto interno bruto,

En cuanto el déficit habitacional, la correlación directa solamente aparece en el Estado de Guerrero, en donde los tres indicadores presentan cifras muy bajas.

El Estado de Guanajuato que tuvo el mayor déficit habitacional; presentó índices de actividad económica y desarrollo social mayores al promedio nacional, por lo que no son relevantes como indicadores determinantes.

En el Estado de Yucatán que ocupa el segundo lugar por el déficit, se encontró que los índices de desarrollo social y económicos, si son representativos ya que tienen valores por debajo de la media nacional.

El caso de Guerrero, es el de mayor coincidencia entre los indicadores y el déficit habitacional ya que ocupa el tercer lugar con mayor déficit y el perímetro en rezago. La correlación confirma que los indicadores utilizados, están asociados directamente.

El menor rezago en la calidad de la vivienda se presenta en los Estados de Nuevo León, Distrito Federal y Aguascalientes; tres entidades con índices superiores a la media nacional, en el desarrollo económico y social a excepción de Aguascalientes que tiene un PIB alto y un índice de actividad económica menor al nacional.

Una característica común a los tres casos anteriores es la presencia de los primeros Planes urbanos como se analizará en el caso de Aguascalientes y se menciona para Nuevo León y el Distrito Federal. En estos tres casos se confirma la existencia de una correlación directa entre los indicadores citados y una mayor calidad de vivienda y que se ha identificado como ejemplar en la planeación urbana.

El menor déficit se presente en los Estados norteros de Chihuahua y Coahuila, y van asociados con índices sociales de desarrollo y PIB, superiores a la media nacional. Otra correlación relevante se representa al revisar los Estados con índices deficitarios menores al Nacional y obtenemos que en el 60% de ellos el PIB es mayor que el Nacional.

CORRELACIONES CON INDICADORES DEL REZAGO Y DEFICIT HABITACIONAL EN 2000
CUADRO No.304

ENTIDAD FEDERATIVA	OCUPANTES EN VIVIENDA PARTICULARES	VIENDAS PARTICULARES	REZAGO HABITACIONAL (5)			REZAGO (1)	DEFICIT (1)	COSTOS INDIRECTOS (2)	INDICE SOCIAL DE DESARROLLO (3)	PIB (4)	ACTIVIDAD ECONOMICA
			VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	TOTAL						
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	95,378,614	21,513,862	1,810,930	2,479,735	4,290,665	11.52	8.41	3.96	0.53	1	
01 AGUASCALIENTES	936,872	199,398	15,162	9,977	25,139	5.00	7.60	4.79	0.87	1.14	0.03
02 BAJA CALIFORNIA	2,272,952	559,402	42,418	48,836	91,254	8.73	7.58	5.47	1.00	1.24	1.16
03 BAJA CALIFORNIA SUR	416,536	104,341	9,710	8,410	18,120	8.06	9.30	5.35	1.02	1.24	0.85
04 CAMPECHE	684,742	156,125	16,042	30,381	46,423	19.45	10.27	2.36	-0.38	1.52	0.43
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	2,269,169	539,169	33,896	34,085	67,963	6.32	6.28	3.06	1.00	1.35	0.74
06 COLIMA	508,592	124,714	9,786	10,641	20,427	8.53	7.84	4.31	0.61	1.03	0.08
07 CHIAPAS	3,778,574	779,472	80,291	209,033	289,324	26.81	10.30	4.91	-2.61	0.43	1.13
08 CHIHUAHUA	2,952,401	733,379	44,851	66,561	111,412	9.07	6.11	4.14	0.67	1.40	0.45
09 DISTRITO FEDERAL	8,450,809	2,103,752	153,239	92,245	245,484	4.38	7.28	4.1	1.41	2.52	3.63
10 DURANGO	1,432,005	322,288	20,832	30,873	51,705	9.55	6.46	3.58	0.24	0.88	-0.46
11 GUANAJUATO	4,625,930	918,822	107,015	65,222	172,237	7.09	11.67	3.5	-0.02	0.69	-0.81
12 GUERRERO	3,041,892	651,149	71,619	176,226	247,845	27.06	10.99	6.13	-1.52	0.58	0.96
13 HIDALGO	2,220,014	491,482	35,714	69,208	104,922	14.08	7.26	2.75	-1.09	0.64	0.84
14 JALISCO	6,325,981	1,378,666	109,859	77,423	187,282	21.34	7.96	3.72	0.64	1	0.52
15 MEXICO	12,472,648	2,743,144	216,386	261,386	478,351	9.52	7.90	3.58	0.67	0.79	0.21
16 MICHOACAN DE OCAMPO	3,931,372	846,333	101,213	101,213	185,638	11.95	9.97	2.33	-0.54	0.6	-0.86
17 MORELOS	1,495,193	354,035	38,092	38,092	67,632	10.75	8.34	5.6	0.37	0.86	-0.26
18 NAYARIT	907,791	219,181	22,913	22,913	36,278	10.45	6.09	4.13	0.02	0.61	-0.79
19 NUEVO LEON	3,781,624	878,600	31,179	31,179	98,859	3.54	7.70	4.08	1.34	1.74	1.96
20 OAXACA	3,416,849	738,087	179,690	179,690	249,930	24.34	9.51	4.31	-2.47	0.43	-1.18
21 PUEBLA	4,914,782	1,028,692	187,472	187,472	278,345	18.22	8.83	2.28	0.82	0.66	-0.68
22 QUERETARO DE ARTEAGA	1,387,927	295,143	29,003	29,003	55,595	9.82	9.00	2.74	0.31	1.20	0.29
23 QUINTANA ROO	860,281	210,482	36,878	36,878	56,577	17.52	9.35	4.36	0.19	1.53	0.56
24 SAN LUIS POTOSI	2,281,812	489,828	61,354	61,354	103,442	12.52	8.59	3.34	-0.54	0.72	-0.44
25 SINALOA	2,514,540	572,816	56,514	56,514	97,627	9.86	7.17	2.96	0.30	0.78	-0.44
26 SONORA	2,186,002	527,427	47,466	47,466	87,899	8.99	7.66	2.01	0.86	1.24	0.74
27 TABASCO	1,877,280	410,388	50,318	50,318	90,194	12.26	9.71	4.18	-0.10	0.60	-0.35
28 TAMAULIPAS	2,720,159	677,489	69,801	69,801	115,536	10.30	6.75	2.78	0.76	1.08	0.14
29 TLAXCALA	953,842	193,288	23,724	23,724	41,276	12.27	9.08	3.82	0.13	0.55	-1.03
30 VERACRUZ-LLAVE	6,857,389	1,597,311	269,067	269,067	420,938	16.84	9.50	5.14	-0.78	0.60	-0.72
31 YUCATAN	1,645,421	371,242	57,566	57,566	99,683	15.50	11.34	4.27	-1.11	0.78	-0.15
32 ZACATECAS	1,345,213	298,217	26,978	26,978	47,308	9.04	6.81	4.76	-0.38	0.56	-1.10

- (1) ELABORACION PROPIA.
(2) COSTOS INDIRECTOS DEL PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA (2001).
(3) INDICE SOCIAL DE DESARROLLO.- DR. FERNANDO GREEN(2003)
(4) INDICE DEL PIB POR HABITANTE PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACION DEL TERRITORIO, 2001-2006, SEDESOL.
(5) REZAGO HABITACIONAL CONAFOVI (2003)

CAPITULO IV. TRANSCURSO AL ESCENARIO HABITACIONAL URBANO Y ACTUAL.

Se intenta una relatoría sintetizada y el análisis del proceso por la permanencia de los conceptos de los pueblos indígenas respecto a la cosmogonía cultural, los valores sociales y comunales de la posesión y del uso teológico de la tierra. La lucha por la posesión ancestral de la tierra que nutrió la cultura, produjo el maíz, proporcionó la materia prima para las obras maestras de la escultura y cerámica prehispánica y se transformó en los adobes y tabiques con que se han ido construyendo las casas durante siglos.

En un breve análisis histórico que se realiza, de las diferentes etapas que la Nación ha vivido y que han ido conformando un escenario físico para el asentamiento de la población urbana, que no satisface las necesidades actuales. Un marco jurídico con graves deficiencias por su estructura, las incompatibilidades entre la leyes y las carencias para su observancia. Así como la concepción de las reglas económicas y sociales que no son cabalmente cumplidas por los diversos estratos sociales y la dinámica de su traslación entre grupos, generacionales y sociales. La lucha permanente por su simple apropiación, por el producto de la renta y por la riqueza que guardaba el subsuelo.

Se revisa con mayor detalle las políticas y conductas que durante el siglo XX han causado transformaciones que delinearón el actual Sistema urbano nacional y que desde la visión revolucionaria y constitucionalista se imaginaron diferentes. Una nación que podría contar con la tierra suficiente para la producción agrícola y el crecimiento de la población. Con los recursos adecuados para la satisfacción de las necesidades alimentarias, los recursos energéticos para un crecimiento sustentable. Una distribución equitativa y homogénea de las riquezas naturales y del suelo entre los diversos sectores de la sociedad y las regiones que integran el País.

1. FORMACION DEL PROBLEMA DEL SUELO.

1.1.- Antecedentes históricos.

1.1.1. Época prehispánica.

La comprensión de la situación actual de los conflictos con la propiedad de la tierra, el uso común al que deberá destinarse tanto la propiedad privada y la social, la continúa invasión de las tierras para los asentamientos populares, la creciente imposibilidad de concertar acuerdos de propietarios para el desarrollo de polígonos de actuación y la integración de diversos agentes y propietarios para la constitución de sociedades inmobiliarias, se podría encontrar como evolución de un sistema de posesión de la tierra que en la época prehispánica se asignaba de acuerdo a los fines a los cuales se destinaría.

Como menciona Schteingart (1989) si queremos referirnos a la tenencia de la tierra, existen versiones diferentes y que debido a lo limitado de las fuentes indígenas de información, y a la selección de los cronistas, muchos detalles están incompletos; confusos o solamente quedan como hipótesis". Menciona Soto (1991) que: "la propiedad de la tierra pertenecía al Rey (Tlatoani) quién iba agregando a sus dominios las de los pueblos vencidos en las guerras que constantemente sostenía la Triple Alianza; con las demás naciones que ocupan el territorio actual".

Toda la propiedad territorial se originaba en la voluntad del monarca que representaba al poder central del Estado Azteca. Y era éste quién distribuía las tierras entre los guerreros distinguidos, los sacerdotes y las suyas; según la categoría de los poseedores, o el fin a que estaban destinadas.

Los informes sobre la tenencia del suelo indican que existían distintos tipos de tierras asignadas para el uso de varios estamentos sociales. "De hecho cada uno se define según la entidad a quien se le concedía y la función social que el goce de esa tierra comportaba". Monzón (1949). Existen coincidencias entre los diversos autores (Carrasco1987, Soto1991, Chanfón 1997.) respecto a la existencia de tres categorías de asignación o posesión de la tierra:

Tierras para los dioses y la guerra.- Las superficies de las tierras denominadas Teotlalli ó Tleotlalpan y Mitlchimalli, se daban en alquiler o eran cultivadas en común por los macehualli (o sea los plebeyos del pueblo), pero el producto era aplicado al sostenimiento del culto a los dioses en el primer tipo y en el segundo a satisfacer los gastos que demandaban las campañas guerreras.

Tierras privadas.- Las tierras denominadas Tlatocamilli ó tierras de los Tlatoque, eran propiedad del Rey y los terrenos de los Pilli o Pillalli estaban destinados a la posesión como derecho individual los miembros de la nobleza, los guerreros y los sacerdotes. Estas propiedades estaban exentas de pagar tributos y eran trabajadas por los macehuallís.

Tierras comunes.- Las tierras comunes se denominaban Calpullalli, sustento territorial de los Calpulli, que eran el barrio constituido por una agrupación humana y la célula de la organización social y económica del Estado Azteca. Estas tierras eran poseídas en común por los miembros de cada uno de ellos, pero su disfrute correspondía a las familias que habitaban en el barrio respectivo, tierras que se denominaban Tlalmilpa; las parcelas eran dadas en usufructo como repartición después de una conquista por el soberano. Y se transferían de padres a hijos. Los terrenos que ocupaban para sus casas se denominan Tecpantlalli y formaban parte del Calpulli. (Carrasco,1987).

Ninguna parcela podía venderse, pero era lícito arrendar las tierras sobrantes. Dichas familias perdían tal derecho, si dejaban de cultivarla tres años consecutivos o se mudaban de barrio.

En conclusión existía una combinación de posesión y asignación de la tierra basada en una estructura de propiedad común y la propiedad privada, para los fines de cada una de las clases que componían la sociedad Azteca.

Como resultado de esta organización social y territorial se yerguen dos ejemplos de la grandeza alcanzada: Teotihuacán como una ciudad cuyo trazo y diseño urbano, son paradigmas del respeto que se guardaba al suelo destinado a los dioses. Tenochtitlán, que alcanzó por su tamaño a ser de las más importantes ciudades de su tiempo y la más espectacular en palabras de los mismos conquistadores. Por su trazo, organización y administración, evidencia la aplicación y seguimiento riguroso a lo largo de tiempos prolongados, de ideas de organización del espacio (Chanfón 1997, Soberanes, 1993).

Las ciudades que nos ha legado las culturas prehispánicas en Mesoamérica, son ejemplos que nos alientan a revisar el futuro urbano del País.

1.1.2. Período colonial.

La conquista implicó cambios en la concepción de la posesión y utilización de la tierra. Independientemente de las versiones divididas de los historiadores y que según comenta Schteingart, (1989): "Lucio Mendieta y Núñez, (1966), sugiere que se respetaron las parcelas de los Calpulli, mientras que Zurita (1891) asegura que no hubo muchas consideraciones con los indígenas" y como lo reafirma Cruz (1999) que "desde el primer siglo de dominación española se pretendió la existencia de dos repúblicas la de los Indios y la de los españoles ambas con lugares determinados para habitar. La separación entre ambos grupos en los diferentes ámbitos de la sociedad colonial determinó las características de la propiedad de los dos grupos sociales".

Con la llegada de las órdenes religiosas, no se continuó con el mismo concepto de la tierra, y así la propiedad eclesiástica, llegó a ser tan extensa, que en ocasiones llegó a poner en peligro al poder civil.

Entre estos tres grupos sociales existían diversas formas de asignación y utilización de la tierra que se describen a continuación:

Las tierras de los indios.- Al inicio de la época colonial, la corona española respetó las tierras comunales de los indios, reconociendo sus derechos e implementando una política de protección a los pueblos, sin embargo fueron excluidos de las mejores tierras. Las propiedades de los indios se dividían en las siguientes formas de tenencia:

Ejidos – Terrenos comunes situados afuera del poblado, dedicados a satisfacer necesidades colectivas y productivas del pueblo.

Propios – Eran las tierras comunales destinadas a sufragar los gastos públicos y fueron asignadas a los ayuntamientos para su administración. (Schteingart 1989). Tenían carácter de inalienables.

Repartimiento – Eran las parcelas que tenían anteriormente los indígenas (Calpullalli) ratificadas por la corona española. Se labraban individualmente, y establecían además las formas de organización de la comunidad, los servicios que los indígenas tenían que prestar, los derechos y las obligaciones. “Estos elementos marcaron históricamente las particularidades de la propiedad de los pueblos”. (Mendieta, 1966)

Fundo Legal.– Estaba constituido por tierras resguardadas que servían de asiento a la población, que incluía los usos de suelo para habitación y el equipamiento público, comercial, educativo y de administración. La superficie se constituía con radio de 600 m. a partir de la iglesia del pueblo y tenían carácter inalienable.

Las tierras de los españoles.-Los conquistadores obtuvieron de la corona diversas formas de apropiación de los territorios mesoamericanos, apoderándose de las mejores tierras y así se constituyeron los siguientes tipos de propiedades para usufructuar el trabajo de los indios y sus terrenos:

Mercedes. – Eran concesiones de determinada extensión de suelo para uso ganadero o agrícola, se obtenía como recompensa a las actividades de conquista. No podían enajenarse a favor de autoridades eclesiásticas. Fueron los primeros antecedentes de la propiedad privada y las haciendas (Flores Cano, 1976).

Encomiendas.– Institución que se daba como recompensa a los conquistadores, consistente en entregar uno o varios pueblos. Autorizándolos a recibir tributos y trabajo de los indios; más no se otorgaba la propiedad de la tierra (Crúz, 1998).

Eclesiásticas.– Las propiedades de la iglesia que eran designadas por la corona o mediante el repartimiento, fueron extendiéndose a pesar de la expresa prohibición por real cédula que disponía: “repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer; sean preferidos los más calificados y no las puedan vender a iglesias, ni monasterios, ni a otra persona eclesiástica”. (Mendieta, 1966)

A pesar de las disposiciones reales que intentaban evitar la pérdida de las tierras de los pueblos de indios y la ampliación de las propiedades eclesiásticas. Un gran porcentaje de los pleitos legales durante todo el periodo virreinal fue relativo a disputas de tierras, de las cuales muchas no se resolvieron (Chanfon, 1997).

Respecto a las consecuencias del intercambio de la propiedad del suelo, el mismo autor comenta que: “En los primeros años después de la conquista se produjo la usurpación en gran escala de las tierras por los españoles. Mientras existió suficiente población indígena, el tributo y el servicio eran las formas normales de control económico; y para ello sólo bastaba la encomienda. Solamente después de que se desarrolló un mercado español, se logró generar riqueza por la tenencia de la tierra, sea por la agricultura o la cría de ganado”. (Ibid)

Tierras irregulares (Tierra ilegal) Tienen su origen en la época de la colonia que según lo describe el Virrey Enríquez en el año 1571, “existían espacios perdidos e irregulares porque fueron mal repartidos, sin orden o al ampliar ilegalmente las propiedades obtenida o bien al generarse zonas o pedazos intermedios “perdidos”.

De Solano menciona que existían bastantes ocupaciones que fueron realizadas sin la autorización de las autoridades. Las cuales se podían regularizar mediante “una cómoda composición”, perdiendo así la tierra su carácter de premio.

Así se inició el proceso de la apropiación ilegal de la tierra, que aun perdura.

1.1.3. Del virreinato a la independencia.

1554.- Se expide una disposición Virreinal para que las tierras de los indios tenían que trabajarse en común ó subordinándose la parcela individual durante toda la colonia. El producto era administrado por las cofradías.

1786.- Se concretó un orden administrativo general que sometía a un mutuo criterio el manejo de los propios y árbitros de las ciudades españolas y de los bienes de la comunidad de los pueblos de indios.

1812.- En la constitución de Cádiz, los indígenas adquirirían plena ciudadanía y el ejercicio de los derechos de propiedad y comercio que no habían tenido.

1823.- Primera Constitución Liberal, en la que desapareció toda diferencia entre los indios y los españoles. Lo más importante fue la pérdida de los bienes comunales de los pueblos, a la cual se resistieron los pueblos. Se formaron ayuntamientos.

La tendencia fue la desaparición de los bienes comunales de los pueblos.

1.1.4. La reforma.

1857.- Las Leyes de desamortización, consolidaron el proceso de desaparición de las tierras comunales. Los propósitos generales de la Ley eran: dar movilidad a los bienes raíces, circular los bienes de manos muertas, alentar la formación de pequeños propietarios y obtener recursos fiscales (Eckstein, 1966). En la legislación se ordenaba la venta inmediata de todas las propiedades de las corporaciones civiles y eclesiásticas, en las operaciones de compra tenían derecho preferencial los arrendatarios de la tierra. De la aplicación de esta Ley quedaban exentos las propiedades de los ayuntamientos, los edificios, ejidos y tierras destinados al servicio público de las poblaciones a las que perteneciera. (Estrada, 1979).

La inclusión de las tierras comunales en las Leyes de desamortización, se fundamentó en la doctrina de “la libre empresa individual”. Se consideraba que la agricultura indígena estaba estancada y no podía prosperar mientras no se entregara la tierra en propiedad privada. El sentido de la legislación no era la desaparición de las tierras de los indios, sino más bien su división en parcelas con los respectivos títulos de propiedad (Eckstein, 1966).

Para los indios fue difícil entender el significado de las leyes, acostumbrados a vivir y a trabajar la tierra a través de instituciones comunitarias, la propiedad individual no lograba comprenderse en su justa dimensión. Además las Leyes de Reforma no eran lo suficientemente explícitas en la definición de la capacidad de los indios de tener tierras en propiedad privada. (Estrada, 1979).

1865.- La Ley del 1º de Noviembre expedida por Maximiliano, faculta a los pueblos para demandar la propiedad o posesión de tierras. Se ratificó la tendencia a la desamortización y se crearon mecanismos legales que permitían a los pueblos de indios mantener la posesión de la tierra.

1866.- La ley sobre terrenos de comunidad y de repartimiento estipulaba lo siguiente:

- Los terrenos de repartimiento se adjudicarán en absoluta propiedad a sus actuales poseedores; sin perjuicio del derecho anterior de propiedad adquirido por otro.

- Las tierras de la comunidad se dividirán en fracciones y se adjudicarán en propiedad a los vecinos de los pueblos a los que pertenezcan y tengan derecho a ellas.
- Se otorgan títulos de dominio a cada uno de los individuos que se adjudiquen las tierras.

Se previó la dotación de nuevos fundos legales y durante este período muchas comunidades fueron despojadas de tierras.

1875.- La Ley de Colonización, que autorizaba a las compañías o empresas colonizadas (deslindadoras) para revisar las propiedades obteniendo a cambio una tercera parte de los terrenos deslindados. Tenía como objetivo promover la migración interna y la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos. Lo anterior provocó el despojo a los indígenas y particulares.

1876.- Porfirio Díaz inicia su gobierno, durante este período muchas comunidades fueron despojadas de sus tierras, provocando rebeliones indígenas y se crearon extensos latifundios. Y la política de desamortización efectuada a través de las compañías, afectó exclusivamente a las tierras de las comunidades, las que fueron prácticamente desintegradas.

1884.- Ley de tierras. Se encomendó a los gobiernos de los Estados el fraccionamiento en lotes de los ejidos y la adjudicación entre los vecinos de estas tierras.

Para Molina, era claro que la aplicación de las Leyes de Reforma a los pueblos indígenas había originado la ruina de las comunidades y su descomposición. Desde su punto de vista la reforma se aplicó de manera deficiente a los pueblos, por la poca confiabilidad de los títulos de repartimiento y la entrega incompleta de la titularidad de las tierras.

El resultado final de la política agraria que se llevó a cabo durante todo el siglo XIX, culminó con una gran concentración de la tierra en manos de pocos propietarios y por el despojo de las tierras a los antiguos pueblos de indios.

1.1.5. La constitución y el ejido.

El problema que se había gestado en los siglos anteriores había adquirido proporciones descomunales durante el porfiriato. El monopolio de la propiedad del suelo y la formación de grandes latifundios, que llegaron a tener en 12 de ellos, el 40% de la tierra y a concentrarse el 97% en haciendas y ranchos de la superficie total. Para dejar el 2% de la superficie a los pequeños propietarios y solamente el 1% a los pueblos y comunidades.

La improductividad de los latifundios, la exigua recaudación de impuestos contraria una mayor que se obtenía de los pequeños propietarios. Por lo cual Molina propuso como solución obligar a los hacendados a fraccionar sus propiedades, a través de aplicar altos impuestos en la transmisión de la propiedad, prohibiendo las sociedades de nuevos propietarios y limitando la superficie de compra. Para el la propiedad de la tierra representaba un problema de interés público, razón por la cual el Estado debería de ejercer sobre ella su dominio.

La Revolución se inició con la demanda de Madero de la no reelección, soslayando el problema agrario, ante lo cual Emiliano Zapata publicó el Plan de Ayala, abanderando el descontento de los campesinos. Para Cabrera y Molina que consideraban como indispensable la reforma agraria y no quedaba otra alternativa más que la violencia. A partir de 1915 se inicia el proceso para la formulación de una ley que contemplaría los requerimientos de repartimiento de tierras, cuyos planteamientos fueron incorporados en la redacción final del Art.27 de la Constitución de 1917 donde se declaraba a la Nación como propietaria original eliminando el principio de inviolabilidad de la propiedad privada y en base en ello se dictaron las medidas para la subdivisión de los latifundios. La creación del nuevo concepto del ejido, fue la figura de posesión de la tierra que durante su permanencia tuvo una su influencia determinante en el crecimiento de las áreas urbanas periféricas.

El proceso de las colonias populares se inicia en la época de la Colonia, con los repartimientos definición precisa de sus límites. Y continúa la Reforma con la estrega incompleta de la titularidad de las tierras y en la época posrevolucionaria con la creación del ejido como nueva forma de posesiones del suelo sin considerar el crecimiento de las áreas urbanas procesos que provocaron situaciones de ilegalidad en su ocupación.

2.- EL SIGLO VEINTE.

2.1. Primera época Periodo agroexportador.(1925-1949)

2.1.1. Políticas Institucionales.

Obregón en 1922 emitió las disposiciones legales que “se pensaba eran soluciones para el problema de la vivienda de la clase media y obrera, por lo cual se exentaba de todo tipo de contribución”.

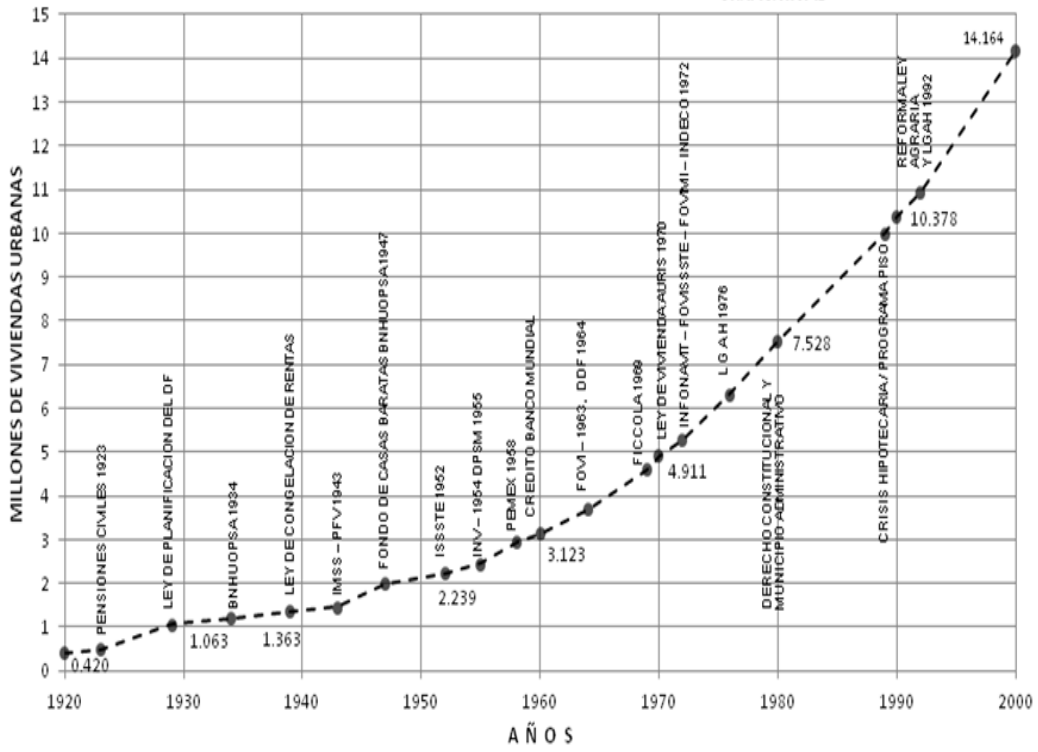
Soberanes,(1993), también se considero como de “utilidad social las cooperativas que se establezcan para construir casas baratas, higiénicas o destinadas para ser adquiridas por los trabajadores”. La primera cooperativa de vivienda fué certificada en 1923 bajo el nombre de Colonia Cooperativa Ferrocarrilera Limitada, siguieron las cooperativas y colonias: Paulino Navarro, P. E. Calles (Peralvillo), Prohogar (CROM), Trabajadores del Hierro, La Postal, Federal (Gobernación), Tanques y Custodios (Militares). En el informe de gobierno de 1923 se asentaba que de las 684 solicitudes recibidas se habían construido 1429 viviendas. La contradicción que se dio al permitirse en el D.F. la construcción de colonias con exención del pago de los impuestos fue el fomento de la migración y que no permitía al ayuntamiento la construcción de las obras de infraestructura, creando un problema que incrementaba los anteriores, ante esta situación la población se organizó creando las juntas de mejoras y los sindicatos de inquilinos, que unificaban las demandas de distintas colonias populares (Soberanes, 1993).

La primera época de las instituciones de vivienda comprende la creación en el año 1925 del Programa de crédito para empleados federales que operó la Dirección de Pensiones Civiles, para atender la población que intervino en la revolución y que demandaban una vivienda como reivindicación a su lucha y continúa en 1934 cuando se faculta al D.D.F. para la construcción de viviendas a sus trabajadores, esta oferta solamente cubría la demanda de un sector de los trabajadores del Estado mientras dejaba sin atención a los empleados federales . Los fraccionamientos del BHUOPSA eran insuficientes, por lo que fue necesario expropiar 48,000 lotes que albergarían 300,000 habitantes o sea un 35% de la población de la ciudad de México en esa época. (Azuela 1982, Cruz 1982).

Además la intervención de la banca privada en 1934, se desarrolla con mayor intensidad una política de financiamiento hipotecario, y de créditos para la construcción de vivienda la cual corresponde a esquemas financieros internacionales con aparentes resultados promisorios. Una etapa que responde a expectativas de una clase media en crecimiento por su número y su capacidad de ahorro.

En 1942 se emite la Ley de Congelación de rentas y posteriormente la prohibición para construir nuevas unidades o fraccionamientos (1948). Los cuales propiciaron el desplazamiento del capital inmobiliario hacia el sector de viviendas con mayor precio y la especulación de la tierra para usos más rentables (Cortes, 1981).

EVOLUCION DEL INVENTARIO DE VIVIENDA Y LA PRODUCCION INSTITUCIONAL
GRAFICA II o. 42



PRIMERA EPOCA	SEGUNDA EPOCA	TERCERA EPOCA	CUARTA EPOCA
AGROEXPORTADOR	DESARROLLO ESTABILIZADOR	PLANEACION URBANA Y REGIONAL	NEOLIBERALEMOS
PLANIFICACION	INDUSTRIALIZACION		
SUSTITUCION DE IMPORTACIONES			

En 1943 con la fundación del Banco de Fomento a la Vivienda y el IMSS se inicia el programa de construcción para sus derechohabientes con el sistema de arrendamiento. Generando en conjunto 2680 viviendas.

En 1947, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Publicas crea el “Fondo de casas baratas”, para incrementar la construcción de viviendas, “orientada a los sectores medios y bajos de la población” (Bernal, 1998) .

Se consolidó la política esbozada en la década de los 30's consistente en el control corporativo del poblamiento y en el posterior reconocimiento de la acción de los agentes que organizaban los diversos procesos de ocupación del suelo, sin considerar ninguna restricción por la normatividad existente.

Con el cambio de administración siguiente “tal parece que el esquema de ordenar la creación de este tipo de asentamiento, se abandonó y surgieron propuestas que intentaban dar solución al problema”.(Cruz, 1982)

Ante la insuficiente oferta del suelo y vivienda, el crecimiento de las ciudades sustentado en los fraccionamientos populares inicio su expansión

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y VIVIENDA URBANA EN EL SIGLO XX								
CUADRO NUM.401								
AÑOS	No. DE VIVIENDAS			POBLACION			CRECIMIENTO DE VIVIENDAS URBANAS	DEFICIT
	TOTAL	URBANA	%	TOTAL	URBANA	%		
1910				15,160,369	1,782,911	11.8%		
1921		420,000		14,334,096	2,085,117	14.5%		
1929	3,176,895	1,063,307		16,552,722	5,540,631	33.5%	643,307	
1939	3,884,582 2,882,000	1,363,099		19,653,552	6,896,111	35.0%	299,792	
1950	5,259,208 5,256,000	2,239,896		25,792,017	10,983,483	42.6%	876,797	23%
1960	6,409,096 6,406,000	3,123,598	48.7	34,923,129	17,705,118	50.7%	883,702	
1970	8,367,400 8,248,000	4,911,664	58.7	49,050,000	29,781,694	54%	1,788,066	39.4%
1980	12,074,609 12,072,000	7,528,284	62.3	66,846,833	36,135,767	60.7%	2,616,620	39%
1990	16,198,000	9,704,000.	60	81,249,645	46,675,410	57.44%	2,175,766	38%
2000	21,513,000	13,911,814	61	99,582,211	59,419,208	59.66%	4,207,764	21%

FUENTES:

- 1.- Covarrubias 2020.
- 2.- CIHAC 2000.
- 3.- INEGI. Estadísticas Históricas de Vivienda T.1.3ª. Edición México 1994 Pág. 155
4. INEGI. Censos de Población y Vivienda VII, VIII y IX.
- 5.-INEGI: Censos de población y vivienda XI y XII.

NOTA: Se presentan las dos cifras de viviendas que aparecen en las diferentes versiones del INEGI.

2.1.2. Aspectos Económicos.

La recesión en E.U.A. en el año 1925, se trasladó a México en una crisis que se generalizaría en todos los órdenes de la vida nacional. Al final de ese proceso surge un México más pobre y además con la pérdida de volumen en el comercio. Que se presentaría con mayor fuerza hasta 1930, se redujo la explotación de la plata, el petróleo y los productos agrícolas, debido a la pésima cosecha de 1929 ocasionada por el clima.

La salida de la crisis fue posible mediante la adopción de una política de crecimiento, la devaluación de la moneda y el aumento de las exportaciones. Otro factor importante fue la política expansionista en obras de infraestructura para lo cual se crea el BNHUOPSA y La Nacional Financiera, S.A., con la idea del Presidente Calles, de crear una institución que se vocaría a los asuntos municipales.

Sin embargo, a fines de la época de los 30's en víspera del despegue, por el conflicto entre el salario y el precio de la vivienda, empieza a manifestarse como "problema habitacional", el hecho de que la mayoría de la población viva en condiciones miserables. Se reconoce como "enfermedad" que debe curarse. Entre los portavoces del descontento figura el Estado, que en ese momento define su deber para intervenir en el problema habitacional.

Motivado por la política de sustitución de importaciones, se fomenta el proceso de industrialización del País y se acelera en la década de los 40, la migración campo – ciudad. Surgen las primeras colonias populares en la periferia y las "Ciudades perdidas" en la zona central de las ciudades. El problema del precarismo urbano se inicia y según se menciona en el PNV " a este primer modelo de asistencia del gobierno al trabajador, le faltó una visión de política nacional, en el sentido de que la cobertura se limitaba solamente a un sector de la población los trabajadores del gobierno". (SEDUE, 1990)

En ese mismo período el crecimiento del PIB en México fue del 10% con tasas menores o similares en las actividades agrícolas, la ganadería, la minería y las manufacturas que eran las principales fuentes productivas; con un crecimiento explosivo del ingreso, producto de las exportaciones petroleras, que pasó de 19 a 1007 millones de pesos constantes en el período.

2.1.3. Dinámica Demográfica.

Esta primera época, se inicia demográficamente al término de la lucha revolucionaria y los datos en el censo de 1921 que reportan como resultado, la disminución de la población respecto a 1900 en 850,000 habitantes un 4% del censo de 1910. De los 14 millones de personas censadas que habitaban el país, en las ciudades (mayores a 15,000) se alojaban 2,085,117 habitantes.

Según lo reporta Unikel (1991) "la capital de la República se convirtió en el principal refugio de los migrantes rurales que llegó a absorber 60% del crecimiento de la población urbana de todo el país en ese periodo". Este movimiento de atracción representa para la ciudad capital el crecimiento de un 40% en una década y que ocurre también en el incremento de la densidad de población que en el D.F. que ocurrió entre 1900, que tenía 361 personas por Km² y reportado en 1921 de 610 personas por Km²., duplicándose en un periodo de 20 años.

2.1.4. Planeación Urbana.

Se realiza en este período un esfuerzo importante de planificación estatal. En 1930 se decretó la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y el territorio de Baja California. Estos trabajos de planificación fueron impulsados destacadamente por el Arq. Carlos Contreras (Hiernaux,199), que organizó el Congreso Internacional de Planificación y posteriormente con su participación en el Plan Sexenal.

En 1935 el BNHUOPSA realiza un estudio de las condiciones habitacionales de la Ciudad de México, en el que se subrayan las diferencias agudas del inquilinato central. Como

solución propuesta en el estudio. Se menciona “la construcción de vivienda en alquiler para la clase obrera, financiada por subsidios directos del Estado. Sugerencia que indica dos cosas primero, que las políticas habitacionales contempladas corresponden a fórmulas extranjeras (los subsidios) a pesar de carecer éstas de toda factibilidad en el contexto mexicano y en segundo lugar, demuestra una visión del alquiler como la única manera de enfrentar la contradicción entre el alto precio de la vivienda y la insolvencia de los consumidores” (COPEVI, 1971)

Estos planteamientos coincidieron en el tiempo con lo que ocurría en el urbanismo europeo, de la época, encabezado por Le Corbusier. Del plan formulado para la Ciudad de México quedan algunas obras terminadas como la estación del ferrocarril. “Sin embargo, este primer auge de un planeamiento urbano moderno, se detendría en 1940 cediéndole su lugar a la industrialización como gran factor de la urbanización del País”.

Una disparidad tan acentuada entre el crecimiento demográfico, el estancamiento en la producción y una incipiente actuación de las instituciones privadas y gubernamentales para enfrentar la súbita demanda, dieron inicio a lo que se denominó el “problema de la vivienda”, y las primeras manifestaciones en las ciudades prohibidas y las colonias proletarias.

2.2.-Segunda época el desarrollo estabilizador.(1950-1970).

2.2.1. Políticas e Instituciones.

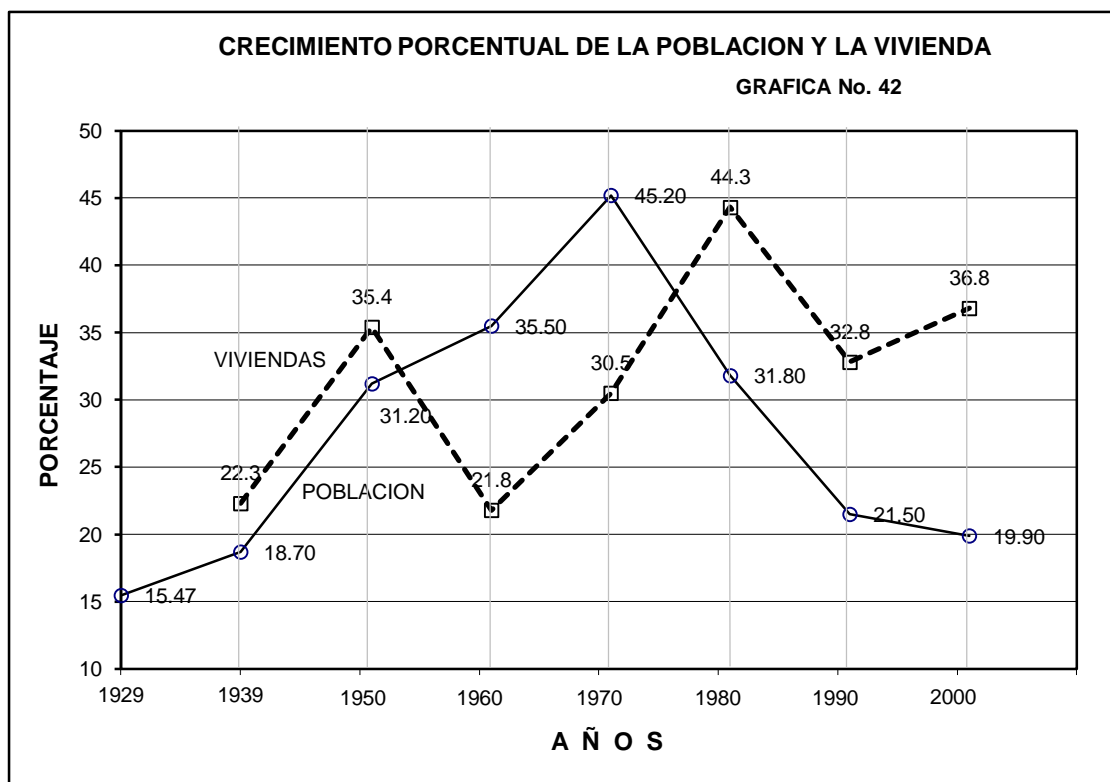
En la década de los cincuenta se crean tres Instituciones, que complementan la atención a la necesidad de vivienda de los “servidores públicos”. Se funda en 1954 el Instituto Nacional de la Vivienda, cuya finalidad era la investigación y definición del problema, que adquiriría importancia: el de la vivienda. El año siguiente 1955 se canaliza la atención a las fuerzas armadas y se crea la Dirección de Pensiones Militares. Faltaba un grupo de trabajadores importantes para el desarrollo industrial del País, que laboraba en la naciente industria petrolera, a los cuales se atiende en 1958 con el programa de vivienda de PEMEX. (Copevi, 1971)

2.2.2. Aspectos Demográficos.

La población total, al inicio de esta época según se reporta en el VII censo, llegó a los 25.8 millones de habitantes (Cuadro No. 401) con una tasa del 2.72, superior en un 60% a la observada en la época anterior. El crecimiento de la población urbana aumentó a una tasa del 4.5 duplicando a la tasa total. Se estaba acelerando el proceso de urbanización de la población mexicana.

Para el fin de esta época, en el año 1970, la población reportada según el IX censo, era de 49,050,000 habitantes. En 20 años se duplicó, con una tasa de crecimiento del 3.73%. Y la población urbana llegó a 12,746,685 ciudadanos, ó sea que se triplica en el mismo periodo, con una tasa de crecimiento del 5.19%. La población urbana representaba el 48% del total. Con esta tasa de urbanización el país está cerca de traspasar del umbral rural hacia el urbano.

El número de viviendas en las ciudades durante esas dos décadas se incrementó de 2.2 millones, a un inventario de 4.9 millones, creció un 325%. Cifras que reflejan un déficit de viviendas urbanas, por el crecimiento superior obtenido por la población urbana (Bernal, 1998).



En la gráfica No. 41 se presenta el crecimiento porcentual de la población y de la vivienda en la cual ocurren dos cruzamientos. El primero sucede alrededor de 1953, cuando el éxodo del campo a la ciudad se intensifica y las instituciones públicas y los sistemas privados son insuficientes para producir las viviendas demandadas por una población que crece a tasas mayores cada año.

El segundo cruce ocurre a mediados de la década de los 70's, como resultado de dos procesos: la disminución del crecimiento de la población por las políticas de control de la natalidad y el éxodo hacia los E.U.A. y en segunda instancia por el incremento de la producción habitacional urbana, resultado de la creación de los nuevos organismos y programas viviendistas y por el crecimiento de la construcción de casas en las colonias populares.

En la primera década, el crecimiento del inventario de vivienda es similar a la del crecimiento de la población. En la siguiente década las tasas de crecimiento de la población son menores que las presentadas por el inventario de vivienda.

Nuevamente en el decenio de los ochenta se presenta del paralelismo de los procesos, con una diferencia mayor en la vivienda, ocasionando el crecimiento del déficit total de vivienda.

En la última década del siglo, como ya se mencionó las tasas de crecimiento de la población superan a las de vivienda, y por lo tanto el inventario habitacional va incrementando el déficit, que sin embargo es menor que en las décadas anteriores y similar al 23% detectado en 1950.

2.2.3. Aspectos Económicos.

Durante las cuatro administraciones que intervinieron en estas dos décadas, la inversión federal creció de los 2672 m.d.p.¹ (en 1950 hasta 29,205 m.d.p. en 1970, con una tasa anual del 5.4 mientras que la inversión social (que incluye la vivienda y el suelo

¹ m.d.p. millones de pesos constantes.

habitacional) creció de 256 hasta los 8,196 en el periodo, con una tasa del 1.6. Aunque la inversión porcentual en 1970 fue del 28% respecto a la inversión total, siendo que en 1950 ésta significaba el 10% . En el periodo de Díaz Ordaz, se gastó un 32% que es el mayor porcentaje en ese rubro. La política económica de mayor inversión social que ha permanecido desde entonces.

Refiriéndose al crecimiento económico de esta época Bernal, (1998) menciona que: el vigoroso crecimiento de la economía se logró mantener con fases de inflación relativamente bajas. El PIB creció en 6.6% anual promedio y la inflación en 4.4%. Las finanzas públicas se caracterizaron por un déficit muy moderado en proporción al PIB.

Menciona que la producción formal de vivienda durante los periodos de 1950 a 1960, fue de 393,000 unidades o sea el 34% del total del incremento del inventario habitacional durante la década, y para esas viviendas la banca otorgó 331,000 créditos. El sistema que integra la banca privada participó como líder en el otorgamiento de créditos hipotecarios y el financiamiento a la industria de la construcción.

En la siguiente década (1960-1970) la banca privada continua en el liderazgo del otorgamiento de créditos, ya que los 503,000 que otorgó, representaron el 28% de la producción total, por solo un 9.74% de los otorgados por el gobierno. En las dos décadas citadas la producción por "autoconstrucción popular" continua creciendo hasta alcanzar el 65.4%. Lo que demuestra que los esfuerzos del sector bancario eran insuficientes ante el crecimiento de la demanda habitacional.

Ante el problema que se incrementaba y la escasa posibilidad del Gobierno de enfrentarlo por sus carencias económicas y como respuesta a la "promoción de programas de ayuda financiera del gobierno de E.U.A. y del BID, a los países latinoamericanos, que tenía como objetivo reducir los conflictos sociales" (Scheingart, 1989), el gobierno mexicano crea el Programa Financiero de la Vivienda en el año 1962, para canalizar los recursos internacionales a la vivienda popular. Adicionalmente y con los cambios legislativos necesarios se dispuso que los bancos privados destinaran una proporción de los recursos captados para el financiamiento de viviendas de interés social y medio" (Bernal, 1998).

Para ejecutar, coordinar y supervisar este programa se forman dos fideicomisos del Banco de México: el FOVI, Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (1963), para el financiamiento a la Construcción y el FOGA, Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, para apoyar a los bancos que conceden prestamos a los demandantes incumplidos o con garantías insuficientes.

El año de 1965 el FOVI otorga los primeros 11,807 créditos, con lo cual se inicia un sistema que logra en un período de 25 años asignar más de un millón de créditos.

2.2.4.- Planeación Urbana.

Durante este periodo se introducen en el diseño de los conjuntos de vivienda tres conceptos diferentes al fraccionamiento tradicional. Se construyen las primeras súper-manzanas como la "Unidad Modelo". Los primeros condominios departamentales como los conjuntos Juárez y Miguel Alemán y se introduce el conjunto habitacional como un nuevo agrupamiento de diversas tipologías de vivienda. (Polanco, 1991)

Efectivamente se fundaron Instituciones que en un periodo de 40 años, produjeron 131,000 viviendas, mientras el parque habitacional creció en 2 millones, la producción institucional participo con 6.5% del crecimiento. Sin embargo con excepción del INV, las otras Instituciones permanecen hasta la fecha con sus objetivos iniciales.

Y por último se transforma la Dirección de Pensiones Civiles, en el Instituto de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE, 1952); con un enfoque diferente para la dotación de viviendas para los burócratas, otorgando créditos para la adquisición de viviendas promovidas por la institución. (Gráfico No. 32)

Se modifica la Ley General de Instituciones de Crédito y de organismos Auxiliares, con la finalidad del otorgamiento de préstamos hipotecarios, para la vivienda de interés social, mediante la adquisición de bonos hipotecarios, para lo cual los bancos destinaron el 30% de sus recursos a estas operaciones.

Se inició la participación de la banca privada en la producción de la vivienda para la población de salarios inferiores, no atendida hasta entonces

Formando parte de la política de atención a los trabajadores del campo, se integra en 1969 el Fideicomiso para los Trabajadores Azucareros (FICCOIA), que logra producir durante su operación 8,000 viviendas. (Gráfico No. 32)

Ante la presión demográfica que se ejerce sobre el territorio de la capital y el área metropolitana de la Ciudad de México, y el incremento cada día mayor de suelo social con procesos ilegales, se crea en 1964 la Dirección General de Habitación Popular del Distrito Federal, para generar la oferta de vivienda y frenar las invasiones periféricas de la tierra ejidal.

Posteriormente en 1970 y con una motivación similar a la anterior se funda el Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Estado de México (AURIS), que se avoca a realizar estudios sobre el poblamiento metropolitano, a ofertar vivienda popular, a constituir reservas territoriales, expropiando extensas superficies en la periferia de las ciudades del Edo. de México y Toluca. Principalmente para: "regular el poblamiento en el territorio del Estado se ofertará 3,000 viviendas en el periodo de 1970 a 1976".

En el Programa Nacional de Vivienda (SEDUE, 1991), se menciona respecto a este periodo que "las necesidades de vivienda fueron cobrando dinamismo prácticamente al ritmo del crecimiento de la urbanización del País, íntimamente ligado al de su industrialización. Mientras, esto acontecía los esfuerzos oficiales por generar viviendas eran mas modestos y aislados".

Sin existir planeación urbana en el país, con excepción de algunos estados como Aguascalientes, Nuevo León y el D.F. que publica planes insipientes de desarrollo urbano. La presión demográfica en la década de los 40's que no estaban preparadas para el proceso de las invasiones y con un crecimiento demográfico mayor a la capacidad de producción habitacional del estado. La colonias populares continúan su expansión hasta llegar a ocupar el 43% de la superficie en la década de los 70's.

2.3. Tercera época (1971-1983) Planeación regional y urbana.

2.3.1. Políticas Institucionales.

La convocatoria de la ONU en 1976 para tomar "la conciencia del desorden imperante en los conglomerados sociales y su espacio" para realizar la reunión de expertos universales en los temas del suelo y la vivienda en Vancouver, Canadá y la consecuente "Ley General de Asentamientos Humanos" que se publicó en 1976, define un hito en la atención institucional a la planeación de los procesos de asentamientos humanos y la posibilidad de mayor oferta del suelo para la vivienda.

Las reformas al Artículo 27 Constitucional "facultando al Estado para imponer al ejercicio del derecho de propiedad las modalidades y limitaciones que dicte el interés público a efecto de ordenar y regular la fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población". Al artículo 73, que faculta al congreso de la unión para expedir la Ley para fijar la concurrencia de la Federación, de los Estados y de los Municipios, respecto a los centros de población. Y por último el artículo 115, para intervenir en la regulación de los procesos de conurbación interestatales y fijar la participación de Estados y Municipios en la materia.

Las modificaciones anteriores permitirían articular y sistematizar las regulaciones al desarrollo urbano, lo cual según comentarios de R. Vázquez (1995) motivaron reacciones

múltiples y extremas. Acusando a la Ley de comunista y extremas, con lo cual los mexicanos perderíamos los derechos de apropiación.

La fundación en 1983 del FONAHPO, para atender a los grupos organizados de trabajadores no asalariados, inicio la institucionalización de un proceso de oferta de casas que se venían generando espontáneamente entre ese sector de la población. Los resultados de los periodos iniciales fueron promisorios; se produjo la vivienda más económica, en terrenos con propiedad regular y con diseño progresivo, posteriormente se enfocó con fines de proselitismo político y corporativo hasta su mínima actuación en el presente siglo.

En 1982 se efectúa otra modificación al artículo 115 Constitucional, en la cual se redefine la competencia del Municipio y mediante la cual se establece su responsabilidad en la prestación de servicios, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano Municipal, otorgar licencias y permisos para las construcciones y administrar sus ingresos. Con lo cual se descentraliza la administración de su territorio.

Así mismo las modificaciones de los artículos 25, 26,28 y 73 Constitucionales, tuvieron como objetivo: “definir un sistema nacional de planeación del desarrollo, así como redefinir el papel y vida política de los ayuntamientos, los cuales significaron cambios profundos en las estructuras orgánicas y la competencia de los tres niveles de gobierno”. (Aguilar - Ramírez, 1995). Se modifican también las Leyes de la Reforma Agraria y de Asentamientos Humanos y de Bienes Nacionales.

A partir de este nuevo marco jurídico se establece en la Ley General de Bienes Nacionales de 1983 un capítulo para evitar y combatir la especulación inmobiliaria, abatir los procesos de ocupación ilegal de tierras y asegurar la disponibilidad de suelo, para garantizar el cumplimiento de planes y programas urbanos. Se constituye el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales, con una importante participación en la creciente oferta de suelo y que llegó a expropiar 14,000 Has. para constituir reservas territoriales, superficie que con las adquisiciones de predios de otros regímenes de propiedad llegó a las 17,000 Has.

Para la regularización de la tenencia de la tierra se expropiaron 19,000 Has. de acuerdo a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación (SEDESOL, 1992), con lo cual se titularon 74,000 lotes y se logró que hubiera una equidad entre la creación de reservas y la regularización de terrenos ilegales. Hecho inédito en la oferta de suelo habitacional, según se ha revisado hasta esta administración.

En el PNV se concluye que: “los esfuerzos gubernamentales en conjunto no resultaron lo suficientemente oportunos”. (COPEVI, 1977)

Con la modificación al Art. 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo se crea el sistema y los instrumentos más poderos e importantes de intervención estatal en materia de vivienda . Los 3 fondos para trabajadores asalariados privados o públicos:

INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI, que representaron en 1973 el 46% de los recursos invertidos en vivienda. Para el fin de ese sexenio llegó a significar el 93%. Estos fondos permanecen hasta la fecha con diversas adecuaciones a las administraciones y etapas transcurridas, como la base medular de la producción de la vivienda de interés social.

En este período los censos No. IX y XI, reportan un crecimiento que duplica el inventario habitacional, al incrementarse en 7,667,833 el número de viviendas en el periodo. De las cuales son urbanas 4,200,000. (55%)

Durante esta época los créditos institucionales para construcción de vivienda nueva se estiman en 2,400,000 que impactaron en el 57% del incremento del parque habitacional. Y el complemento del 43%, serían las casas producidas en asentamientos y colonias populares.(SEDESOL)

La calidad del parque habitacional tiene un avance sustancial durante estas dos décadas: la vivienda con dos cuartos disminuye en proporción, la que consta de 3 o más

cuartos se duplicó en solo la década de los 80's. Reflejo de la aplicación de las políticas de vivienda que hemos descrito, y de la consolidación y evolución de los asentamientos populares por la dotación de servicios, la regularización de la tenencia de sus predios y de la aplicación de los ahorros familiares que mejoran lentamente y a costos excesivos su vivienda.

A partir de 1970 hemos sido capaces de construir más viviendas urbanas que el crecimiento de la población.

2.3.2.- Aspectos demográficos.

Esta tercera época se inicia con una población total de 49 millones de habitantes y finaliza en 1990 según se reporta en el Censo XI, con 82.2 millones. Con un incremento durante ese periodo del 67%.

A mediados de la década de los 70's, México entra al grupo de los países urbanos, ya que la población radicada en ciudades mayores a 15,000 habitantes rebasa el umbral del 50%, para finalizar la época con un 57.4% de población urbana. A partir de 1970 la tasa de urbanización se desacelera (Covarrubias, 1995) el sistema de ciudades tendió a una estructura poblacional donde la preeminencia de las áreas metropolitanas disminuye y se observa un crecimiento mas lento en las ciudades medias, aunque su número aumentó en el período pasando de 31 a 91.

Otra característica de la estructura urbana y la distribución de la población, como factor que incide directamente en el déficit habitacional, es el aumento de las ciudades menores a 100,000 habitantes ya que de 146 existentes en 1970 se duplicaron en dos décadas para sumar 318 en 1990. El crecimiento de estas áreas urbanas sucede en su mayor porcentaje con viviendas que carecen de todos los servicios y de características deficientes en sus elementos constructivos (Covarrubias, Ibidem).

Las viviendas urbanas aumentan de los 4.9 millones que fueron reportadas en el censo de 1970 a 10.4 millones (Cuadro No. 301), que determinaron los resultados del censo en 1990, el crecimiento fue del 112%. Mientras la población en las áreas urbanas creció en un 72%. A partir de este período el déficit cuantitativo de vivienda urbana no se incrementó. (Gráfico No. 32).

2.3.3.- Aspectos económicos.

El PIB durante el periodo en análisis creció de 496 m.m.p.c. (constantes de 1973) a 1141 m.m.p. un crecimiento del 130% para la población total. Considerando el PIB per capita, se incrementó de 10,115 a la cifra de 14,050 pesos de 1973; en las dos décadas la inversión en vivienda realizada por el sector público durante el año de 1970, fue de 1.6 m.d.p.c.; inversión que paulatinamente fue aumentando durante el periodo presidencial hasta alcanzar en 1976, un monto de 35.9 m.d.p.c. Durante el siguiente sexenio continuó el crecimiento de esta inversión y llegó a representar en 1983 un máximo de 164.2 m.d.p.c., equivalente al 0.8% del producto nacional.

En el penúltimo año del periodo analizado, en la otra administración de De la Madrid se invierte la máxima cantidad en vivienda y suelo para vivienda, con una cifra de 7163 m.d.p.c., representando el 1.3% del producto nacional. (Rebora, 1988)

Como se puede observar la inversión en vivienda fue incrementándose con el transcurso del tiempo y mientras el PIB crecía como producto de las políticas y circunstancias económicas internas y los diversos escenarios mundiales, sin embargo con valores lejanos de las recomendaciones internacionales para el rubro de la vivienda.

Recorriendo hasta 1981 el calendario, retrospectión necesaria por lo que se califica como "lo que muchos consideran como la crisis más profunda de la economía mexicana desde la depresión de los años treinta". (Bernal, 1998);

Ante esta crisis, el gobierno federal instrumentó diversas medidas, entre ellas la "nacionalización bancaria" que afectó en mayor medida al financiamiento de la vivienda. Con

lo cual se buscaba “estabilizar la economía del país; se decidió reducir el margen de ganancia bancaria, nacionalizando el proceso de intermediación financiera”.

El impacto de la crisis y las políticas de crédito implementadas de reducción de las tasas activas y pasivas, el consecuente descenso de ingresos, y los altos niveles de inflación y la continua depreciación del tipo de cambio, indujeron una reconsideración a esa política financiera, incrementándose las tasas de interés. Afectando la operación de los créditos y los subsidios del Programa Financiero de la Vivienda, por lo cual se revisaron los sistemas financieros para evitar las pérdidas y la descapitalización ocasionada por el alto subsidio otorgado en las tasas de interés.

El proceso anterior provocó dos situaciones que iban a repercutir en el comportamiento futuro: Los problemas por el pago de subsidios y el desplazamiento de los sectores sociales, para los cuales se diseñó el programa, y es la lógica implacable del Programa Financiero de la Vivienda durante la crisis de los ochenta.

A pesar de los problemas de la economía y la crisis profunda que se desató en el País, los valores negativos en el PIB, la inflación con cifras cercanas al cien por ciento. La producción de vivienda se mantuvo en un porcentaje creciente, por el origen de los recursos que provenían del encaje obligatorio a la banca ya nacionalizada y del aporte del cinco por ciento del salario de los trabajadores, el interés del Gobierno por apoyar al sector de la construcción y la creación de empleos y por último la presión del sector sindical para el cual la asignación de créditos es importante (Bernal, 1998).

Después de quince años de acelerado crecimiento y a partir de la década de los setenta, las tasas de crecimiento de la intermediación financiera decayeron sustancialmente (de 18.1 a 1.7) por la colocación de excedentes privados en el mercado financiero internacional, lo que motivó una serie de reestructuraciones en el sistema financiero mexicano que culminaron con la organización de la banca múltiple (Iracheta, 1984).

Con la nacionalización bancaria que se produjo a fines de 1982, se esperaba que la concentración de los créditos pudiera cambiar drásticamente, ya que ponía al alcance del Estado la posibilidad de modificar las condiciones crediticias a favor de una distribución más equitativa del crédito, permitiéndole asimismo, controlar una serie de recursos (terrenos) para poner una política más efectiva de vivienda popular. Sin embargo los resultados han sido muy diferentes. La distribución de los créditos sigue dándose de manera bastante desigual. (Scheingart, 1984).

El crecimiento de la demanda con insuficiente capacidad de pago ocasionó que los subsidios rebasaran la capacidad del Gobierno provocando que a partir de 1983, se iniciaron los cambios en los sistemas de crédito: plazos, tasas de interés, comisiones, ingreso requerido, indización en salarios mínimos; con la finalidad de adecuarse a las nuevas condiciones y reglas de operación que el Banco Mundial solicitaba para otorgar los créditos en segundo término y para rescatar a las instituciones que operaban con problemas financieros.

En el PND de 1989 se propuso “el diseño de nuevos instrumentos financieros que permitan la diversificación del riesgo y el financiamiento a plazos mayores” y reducir progresivamente el subsidio y reforzar las líneas de crédito individuales

2.3.4. Planeación urbana.

Durante este período la legislación y los programas relativos a la vivienda, el suelo y la planeación urbana adquirieron nueva dinámica. El inicio de esta administración y el periodo de análisis coinciden en 1971. La construcción del primer puerto industrial integralmente concebido para producir acero, con la participación de todos los organismos competentes en un proyecto para el desarrollo de esa región. Se prevé la suficiente reserva territorial para las diversas actividades (1,000 hectáreas para la siderúrgica); así como, la construcción de las viviendas necesarias para los obreros y trabajadores. A partir de entonces la actividad económica en Lázaro Cárdenas ha sido constante, lo cual generó una región con crecimiento industrial y urbano.

El decreto expedido en 1971 que faculta al INDECO para legitimar la tenencia de la tierra y establecer fondos legales ó reservas territoriales, para prever el crecimiento ordenado de las ciudades, es el segundo paso dentro de una estrategia para crear un sistema de planeación urbana.

Tres años después se crea la CORETT, para regularizar la tenencia de la tierra y programar la creación de reservas territoriales, con lo cual establece una duplicidad de acciones y competencia en la atención a la oferta del suelo urbano. Contradicciones que permanecieron a pesar de los cambios y ajustes que se decretaron posteriormente.

Ante la fuerte presión que ejercía la población marginada sobre las áreas urbanas que hemos mencionado, se promueve y publica la Ley General de Asentamientos Humanos, (1976) que es un parteaguas en la historia de la planeación urbana. Con lo cual se inicia la publicación de múltiples Planes de Desarrollo Urbano en la mayoría de las ciudades medias y zonas metropolitanas. Creando las bases para la planeación del suelo enfocado para el crecimiento y el desarrollo urbano, bajo tres cambios importantes; el de la concurrencia, la dependencia de las legislaciones estatales de la Ley Federal y la coordinación y creación conjunta de los gobiernos en las áreas metropolitanas (Azuela, 1982-Garza, 1989).

Las modificaciones al artículo 115 Constitucional, promovidos en 1982 definieron nuevas atribuciones a favor de los ayuntamientos en materia de planeación urbana, tributaria y de servicio.

En 1983, se crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante algunas adiciones a los artículos 25 y 26 de la Constitución y la expedición de las Leyes de Planeación.

Lo que provoca que a partir de esa época existan “dos regímenes legales aplicables a la planeación urbana”, con lo cual se eclipsó la anterior LGAH. Como ejemplo se cita la creación del Consejo del Área Metropolitana, con un programa de desarrollo regional en el que no participan los Municipios y sin la posibilidad de que puedan ejercer sus facultades los ayuntamientos.

2.4.- Cuarta época. El libre mercado (1990-2000).

2.4.1. Políticas.

En este último periodo del siglo XX participaron tres administraciones federales con políticas urbanas enmarcadas dentro de la misma corriente económica del mercado global: De la Madrid, Salinas y Zedillo. Que se caracteriza por la ausencia de participación del gobierno en la planeación urbana y la presencia del Estado como facilitador del sector privado de la oferta de vivienda y la regularización de la tierra.

Como ya mencionamos en esta época se aprueban dos políticas que marcan cambios sustanciales a la oferta de suelo urbano: la modificación al Art. 127 Constitucional para la desincorporación del suelo social del régimen agrario y la titulación masiva de las tierras ocupadas por asentamientos ilegales.

2.4.2 Económicas.

En la década de los 90's y como resultado de las recomendaciones de la ONU y el Banco Mundial, se iniciaron una serie de ajustes estructurales al sistema financiero de la vivienda en el país, como la modificación de la Ley del INFONAVIT, la reestructuración progresiva de las reglas de operación del FOVI, la operación de BANOBRAS como banco de segundo piso, que han definido al sistema actual integrado por los organismos oficiales y la banca como facilitador y esencialmente financiero de los créditos hipotecarios.

Respecto a esta etapa en el PNV 2000, se menciona que: “de los años setenta a principios de los 90, con estas experiencias se transita a una etapa orientada

fundamentalmente hacia la transformación estructural, caracterizada por la aparición de instituciones especializadas en la atención de este sector. El cambio se explica por la necesidad de dimensionar y diversificar los alcances institucionales, en función de tres tendencias básicas que influían de manera importante en la gestión Gubernamental: el acelerado crecimiento de la población, la movilidad del campo a la ciudad, con el consecuente desarrollo urbano desordenado, así como, las crecientes carencias económicas de amplios grupos sociales, acentuadas en los ochentas.(SEDESOL 2001)

Concerniente a la política de vivienda, se consolidan las tendencias de la administración anterior respecto a la función facilitadora del Gobierno, para lo cual se modifican las leyes que rigen a los fondos de vivienda, se reestructura y resectoriza la CORETT y se crea un nuevo sistema de intermediarios financieros, las SOFOLES, para sustituir a la Banca que abandona en 1995 el financiamiento, a la vivienda. Se introduce la nueva “moneda” para los créditos hipotecarios las unidades de inversión (UDIS) para ejercerlas en las épocas de inflación descontrolada, como la que se presentó en ese periodo.

Durante este lapso se inicia un nuevo fenómeno de “asentamientos irregulares en terrenos legales” o de “Neoprecarismo” como suelen llamarlo (Jiménez, 2000 – Rébora, 2000), y que se presenta ante la carencia de reglamentos, controles y procedimientos que propiciarían una incorporación planeada y legal del suelo social.

En el PSV (2001) se describe esta etapa como “un modelo participativo, cuyo concepto de necesidad de vivienda se plantea como una cuestión social de política pública”. Se logra un crecimiento importante en el financiamiento, hipotecario, el cual genera a su vez un incremento en la construcción. Se reconoce en el mismo documento la limitación para atender los requerimientos anuales, al no existir una coordinación adecuada entre los principales factores de la producción y el financiamiento”.

A continuación se realiza una breve síntesis de los principales compromisos de programas, acciones y políticas durante las últimas dos administraciones del siglo, que participaron en esta cuarta época.

En la ciudad de Aguascalientes las colonias populares ocuparon desde 1970 hasta la década de los 90's, el 82% de los lotes urbanos, según lo reporta Bassols (1997).

En el estudio realizado con Connolly (2005) a partir del análisis de los AGEB que integran el AMCM, con los datos reportados por el INEGI del año 2000. En las colonias populares residían 9,207,845 habitantes, que representaban el 51.2% de la población total, que ocupaban 2,057,283 viviendas, o sea al 49.8% del inventario habitacional.

Eibenshultz y Torres (2000), calculan que la producción social de vivienda fue del orden del 63% del inventario cifra obtenida, deduciendo del acervo total, las viviendas financiadas por instituciones, las viviendas medias y residenciales autofinanciadas.

En la última década del siglo y como resultado de las modificaciones del Art. 27 constitucional, con las deficiencias en el reglamentación y control se inicia un nuevo proceso de asentamientos irregulares que han denominado (Rebora, 2000) como “neoprecarismo urbano”. Como algunas características semejantes a los anteriores asentamientos en las “colonias populares” y que empiezan a reflejar sus deficiencias como: abandono de viviendas, aumento de vandalismo, falta de equipamiento, lejanía de las fuentes de trabajo y que auguran nuevos problemas en las ciudades.

2.5. Periodo de Carlos Salinas. (1989-1994)

En el sexenio del Lic. Salinas de Gortari, se publican dos documentos que plantean la política por ejercer durante el periodo: El Programa de Desarrollo Urbano y el Programa Nacional de Vivienda, ambos comprendidos como parte de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND, 1990-1994).

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) establece tres estrategias principales: de reordenamiento territorial, de mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos y una tercera de fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población.

Para instrumentar en la práctica las anteriores estrategias y así enfrentar las causas de los problemas urbanos del País, se aplicarían los siguientes instrumentos: regionalización programática única, la consolidación de los convenios únicos de desarrollo con cada Estado para mejorar la capacidad municipal de administración del desarrollo urbano, la concertación con la iniciativa privada de prestación de servicios, la construcción de obra pública y las concesiones, la coordinación con la SHCP para la autorización exclusivamente de operaciones acorde con los planes urbanos. La promoción de una Comisión de desarrollo urbano por centro de población integrada en forma plural para vigilar el cumplimiento de planes, y por último, la constitución de reservas territoriales en las ciudades medias y grandes del país y regularizar la tenencia de la tierra según se menciona en el PNDU, la regularización se transformaría en la política fundamental respecto al suelo habitacional del suelo, ya que se dará prioridad a los terrenos invadidos.

Las metas del programa adolecen de cantidades ó compromisos cuantificados de las reservas territoriales necesarias para los objetivos considerados.

El Programa Nacional de Vivienda (1990-1994) consta de 5 capítulos principales. En el diagnóstico se establecen las necesidades de la población y los principales problemas de vivienda, y se cuantifica el déficit de unidades consideradas como inadecuadas, que se ubican en las zonas periféricas irregulares de las ciudades y en las zonas rurales. Sin definir la cuantía en cada zona. Se dimensiona la necesidad de producir un millón 390 mil viviendas nuevas para atender el incremento de la población y llevar a cabo 1 millón 542 acciones de mejoramiento. Se otorgaron 1,485,223 créditos para adquisición de viviendas nuevas ó usadas.

Respecto a la oferta de tierra se reitera el postulado ya mencionado por anteriores administraciones: "la constitución de reservas territoriales, permite al sector publico contar con una oferta suficiente y oportuna de suelo urbano, capaz de prevenir los fenómenos de irregularidad en la tenencia de la tierra".

Se reconoce también que "en los últimos años el Gobierno ha logrado avances significativos, sin embargo los resultados alcanzados se encuentran a la zaga de la dinámica poblacional".

Y se considera como un objetivo específico la necesidad de "propiciar el reconocimiento a la función social de la tierra apta para la vivienda". Objetivo que en años posteriores sería posible considerar en las reformas realizadas a la Constitución, y que no fue incorporado.

En la estrategia, se establece que para garantizar a la población la tierra para su vivienda, se impulsará la creación de las reservas territoriales, se intensificara la regularización de la tenencia del suelo, y se crearían nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones por concepto de expropiaciones ejidales.

Las metas sectoriales correspondientes a la oferta de tierra se describen en los temas que se mencionan a continuación:

- a. Constitución o ampliación de reservas territoriales.
- b. Regularización de la tenencia de la tierra de origen ejidal y dotación de servicios y mejoramiento de vivienda.
- c. Impulso ante las instancias involucradas para el establecimiento o elevación de las sanciones a las personas que permitan o ejecuten la ocupación o venta, legal de terrenos ejidales, mediante la promoción de reformas a las regulaciones locales para respaldar a la legislación federal.
- d. Fortalecimiento de la coordinación ante los sectores Agrarios y Urbanos y los tres niveles de Gobierno.

- e. Tender a eliminar los fenómenos especulativos, verificando el uso y disposición efectiva de las reservas territoriales.
- f. Integración y operación de una bolsa de tierra, con un inventario y sistema de información.

EL INFONAVIT, debería “adquirir los recursos para contar con la reserva territorial urbanizada para un año, para garantizar el desarrollo de sus programas, comprar la tierra considerando los programas de desarrollo urbano. Realizar convenios con los organismos y autoridades involucradas en el desarrollo urbano y vender las reservas existentes, de predios no utilizables para vivienda de interés social”.

En cuanto a las acciones asignadas al FOVISSSTE, están entre otras la celebración de convenios para la adquisición de reservas. BANOBRAS, ofertaría varios créditos destinados a la adquisición de suelo y su habilitación para obras de cabecera, procurando aprovechar las ventajas derivadas de las inversiones, a favor del banco y de los gobiernos municipales y estatales.

Por último se le asigna al FONHAPO las siguientes acciones: apoyar los esfuerzos del sector popular urbano, promoviendo la participación comunitaria que permita incidir en la regularización, consolidación y mejoramiento de los asentamientos irregulares. Continuará otorgando financiamiento a los programas masivos de urbanización progresiva y financiará la introducción de servicios públicos de conformidad, con la legalización masiva de lotes irregulares.

Este programa fue publicado los primeros meses de gobierno. Dos años después, el gobierno federal impulsa lo que denominó la “Reforma Urbana “. Como parte de la política social, asumiendo la responsabilidad de orientar el crecimiento de manera mas adecuada, y según menciona Soberanes (1993); “La esencia de la reforma urbana es atender las causas y los aspectos de los procesos urbanos para elevar la calidad de vida de la población urbana”. Para lograr lo anterior se propuso llevar a cabo una serie de acciones:

- a. Se impulsa la regularización de la tierra.
- b. Se instrumenta una reforma agraria que posibilita la incorporación ordenada y planeada de terrenos ejidales al desarrollo urbano.
- c. Se descentralizan las acciones y decisiones en materia de desarrollo urbano.
- d. Apoyo a las finanzas municipales.
- e. Se promueve la participación social.

En 1988 la política urbana da un giro radical del programa inicial, y se crea por acuerdo presidencial el Programa Nacional de Solidaridad, dirigido según los objetivos expuestos para combatir la pobreza, y otorgar a la población urbana una mejor calidad de vida mediante los programas de salud, educación y vivienda.

En relación a la vivienda y la ciudad, se enfoca hacia las acciones de mejoramiento y reparación de las casas y a las obras de pavimentación o la introducción de algunos servicios inexistentes .Para lo cual se invirtieron durante los tres años \$ 473 millones de pesos en 660,625 acciones de autogestión, congruentes con lo mencionado como estrategia general, en cuanto a lograr el mejoramiento y rehabilitación del parque habitacional mediante la autogestión.

Quedó pendiente el aspecto de la densificación urbana que no fue considerado en las acciones emprendidas. Otros temas del programa que no lograran implementarse fueron el establecimiento de “Líneas de crédito para adquisición de vivienda”, quedando para ser atendido por otras organizaciones de vivienda: FONHAPO y FOVI.

En cuanto a la oferta de suelo urbano, se dio especial énfasis al surgimiento del programa CORETT- solidaridad, al cual se le imprime un nuevo impulso para lograr la meta de la regularización de un millón de lotes, (50% de los existentes), reconociendo “el valor político de la regularización por la necesidades sentidas de la población y los mínimos requisitos de inversión”. (Soberanes, 1993)

La SRA inició de inmediato el programa y en Chalco, Edo. Méx., se anunciaron las primeras acciones que estaban generando expectativas en otros sectores de la población ante la carencia de suelo y que encontrarían la solución a sus necesidades en reproducir las invasiones y con la expectativa a corto plazo de la titulación de sus actos ilegales. El programa para la constitución de reservas territoriales patrimoniales, se circunscribió a algunas expropiaciones por 13,600 Has. (Suficientes para la oferta de 816,000 viviendas), que había iniciado la SEDUE, por lo que no se generó la oferta de suelo necesario para el crecimiento ordenado de la población de menores ingresos, que se había anunciado.

CREDITOS OTORGADOS EN EL PERIODO DE 1990-1994 CUADRO No. 402				
INSTITUCIÓN	CRÉDITOS	INVERSIÓN (MILLONES DE PESOS)	INVERSIÓN POR CRÉDITO (PESOS)	OBJETO
TOTAL	2,361,763	120,077	50,892	
SEDESOL SOLIDARIDAD	660,625	473	7,159	MEJORAMIENTO
ORGANISMOS ESTATALES (OREVIS)	215,905	2,997	13,880	MEJORAMIENTO
OTROS ORGANISMOS ONAVIS	1,485,233	116,607	78,511	COMPRA Y CONSTRUCCION DE VIVIENDAS

FUENTES: Programa Nacional de Vivienda 1990- 1994, SEDUE 1990.
Investigación sobre Viviendas –COPEVI. 1997

Las metas crediticias se sustentaron como en las anteriores administraciones en las ONAVIS, que otorgaron durante el sexenio 1,485,233 créditos y una inversión del 97% realizadas en el periodo, equivalente a un 2% del PIB del sexenio. Esta inversión en vivienda es superior, a los porcentajes de las administraciones anteriores que llegaron a un máximo del 1.5% y la administración siguiente que la redujo considerablemente hasta llegar en 1998, al mínimo del 0.7% del PIB en el año de 1996.

La inversión de vivienda de interés social en el año de 1990 fue de 9,776 m.d.p.c., que respecto al PIB generado durante el mismo año representó el 1.3% del PIB, porcentaje igual al promedio aplicado en la administración anterior. El cual se fue incrementando durante el sexenio hasta alcanzar el año de 1993 la mayor cantidad invertida en el siglo, que llegó a representar el 3.06% del PIB. El promedio del periodo sexenal, fue de 1.8% superior también a los porcentajes invertidos en las administraciones precedentes.

El año de 1990 la SEDUE reporta que para los programas de lotes con servicios y urbanización con uso habitacional, (clasificados como infraestructura); se otorgaron 47,392 créditos con una inversión de 153 mil millones de pesos. O sea un importe UNITARIO de \$ 3,228,000 pesos corrientes por crédito otorgado (\$3,228 nuevos pesos). El 96% de la inversión se ejerció para la oferta de lotes con servicios, el 4% restante lo ejerció BANOBRAS para financiar la urbanización de 602 hectáreas y liquidar los pasivos de programas anteriores. No se reporta ninguna cantidad en la adquisición del suelo.

Un 55% de lotes con servicios financiados en todo el país se localizan en el Estado de Baja California, se entregaron 25,522 lotes en la Ciudad de Tijuana por el FONHAPO, BANOBRAS y el Instituto de Vivienda Estatal; una concentración de la inversión localizada en un solo municipio del país. Lo cual contradice a las políticas y programas comprometidos por esa administración.

En el otro extremo del País en Quintana Roo, en los municipios de O.P. Blanco y Benito Juárez (Cancún), se localiza el 8.7% de los créditos otorgados para lotes con servicios.

En el último año del sexenio, en 1994 la SEDESOL reporta respecto a los programas de lotes con servicios, urbanización con uso habitacional y adquisición de tierra; un incremento respecto a los años anteriores. Se otorgan 17,552 créditos para adquisición de lotes con servicios y se invierten recursos fiscales para la adquisición de 223 has. de tierra y para urbanizar 104 has. de suelo para uso habitacional. Es la mayor inversión en estos programas durante el sexenio. Sin embargo la suma de los tres es solamente la mitad de lo invertido en los programas de solidaridad en sus diversos rubros de expropiación de suelo y mejoramiento de vivienda.

El Estado de Aguascalientes, ocupa el 25% de los créditos, Campeche el 22%, y Chihuahua, Querétaro y Quintana Roo, alrededor del 13% cada uno. La distribución regional es mas equitativa, pero solamente en 10 Estados de la Republica. Solo algunas Ciudades medias se benefician de estos programas: Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad Juárez, Campeche, Ciudad del Carmen, Querétaro, Cancún y Culiacán.

Los programas están sustentados por BANOBRAS y FONHAPO en orden de importancia dejando fuera de la operación a las Instituciones Estatales; por lo que la política de oferta de suelo servido se concentra nuevamente en la Federación.

En los periodos transcurridos entre los Censos de Población de 1980 y 1990, el incremento del inventario de vivienda en el País fue de 3,960,000. De las cuales se estima que correspondieron al crecimiento en las ciudades (63%) 2,850,000 unidades, para un crecimiento promedio anual del 285,000 y un incremento aproximado durante el periodo sexenal de Salinas de 1,710,000 viviendas.

El déficit entre las viviendas producidas institucionales y el incremento aproximado de unidades censadas serían aproximadamente de 225,000 viviendas urbanas. Equivalente al 2.1% del inventario urbano.

La construcción en las colonias populares, de casas de autoproducción sería entonces durante el sexenio de 1,350,000 unidades, que aunadas a la vivienda rural que en su mayoría se construye por el sistema de autoproducción integra el déficit calculado para 1990 de 6,100,000 en total y que es el mayor en la historia de la producción de vivienda. (Cuadro No. 401).

El cambio de la política de vivienda a mediados del período Salinista, hacia la incorporación del suelo social para el desarrollo urbano con la sola voluntad de los ejidatarios y la carencia de programas fiscales y planes urbanos para el control de precios y la conducción del crecimiento urbano hacia un desarrollo cuando menos ordenado quedó como asignatura pendiente.

2.5.1. La Reforma a la Ley Agraria en 1992.

Desde el Plan sexenal de Cárdenas en el que se planteaban los fundamentos ideológicos de las medidas que se debían de tomar para el desarrollo político, económico y social de México. Y en el cual destacó la política agraria "como un proceso necesario para distribuir las tierras a los campesinos y devolver la paz al campo". Se pronunció por el reparto de la tierra, crédito para los campesinos, su organización en cooperativas y el riego a las zonas productivas.

Se repartieron 18 millones de hectáreas a 814,000 campesinos y se inició una estrategia para fortalecer al campo con crédito, capacitación y asistencia técnica y la creación de infraestructura. Como resultados inmediatos la producción agrícola nacional se quintuplicó (Eckstein, 1966: 61) (Citado por Cruz, 1999).

A partir de 1940, los Gobiernos fueron modificando el sistema de producción anterior, por razones y presiones del capital interno y de necesidades del exterior de aumentar la producción en plazos más cortos, lo cual propició etapas de crecimiento del sector agrícola y una paulatina depauperación de la población campesina, de la producción agrícola y el inicio de la emigración hacia las ciudades y al extranjero, en busca de mejores condiciones de vida.

La ausencia de crédito al campo, el desvío del financiamiento por una corrupción permanente, la ausencia gradual de obras de infraestructura, la disminución de los subsidios y estímulos a los ejidatarios, los bajos precios de los productos agrícolas en los mercados, llevaron al desplome de la producción del campo y su descapitalización. El PIB agrícola se vio reducido a un 25% del obtenido en la década de los 40.

La línea política marcada por el Banco Mundial para los países en desarrollo de “desregularización económica y liberación de los mercados”, por la cual los gobiernos tendrían que establecer facilidades para el desarrollo de la inversión privada nacional e internacional y concentrar sus acciones en la creación de las condiciones de infraestructura, para lograr los objetivos de la globalización económica (Cruz, 1999)

En búsqueda de lograr la eficiencia económica de los productores del agro para competir abiertamente con los extranjeros, se eliminan los subsidios y los apoyos estatales, esperando la eficiencia de los productores; sin considerar mecanismos de fomento agropecuario. En estas circunstancias nos preparamos para enfrentar a los integrantes del Tratado de Libre Comercio en condiciones “francamente desiguales” .

Los sectores involucrados al emitir su opinión respecto a las implicaciones que tendrían las reformas, en los foros que fueron organizados para sensibilizar a los diversos agentes afectados por los cambios generaron un profundo debate nacional.

El sector campesino (CNC) manifestó su opinión al vaticinar un neolatifundismo, que concentraría la tierra en pocos terratenientes y que se gestaría una “contrarreforma agraria”. Esta agrupación defendió el fortalecimiento y mayor libertad en la definición de su actividad económica y en la diversificación de sus actividades.

Por su parte el sector gubernamental y el Banco Mundial, sugerían otorgar libertad a los ejidatarios para vender sus tierras, capacidad jurídica para asociarse y contratar créditos individuales, y fomentar la inversión privada en las tierras comunes.

El sector académico presentó opiniones divergentes, algunos argumentaban la apropiación inminente de los terrenos ejidales por los especuladores inmobiliarios. Se menciona la posibilidad de que la capacidad del Gobierno para la dotación de infraestructura y de administración del crecimiento fuera rebasada, como de hecho estaba sucediendo con los asentamientos irregulares, en todo tipo de propiedad de terrenos. En cuanto a la reacción del sector empresarial, básicamente fue apoyar la privatización del ejido.

En el tercer informe de Gobierno, el Presidente de la República manifestó la necesidad de adecuar el marco jurídico en materia agraria con el objeto de solventar los problemas del campo mexicano, para lo cual propuso terminar con el reparto agrario y cambiar la estrategia en el campo. En noviembre de 1991 presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de reformas al Art. 127 Constitucional, con los siguientes propósitos: dar seguridad jurídica en el campo, capitalizarlo fomentando la inversión y proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal (Soberanes, 1993).

El 6 de Enero de 1992 fue publicado el decreto que contiene las reformas propuestas, lo cual significó un “cambio radical en las particularidades del ejido al permitir adoptar el dominio pleno de sus tierras y posibilitar su transformación a propiedad privada”

La Ley Agraria (2002) establece las pautas normativas que regulan los siguientes aspectos:

- a. Características y modalidades de la propiedad de las tierras comunales y ejidales.
- b. La asamblea como entidad autónoma y máxima autoridad del ejido.
- c. Las diversas formas de asociación que pueden adoptar ejidatarios y comuneros.
- d. La localización y delimitación de las tierras de un ejido, formado por áreas de asentamiento humano; de uso común y parcelado.
- e. Los procedimientos para la titulación de terrenos ejidales y comunales que permitan a sus poseedores adoptar el dominio pleno sobre sus bienes.
- f. La expropiación de bienes ejidales y comunales por causa de utilidad pública.

En la Ley se reitera respecto al desarrollo urbano que las apropiaciones tendrán efecto cuando por utilidad pública se destinen a la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo.

En síntesis a partir de las reformas mencionadas se crean nuevos procedimientos que permitirían la incorporación del suelo agrario al crecimiento urbano.

Para la instrumentación, operación y normatividad de la nueva Ley Agraria, el Gobierno realizó modificaciones en la estructura del Sector Agrario, modificó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para destinarla básicamente a los programas de desarrollo social y la incorporación del suelo ejidal a la expansión urbana. Y por último se adecuó la Ley General de Asentamientos Humanos a los requerimientos de la Ley Agraria.

Para lograr sus objetivos el sector agrario se integro además de la Secretaría de la Reforma Agraria, por las siguientes entidades paraestatales.

- a. Procuraduría Agraria.
- b. Registro Agrario Nacional.
- c. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- d. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- e. Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.

Como resultado del nuevo programa en el periodo de 1996 al primer semestre de 1998, se incorporaron 43,000 Has., de los cuales para la expansión urbana se mencionan dos ejemplos:

La Piedad; en Cuautitlán Izcalli, Edo. De México, con una superficie de 551 Has., para constituir una inmobiliaria ejidal con la participación de un desarrollador inmobiliario que construirá un conjunto habitacional de 2,700 viviendas. Y La Concordia, en Nuevo Laredo Tamaulipas, con una superficie de 305 Has., mediante la constitución de una inmobiliaria ejidal para la construcción de 2,700 viviendas de interés social.

El Programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (PROCEDE) derivado de la necesidad que plantea la Ley Agraria para dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, mediante la identificación de los núcleos agrarios, diagnóstico sobre su situación y la sensibilización de sus miembros dio sus primeros pasos experimentales en Aguascalientes, Morelos y Sonora, publicándose el reglamento en 1993. Desde su creación hasta el año de 1992, se expidieron 3005 decretos de expropiación para regularizar 262,000 has. (Corett, 1998).

A partir de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional y de la publicación de la nueva Ley Agraria, se crea el Programa de incorporación de Suelo Social (PISO), cuya finalidad es la de inducir la incorporación ágil y concertada del suelo apto, con la coordinación institucional de la SEDESOL y el sector agrario con estados y municipios, de acuerdo a lo establecido en los planes de desarrollo urbano.

Los procedimientos establecidos en el Programa son:

- a. Adopción del dominio pleno para las tierras parceladas del ejido. Es una decisión de los ejidatarios individualmente una vez desarrollado el PROCEDE, debiendo contar con la anuencia de la asamblea ejidal. Los titulares del suelo pueden comercializarlo de manera directa.
- b. Constitución de sociedades mercantiles para las tierras de uso común. Es una decisión de la asamblea ejidal, mediante la cual el núcleo agrario en lo individual por sus miembros o como persona moral. Lo cual posibilita la asociación con los sectores público, social y privado.
- c. La expropiación concertada para las tierras de uso común o las anteriores como acto de autoridad fundamentado en una causa de utilidad pública, con anuencia del núcleo agrario.

El avance que se reporta al año de 1998 es de un 59% de ejidos certificados en el País y se espera que para el año 2000 estén la totalidad.

2.5.2. La Secretaría de Desarrollo Social.

Las atribuciones que tiene la SEDESOL (1992) en los procesos de incorporación, dentro del sector urbano son: la dictaminación de acuerdo a los Programas ó Planes de Desarrollo Urbano de los procesos de incorporación, así como en apego a la Ley General de Asentamientos Humanos, determinar el derecho de preferencia de los Estados y Municipios para adquirir los predios en áreas de crecimiento.

En la Ley se plantean las propuestas siguientes, que constituyen las consideraciones fundamentales para una política del suelo:

- a. Fortalecer los mecanismos de coordinación institucional del gobierno federal para agilizar los procesos de incorporación del suelo.
- b. Impulsar la incorporación al desarrollo urbano del suelo de origen social, promoviendo esquemas asociativos con la participación de los sectores social y privado.
- c. Intensificar la atención preferente a la incorporación de suelo para vivienda de interés social y popular.

En el documento citado se plantea el reto para enfrentar el problema del crecimiento de las ciudades para lo cual se consideraron tres vertientes:

- a. La naturaleza jurídica de la tenencia de suelo, (se menciona que dos terceras partes de la tierra requerida es ejidal o comunal).
- b. En los últimos trece años por cada hectárea de reserva constituida era necesario regularizar otras tres.
- c. Junto a la existencia de casi un millón de lotes urbanos de origen ejidal no regularizados, está surgiendo una segunda generación de la irregularidad, impulsada por la especulación, estimulada por la necesidad de los oferentes y solapada por la presión urbana.

No obstante lo anterior se prevé al futuro, por las modificaciones de 1992 la solución a los problemas de crecimiento irregular de las ciudades: "por el nuevo contexto jurídico y de organización" considerando tres fortalezas:

- a. La existencia de un marco legal con visión renovada y la modernización normativa.
- b. En el Plan Nacional de Desarrollo, la incorporación del suelo tiene definición y metas.
- c. La coordinación orgánica entre la S.R.A. y la SEDESOL.

En la evaluación que se realiza posteriormente; se observa que estas fortalezas no habían sido cumplidos durante la primera fase de operación del programa.

2.5.3.- La Nueva Ley General de Asentamientos Humanos.

Otra adecuación jurídica que ocasionó la modificación al Art. 27 Constitucional, fue la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente desde 1976. Esta nueva Ley publicada en Julio de 1993 según menciona Soberanes (1993) "Está encaminada a enfrentar los nuevos retos del desarrollo regional y urbano". Los objetivos y alcances que plantea son los siguientes:

- a. Actualizar la concurrencia de los tres niveles de gobierno, y signar una mayor responsabilidad al municipio con base en los principios establecidos en el artículo 115 Constitucional.

- b. Responder a las adecuaciones del artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria en lo relativo a la transferencia de terrenos ejidales y comunales, al desarrollo urbano y a la vivienda.
- c. Prever la participación directa de ejidatarios y comuneros, en asociación con los sectores público y privado, en el manejo de reservas territoriales.
- d. Establecer controles en el manejo de uso del suelo y simplificar los mecanismos de regulación de la propiedad en los centros de población.
- e. Considerar la participación de la sociedad en los procesos de planificación y operación del desarrollo urbano, particularmente en lo que se refiere a su financiamiento.

En el contenido de la nueva Ley se destacan algunos conceptos que reiteran al “suelo” como elemento esencial para el desarrollo urbano. Así en el artículo 3º se menciona que:

“El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población mediante:

- XV.- El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población.
- XVI.- La regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular.

Otro concepto que se amplía en la Ley es el de “UTILIDAD PÚBLICA” y se puntualiza en el artículo 5º respecto al suelo urbano, en los siguientes hechos:

- III.- La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- IV.- La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.
- V.- La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

Por lo anterior se reconoce con mayor relevancia por su doble implicación las reservas territoriales para la vivienda social y popular. La contradicción se presenta al otorgarle la misma categoría a la creación de las reservas territoriales y a la regularización de la tierra.

En el artículo 7º se define la intervención de la SEDESOL en la previsión de las “necesidades de reservas territoriales, para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la SARH, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

Las atribuciones de las entidades federativas se precisan en el artículo 8º., inciso VIII y que consisten en: “participar conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de las reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra urbana”

Y por último en el artículo 9º. se menciona que corresponde a los gobiernos municipales, las siguientes atribuciones:

- I. Regular, controlar y vigilar las reservas usos y destinos de áreas predios en los centros de población.
- II. Administrar la zonificación prevista en los programas o planes de desarrollo urbano.
- X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo y fraccionamientos.
- XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

El contenido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, según se menciona en el artículo 13º en lo relativo al suelo contendrá:

- XI. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

En el capítulo 6º. Artículo 40 y con referencia a las reservas territoriales se menciona que “La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones

coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda con objeto de:

- I. Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda;
- II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;
- III. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos.
- IV. Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano y
- V. Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

En el artículo 43 respecto a la incorporación de terrenos ejidales y comunales se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser necesario para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano.
- II. El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la construcción de vivienda.

Una condicionante para la regularización de la tenencia de la tierra y para su incorporación al desarrollo urbano, es la disposición en el artículo 45 incisos II y III que mencionan:

“Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo”.

“Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio”.

En esta Ley se introduce el “DERECHO DE PREFERENCIA” figura jurídica que se precisa en el artículo 47, en los siguientes términos:

“Las entidades federativas y los municipios tendrán en las leyes federales y locales correspondientes el derecho de preferencia en igualdad de condiciones para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables”.

El fomento al desarrollo urbano se menciona en el Art.51, que se realizará mediante:

“IV.- La canalización de inversiones en reservas territoriales. Así como otras medidas de carácter administrativo, como la simplificación de trámites, el fortalecimiento de las administraciones públicas y las modernizaciones de los sistemas catastrales y registrales de la propiedad inmobiliaria”.

Respecto al control jurídico del desarrollo urbano éste se canaliza a los notarios ya que sólo podrán autorizar escrituras previa comprobación de la existencia de documentos legalmente expedidos y no podrán inscribirse en los registros públicos de la propiedad o catastros ningún acto, convenio, contrato o afectación que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

Respecto a la implementación de los planes de desarrollo urbano que la L.G.A.H. plantea como necesarios para su aplicación Soberanes, menciona que: durante la administración la SEDESOL ha promovido la actualización técnica y vigencia jurídica de los planes de usos de suelo de las 100 ciudades.

Por ultimo en el Art. 60 se menciona que: “quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, se harán acreedores a las sanciones establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables”.

En esta renovada Ley se recrea el concepto del suelo como recurso indispensable y estratégico para conducir el desarrollo urbano. Y que plantea nuevamente el objetivo de una sociedad más justa y “el mejoramiento del nivel y la calidad de vida”, mediante la actuación del “mercado de los terrenos y la vivienda”. Sin embargo no se menciona como el mercado podrá conducir la oferta de suelo para el sector que mayor extensión ocupa en la expansión de las ciudades. Se soslayan las obligaciones del Estado para financiar y controlar este proceso.

El “derecho de preferencia” que pueden ejercer las autoridades municipales, es una figura jurídica que podría explicitarse en la Ley y reglamentarse, para que el municipio tenga un mecanismo para la creación de reservas territoriales. Sin embargo no se incorporan figuras jurídicas complementarias que pudieran propiciar a las autoridades municipales crear los sistemas financieros para su adquisición, ni las instituciones que deberán concurrir para lograrlo. Y hacerlo congruente con el enunciado de establecer la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra.

Las acciones coordinadas para reducir ó evitar la especulación, que se han implementado en otros países como el impuesto predial con diversos grados de intensidad en su aplicación han sido asignaturas pendientes.

Es necesario precisar y correlacionar con otras Leyes las “acciones coordinadas” y “disposiciones jurídicas aplicables” para que esta Ley no sea rebasada por la realidad de los procesos urbanos y económicos como lo fue la anterior.

Una intervención municipal efectiva en la creación de reservas territoriales activas para la oferta de suelo destinada a los asentamientos humanos ordenados, no se consolidó por la falta de instrumentos financieros y administrativos. Por la desarticulación de acciones y objetivos entre el sector agropecuario y el sector de la planeación física del desarrollo urbano con las consecuencias ya descritas.

La política de estado para la oferta equilibrada de vivienda y el desarrollo urbano sustentable y equitativo quedó como un propósito en los documentos descritos, las acciones se desviaron hacia la regularización masiva de los millones de lotes ocupados o invadidos ante la carencia de una política real de urbanización planeada y de oferta de suelo asequible al sector popular.

2.6.- Periodo de Ernesto Zedillo. (1994-2000).

Esta crisis que se vivió en Diciembre de 1994, se caracterizó por la insuficiente oferta de créditos hipotecarios y puente, altas tasas de interés en el mercado, la caída del poder adquisitivo del salario, la devaluación de la moneda. Lo que impactó a la industria de la construcción y promoción de vivienda los precios se descapitalizaron las empresas, el inventario de casas sin vender llego a cifras sin precedente y la actividad industrial se paralizó.

Ante esta crisis, con la cual se inicia esta administración, el Gobierno Federal establece el Programa Nacional de Vivienda y con el fin de instrumentar las estrategias, se concertó la firma de la Alianza para la Vivienda y el Programa Especial para la Vivienda y el Empleo.

Este Programa Especial orientado para apoyar a los adquirentes de créditos hipotecarios bancarios y que por motivos del cambio en las condiciones del financiamiento estaba imposibilitado para pagar y que las empresas constructoras que tenían casas en procesos de construcción pudieran terminarse y ser vendidas, así como la reactivación de la construcción de viviendas de interés social.

De las 30,000 casas en proceso de construcción que las empresas estaban edificando con crédito puente por 838 millones de pesos, mediante la aplicación del Programa se permitió a las constructoras y promotoras su terminación y venta

CREDITOS OTORGADOS EN EL PERIODO DE 1994 - 2000 CUADRO N° 403			
INSTITUCIÓN	CRÉDITOS	INVERSIÓN MILLONES DE PESOS	INVERSION POR CRÉDITO
TOTAL	2,549,835	77,933	30,564
SEDESOL SOLIDARIDAD	910,898	1,591	1,748
ORGANISMOS ESTATALES	480,914	6,043	12,565
OTROS ORGANISMOS	1,158,023	70,299	60,706

FUENTE: Programa Nacional de Vivienda 1990- 1994, SEDUE 1990.
Investigación sobre Viviendas –COPEVI. 1997

Adicionalmente el Estado orientara su acción hacia la promoción y coordinación de esfuerzo de todos los agentes participantes en el proceso habitacional. Se concertó la firma de la Alianza para la Vivienda entre el Gobierno, el Sector privado y las asociaciones de profesionales para asumir compromisos para atender las necesidades de vivienda, mediante seis líneas siguientes de estrategia del programa sectorial.

Fortalecimiento Institucional de los organismos promotores de vivienda, dejan de ser constructores para convertirse en promotores y reguladores, un acreditado podría elegir cualquier vivienda del mercado, misma oferta de crédito es mayor y más accesible y mayor participación de la iniciativa privada en la producción, mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento, desregulación y desgravación, suelo para vivienda, autoconstrucción, mejoramiento y fomento tecnológico.

La política respecto a la oferta de suelo para la vivienda se enunció en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1994), que congruente con los programas de mayor jerarquía, establece una línea estratégica prioritaria para contar con una oferta de suelo suficiente para atender las necesidades de suelo para vivienda y frenar la especulación inmobiliaria y se propone desalentar los asentamientos irregulares, regularizando los existentes e inducir el adecuado aprovechamiento del suelo urbano en la localidades.

Para lograr lo anterior en el Programa: “Se promueve, ante los gobiernos estatales y municipales, la incorporación de suelo para viviendas a precios accesibles para la población pobre, la base planificada del desarrollo urbano, aprovechar las reformas del artículo 27 constitucional en materia de suelo, para incorporar suelo ejidal y comunal apto, con la participación de los ejidatarios y comuneros a través de sociedades mercantiles, así como aprovechar áreas utilizadas de los predios interurbanos. Incrementar la oferta de suelo urbanizado mediante el otorgamiento de créditos para la adquisición de lotes con servicios”.

Como un compromiso de la “Alianza para la Vivienda”, dentro de la línea estratégica de acción de suelo para la vivienda, se establece que: “el sistema agrario en coordinación con la SEDESOL, los Gobiernos estatales y municipales, así como la SECODAM, constituirán 150 mil has, de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda en los próximos cinco años, particularmente en las 116 Ciudades del Programa de Cien Ciudades”. Con esta oferta de suelo quedarían satisfechas las necesidades para el crecimiento de la población.

Los compromisos pactados por la Alianza y las estrategias establecidas en el PNDU y el PNV, así como los escasos resultados de incorporación de suelo del sexenio anterior, provocados por la reiterada falta de coordinación entre las dos secretarías de Estado involucradas en la administración del suelo ejidal y su incorporación al crecimiento urbano,

motivó la creación del Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano (PISO) mediante el acuerdo entre SEDESOL, S.R.A. y la R.A. celebrado en Coahuila en Marzo de 1996, para ofertar suelo barato y legal para el crecimiento urbano y la vivienda en terrenos ejidales, tal como lo marcan las Leyes comentadas; con la participación preponderante del sector agrario justificada por el origen de la tierra y los posesionarios; soslayando la participación legal y constitucional de los municipios.

Así a la S.R.A. según el acuerdo le correspondía:

- a. La incorporación de tierras ejidales, al desarrollo urbano, con una adecuada planeación y administración que permita a los gobiernos locales regular los usos del suelo, que contengan los programas parciales.
- b. Dar certeza jurídica a la tierra a través del PROCEDE.
- c. Tramitar las expropiaciones.

La SEDESOL se comprometió a:

- a. Dictaminar técnicamente la incorporación de las tierras.
- b. Promover el financiamiento del programa.
- c. Fomentar la asociación con los núcleos agrarios
- d. Verificar la normatividad ambiental y urbana.
- e. Fomentar la vivienda de interés social.

A la Procuraduría Agraria le corresponde:

- a. Evaluar y opinar sobre los proyectos y escrituras sociales de las partes.
- b. Promover acuerdos de coordinación con los gobiernos locales.
- c. Crear un grupo de trabajo institucional.

Y por último a la CORETT incorporada a la SEDESOL, se le atribuye: operar el Programa, por su experiencia y capacidad técnica y fungir como Secretario Técnico.

En cuanto al avance al programa "PISO" (Corett, 1998) hasta el 31 de octubre de 1997 se habían inscrito 388 acuerdos de dominio pleno en todo el país, de los cuales 175 corresponden a núcleos agrarios, ubicados en la mancha urbana, con lo cual la superficie incorporada por esa vía es de 151 mil hectáreas. (cifras que no coinciden en el Plan Nacional de Vivienda).

De acuerdo a la Ley Agraria las modalidades y para incorporar el suelo social a la urbanización, el programa ha utilizado la adopción del dominio pleno sobre parcelas, logrando hasta el año 2000, la incorporación de 53,044 Has. (Cuadro No. 304).

Para la integración de sociedades mercantiles e inmobiliarias ejidales donde se aportan tierras de uso común se incorporaron solamente 6,394 Has., cantidad que no corresponde a las expectativas que se habían programado.

Las expropiaciones concertadas se realizaron para incorporar 17,056 Has., acumulando la superficie de 8,594 Has., que en los años de 1995 y 1996 se realizaron mediante el procedimiento anterior.

Para la constitución de reservas solo se adquirieron 523 Has., que son irrelevantes para la demanda. El PNV reporta que hasta el año 2000, se habían incorporado 77,000 Has., de suelo para el crecimiento de las ciudades, en las cuales se debieron construir alrededor de 4,600,000 de viviendas considerando una densidad promedio de 60 viv/Ha). La oferta de vivienda en el mismo periodo fue de 2,271,600 nuevas viviendas, por lo tanto la incorporación de suelo fue suficiente para la producción de vivienda institucional y el excedente se utilizó para la producción popular de viviendas

INCORPORACION DE SUELO AL DESARROLLO URBANO POR MODALIDADES PROGRAMA PISO CUADRO No. 404							
PROCEDIMIENTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Expropiación (Gobiernos Estatales y Municipales)	1,890	6,704	1,542	1,374	2,773	2,773	17,056
CORETT (acumulado) Regularización vía expropiación	4,601	5,210	5,773	4,892	2,435	2,764	25,675
Constitución de reservas						523	523
Adopción del dominio pleno		3,081	7,190	13,031	17,497	12,245	53,044
Aportaciones a sociedades mercantiles (Inmobiliarias Ejidales)			3,638	841	1,827	88	6,394
Total:	6,491	14,995	18,143	20,138	24,532	18,393	102,692

Fuente: Dirección General de Desarrollo Urbano. PNDV 2000.

El resultado de estos Programas, Alianzas y Planes fué la oferta de 1,800,000 créditos para la producción y adquisición de nuevas viviendas por los ONAVIS. El incremento de producción fue paulatino partiendo de un inicio crítico hasta alcanzar en el año 2000 una oferta total de 374,384 créditos. (Cuadro No. 404).

Durante el sexenio se otorgaron 68,000 créditos destinados a la adquisición de suelo, urbanización y lotes con servicios, con una inversión total de 1,100, m.d.p.c. que representan el 6.3% de lo invertido en todos los programas de vivienda.

Considerando las cifras reportadas en el año 2000, la oferta de suelo y de lotes con servicios, se limitó a 3,276 créditos, que serían de acuerdo a la política publicada, de alta prioridad. El precio por lote fue de \$32,064, el cual supone una operación redituable para los oferentes. Dicho valor representó un 19% del crédito promedio para construcción de vivienda. Que según se ha mencionado en el presente estudio para el precio residual resultaría un valor alto.

La inversión realizada en este rubro por los gobiernos federal y estatal y los ONAVIS, alcanzan un monto de \$8,537 m.d.p. que representan el 14.4% de la total anual y que respecto al PIB significan el 0.1%, cifra lejana al 5% de la recomendación internacional para una economía como la mexicana.

El sexenio se inicio con una inversión en vivienda inferior; similar a los porcentajes que se ejercieron en la década de los 70. Se invirtió en 1995 solamente el 1.1% del PIB. Para llegar a la menor inversión en 1998 con solo el 0.8%. Durante el periodo de Zedillo se invirtió un promedio del 1.05% del PIB.

Un final de siglo que corresponde a una política que considera al Estado como facilitador de los instrumentos para la producción de la vivienda y el suelo y que se refleja en el crecimiento del sistema urbano y el inventario inmobiliario con las deficiencias que venían presentándose durante el siglo.

El incremento del inventario habitacional urbano durante la década de los 90's fue de 3,786,000 unidades. Por lo que durante el sexenio el inventario creció alrededor de 2,271,600 viviendas, que respecto a la oferta de créditos (1,800,000), implicó un déficit de 417,600 casas, cubierto por la producción social en las colonias populares.

2.7.- El inventario habitacional a finales del siglo.

El incremento cuantitativo del inventario de vivienda no logró terminar con el déficit, sin embargo hubo mejoramiento en su calidad, como en las características que a continuación se analizan:

2.7.1. Propiedad

Desde el año 1970 según los datos del X Censo, cuando las viviendas propias representaban el 66% del inventario habitacional, este alcanzó un 78% en el año 2000 (XII Censo). Por el incremento de la titulación y la tenencia de la propiedad particular. Encontrando una correlación entre este incremento y los programas de regularización de la tenencia de la tierra operados por Corett. En ese mismo período, el aumento del inventario de las viviendas particulares fue mayor en un 47% que el presentado en el total del inventario habitacional.

La aplicación de políticas de oferta de vivienda con suelo de propiedad legal o regular acumuladas a la regularización de lotes, ha conducido a mejorar la tenencia del inventario habitacional. Las viviendas irregulares se han reducido en 12% durante el período de 30 años.(Cuadro No. 306)

CRECIMIENTO DE LA PROPIEDAD DE LAS VIVIENDAS CUADRO No. 405					
AÑO	TOTAL DE VIVIENDAS		VIVIENDAS PROPIAS		INCREMENTO PORCENTUAL
	NÚMERO	INCREMENTO %	NÚMERO	%	
1970	8,286	0	5,471	66	
1980	12,074	45.7	8,213	68	50.1
1990	16,035	93.5	12,487	78	228.2
2000	21,855	263.7	16,977	78	310.3

NUMERO.- Miles de viviendas.

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda Nos. IX, X, XI, XII

Si el análisis se realiza por entidad federativa encontramos que para el año 2000, el 77.67% de las viviendas particulares habitadas eran propias. Destacan por tener los mayores porcentajes de las viviendas en propiedad los estados de: Oaxaca con 86.34%; Yucatán con el 84.59% y el de Tlaxcala con 83.57%.

Con una contradicción aparente; los estados con menor desarrollo económico y con mayor población rural, son los que mayores cifras de vivienda propia detentan.

La disminución de las ciudades que se ubican en los Estados con mayoría de propiedad particular a su vez tienen el mayor inventario de casas independientes, lo cual la propiedad del suelo.

Si consideramos que los estados con mayor propiedad particular son los estados con menor ingreso per cápita, menor PIB se descartaría el ingreso como variable para la adquisición en propiedad del solar y la casa. Y serían los programas de regularización de la tendencia del suelo emprendidos por CORETT y las características culturales de propiedad en los 3 estados y del precio del suelo en Yucatán los que propician la propiedad particular del inmueble.

2.7.2. Servicios.

La evolución de los servicios de agua, drenaje y energía eléctrica, se patentiza en el constante incremento del mayor porcentaje de viviendas que cuentan con ese servicio, aún considerando las viviendas rurales en el conteo.

El agua potable entubada dentro de la vivienda, es el servicio con el menor crecimiento. En el mismo período ha logrado aumentar su cobertura del 38.7% reportado por primera ocasión en el año 1970 al 58.8% que fue censado en el 2000. O sea que el 41.2 % de las viviendas no cuentan con esa calidad de servicio, ya sea por estar ubicadas en la dispersión de

los asentamientos rurales ó en la ilegalidad de los asentamientos urbanos en donde se postergan la construcción de esa infraestructura.

El drenaje conectado a la red pública y la utilización de fosa séptica en sustitución del anterior, ha tenido avances mayores que el agua potable por la facilidad del uso ó supuesto uso de las fosas sépticas.

La diferencia entre el servicio del agua y drenaje del 15.7% se origina por gruesas, las viviendas que tienen el servicio de agua indirecto: en toma colectiva o suministro por pipas en las áreas urbanas y otras fuentes de abasto o captación en las áreas rurales.

La energía eléctrica tiene el mayor índice de cobertura ya que en el año 2000 existía 94.6% con el servicio a pesar de los altos costos que representa, la dispersión rural y las cantidades incobrables en la toma clandestina de los asentamientos irregulares.

En resumen la calidad de los servicios del inventario habitacional se ha mejorado durante las últimas tres décadas del siglo.

2.7.3. Higiene y seguridad estructural.

Respecto a este rubro en el PSV 2001 se menciona que: “en lo que se refiere a los materiales de construcción utilizados en la edificación de vivienda el sector se ha visto fortalecido por la tendencia de utilizar un mayor volumen de materiales duraderos y sólidos en el reemplazo de los provisionales”. La seguridad estructural de las viviendas, ha mejorado considerablemente, en el medio urbano. Es patente al duplicarse el porcentaje de viviendas con techos de concreto hasta llegar al 63.2%. En la calidad de los muros hubo un avance significativo ya que el 78%, tienen muros de alta durabilidad y resistencia estructural. Mejoría que abarca al sector rural.

El uso de materiales perdurables en el acabado del piso alcanza los mayores porcentajes al reportar que el 86% tiene un recubrimiento de cemento u otro equivalente, esta evolución de la higiene y seguridad en la vivienda es importante además por la inversión de sus habitantes en el mejoramiento de su casa. Las deficiencias se correlacionan en los Estados de mayor población rural y mayores índices de pobreza: Chiapas, 38.6%, Oaxaca, 39.49% y Guerrero 36.47%. (Obtenido de la suma de los porcentajes de cada servicio: agua drenaje y electricidad.)

Los estados donde se encuentra la mayor solidez en los muros de la vivienda son: el Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro. Y los que presentan materiales menos perdurables e insalubres son Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Las viviendas con techos más sólidos como, concreto y bovedilla, se observan en Aguascalientes, Distrito Federal y Jalisco. En donde aparece la lámina de cartón o de acero más frecuentemente es en los estados de Campeche, Guerrero y Michoacán, este material ha desplazado a la teja y la palma básicamente por su costo y mayor necesidad de mantenimiento. Lo que ha demeritado la calidad térmica y acústica de las casas.

La calidad de la vivienda parece estar vinculada más a los sistemas tradicionales de construcción como en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Baja California, que a los tipos de asentamientos humanos. Y tiene una correlación directa con la economía de cada estado. (Ver cuadro 304).

2.7.4.- Hacinamiento y dimensión de la vivienda:

En 1970 fueron censadas con dos cuartos o menos el 69% de las viviendas, disminuyendo paulatinamente hasta 1990, año en que representaban el 34%, en la década siguiente se incrementaron al 47.6% del inventario habitacional. Las viviendas de mayor tamaño de 3 a 5 cuartos, representaban el 25.5% para alcanzar el 45% en el censo del año 2000.

Los dos indicadores anteriores relatan el proceso de disminución de la vivienda pequeña e inadecuada que evoluciona hacia una vivienda de mayor dimensión, congruente con el tamaño de la familia mexicana que fue de 4.4 miembros ocupantes por vivienda y que requerirán un mínimo de 3 cuartos para vivir sin condiciones de promiscuidad.

Los estados de la República que tienen los más bajos promedios de miembros por vivienda son Baja California Sur (4%), Distrito Federal (4.02%) y Chihuahua (4.01%). Los que tienen los mayores promedios de ocupantes por vivienda son: Guanajuato (5.04%), Tlaxcala (4.95%) y Chiapas (4.88%). Y los estados que tienen los máximos grados de adecuación medidos por mayor número de viviendas con 3 cuartos (sin considerar la cocina) son: Aguascalientes (27.96%), Tabasco (27%) y Baja California Sur. El menor grado de adecuación se presenta en los estados de Oaxaca (15.8%), Chiapas (15.5%) y Guerrero (14.72%).

2.7.5. Tipo y propiedad particular.

Respecto a la tipología de viviendas de las ciudades que contempla el XII Censo, reporta las siguientes características:

La casa independiente aparece con mayor frecuencia en las ciudades medias con una significativa diferencia con los otros tipos de ciudades. En las micro-ciudades el factor cultural y la propiedad familiar del lote reportan índices bajos de esta tipología.

Con valores similares aparece en las ciudades medias la vivienda colectiva: departamento o vecindad, en la megalópolis del Valle de México, se presenta el segundo lugar en la preferencia por este tipo de vivienda y en las micro-ciudades no es significativo (Cuadro No. 406)

Los tipos de vivienda y las dimensiones de las ciudades, tienen una correlación directa en las densidades, lo cual se ratifica posteriormente.

TIPO Y CLASE DE VIVIENDA URBANA PARTICULAR EN EL AÑO 2000.										
CUADRO No.406										
	TIPOS DE CIUDADES	CASA INDEPENDIENTE	%	DEPARTAMENTO O VECINDAD	%	NO ESPECIFICADO	%	OTROS	TOTAL %	TOTAL
A	CIUDAD	378,961	90.8	15,649	0.74	21,111	3.07	2,309	3.70	418,030
B	CIUDAD	1,386,538	90.0	162,096	7.67	62,221	9.05	8,614	13.79	1,619,469
C	CIUDAD	914,220	87.7	78,135	7.5	45,641	6.64	4,030	6.45	1,042,026
D	URBES	3,829,344	78.40	791,869	16.2	238,330	4.9	22,173	35.49	4,882,256
E	METROPOLIS	2,352,356	84.6	491,464	24.7	132,476	19.27	13,332	21.34	2,989,628
F	MEGALOPOLIS	2,267,651	20.38	574,045	18.9	187,640	27.30	12,014	19.23	3,041,350
T O T A L E S		11,129,070	86.2	2,113,258	16.3	687,419	5.3	62,472	100.00	13,999,219

Fuente: INEGI XII Censo de Población y Vivienda. 2000.

Nota(1): El autor ha incorporado esta clasificación de ciudades, ya que no existe denominación para el rango de 15,000 a 100,000 habitantes, en los censos, planes y programas urbanos.

2.8. EVALUACIONES A LA MODIFICACION DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

Transcurridos 12 años de realizadas las modificaciones al artículo 27 Constitucional para la desincorporación de suelo ejidal y comunal, el impacto en el crecimiento de las ciudades ya se manifiesta en tres vertientes la primera: la adquisición de mayor cantidad de suelo por los sectores formal e informal que los están incorporando a usos urbanos. La segunda es la escasa efectividad del modelo para resolver el crecimiento de los asentamientos informales ó irregulares y la tercera es la especulación de la tierra que el sector social y privado está efectuando por los valores de oportunidad. A continuación se presentan diversas evaluaciones realizadas por investigadores del sector académico.

2.8.1-Covarrubias Francisco, Facultad de Arquitectura, UNAM,

En la evaluación realizada por Covarrubias(1995). Ramírez y Rébora en 1995 se menciona que a tres años de expedida la nueva Ley Agraria, la respuesta institucional se caracteriza en el ámbito urbano por las siguientes acciones:

La Secretaria de la Reforma Agraria, desarrolla normas técnicas, implanta sistemas de control y administración y realiza intensas labores de difusión hacia los estados y los promotores inmobiliarios.

La SEDESOL, activa el programa de 100 ciudades, principalmente a las ciudades medias estableciendo bases de financiamiento.

Los gobiernos de los estados y municipios: han tenido una escasa respuesta por la falta de conocimiento de las reformas y las oportunidades que ofrece.

El sector privado, en número escaso, los empresarios inmobiliarios han adquirido parcelas con dominio pleno, han constituido sociedades con la aportación de terrenos ejidales, o han realizado negociaciones sin los trámites debidos, con malos resultados.

En los núcleos ejidales, las conductas son diversas, “se desenvuelven en un marco de desconfianza”, de difícil armonía interna y proclives al cacicazgo. Existen los que continúan vendiendo irregularmente, los que han adoptado el nuevo procedimiento para dar validez jurídica a la operación y los que por encontrarse con problemas jurídicos tienden a las ventas irregulares.

En el mismo estudio se plantea el requerimiento de 18,000 has., para alojar el crecimiento de la operación en el periodo de 1995 al 2000 que sería de 1,430,000 familias para satisfacer sus necesidades habitacionales. Durante ese lapso se concertaron reservas por 16,777 has., la CORETT constituyó reservas de suelo por 526 has., se incorporaron al dominio pleno 53,044 has. Y se constituyeron inmobiliarias en 6,394 has., o sea una superficie incorporada al territorio urbano de 76,741 has. Si se considera el mismo índice que se mencionó anteriormente, sería una área superior al doble de la necesaria para el crecimiento población previsto.

Se menciona la intervención de las instituciones del sector agrario como principal factor en la incorporación del suelo, sin la participación activa de los otros actores como el municipio y los gobiernos estatales.

La ausencia del sector social y privado en la incorporación transparente del suelo, operada por “gerentes” o “empresas” sin control efectivo de su actuación. Así como la normatividad y reglas complejas y con omisiones o lagunas que son utilizados irregularmente conforman una nueva oferta de suelo “legal” sea en grandes extensiones o mediante la venta de lotes pequeños que conforman un mercado negro. Este nuevo proceso que denominan los autores como “neoprecarismo”, se caracteriza por utilizar nuevas formulas “no explícitas” de incorporación del suelo social al crecimiento urbano.

Las fórmulas del “neoprecarismo” son diversas y en permanente evolución y varían según su dimensión y la ubicación en las diferentes regiones del País. El estudio mencionado identifica las siguientes:

- a. Dominio pleno legítimo: Resultante de cooptar a las autoridades responsables.
- b. Ampliaciones futuras de la reserva: Mediante decisiones de asamblea cuando certifique la propiedad ejidal con el PROCEDE.
- c. Planes Futuros: Elaboración de planes para asentamientos futuros en ejidos no certificados, que ceden las tierras de uso común apegándose a los lineamientos del RAN.
- d. Venta de Derechos: Venta de lotes en las zonas de urbanización ejidal con el reconocimiento posterior de los derechos de las autoridades por las asambleas ejidales sin la intervención de las autoridades urbanas, y la certificación posterior.

Concluye el estudio mencionado que: “como un balance de los resultados de mas de 25 años de esfuerzos gubernamentales para combatir al precarismo urbano o la informalidad, estos están ganando la batalla”.

2.8.2. SEDESOL-COLEGIO MEXIQUENSE.

En una evaluación que expusieron la SEDESOL (2000) y el COLEGIO MEXIQUENSE respecto al programa PISO, que fue aplicado durante el sexenio de 1994-2000, se menciona lo siguiente:

“La superficie incorporada de tierra ejidal a las principales ciudades (o sea las 4 zonas metropolitanas, 100 ciudades medias y 85 centros prioritarios estatales según el PNDU) es del orden de 85,000 has. Menor de la que se declara en forma global (103,000 Has.) el resto corresponde a otras ciudades menores”.

Existe un desbalance regional importante en las acciones del PISO pues más del 58% de sus resultados se concentran en 7 entidades federativas de la región Norte, lo que regionaliza y reduce notablemente las metas al 98%”.

En otra vertiente del análisis y refiriéndose al uso de las tierras incorporadas mencionan que: “un porcentaje menor (no mayor de un tercio) de la superficie desincorporada mediante la adopción del dominio pleno puede haber sido o probablemente sea utilizada en programas de vivienda de interés social al corto o mediano plazo.” Previniéndose que la mayoría se utilice en programas de vivienda media y residencial, así como otros usos de alta rentabilidad, comerciales y servicios, con horizontes de tiempo para su aprovechamiento mas largos que un sexenio”.

Se menciona también en el mismo estudio que de la tierra expropiada para la regularización solo el 15% sería utilizada para vivienda popular. Que respecto a las superficies expropiadas concertadamente con estado y el municipio, solo parece estar destinada a vivienda de interés social un 50%, para infraestructura y equipamiento, el otro 50%. Finalmente la superficie incorporada mediante la aportación a sociedades mercantiles no resultan significativas. (con excepción de San Luís Río Colorado que son de 3,471 Has.), lo que hace pensar que existen razones de fondo que hacen inoperantes ambas modalidades”.

Por lo cual parecería que fue suficiente la oferta de suelo para el crecimiento ordenado de la mancha urbana. Los resultados censales y la observación directa del proceso de poblamiento lo niegan y se deberán plantear los siguientes cuestionamientos: Cuales son las causas de la inconsistencia del fenómeno. Por que no se utiliza para vivienda el porcentaje demandado. O será que los procesos especulativos aplazaron la construcción y ocupación del territorio.

El estudio concluye que: “Nos lleva a considerar que los propósitos cuantitativos y cualitativos del programa no se han cumplido “.

2.8.3. Jiménez Huerta Edith. Aguascalientes.

La autora analiza diversos aspectos del proceso de ocupación del suelo en la década de los noventa, cuando plantea que: "hasta el momento Aguascalientes han sido ejemplo en el País, de cómo la oferta de suelo barato para vivienda masiva y oportuna puede controlar el desarrollo del mercado informal del suelo para vivienda.

La segunda alternativa se aplicó en un asentamiento irregular denominado "La Loma" en 5,000 m². En el cuál el IVEA regularizó la traza obteniendo mayor número de lotes que los iniciales, sin indemnización, lo cuál reduce el precio del suelo.

La tercera forma de regularización consistió que los Gobiernos Municipal y Estatal, intervinieron ante los ejidatarios y las agrupaciones sociales para que actuaran como fraccionadores, haciéndolos responsables de la dotación de servicios a los asentamientos.

Una tercera evaluación al impacto causado por la modificación del Artículo 27 Constitucional al transcurrir 6 años, la realiza E. Jiménez (1998) analizando la situación del mercado del suelo en el período de 1993 a 1998 en Aguascalientes y encuentra que:

- a.- El sector Público restringe su participación al no adaptar la normatividad a los cambios que han traído consigo la modificación al Art. 27 y optando por políticas publicas que ya han demostrado su escasa efectividad (regularización masiva).
- b.- Los sectores social y privado ganan un mayor control sobre el suelo urbano. Los mercados formal e informal están adquiriendo mas suelo que antes y lo están incorporando a usos urbanos.
- c.- Los cambios han influido directamente en la comercialización de terrenos ejidales que no han adoptado el dominio pleno.
- d.- Los precios efectivamente se han incrementado, pero el alza no ha sido generalizada.

Las conclusiones del estudio son similares a las planteadas por los otros autores e investigadores, lo cual indujo la tesis del presente trabajo, que plantea la necesidad de un modelo que acopie la diversidad de ejemplos exitosos, las tesis que se han expuesto para la peculiaridades del caso mexicano y la continuidad del proceso de deterioro y descapitalización del medio urbano, que es urgente determinar, implementar y aplicar.

2.8.4. Cruz Rodríguez Maria Soledad. F.A. UNAM.

En la ultima evaluación realizada por Cruz (1999) en su tesis de grado sobre el impacto que se produce en la zona metropolitana de la Ciudad de México y otras ciudades, en la oferta de suelo urbano por las modificaciones al Art.27, así como el comportamiento de los principales agentes que intervienen en el proceso de acuerdo a las nuevas leyes agrarias y de los asentamientos humanos, se concluye que:

- a. El crecimiento urbano ya no se da (mayoritariamente) en los ejidos.
- b. La propiedad privada es la principal oferente del suelo para los pobres en la ciudad.
- c. Para el caso de Puebla entre 1992 y 1995, las reformas parecían no afectar los precios de la tierra ejidal.
- d. Se conocen asociaciones entre el municipio, los ejidatarios y la empresa privada para un proyecto de un Club de Golf y Club Hípico en San Martín Obispo, Cuautitlan Izcalli.

- e. La fuerte presión hacia los ejidatarios para urbanizar sus tierras los hace reconocer el derecho de los sectores populares de buscar suelo accesible para construir sus viviendas, pero también se reivindica los intereses de los ejidatarios en proyectos mas redituables, lo que conduce a un “choque frontal” entre ambos sectores.
- f. Los obstáculos que manifestaron los empresarios para acceder al suelo ejidal son el alto costo de los precios de este tipo de tenencia, y la obtención de los permisos y autorizaciones con las autoridades municipales. Por lo que se identifica en el sector privado renuencia a invertir en tierras ejidales.
- g. Otra causa manifestada son los fracasos de iniciativas de inversión en gran medida por conflictos políticos.
- h. Aún no se considera la instrumentación de estrategias basadas en la legislación agraria para fortalecer la intervención municipal en el suelo urbano y no advierte la importancia de la promoción de desarrollos habitacionales regulares para la población de escasos recursos.
- i. Continua una fuerte competencia entre las instituciones responsables de la incorporación de suelo social con uso agrario y las instituciones del control de suelo urbano, lo que ha limitado la formación de colonias populares.

2.8.5. Morales Schechinger, Carlos, F.A. UNAM

Como participante en el seminario internacional sobre “Recuperación de plusvalías del Suelo Urbano” organizado por el P.U.E.C. Morales (2003) menciona respecto al tópico de la recuperación de plusvalías que sufrió después de que se adoptó la política pública de confiar en el libre mercado de tierras que está detrás de diversas reformas constitucionales introducidas en 1992, diez años que no han dado frutos en ninguno de los sentidos deseados, al menos el acceso de los pobres a suelo servido y ciudades más eficientes no han sido resultado que puede decirse que las reformas propiciaron.

CONCLUSIONES

1. La irregularidad en la tenencia y propiedad del suelo iniciada en la colonia continúan.
2. La calidad del inventario habitacional en el transcurso del siglo XX mejoró, al disminuir el hacinamiento; la estructura y calidad de los materiales usados en su construcción, son más saldables y duraderas; la seguridad jurídica y la posibilidad de capitalización son mayores; el déficit de viviendas se redujo al 30 al 21%; la infraestructura y los servicios básicos cubren a la mayoría de la población urbana; el rezago del inventario habitacional ha disminuido considerablemente en las metrópolis y en la megalópolis del Valle de México.
3. Las áreas urbanas no presenta avances paralelos; los habitantes pobres continúan poblando las colonias populares sin ninguna planeación del crecimiento, ni prestación de servicio, ni fuentes de trabajo cercanas ni transporte eficiente, sin el equipamiento. Se producen “asentamientos inhumanos”.
4. No ha existido una política para genera la oferta de suelo urbano destinada a la formación de las colonias populares, y la producción de vivienda básica y popular.
5. Consecuentemente, la planeación urbana no ha tenido el medio fundamental y estratégico para una acción efectiva y realista, que sería una oferta de suelo.

CAPITULO V. ANÁLISIS DE CASOS

Se han seleccionado para su estudio los casos de la Ciudad de Aguascalientes y el Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, como consecuencia de una primera etapa del análisis bibliográfico y la experiencia del autor que ante el problema del suelo para vivienda y el crecimiento urbano, se citaron con mayor frecuencia como casos paradigmáticos y por las evaluaciones realizadas en los últimos años la Ciudad de Aguascalientes, ha obtenido las mayores evaluaciones en calidad de vida calificada por sus habitantes. Se realizará el análisis a partir de la bibliografía publicada respecto al suelo, la vivienda y el desarrollo urbano de la ciudad.

El INFONAVIT desde su fundación ha focalizado las expectativas como el principal agente institucional para la producción de vivienda de interés social y los resultados así lo han demostrado, aunque no en la proporción que la potencialidad de la captación de ingresos y la capacidad de ahorro de sus derechohabientes lo demandan. En su primera época que transcurre desde su fundación hasta 1992, se caracterizó por ser el único agente institucional que adquirió la mayor reserva territorial para el desarrollo de sus programas habitacionales.

Ambos casos comprenden estrategias de creación de reservas territoriales con el objetivo de producir vivienda para sus habitantes o sus derechohabientes. Han participado y han actuado en las políticas del suelo y vivienda popular que el Estado implantó en las diversas etapas de los procesos de producción habitacional y han conformado un mercado específico para la vivienda popular y social.

A continuación se presenta una síntesis del proceso que ha conducido al Estado de Aguascalientes a un déficit de vivienda similar al que se presenta a nivel nacional. En segunda instancia se analiza la operación de la reserva territorial que propicio que el INFONAVIT atendiera a los trabajadores de menores ingresos en detrimento del Fondo de ahorro de todos los derechohabientes.

1.- PRIMER CASO, AGUASCALIENTES:

Diversos autores citan la ciudad de Aguascalientes como ejemplar, por diversas características que su desarrollo urbano alcanzó durante el siglo pasado. Efectivamente ha sido una ciudad y un Estado que tuvo el primer plano regulador, se construyó la primera obra generada por la planeación urbana; se benefició con las inversiones prioritarias de Institutos y Organismos Nacionales; se afectó suelo con suficiente antelación para la expansión urbana. Políticas que propiciaron un Estado con una calidad de vida que en el año 2003 ocupó el primer lugar y para el año 2004 ocupó una segunda posición, (solo abajo de Colima). Sobresaliendo por su infraestructura y los centros culturales, ocupando lugares destacados en servicios de salud y médicos, servicios públicos, áreas verdes, condiciones atmosféricas, tramites ante la autoridad y seguridad publica.

Pero respecto a las oportunidades para tener una vivienda, no se encuentra entre los primeros diez lugares.(Reforma, 10.07.03). En cuanto al índice de competitividad se sitúa en el lugar número 13 de un total de 60 ciudades. Ocupa el lugar numero once por la calidad urbana.

Como resultado de la evaluación realizada en el Capitulo I sobre el estado actual del déficit de vivienda, se obtuvo un 7.65% respecto al inventario existente en el año 2000, una cifra inferior al promedio nacional, pero superior a muchas otras ciudades sin su historia de planeación urbana. (Cuadro No. 304)

En cuanto al rezago habitacional, se ha calculado que es un 5% menor al promedio del País, reflejo de algunas políticas o programas aplicados décadas atrás y que provocaron que el inventario habitacional construido y la estructura urbana privilegiada con las inversiones de origen Federal o Estatal, tenga las características actuales, superiores a la mayoría de los Estados.

1.1 Planeación.

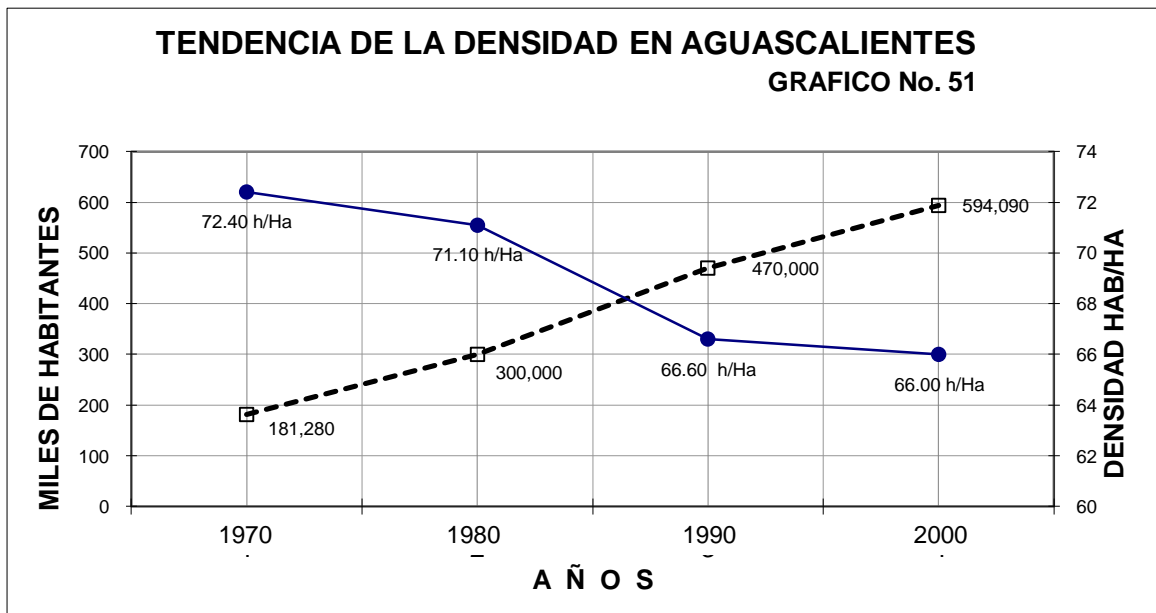
La vocación planificadora en Aguascalientes se inicia en el siglo pasado en 1901, con apenas 35 mil habitantes el Arq. Samuel Chávez, diseña el “Plano de las Colonias” que fue una incipiente base para la construcción de las Colonias “Héroes” y “Del Trabajo”.(Aguascalientes Plan Municipal, 1994).

El afán de planificar el crecimiento de la ciudad, continúa con la elaboración del primer Plano Regulador en 1945 por el Arq. Carlos Contreras, (pionero de la planificación en México) y que fue el “primer documento urbanístico aprobado oficialmente en 1949, al ser sancionado por la comisión de Planificación del Estado (Soberanes, 2003).

Documento visionario en el desarrollo urbano de la Ciudad previó planificar el trazo de la sección Norte del primer anillo de circunvalación y la construcción de las Av. López Mateos y Héroes de Nacozari. Que sirvió básicamente hasta 1970 como limite de crecimiento de los fraccionamientos, las colonias, el Club de Golf y las instalaciones industriales.

1.2 . El proceso urbano.

El proceso de expansión de la ciudad en su área urbana con una tasa acelerada se inicia a partir de 1955 cuando contaba con una superficie de 865 Has. Y una población de 112,000 hab., con una densidad de 130 hab/Ha. (Cuadro No. 501)



Fuente: Bassols. 1997. Ibid.

Según menciona Bassol(1997) la expansión urbana se acentúa en los años 70's originado por la política de industrialización, año en el que fueron censados 181,277 habitantes que ocupaban 2,503 has. En una década, en 1980 se incrementó la población a 293,152 hab., en una superficie de 4,150 has, disminuyendo la densidad de población a 71 hab/Ha. (Gráfica No.41)

Este proceso continúa con una tendencia decreciente en la densidad ya que en 1992 era de 65 hab/Ha, con una población estimada de 478,000 hab., en un territorio de 7,372 Has. Este proceso de disminución de la densidad tuvo repercusiones en las deseconomías urbanas. En un periodo de 37 años la ciudad se extendió 8.7 veces y la población creció 4.26 veces con la

consecuente disminución a la mitad en la densidad, en una discontinua urbanización con la existencia actual del 20% de baldíos en su área urbana.

CRECIMIENTO DEL ÁREA URBANA DE AGUASCALIENTES								
CUADRO NUM. 501								
AÑOS	1955	1970		1980		1990		2000
POBLACIÓN URBANA HABITANTES	112,000	181,277		293,152		440,425		637.608
SUPERFICIE HAS.	865	2,503		4,150		6,610	66.10%	9,097
LOTES FRACCIONAMIENTO POPULAR		6,336	80.30%	16,001	48.00%	39,520	85.40%	S/D
LOTES FRACCIONAMIENTO MEDIO		1,419	18.00%	14,003	42.00%	4,204	9.10%	S/D
LOTES FRACCIONAMIENTO RESIDENCIAL		136	1.70%	3,358	10.00%	2,526	5.50%	S/D
DENSIDAD hab/has.	129.47	72.4		71.15		66.63		64
TOTAL LOTES		7,891	100.00%	33,362	100.00%	46,250	100.00%	S/D

Fuentes: Secretaria de Planeación y Desarrollo del Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1991.
Plan de Ordenamiento Territorial . IMPLAN 2004.
Bassols Ricardez Mario, 1997.

1.3 Período de 1968 a 1974

En este periodo de gobierno el presupuesto se destina principalmente a obras públicas, educación, a la construcción de vialidades internas importantes y a complementar el anillo periférico.

Se iniciaron los problemas de agua potable “el recurso natural efectivamente renovable pero de difícil recuperación en las condiciones geográficas del territorio hidro-calido (Bassols, 1997). Problema que tendrá repercusiones importantes en el futuro desarrollo urbano de la ciudad.

Los aspectos mas relevantes de la gestión de F. Guel (Jiménez, 1995) se centraron en la cristalización de la política industrial, que permitió un crecimiento sostenido del PIB durante el sexenio del 7% anual, así la emisión de la Ley de Ciudades Nuevas, la constitución del fideicomiso Ciudad Industrial de Aguascalientes y la construcción del Centro de Ventas de la Industria de Aguascalientes.

Otro aspecto relevante fue la intervención del gobierno estatal en la planeación urbana en la cual destaca la promulgación de la nueva Ley Estatal de Fraccionamientos (1971) que abrogaba la de 1958; lo que constituyó un importante precedente jurídico, en materia de regulación del mercado de tierra urbana (previo a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976). Se crea la Junta General de Planeación y urbanización del Estado. En 1974 se decreta la Ley de Ciudades Nuevas y se constituye el fideicomiso “Ciudad Industrial de Aguascalientes” con NAFINSA, y por ultimo se estipula una tipología de fraccionamientos donde se incluye el popular y de interés social, sin establecer sus diferencias. Esta es la principal línea de política de suelo con el supuesto fin de abatir su especulación. Para lo cual incluso se revisa la Ley y se publica en 1974, estipulándose que los fraccionamientos se entregarán con todos los servicios.

Con la formación de la Unión de Inquilinos y Colonos de Aguascalientes (CNOP-PRI), se generó una “considerable base social de apoyo en las colonias populares y vecindades del centro y cuyas necesidades eran frecuentemente escuchadas por el Gobierno Estatal”.

La construcción de vivienda, fue conducida por el gobierno para satisfacer las demanda de los gremios mas representativos: Así para el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, INDECO construye en 1972 , cuarenta viviendas en la colonia”Jardines de la Cruz”; como plan piloto nacional.

Se inicia el programa federal de construcción de casas justamente en este Estado ante las demandas de la UICA y otros gremios; que conformaron la oferta principal de la producción de vivienda en el sexenio. En 1974 se decreta la Ley de Ciudades Nuevas y se constituye el Fideicomiso Ciudad Industrial de Aguascalientes con NAFINSA.

Del último año de gobierno de Guel menciona los logros concretos: 580 viviendas para ferrocarrileros, 400 viviendas en proceso en dos unidades habitacionales y 8 fideicomisos inscritos para el fomento a la vivienda popular, con una inversión de 100 millones de pesos y 340 contratos de créditos hipotecarios para impulsar al sector privado.

Los principales actores sociales integrantes de la política de vivienda fueron:

- a. La UICA (Unión de Colonos) que solicitaban créditos por la construcción de viviendas en sus terrenos. Y que posteriormente se transformó en una organización de juntas vecinales.
- b. El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros y que por los problemas Nacionales en que participó el gremio (Vallejo) solo se entregaron 55 viviendas hasta diciembre de 1974.

Los actores institucionales que actuaron en la oferta fueron:

- a. El INDECO, que inicia sus programas nacionales con el fraccionamiento para los ferrocarrileros.
- b. El INFONAVIT, que inicia actividades en 1973 con el fraccionamiento “Las Viñas” para 409 casas y que fué motivo de grandes expectativas para todos los actores de la vivienda y en el que solamente se entregaron 127 casas a trabajadores ferrocarrileros de la ciudad y 164 en el Estado. A pesar de trasladar mano de obra específicamente no se logró la meta de 500 viviendas anuales.

Según estimaciones del gobierno a principios de 1975, existía un déficit en la ciudad de Aguascalientes de 9,500 viviendas, y la necesidad de rehabilitar otras 8,000 con una inversión de 167 millones de pesos, lo que constituía una nueva actitud al reconocer la seriedad del problema.

La meta que se planteo Esparza fué: “el abatir completamente el déficit de vivienda”, mediante la edificación de 13,157 casas. El déficit absoluto de vivienda en 1970 se integraba por 5,464 unidades nuevas y 18,700 en mal estado o con hacinamiento.

De lo anterior se concluye que los programas públicos habitacionales tuvieron un débil impacto en el mercado de vivienda, aunque fue esta ciudad la escogida por las instituciones viviendistas para realizar sus primeras acciones.

Se menciona la existencia de 20 colonias de crecimiento anárquico sin cumplir normas de urbanización y que según estimó la Comisión de Agua y Alcantarillado alojaban al 35% de la población de la ciudad. Para enfrentar el problema se instrumentó un programa operado por el municipio y con la participación de los colonos como donadores de la fuerza de trabajo para realización de las obras. Así como un financiamiento de BNOSP para la construcción de mercados.

Se concluyó el último tramo del anillo de circunvalación (Periférico) en 1971, que ejercería una “función reguladora” en torno a la expansión urbana, lo cual no ocurrió ya que en 5 años existían 25 colonias que lo habían desbordado.

1.4. Período de 1974 a 1980

En el periodo del gobernador Refugio Esparza Reyes se posibilitó la participación dentro del sistema político formal-electoral al conjunto de partidos políticos existentes en la entidad” (Bassols, 1997), y así el PST incrementa en forma inusitada su clientela política al propiciar un movimiento inquilinario que invadió terrenos del Ejido la Huerta y otros movimientos coaxiales que denotaron una gran efervescencia política.

Ante la recesión iniciada en 1974, la Federación intensifica su apoyo al Estado con obras de infraestructura y programas de vivienda del INDECO, INFONAVIT y FOVISSSTE que hicieron de Aguascalientes uno de los Estados mejor dotados de infraestructura y equipamiento. Sin embargo la actividad agropecuaria se desplomó.

En el aspecto de la planeación en el diseño, programación y ejecución urbana se fueron conformando instituciones originales y autónomas respecto a la Federación,; con el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano en el País, decretado en 1978, el Plan Director del municipio y la Ciudad de Aguascalientes, publicados en 1980. de donde se derivaron los decretos del Limite Urbano y el de Reserva Territorial Urbana y que según lo menciona Bassols se “constituyó un nuevo elemento de poder y una carta de negociación política respecto a los futuros asentamientos humanos de la Ciudad”, y así se consolida un incipiente aparato publico abocado al desarrollo urbano y adquieren vigencia legal los primeros documentos de planeación.

La junta General de Planeación, encargada de regularización y autorización de fraccionamientos, a fines del sexenio había regularizado la mayoría de los fraccionamientos irregulares y aprobado seis nuevos.

El asentamiento irregular “Las Huertas” puso en entredicho varios supuestos del plano regulador con el conflicto por la invasión del ejido, al utilizar para el desarrollo urbano zonas no planificadas y de productividad agrícola.

El Plan Director de 1980 aprobado por la Junta General de Planeación y Urbanización, contiene los objetivos siguientes; coordinar las acciones del Estado federal, estatal y municipal y de los sectores social y privado en materia del desarrollo urbano, conduciéndolo mediante la planeación.

Entre las principales políticas están: prever la reserva de terreno suficiente y oportuna, evitar el crecimiento poblacional en zonas no aptas, propiciar la densificación y zonificar el uso de suelo.

Respecto a las tierras ejidales periféricas deberían asimilarse al desarrollo planificado de la ciudad y ser utilizadas para restablecer el equilibrio del mercado ampliando su accesibilidad a mayores sectores de la población en competitividad contra el oligopolio inmobiliario, esta política no fue consultada con el sector agrario.

La incorporación de áreas periféricas de la ciudad provocó que la densidad que en 1955 había alcanzado 115 hab/Ha. en esta época se redujo hasta 71 hab/Ha.

Entre 1970 y 1978 se incorporaron 750 Has. de alto rendimiento agrícola la cual no logró satisfacer la demanda del 3.7% necesaria. La oferta principal de vivienda estaba integrada por la iniciativa privada con 55 inmobiliarias, 45 fraccionadoras y 12 urbanizadoras como se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Durante éste período fue cuando menos superficie de suelo se destinó a la vivienda popular y de interés social. Solo 197 Has. y cuando más se destinó a la de tipo medio, 297 Has. en

total se ofertaron 494 Has para el desarrollo habitacional. Según los datos que refiere Jiménez (2000) de la SEDESOL de Aguascalientes.

La década termina según las cifras del censo con un problema urbano de 293,152 hab, asentados en una superficie de 4,150 has, permaneciendo la densidad prácticamente estable con 71.15 hab/has.

Al finalizar los setentas se menciona en el Plan Estatal, existían mas de 12,000 lotes de 300 m2 baldíos o sea 360 has producto de la alta especulación con los precios de suelo.

Y ante la ausencia de programas de atención al deterioro creciente de las viviendas en la zona central de la Ciudad; la crisis del clientelismo político ofreciendo el crecimiento de la urbanización periférica sin ninguna planificación y la escasa eficiencia de los programas habitacionales federales como INFONAVIT que durante la década construyó 2,129 viviendas solamente, se va incrementando el problema habitacional.

1.5 Período de 1981 a 1986

Según menciona Bassols (1997) en el periodo, es “cuando la ciudad adquiere su fisonomía real”, mostró con claridad un centro y una periferia urbanas segregadas entre si, una ciudad bipolar que inicia un proceso de metropolización.

La política de Landeros fue precisa, consistente en prever asentamientos irregulares, mediante un programa de vivienda popular acorde a los lineamientos de ordenación territorial, que supera a los antecesores en su magnitud cuantitativa, en la direccionalidad del proceso, y en la definición de los objetivos trazados desde el Programa Estatal de Vivienda Popular.

El Programa de Reservas Territoriales, alcanzó una superficie de 836 Has., para desarrollos habitacionales, de la población demandante con menores ingresos concentradas básicamente en la capital. Al final del sexenio se expropiaron 289 Has., para crear reservas territoriales, de acuerdo a lo previsto en el Plan Director Urbano 1980-200, lo cual propició que la estrategia de desconcentración administrativa, la inversión industrial extranjera y las necesidades de vivienda posteriores se realizaran dentro de la planeación prevista para la expansión urbana.

En cuanto al Programa de Vivienda, tuvo prioridad en la inversión pública, alcanzando un 32% del presupuesto y contó además con un importante apoyo federal a través de la inversión en 25 conjuntos habitacionales financiados por INFONAVIT, FOVISSSTE y el INEGI-PROFIVI. La inversión se concentró en un 95% en la ciudad capital. El INFONAVIT, durante este periodo canalizó 5090 créditos para el Estado, con una concentración similar. Se estima que en el periodo 1981 a 1983, se construyeron 15,000 viviendas ante una demanda de 18,000.

La política federal de descentralización administrativa se aplicó inicialmente en Aguascalientes en el traslado del INEGI y los 2,000 trabajadores que laboraban en él. Para dar alojamiento a ésta migración masiva se invirtieron en un solo año 8,000 millones de pesos en 2,000 acciones de vivienda.

El PIB estatal (3%) empezó a despuntar en contraste con el Nacional (1%). La actividad industrial se intensificó, la inversión pública no tuvo precedentes por parte de los tres núcleos de gobierno. Había confianza empresarial manifiesta en la instalación de nuevas empresas, que generaron 23,000 nuevos empleos y que a finales de la década habían invertido 1,100 millones de dólares calculándose en 80,000 millones de pesos, el monto total de las exportaciones. Las cifras anteriores muestran que la situación económica Nacional y la lograda en el Estado era contrastante.

La producción de vivienda es correlativa con dos factores que se evidencian en los hechos y políticas reseñados: la planeación urbana y el crecimiento de la economía y la inversión federal.

El Plan Director Urbano de la Ciudad (1980-2000), se autorizó con el fin de planear y ordenar la ciudad con una perspectiva a 20 años , incluía criterios para orientar el crecimiento físico urbano hacia las áreas mas adecuadas, la utilización racional de los recursos disponibles, con la concurrencia de los tres sectores. La propuesta final fue que “debía preservarse las tierras agrícolas propiciando el crecimiento de la ciudad hacia el suelo improductivo que se extiende al oriente del asentamiento actual”.

Y según se menciona en el Plan Estratégico 2020, que a pesar de que se cumplieron los requerimientos formales y legales en su aprobación, existen algunos elementos que permiten comprobar que en algunos casos no se cumplieron entre otras acciones las siguientes:

- a.- La estructura vial no se respetó.
- b.- Se autorizaron algunos fraccionamientos en zonas no planeadas para ese fin.
- c.- Los centros y sub centros urbanos planeados no fueron instrumentados , es decir no se adquirieron las reservas de suelo a fin de constituirlos.
- d.- La ciudad no creció de acuerdo a las etapas planeadas.

1.6. Periodo de 1987 a 1992

Durante éste período hubo continuidad en la política de suelo y vivienda. En 1989 se creó el Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA), que construyó 13,612 viviendas y ofertó 17,209 lotes con servicios (González- Bassols).

Actuando como el principal fraccionador, el gobierno realizó en cinco años mas de 200,000 acciones de vivienda nueva y mejoramiento, en una superficie de 617 Has. Estas metas se vieron apoyadas por la iniciativa privada quién aportó aproximadamente el 80% de la inversión directa y por los Comités de Solidaridad Urbana Popular. Enmarcados dentro de la nueva política federal Salinista, ésta expansión urbana fue aprovechada también por los fraccionadores ilegales y líderes de colonos relacionados con algún partido político particularmente con el PRI. (IVEA, 1992).

En otra visión del período sexenal, Jiménez (1995) reporta la aparición de 26 asentamientos irregulares en la entidad. La presión demográfica sobre la oferta del suelo había adquirido una dinámica superior a la demanda.

Además de los asentamientos irregulares Jiménez (2000) menciona que en el período de 1981 a 1992, se originaron 34 asentamientos en el Estado. El inventario habitacional reportado es de 83,674 viviendas particulares habitadas.

La oferta de vivienda reportada en el año de 1991, por el IVEA, en la ciudad fué de 6,195 viviendas (el 83% del total en el Estado), siendo el FOVISSSTE el principal organismo de producción institucional de vivienda, inclusive ligeramente superior a la producida por los promotores.

La tipología muestra la política establecida: predomina la vivienda progresiva, ya que representa el 47% de la oferta que en mayor proporción construyeron los promotores. El mejoramiento del parque habitacional ocupa la segunda prioridad con el 36% de las acciones realizadas. La vivienda terminada y los lotes con servicios solo representan el 15% de las acciones.

1.7 Período de 1993 a 1998

En 1992 la superficie total del área urbana ocupaba 7,372 Has (6,610 Has, en 1990), incluyendo lotes baldíos y se estima una población de 477 mil habitantes para una densidad de 65 hab/Ha. (Bassols, 1997)

Los cambios de la política federal, respecto a la incorporación del suelo social, con la modificación del Art. 27 constitucional, las adecuaciones a las leyes inherentes y las instituciones responsables de su administración. Así como, la transformación de las instituciones vivendistas, en entidades de otorgamiento de crédito provocaron diferentes consecuencias en el ámbito municipal y estatal.

Jiménez (2000) menciona que en Aguascalientes con el simple hecho “de la medición del perímetro de las zonas destinadas al crecimiento futuro, se han tornado vulnerables al crecimiento informal. Ya que la reglamentación urbana existente no lo prevé y la complejidad de la subdivisión de éstas áreas, y la venta del suelo ejidal aún sin terminar el proceso de incorporación se realiza, al no existir en el código urbano las normas para este proceso. Por lo que han aparecido en el Estado procesos alternos al Institucional, que son más ágiles y se adecuan a las necesidades de los agentes participantes en las operaciones.

Durante el período de Granados, se han detectado la existencia de 75 asentamientos irregulares, que triplica en su número a los existentes en el sexenio anterior. La SEDESOL reporta para el año 2000, que en el Estado estaban invadidas 268 Has. de origen ejidal 180 y privadas 88 Has el 3% de la superficie urbana. El proceso de ocupación ilegal del suelo se incrementó durante este período y al parecer los cambios al Art.27 Constitucional, han provocado en el inicio de su aplicación el efecto vaticinado por el grupo de académicos.

Durante este período de gobierno, se desarrollaron 830 Has. de suelo para fraccionamientos, la mayor superficie se destinó para el tipo popular con el 59% y que es el máximo porcentaje y superficie desde 1975 para vivienda de ese sector. (Ver Cuadro No.501)

El año de 1993, por primera vez en 12 años, el sector público reconoció abiertamente la existencia del mercado informal de suelo en la entidad “que antes había negado” (Jiménez 2000). En septiembre de 1996, el gobierno del Estado creó la Comisión Estatal para la Prevención y el manejo de los Asentamientos Humanos Irregulares, con la finalidad de controlar la expansión del mercado informal y evitar problemas que afectaron la seguridad de la población y las finanzas estatales.

El IVEA manifestó en 1994, que los problemas que se presentaban para la atención a la demanda son los siguientes: “La pérdida del poder adquisitivo ante una alta inflación y el encarecimiento de la urbanización, el pago de derechos de agua que anteriormente estaban subsidiados y el costo del financiamiento”. (López 2004)

En 1994 se publica el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes (1994-2010); en cuyo diagnóstico se comenta que: “Se sigue con una estructura concéntrica, la redensificación de la ciudad se llevó a cabo parcialmente, con la existencia de lotes baldíos, las áreas verdes siguen siendo insuficientes y las reservas adquiridas fueron totalmente rebasadas” (Bassols, 1997) y concluye que los objetivos planteados en 1980 no se cumplieron.

En el Programa se menciona que: se detectó una existencia de 232 zonas habitacionales con una superficie baldía del 19%. En las colonias de vivienda progresiva se encontró el mayor índice de hacinamiento de la ciudad con 5.4 hab/recámara. Se permitió el crecimiento urbano en zonas no contempladas en el Programa, ocupando zonas de alto potencial agrícola.

En el Plan Estratégico de desarrollo 2020 publicado por el IMPLAN, realiza el siguiente análisis de Programa 2010: No se cuantificó la demanda de suelo para la población por etapas; No se ha respetado el límite del crecimiento urbano; No se ha podido redensificar la ciudad y La estructura vial planeada no se respetó.

Estas carencias del cumplimiento del Programa reiteran diagnósticos anteriores, en los cuales no se ha considerado la administración del suelo como recurso estratégico para instrumentar la planeación de las ciudades, no se dimensiona su valor fiscal, ni se apoya

jurídicamente el aspecto de las estrategias para conducir el desarrollo de la mancha urbana, la infraestructura y las redes viales.

1.8. La Ciudad en el año 2000.

Según los datos reportados en el XII Censo, en el año 2000 la metrópoli estaba habitada por 594,092¹ personas, en ellas se concentraba el 63% de la población estatal (INEGI)

La PEA estaba constituida por 270,279 trabajadores, el 36% contaba con un ingreso inferior a 3 vsm., indicador que muestra una estructura económica de mayores ingresos al promedio nacional. Las actividades predominantes las generaba la industria manufacturera (26%) y los servicios (22%)

El inventario habitacional de la zona metropolitana de Aguascalientes y Jesús María, comprende 153,150 viviendas particulares, que alojaban 701,608 habitantes², con un índice de 4.58 hab/viv. Respecto al Estado representa el 75% de las viviendas habitadas, por lo que mantiene sin alto grado de preeminencia. Se contabilizaron 160,160 hogares, resultando un índice de hogares por vivienda es de 1.044 y las viviendas sobreocupadas fueron 6,510 con un porcentaje similar al resto del Estado. .

El déficit total es de 10,747 viviendas o sea el 13%, que representa el doble del porcentaje estatal y es superior al déficit nacional en un 5%. El rezago por la necesidad de mejorar 9,977 viviendas es del 5% y que respecto al inventario nacional es menor. (CONAFOVI, 2003).

La densidad es de 64 Hab/has considerando el 19% de terrenos baldíos que se encontraron en el área urbana. Al Este se tienen las mayores densidades, donde existen lotes con un área promedio de 100 m², y donde se ubican los fraccionamientos de interés social y popular, La zona con menor densidad está ubicada al norte y noreste donde se localizan fraccionamientos de tipo residencial en lotes de 200 a 1,000 m². la población media ocupa lotes de 150 a 200 m² en los fraccionamientos localizados al Suroeste y Sureste. La mezcla de asentamientos se da con mayor intensidad al Suroeste.

Las leyes y reglamentos vigentes se pueden considerar de “reciente vigencia”, ya que el código urbano data de 1994 y estaba en proceso de revisión: el código civil de 1997; el Plan Estatal de Desarrollo de 1998; el Programa de desarrollo Urbano de 1994. Respecto a la reglamentación de las invasiones del suelo tanto la comisión Estatal de Previsión de los asentamientos humanos irregulares, el código penal y el código urbano, que se publicaron en 1996, se refieren al tema y las sanciones para los invasores, sin precisarlas.

El Registro Publico de la Propiedad es un organismo centralizado, cuyo reglamento y manual de operación data de 1982, está vinculado al catastro. El sistema regional está operado totalmente con libros; el Registro en el Estado cuenta con sistema electrónico en un 80%. Se considera necesario modificar su reglamento para adecuarlo a los métodos actuales.

Se estipula para la expedición y aprobación de licencias de fraccionamiento un máximo de 5 días y tienen una duración de 24 meses. Las normas para las lotificaciones son similares al promedio nacional. Para la vivienda básica, social y económica se requiere un lote mínimo de 90 m² y las superficies construidas mínimas admitidas son de 30, 46 y 55 m², respectivamente.

Las cifras del rezago habitacional y del déficit de vivienda del último censo, no corresponden a los planteamientos que consideran a la Ciudad de Aguascalientes como paradigma del desarrollo urbano y como consecuencia de un inventario habitacional suficiente y adecuado.

¹ Datos del XII Censo . INEGI.

² Datos del Estado. IVEA

Las razones de estas situaciones se expusieron anteriormente por las instituciones y los autores citados y se pueden resumir en los siguientes aspectos.

- a. El decrecimiento PIB estatal que decreció del 7% alcanzado en la década de los 70's, a un 3% al final del siglo.
- b. La carencia de instrumentos y políticas para controlar e impedir el crecimiento anárquico de los fraccionamientos populares y legales
- c. La falta de aplicación de instrumentos jurídicos y administrativos para el cumplimiento de los planes.
- d. La exclusión del sector agrario y el popular en la formulación de los programas para la ocupación del suelo ejidal..
- e. El exceso de oferta de lotes urbanizados no requeridos por la población de ingresos medios y la carencia de suelo servido para el sector de menores ingresos.
- f. La especulación del precio del suelo.
- g. La insuficiente oferta de créditos adecuados para la población de menores ingresos de los organismos nacionales.
- h. Imposibilidad de concertación entre las tendencias del crecimiento urbano indicadas por los intereses del capital inmobiliario, los objetivos políticos, las inversiones en infraestructura y el interés colectivo.
- i. La inoperancia y desviación de los sistemas institucionales de 1992 para la incorporación del suelo social.
- j. La falta de continuidad de las administraciones en los programas y políticas habitacionales y el suelo urbano.

Sin embargo la ciudad si ha obtenido niveles de calidad de vida superiores a todas las ciudades de México según lo expresado por los habitantes encuestados y cuyos resultados se han publicado en los diarios nacionales. (Reforma)

1.9. Las acciones del Infonavit.

La ciudad fue también para el INFONAVIT, una de las primeras plazas seleccionadas para iniciar sus programas de vivienda. Así en 1972 se entregan los primeros 6 créditos a escasos meses de creado el Instituto. En el año siguiente, se inicia la construcción del Fraccionamiento "Las viñas", en el que se entregan las primeras 152 viviendas financiadas con créditos de línea II.

Durante 30 años de actuación del INFONAVIT se han financiado 43,849 viviendas en el Estado con inversiones que predominan en la capital. En el transcurso del siglo pasado se fueron incrementando anualmente el número de viviendas, destacando la administración de Granados que duplicó a la anterior y logró la construcción de 14,076 viviendas en el Estado.

2. SEGUNDO CASO: RESERVAS TERRITORIALES EN EL INFONAVIT.

A partir de su fundación del INFONAVIT se crearon expectativas para la producción de vivienda dirigida a un sector de población mayoritario que obtendría créditos para su vivienda. Se anunció un programa de 100,000 viviendas por año, para lo cual era necesario adquirir una reserva territorial suficiente para ese volumen de construcción lo que motivo la creación del programa de "Financiamiento de la Reserva Territorial" (INFONAVIT, 1976).

El programa es sus aspectos operativos contemplaba un método para la adquisición de la tierra, que se inicia con un diagnóstico urbano de las ciudades con población mayor a 25,000 habitantes, considerando: indicadores de población, características urbanas, el déficit habitacional, los valores de la tierra y la situación general del mercado de bienes raíces. Adicionalmente se realizan estudios de orden financiero y jurídico. Considerando que el precio de la vivienda

depende de la capacidad de pago del trabajador “el precio del suelo esta sujeto a un severo control”, por lo cual el terreno urbanizado no rebasaría el 15% del total del crédito.

La política del INFONAVIT contemplaba como objetivos: que la plusvalía que se genera se revirtiera a favor de los próximos conjuntos a construir, evitar la especulación y la concentración de la tierra. Sin mencionar como se lograrían esos objetivos.

En cuanto a la inversión en reserva territorial se creó un comité específico para vigilar que no rebasara la proporción autorizada respecto al activo total, lo cual permitió que las acciones de construcción se fueran incrementando. La figura jurídica para la adquisición utilizada fue el “fideicomiso translativo de dominio, tanto por el trato fiscal como, por su flexibilidad”.

En la primera administración de 1972 a 1976 se adquirió una superficie de 6,682 Has suficiente para cuatro años del programa de construcción. A un precio por metro cuadrado promedio de \$31.18 y una inversión total de \$2,083 millones de pesos. El 44 % de la superficie adquirida provino del sector público y el 56% restante fue de particulares.

En el valle de México se constituyó la mayor reserva con el 18% del total adquirido. El precio promedio fue de \$ 89.39 cinco veces más caro que el promedio en el resto de los Estados cuyo promedio fue de \$ 18.63. En cuanto a la dimensión de los terrenos fue muy variable dependiendo de la oferta y los atributos políticos del oferente. Se menciona que en algunas ciudades se adquirieron predios muy grandes que implican reservas para cerca de 10 años. En otros por existir solamente disponibilidad de tierra ejidal no se consideró pertinente la creación de reservas.

El otorgamiento de créditos fue de la quinta parte de la meta, a pesar de que la reserva territorial era suficiente por el programa inicialmente planteado.

La compra de suelo en todo el país, provocó un proceso de especulación que modificó el precio del suelo y así el encarecimiento del valor de la tierra, se presentó en varias ciudades donde se había adquirido principalmente a particulares.

El terreno con menor precio fue el predio llamado Pacabtun en Mérida, Yuc., a \$1.00 el metro cuadrado con una superficie de 100 Has., a un particular. El de mayor precio ubicado en Cuernavaca, Mor.; un predio urbano de 1,250 m² que se compro a \$141 por m². Se adquirieron terrenos de dimensiones excesivas y de precio aparentemente atractivo como el “El Coloso” en Acapulco, de 574 Has., a un precio promedio de \$9.00 m² ó el de “Nueva Castilla” en Monterrey, N.L. de 1,500 Has., a \$4.00 m². ambos terrenos fueron ofertados por los gobiernos estatales. Para el año 2000 todavía Nueva Castilla integraba parte de la reserva territorial del Instituto, sin haber desarrollado ningún programa habitacional en el año 2000 representaba un 39% de la reserva Instituto y que no se había utilizado ya que no cumplía las características necesarias para su poblamiento.

En total se adquirieron desde 1972 hasta el año 1994 un total de 1,807 predios en 330 municipios con una superficie de 18,692 Has.

Durante ese período se otorgaron 1,487,208 créditos que se aplicaron para construir 1,190,000 viviendas (con una densidad promedio de 80 viv/Ha.), para lo cual se utilizaron 14,868 Has, quedando una superficie sin desarrollar de 3,824 Has.

La adquisición de las reservas territoriales por el INFONAVIT permitió durante su primera época como organismo constructor (1972-1994) el otorgamiento de créditos por el sector mayoritario de derecho habientes situados abajo de cinco salarios mínimos de ingreso, con lo cual cumplió parcialmente su objetivo como hipotecaria social.

La otra función importante de garantizar un rendimiento del fondo de ahorro mayor o igual al vigente en el mercado de capitales, no fue cumplido ya que los rendimientos alcanzados fueron menores en el periodo inicial y posteriormente el capital se transfirió a otras cuentas nacionales.

Es importante mencionar que a partir de 1992, la ley del INFONAVIT cambia y se transforma en un organismo financiero y que elimina la adquisición de suelo para reserva territorial desplazándose a los desarrolladores privados o sociales la adquisición del suelo necesario para sus desarrollos habitacionales definidos en su ubicación y dimensión por el mercado de la vivienda.

CAPITULO VI. EL MERCADO HABITACIONAL EN MEXICO.

Considerando los planteamientos de los autores citados en el capítulo sobre el marco teórico del mercado inmobiliario, donde se concluye que el mercado habitacional forma parte del inmobiliario y se define que sus integrantes principales son: el suelo y la vivienda. Y que para analizar este mercado es necesario conocer los agentes que integran tanto la oferta como la demanda; la dimensión de cada una y el resultado de su comportamiento a través del tiempo; las consecuencias de la interacción de ambas en la calidad de vida que ofrece el inventario habitacional actual.

Para el análisis de la oferta de suelo habitacional y dada la carencia de estadísticas homogéneas al respecto, se procederá a realizarlo infiriendo las cifras del suelo como integrante de la vivienda y de la información existente del suelo adquirido o financiado directamente por las instancias gubernamentales que es poco representativo.

Respecto a la oferta de suelo habitacional para la población pobre, se realizará su análisis considerando los estudios realizados para las colonias populares y los asentamientos irregulares, de los cuales se ha realizado una cuantificación y valoración de su importancia y extensión en el crecimiento urbano.

1. OFERTA DE SUELO HABITACIONAL URBANO

1.1. Tipos de oferta del suelo.

En cuanto a la oferta (Reglamentaria) de suelo para la vivienda se puede dividir en dos grupos por el origen del modo de producción: la oferta LEGAL cuya propiedad cumple con las normas jurídicas de la propiedad civil o privada de los núcleos agrarios, ya sea ejidal o comunal (Azuela, 1999).

La oferta legal a su vez se subdivide en dos subgrupos: la que dentro de las reglas del mercado inmobiliario se venden cumpliendo los procesos jurídicos y administrativos para la transmisión de la propiedad, la lotificación y el cumplimiento de las disposiciones urbanísticas y que se denomina como oferta PRIVADA del suelo.

O la modalidad que se efectúa cumpliendo con las características anteriores pero cuya operación o transacción de compra-venta se efectuaba entre personas físicas o morales y alguna institución del Estado productora de viviendas o fraccionamientos (OREVIS u ONAVIS), para la consecución de sus objetivos de ofertar viviendas para sus derechohabientes, y que denominaremos como oferta INSTITUCIONAL.

Esta oferta de suelo y su consumo se realiza en forma DIRECTA cuando las OREVIS bajo los programas de lotes con servicios o fraccionamientos progresivos venden a la población la tierra para la construcción posterior de su vivienda. O bien, en forma INDIRECTA cuando las OREVIS y las ONAVIS, mediante el financiamiento o la entrega de créditos para la compra de sus viviendas a los derechohabientes o a los promotores, lo que implica como consecuencia el consumo del suelo en el cual se desplanta la casa adquirida.

Y la oferta que dependiendo del autor se denomina como ilegal informa, o precarista que se produce según lo menciona Azuela (1999), " es un proceso social mediante el cual se forman nuevas relaciones de propiedad y que transcurre en apariencia al margen del orden jurídico.

Otros autores mencionan sobre esta modalidad de producción de suelo, que se ocupa sin que el oferente cumpla con las leyes para la transmisión legal de la propiedad, con los reglamentos para una lotificación ordenada y con la construcción de una infraestructura y prestación de servicios, con la factibilidad de financiamiento hipotecario, con las normas para proporcionar las áreas de equipamiento que garanticen los espacios de una "convivencia social; con los planes de desarrollo urbano que permitirían ciudades con mayores posibilidades de desarrollo".

El proceso de producción de suelo para la población pobre ha llegado a ocupar la mayoría del territorio de los sistemas de ciudades, le denomina en el presente trabajo como “colonias populares”.

1.2. Dimensión de la oferta de suelo.

Para determinar la superficie de suelo habitacional urbano que fue necesario para el crecimiento del inventario de vivienda, durante el último decenio del siglo pasado, período transcurrido entre los censos de población. Y en virtud de que no existen estadísticas sobre la dimensión de este proceso, se procedió a su estimación deductiva a partir de las variables conocidas ó propuestas en el presente estudio, como son: el crecimiento del parque habitacional de viviendas habitadas, cuantificadas en el periodo; las densidades de vivienda propuestas y analizados para cada sector de la población ; la aplicación de los créditos otorgados por las ONAVIS y otros agentes financieros; y los cálculos realizados en otras investigaciones.

A partir de los resultados del censo de 1990, que reportan un inventario de viviendas urbanas habitadas de 9,704,050 y que para el censo del 2000 el censo se menciona la existencia de 19,911,814 viviendas urbanas (Cuadro No. 401). Resulta un crecimiento en el período de 4,207,764 unidades, que requirieron para su construcción la oferta de nuevos lotes ó en proporción menor el desdoblamiento del lote familiar.

La producción de este crecimiento habitacional, se compone de los 2,235,900 créditos que fueron otorgados por los ONAVIS, las OREVIS y la BANCA para construcción de vivienda nueva con el 85% del total del crédito otorgado y el 15% se (Cuadro No. 601 y 602) De las 322,150 viviendas de tipo medio; residencial y residencial plus, que según datos que reporta SOFTEC fue construida por sus ocupantes o bien con recursos de particulares y del 1,649,714 viviendas y casas producidas en colonias populares de los tipos básica y popular, que ocupó la población pobre; cantidad resultante de restar al inventario total los dos grupos de viviendas anteriores.

La superficie lotificada de uso habitacional requerida para las viviendas para cada segmento de los tipos de asentamiento, calculadas con las densidades propuestas, se hubieran necesitado para la vivienda producida por las ONAVIS y las SOFOLES, una superficie de 28,000 has. Para la vivienda residencial se estima que requirieron 9,200 has y para la vivienda popular (básicas) se utilizó un promedio de 33,000 has de suelo semiurbanizado en las colonias populares ó del programa de lotes con servicios ofertados por el Gobierno.

En total se requirieron 70,200 hectáreas, que ocuparon lotes baldíos intraurbanos ó se extendieron sobre las áreas periféricas de las ciudades en proporciones semejantes en las expansiones detectadas en las ciudades medias. O sea un 20% y un 80% respectivamente. En síntesis, se estima que el S.U.N. se expandió durante la década, en 56,000 hectáreas de suelo nuevo de uso habitacional lotificado.

Considerando una densidad similar a la determinada por el PNDUOT de 32 viv./Ha., la expansión del área urbana sería de 101,000 has. O bien en una segunda alternativa, considerando un 55% de uso habitacional se consumieron 77,600 hectáreas para el crecimiento de las viviendas y los usos del suelo complementarios para una densidad neta resultante de 42 viv./Ha., ya que se ha considerado que 20% de los desarrollos habitacionales se construyeran en terrenos intraurbanos con densidades mayores. Además de que las colonias populares ocuparon una menor proporción de la expansión urbana total.

1.3. Incorporación de suelo social en la década.

La incorporación del suelo social al desarrollo urbano mediante los procedimientos institucionales durante la década se estiman en 61,393 Has., destacando el procedimiento del dominio pleno instituido como consecuencia de los cambios a la Ley Agraria y que en un lustro se ha logrado incorporar el doble de superficie que con el procedimiento anterior en un periodo igual. La anterior superficie adicionada a las reservas territoriales patrimoniales, dan un área total que se incorporo al desarrollo urbano de 74,594 Has. (Cuadro No. 603).

INCORPORACION DE SUELO SOCIAL AL DESARROLLO URBANO						
CUADRO NUM. 601						
AÑO	RESERVAS TERR. PATRIMONIALES	INCORPORADOS	INCORPORADOS CORETT	DOMINIO PLENO	INMOBILIARIA EJIDAL	T O T A L
1990	339					339
1991	5,540					5,540
1992	1,997					1,997
1993	277					277
1994	5,048					5,048
SUBTOTAL:						13,201
1995		1,890				1,890
1996		6,704		3,080		9,784
1997		1,542		7,189	3,638	12,369
1998		1,094		13,030	841	14,965
1999		2,773	289	17,496	1,827	22,385
SUBTOTAL:						61,393
TOTALES:	13,201	14,003	289	40,795	6,306	74,594

Fuente: SEDESOL. Dirección General de Desarrollo Urbano

Estos procedimientos de incorporación y dominio, no garantizan que el suelo sea inmediatamente construido o utilizado para los fines que se propusieron, ya que se ha observado que un 60% del suelo se conserva baldío en espera de mejores ofertas de compra, por la especulación de los poseedores (ejidatarios) o los nuevos propietarios.

El otorgamiento del uso de suelo urbano por las autoridades competentes, sin contar con los instrumentos de administración eficientes, está provocando el nuevo "precarismo urbano" (Rébora,2000) ya que la tierra se está lotificando y vendiendo ilegalmente sin contar con los permisos, sin el registro de las operaciones en el Registro Público de la Propiedad y por lo tanto sin los servicios adecuados, lo cual impide presentarse como la garantía para operaciones inmobiliarias y financieras subsecuentes.

Los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad carecen del seguimiento del proceso para determinar el uso final del suelo incorporado, por lo que se infiere partiendo de los casos estudiados en Aguascalientes que el 15% se destinó a la lotificación para vivienda en la década, o sea 11,200 Has, en las cuales se edificaron 450,000 viviendas. O bien hubiese sido suficiente para sembrar a las viviendas de tipo popular y básica en las colonias populares.

1.4. Financiamiento gubernamental para suelo en las colonias populares.

La oferta de suelo y de lotes con servicios durante la década de 1990 a 1999, por BANOBRAS Y el FONHAPO, se financió mediante el otorgamiento de 165,405 créditos y una inversión total de \$1,589 millones de pesos, la cual significó el 0.55% de la inversión total en vivienda y el 10% del crecimiento de las viviendas tipo popular y básica

BANOBRAS, para el subprograma de adquisición de tierra, adquirió durante la década el suelo para ser incorporado a la oferta de vivienda por otros organismos. Adicionalmente se otorgaron 17,552 créditos para lotes con servicios, para un total de 30,932 lotes para viviendas, con una inversión

promedio por lote de \$6,000. Como ejemplo se cita el año de 1994, cuando se adquirieron 223 Has. con una inversión de 57 millones de nuevos pesos, suficientes para construir 13,380 viviendas.

En el mismo año el FONHAPO participó con una inversión de \$11.766 millones para la oferta de 4,080 lotes con servicios. Con un monto promedio de \$2,900 por lote, invirtió también en adquirir suelo para sus programas de vivienda \$30.4.

Considerando que el proceso de incorporación del suelo social tenía 7 años de operar, la escasa superficie adquirida para la vivienda popular denota una actitud contradictoria a los programas planteados en las dos últimas administraciones del siglo pasado.

2. LA OFERTA DE VIVIENDA SOCIAL Y POPULAR EN EL PERIODO 1990-1999.

Como ya se mencionó el crecimiento del inventario de vivienda en México desde la década de 1990 al año 2000, según los datos reportados por los censos de población y vivienda No. XI y XII fue de 5,315,000 viviendas particulares habitadas, en el territorio nacional El inventario total se incrementó entre ambas fechas en un 36.84%. (que no incluyen 425,724 unidades de las cuales en el Censo no se dispone de la información de sus ocupantes y características).

De este inventario total, corresponde al SUN un crecimiento de 4,207,764, en las ciudades mayores a 15,000 habitantes.(61%) (Cuadro No. 601)

Todos los organismos e instituciones que participan en el otorgamiento de créditos para la construcción y ampliación de viviendas ó para la adquisición de una casa usada; reportan el otorgamiento de 2,570,980 créditos para vivienda completa o inicial, como las estadísticas no discriminan la aplicación de ellos, se calcula que el 90% se utilizó para adquirir la hipoteca de una vivienda nueva, o sea alrededor de 2,148,882 unidades (Cuadro No. 602).

Respecto a los 165,00 créditos clasificados como construcción de infraestructura, se destinaron a la promoción de lotes con servicios, programa que representa solamente el 5% del crecimiento del inventario urbano identificado.

La suma de los dos tipos de crédito es de 2,313,882 créditos utilizados para viviendas y lotes con servicios que incrementaron el inventario habitacional y que porcentualmente representan el 71% del crecimiento de las viviendas urbanas.

Como consecuencia el 24% complementario fue construido por el sistema popular de la oferta de vivienda en colonias populares y con autofinanciamiento; por los agentes sociales que han intervenido en el proceso en la década pasada con nuevas modalidades de incorporación de suelo social y que han propiciado el crecimiento irregular de las áreas urbanas y el 5% de viviendas medias y residenciales se construyeron con autofinanciamiento de los propietarios o con otro tipo de créditos.

Si a las 674,062 viviendas construidas por los procesos institucionales e informales adicionamos 260,000 de las cuales no se tubo información como se reportan en los resultados del XII Censo, las cifras de viviendas que se construyeron en lotes de las colonias populares serían de 934,062 casas en la hipótesis máximo.

OTORGAMIENTO DE CREDITOS EN EL PERIODO 1990-1999 POR INSTITUCION

CUADRO NUM. 602

ORGANISMO	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		TOTAL	
	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION
INFONAVIT	89,536	3,373	57,338	3,885	89,033	5,304	110,335	8,857	110,697	8,663	96,745	8,921	103,184	11,570	99,231	44,495	108,032	14,427	198,950	30,692	1,063,081	131,868
FOVI 2	30,720	930	30,772	1,061	24,638	1,017	20,942	1,548	40,109	2,930	35,662	3,126	25,318	1,753	46,688	3,136	56,952	7,982	59,118	8,846	370,919	87,159
FOVISSSTE	24,986	744	48,178	1,324	34,977	843	35,231	1,343	47,314	1,905	32,469	1,384	28,731	1,499	23,241	1,670	16,712	2,114		2,808	291,839	50,457
FONHAPO	59,506	480	35,555	431	39,205	471	47,825	488	37,770	457	26,281	395	18,666	524	14,826	408	5,523	313	6,446	337	291,603	14,763
SEDESOL 3	83,603	111	136,247	195	66,428	117	174,537	246	199,810	473	280,011	158	323,801	431	285,032	569	7,975	173	14,079	260	1,571,523	1,737
ORGANISMOS																						
ESTATALES 4	97,918	410	65,402	397	24,576	661	16,574	891	11,255	638	20,450	727	79,419	961	65,462	1,143	169,979	1,957	145,604	1,255	696,639	12,975
BANOBAS	2,820	25	13	84	11,748	390	7,436	226	22,773	350	30,527	229		49	14,244	68	15,194	103		2	104,755	14,548
BANCA	41,557	3,359	35,056	2,950	129,362	20,991	102,416	20,310	85,198	18,691	17,503	5,528	2,317	1,199	4,588	1,294	3,500	1,117		385	421,497	129,566
FOVIMI-ISSFAM	518	87	667	258	4,129	233	4,832	70	4,904	100		28	357	125	411	80	255	96	1,166	118	17,238	69,261
PEMEX	1,393	230	473	447	3,189	566	2,925	88		26	3,767	85	7,447	204	10,912	396	11,112	998	4,622	632	45,840	80,108
CFE	1,104	28	1,993	58	2,583	83	2,217	119	1,440	118	1,375	134	2,326	218	2,150	242	1,378	253	1,326	284	17,892	85,904
AUTOCONSTRUCCION																	41,242	4,236	1,385	3,937	42,627	
TOTAL	433,661	9,777	411,694	11,090	429,868	30,676	525,270	34,187	561,270	34,351	544,790	20,715	591,566	18,533	566,785	53,501	437,854	33,769	432,696	49,556	4,935,454	678,346

1.- Se refiere a los recursos financieros ejercidos durante un año calendario en los programas: vivienda completa, vivienda inicial, mejoramiento de vivienda e infraestructura. Considera recursos para la terminación o continuación de obras en ~~proceso de~~ programas: vivienda completa, vivienda inicial, m
2.- Los totales de este organismo no incluye los créditos ejercidos con mezcla de recursos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1993, 1996 y 1997).
3.- Incluye programas SEDUE (Hasta 1991), FIDACA (Hasta 1992), FIDELAC, INCOBUSA, Programa de reconstrucción (Hasta 1993), Programa Nacional de Solidaridad (Hasta 1994) y Programa de Autoconstrucción Crédito a la palabra. (Hasta 1998 y 1999). FIDELAC, INCOBUSA, Programa de reconstrucción
4.- Incluye el Fideicomiso Casa Propia y de Fideicomiso para la vivienda y el Desarrollo Urbano.
5.- Se consideran los créditos para viviendas físicamente concluidas a través de los programas: vivienda completa, vivienda inicial, mejoramiento de vivienda e infraestructura.
* Cifras programadas. Los institutos estatales no se consideran dentro de la programación anual de créditos, debido a que cuando ésta se elabora, aquellos no cuentan aún con recursos definidos para desarrollar sus programas.
Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.
l.

OTORGAMIENTO DE CREDITOS POR PROGRAMAS EN EL PERIODO 1990-1999

CUADRO NUM. 603

ORGANISMO	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		TOTAL	
	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION	CREDITOS	INVERSION
VIVIENDA COMPLETA	191,922	8,941	159,937	10,177	290,456	29,876	278,306	33,284	286,112	33,140	184,221	19,658	167,757	16,949	176,618	18,703	197,178	28,036	282,699	43,436	2,215,206	242,200
VIVIENDA INICIAL	14,768	422	17,987	395	14,216	349	131,284	426	54,092	511	37,405	414	15,081	480	28,668	33,533	15,030	537	27,243	846	355,774	37,912
INFRAESTRUCTURA	47,392	153	16,760	82	11,638	106	8,077	117	17,552	250	18,166	203	5,707	141	17,006	200	18,315	206	4,792	131	165,405	1,589
MEJORAMIENTO	179,579	261	215,010	435	113,558	344	107,603	360	203,514	449	304,998	439	403,021	963	344,493	1,065	166,092	753	135,348	1,207	2,173,216	6,275
TOTAL	433,661	9,777	409,694	11,089	429,868	30,675	525,270	34,187	561,270	34,350	544,790	20,714	591,566	18,533	566,785	53,501	396,615	29,532	450,082	45,620	4,909,601	287,976

1.- Incluye inversión para el financiamiento de vivienda nueva, usada, en arrendamiento, con disponibilidad de terreno, mezcla de recursos y pago de pasivos.

2.- Incluye pie de casa, autoconstrucción y pago de pasivos.

3.- Considera los programas de mejoramiento, rehabilitación y ampliación de vivienda.

4.- Incluye la inversión para el financiamiento de adquisición de suelo, urbanización para uso habitacional, lotes con servicio e insumos para vivienda.

*Cifras programadas. Los institutos estatales no se consideran centro de la programación anual de créditos, debido a que cuando ésta se elabora, aquéllos no cuentan aún con recursos definidos para desarrollar sus programas.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

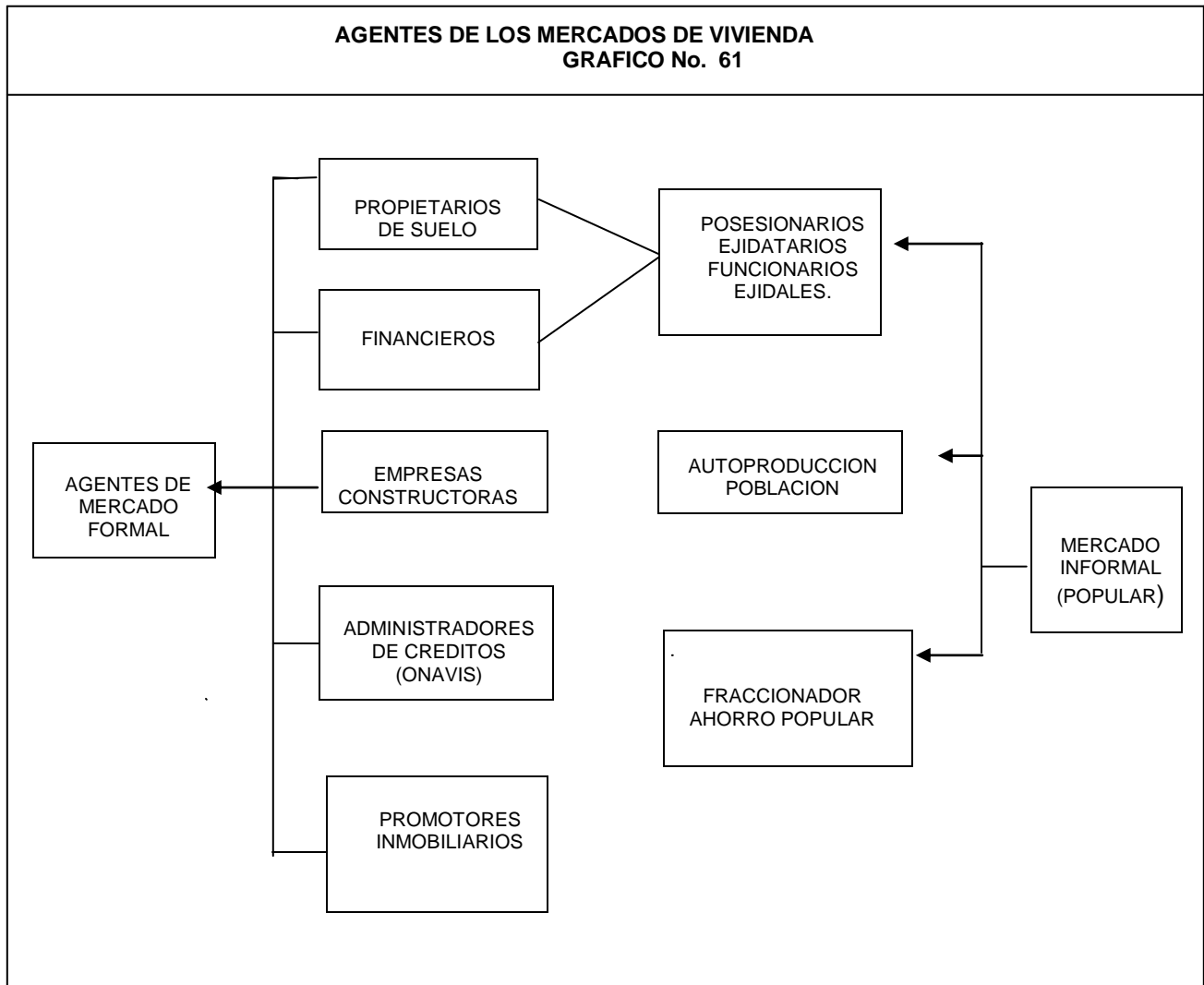
2.1. Los agentes participantes.

Los agentes que participan en los procesos para producir la oferta de vivienda para el sector de la población asalariada acreditable son los ONAVIS, los OREVIS y las instituciones financieras que están agrupadas en la Banca Privada y las SOFOLES.

En este proceso de producción colaboran otros agentes, que intervienen en la oferta del suelo: propietarios o ejidatarios; en la concepción integral de los desarrollos constructores y promotores; y en la venta de las viviendas las Comercializadoras (Grafica No. 061)

Como lo menciona Geisse y Sabatini (1998), existen diversas formas de asociación que inducen diferentes tipos de empresas, con el predominio de alguna especialidad del proceso que conforma el tipo final de la sociedad empresarial.

En el sistema mexicano la producción de las viviendas (52%) está regida principalmente por los ONAVIS que administran los fondos de vivienda, por lo que a continuación se analizan el incremento del inventario habitacional, en la última década del siglo.



FUENTE: Sabatini, Geisse, 1988 Op. Cit.

2.1.1. Instituto del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

Según los datos que aparecen en el Cuadro No. 602., donde se resumen las diversas instituciones que participan en la oferta de vivienda así como el monto de créditos y los programas en los que se aplicaron los recursos. El Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, fue la institución que aportó el mayor número de créditos con 1,063,081 en sus 5 formas de aplicación: Construcción, Mejoramiento, Ampliación, Pago de pasivos, y Adquisición de Vivienda, el promedio por monto de crédito es de 131,868 pesos corrientes y una inversión total de 140,187 m.d.p.c., o sea el 49% de la inversión total en la década, lo cual la sitúa como la Institución de mayor influencia en la oferta formal y en la política de vivienda del Estado, ya que aportó el 27% de los créditos para el incremento del inventario urbano en la década.

Por el origen de los recursos financieros que maneja el INFONAVIT, que provienen de los patrones que aportan el 5% de la nómina y la conformación tripartita de su administración donde participan los trabajadores, el gobierno y los empresarios. Podría considerarse que tiene una operación financiera autónoma del Gobierno. En realidad ha sido administrado y dirigido desde el poder ejecutivo, con fuertes crisis en sus 30 años de existencia.

En el Programa Sectorial de Vivienda (2001) se menciona al respecto que: “Una debilidad del Instituto consiste en que los 2.3 millones de créditos otorgados durante el transcurso de su vida institucional representan únicamente la atención del 18.7 por ciento de los 12.3 millones de trabajadores que constituyen su actual población derechohabiente. Asimismo, a partir de 1995 la atención del Instituto se desplazó hacia los trabajadores con ingresos superiores a 3 salarios mínimos, al representar éstos, el 55.9 por ciento de los créditos otorgados en ese período”.

2.1.2. Fondo de la Vivienda de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

“EL FOVISSSTE que conjuntamente con el INFONAVIT y el FOVIMI constituyen las Instituciones creadas en 1972 con la finalidad de administrar los fondos de vivienda que impulsaron la producción institucional. Este fondo administra los recursos que aporta el Estado para sus trabajadores, con la participación de los Sindicatos en el Consejo de Administración, para la disposición y programación de los recursos financieros. “La administración de ellos durante la década pasada se efectuó a través del ISSSTE y con la participación mayoritaria en los beneficios del otorgamiento de crédito de las dos principales centrales sindicales de burócratas, (SNTE y FSTE) lo cual provoca una dependencia del Estado y del Sector para su operación” (PSV,2001).

Ocupa el cuarto lugar en la atención a la demanda asalariada acreditable, ya que otorgó 309,846 créditos con un valor de 15,634 m.d.p.c. El monto unitario de crédito es de 50,457. Que se aplicó a la construcción de vivienda nueva, al pago de pasivos, construcción en terreno propio y al cofinanciamiento con otras instituciones financieras (BANOBRAS Y FOVI). (Cuadro No.601)

Para conocer la cantidad de viviendas nuevas construidas no se tienen las estadísticas confiables, por lo cuál se procedió a realizar una estimación a partir de fuentes de información verbal.

La oferta de créditos en el periodo de 1995 al año 1999, fue de 141,668, de los cuales se aplicaron para la adquisición de vivienda nueva o usada 126,085 y para mejoramiento de su casa los acreditados obtuvieron 15,583 créditos, un 11% del total. Considerando algunas muestras de los aplicados para adquisición de vivienda se estima en un 89%, desde 1991 cuando se alcanzó la máxima oferta ésta ha venido declinando hasta llegar al mínimo en el año de 1998.

La descapitalización del Fondo para la Vivienda, que paulatinamente se presentó en la década, obligó a buscar esquemas de financiamiento que permitieran la atención a la demanda y a las empresas constructoras que tenían cuantiosas inversiones sin posibilidad de vender las casas comprometidas.

Se optó por un esquema de cofinanciamiento (90-10) con BANOBRAS y el FOVI para vivienda con un valor de 157 salarios mínimos mensuales.

En el P.S.V. (2001) se menciona que: “mientras que una debilidad del FOVISSSTE se presenta en que su operación carece de autonomía de gestión, ya que por una parte depende del ISSSTE y, por otra, de la SHCP quien le establece un techo presupuestal al uso del patrimonio del fondo. Adicionalmente, el archivo maestro de créditos que constituye el principal elemento de control, no se encuentra en orden, lo que deriva en omisiones de registro de crédito y pagos.

“Un FOVISSSTE operativamente fuerte y eficiente en el otorgamiento de crédito permitirá atender de manera importante las necesidades de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado”.

2.1.3. Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares. (FONHAPO).

El FONHAPO inició la década con el otorgamiento de 59,506 créditos y una inversión de 480 m.d.n.p., continuando con su objetivo de atender en su demanda de vivienda a la población de menores ingresos no asalariada. Fue ésta el máximo número de créditos y la mayor inversión ejercida.

De los créditos ejercidos se destinaron a la vivienda progresiva (inicial) 11,408 incluyendo para la adquisición de suelo el 12% del monto y el pago de los estudios y proyectos. Se entregaron para lotes con servicios 18,979 créditos; la máxima inversión del gobierno en este programa, con una importancia similar al programa de mejoramiento de vivienda que alcanzó la mayor meta del sexenio y de la década.

La atención a los promotores de vivienda progresiva (inicial), fue incrementándose hasta 1993 cuando alcanzó la mayor cifra de viviendas construidas. A partir de ese año el cambio de la política de vivienda se manifestó en la declinación de este organismo y los programas de atención a estos grupos de la población de menores ingresos, hasta terminar la década con 3,455 créditos para adquisición de vivienda y lotes

El Fondo ofertó en el año de 1990 el 40% de los lotes con servicios, a partir de ese año la producción de lotes se redujo drásticamente hasta eliminarse totalmente en sus objetivos. Hasta el año de 1994, alcanzó a entregar créditos para 35,634 lotes con servicios.

El Fondo aportó al inventario habitacional urbano 100,246 viviendas progresivas (pies de casa), y que adicionados con los 45,140 lotes con servicios, representan el 3.4%. Recordando que las necesidades de éste sector de la población se estima en un 60%. La meta alcanzada por ésta institución está muy lejana de la política planteada en los programas.

En una contradicción evidente el Gobierno se retira de la oferta de la vivienda popular y los fraccionamientos de lotes con servicios básicos, dejando a la mayor demanda sin una atención institucional en sus requerimientos de vivienda.

La administración del Fideicomiso con objetivos de clientelismo político, sin observar las reglas básicas de operación financiera, fueron conduciendo a este organismo a situaciones de cartera vencida alta y con atención decreciente a los grupos y asociaciones civiles que realmente requieren vivienda.

2.1.4. Los OREVIS: Organismos Estatales o Municipales de Vivienda.

Actualmente existen 37 Organismos Estatales de vivienda, encargados de atender la demanda habitacional en su territorio y en el ámbito de su competencia. En el PNV (1990) se menciona que serían “los oferentes de tierra urbanizada, además de efectuar una labor de incorporación de suelo que generen reservas territoriales propias donde canalizar la producción social de vivienda” .

Durante la década de 1990 a 1999, otorgaron 696,639 créditos con una inversión de 9,039 millones de pesos. Y un valor de crédito unitario de \$ 14,548 (Cuadro No. 601).

En el desglose que se presenta en el PSV de los créditos otorgados en el lustro del 1990 a 1995 se otorgaron 60,417 para adquisición de nuevas viviendas (en cofinanciamiento con las ONAVIS) y para mejoramientos de casas existentes se otorgaron 420,497; con una inversión total de 3,724 millones de pesos según las cifras del Cuadro No. 602.

De acuerdo a lo mencionado en el PSV 2001 “la debilidad institucional de las OREVIS se deriva de la escasa experiencia organizativa”. Sin embargo la desviación de objetivos al enfocarse básicamente al mejoramiento del parque habitacional y no participar en la constitución de reservas territoriales provenientes de la desincorporación del suelo social, quedó sin atención la oferta de suelo para las colonias populares.

2.1.5. Los agentes financieros.

a. La Banca Privada.

En el PNV (1990) se reiteran los objetivos para incrementar el crédito y optimizar la operación de los organismos financieros y del sector privado como actores principales para la promoción. Y para terminar el sexenio de Salinas, se plasma en el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (1993), el sentido eminentemente financiero de la política de vivienda, mediante “la continuación de la modernización de los instrumentos financieros, canalizar mayores recursos públicos y privados al financiamiento de la vivienda, promover un papel mas activo de la banca comercial en el financiamiento de vivienda de interés social, modernizar el marco normativo y crear nuevos instrumentos para el financiamiento y por último el establecer fuentes alternativas de captación de recursos provenientes del mercado de dinero.

Con las nuevas políticas financieras y de crédito descritas, el ritmo de producción de viviendas se incrementa de 41,559 créditos que otorgaba la banca en 1990 hasta el máximo de 129,392 entregados en 1992, cifra sin precedentes en los anales de las instituciones bancarias y con una inversión de 20,991, m.d.p., cifra también record. Cabe cuestionarse en que condiciones, con que garantías, con que veracidad de avalúos de los inmuebles, se otorgaran los créditos?. Fue el inicio de la operación de una banca recientemente reprivatizada (1989-1992), integrada en su mayoría por instituciones extranjeras.

El boom del otorgamiento de créditos en el período de 1992-1994 llegó a 316,976 hipotecas, pronto se encontró con uno de los mas graves problemas financieros que el país había enfrentado:”originado principalmente por el desempeño económico poco satisfactorio de los últimos años, la apreciación del tipo de cambio real, el déficit de la cuenta corriente, el descenso del ahorro interno, el lento crecimiento de la inversión y los sucesos políticos acontecidos (Orta, 1995).

Este problema provocó una contracción en la industria de la construcción, la elevación en el inventario de vivienda nueva, y una reducción en la inversión. En la demanda ocasionó la pérdida del poder adquisitivo de la mayoría de la población, un rápido aumento de la cartera vencida y una baja importante en la colocación de nuevos créditos, entre otros.

Esta vez la crisis fue fulminante la BANCA ahora nuevamente privatizada ofertó solamente 764 créditos hipotecarios en el año de 1999.

Para enfrentar esta crítica situación, se crearon programas especiales para apoyar a las familias con un crédito hipotecario y falta de liquidez, con plazos de 25 años y tasas del 11% de interés real, con lo cual 278,784 deudores reestructuraron su crédito hipotecario en UDIS. Las empresas constructoras también pudieron reestructurar sus créditos puente por 838 millones de UDIS, con lo cual se reanimó la actividad de producción de la vivienda.

En cuanto a los cambios de política de vivienda instrumentada a mediados de esa década se sintetizan en tres grandes ejes: la desregulación del sector, el impulso a un mayor desarrollo de los derechos de propiedad y la constitución de un nuevo sistema financiero (Imaz, 1997). La producción de vivienda sustentada en el encaje obligatorio a la banca nacional le permitió que la producción de vivienda se incrementara a finales de la década. Con estos antecedentes se arriba a la década de los noventa, que es el período de análisis del presente trabajo.

Parecía que la política sugerida por las organizaciones internacionales estaba dando resultados, sin embargo: "México enfrentó durante 1995, una de las peores crisis económicas financieras de los últimos tiempos, originada principalmente por el desempeño económico poco satisfactorio de los últimos años" (Orta, 1995) lo cual motivó que los numerosos deudores hipotecarios enfrentaran la incapacidad de pagar sus créditos con las condiciones de tasas e inflación que se presentaron en esta nueva crisis del ciclo que caracteriza a nuestro sistema político-económico. "Por lo cual se instrumentó el Programa de apoyo a deudores de créditos de vivienda. A través del cual se reestructurarían 250 mil créditos hipotecarios bancarios, contratados hasta diciembre de 1994, con un gasto de 31,250 millones de UDIS. Simultáneamente se reestructuraron los créditos puente de las empresas constructoras o promotoras para terminar y vender 30,000 viviendas de tipo medio y residencial en proceso de construcción.

Esta crisis provocó que la banca privada se retirara del ejercicio de los créditos hipotecarios, disminuyendo su actividad en el año de 1996 a colocar solamente 2,317 créditos. Por esta ausencia y ante la necesidad de continuar con la oferta de vivienda de interés social que el objetivo del FOVI requería se crearon las SOFOLES, que desde ese periodo han fungido como intermediarios financieros e hipotecarios con una creciente operación.

Durante el periodo analizado; la banca no ha tenido interés por dos rubros importantes del desarrollo urbano: el crédito hipotecario para el sector popular y el financiamiento para la oferta del suelo habitacional. Lo cual en otros países como España significa un sector de la población que con productos específicos a su cultura y capacidad de pago es atendida y representa un sector importante a su cartera. Y la tierra con modalidades adecuadas a los programas, recibe financiamiento suficiente que permite desarrollar barrios completos.

La participación directa de la banca en el financiamiento para la adquisición de suelo esta limitada por el Art. 27 Constitucional, en el cual se establece que solo podrá ser propietaria de terrenos para sus propios edificios necesarios para la realización de sus actividades.

Las reservas territoriales de la banca provienen de los fideicomisos que administra, o de las recuperaciones de las deudas o quiebras. Aunque lo mas frecuente es la asociación con las empresas promotoras vinculadas o asociadas con los bancos y que reciben prioritariamente los créditos (Schteingart, 1989).

Otra forma de financiamiento indirecto para el desarrollo del suelo se presento en algunos casos con Institutos Estatales, como el Instituto del Estado de México, en que se optó por la figura de "asociaciones en participación" (Ibid).

Sin embargo las operaciones para los negocios inmobiliarios como ya lo hemos descrito fueron motivo para que durante el siglo pasado se colocaran 1,000,000 de créditos, un 7% del parque habitacional.

El sistema que se formó para el desarrollo inmobiliario, se integró con la participación de los bancos, las empresas constructoras desarrolladoras asociadas o vinculadas con los anteriores y las instituciones del Estado administradoras de los fondos para vivienda. Este modelo propició la concentración en las metrópolis y grandes ciudades de los créditos, "y colaboró a acentuar la concentración de la producción de vivienda en algunas grandes empresas. En ciertos casos, la intervención del Estado sirvió para reforzar".(Ibid)

En ese período éste sistema financiero ocupó el segundo lugar por las 422,281 hipotecas en las que intervino, con un crecimiento de las viviendas urbanas de un 10.6% y un monto que asciende a 75,824 m.d.p.c., con un valor de crédito unitario de 179,566 pesos en promedio.

Hasta el año 2000, la nueva banca privada de capital extranjero en su mayoría, no se ha incorporado a la reactivación del mercado hipotecario.

b.- Fondo de Operación y descuento bancarios de la Vivienda. (FOVI).

El FOVI es la tercera Institución financiera en importancia por su oferta de créditos que ascendió a 370,919 durante la década, con una inversión de 32,329 m.d.p.c., y que representó el 11.22% de los recursos financieros aplicados y el 5.6% del crecimiento del inventario habitacional urbano.

El Fondo, que formó parte del Programa Financiero de la Vivienda que data de 1962, y cuyos fondos eran utilizados para complementar los recursos de las Instituciones Bancarias, tanto en la reducción de los riesgos del crédito como para incrementar la liquidez. Canalizaban los recursos obtenidos de los ahorradores de la Banca Privada para financiar la vivienda clasificada como de "interés social", durante su vida institucional hasta el año 2000 había otorgado más de 790,000 créditos.

Este sistema financiero fue evolucionando hasta ofertar en el año de 1994, su nivel máximo de créditos: 40,109, con una inversión el siguiente año de 3,126 m.d.p.c. Años que representan los máximos del fideicomiso y a partir de los cuales, por la ausencia en la operación de la Banca Privada, se inició el descenso en la oferta de recursos para la promoción de vivienda a la población sin acceso en otros organismos. El suceso anterior aunado a la crisis financiera que sufrió el País en el año 1994, provocó un retroceso en la cantidad de operaciones ya que solo alcanzó a otorgar 25,318 créditos en el año de 1996.

Durante la década el FOVI se enfrentó a la paradoja de que a pesar de contar con recursos suficientes no los ejerció por las altas tasas de interés y su incompatibilidad con la capacidad de pago de los segmentos de la población que requerían los créditos, (Zepeda, 2005) menciona que: "FOVI cuenta con 11 mil millones de pesos para créditos en 1997, lo que permitió financiar entre 75 y 80 mil créditos". La meta lograda en ese año según lo reporta la SEDESOL fue de 50,296, un 65% menor a la factibilidad mencionada. Lo cual se atribuye a la carencia de suelo, a la segmentación del mercado, los riesgos que implica otorgar crédito a la demanda insolvente, la carencia de sistemas de ahorro y la escasa participación de los gobiernos estatales. El FOVI participó con esas licitaciones en la oferta de vivienda de interés social para los segmentos de mayores ingresos y minoritariamente en la atención a la población de ingresos menores a 5 v.s.m.

Esta disminución del 27% en la operación del FOVI, provocó en la Industria de la construcción y en el gremio de los promotores de vivienda la severa crisis que se comentó.

En el año 2000 disminuyó su programa ya que financió solamente 46,717 créditos (Ver Cuadro No.602), de los cuales para vivienda Tipo A, se comprometieron 9,675; para la Tipo B-1 se entregaron 11,209; y para la Tipo B-2, se consolidaron 14,044 créditos. En cuanto a las viviendas subsidiadas Tipo PROSAVI fueron entregados 11,789 créditos. O sea el 25% del programa y 6,000 menos que el año anterior, que son las viviendas a las cuales tiene acceso la población ingreso entre 2 y 5 salarios mínimo (SEDESOL).

Para apoyar los programas de vivienda para los trabajadores del Estado se aplicaron 15,000 créditos cofinanciados Tipo A con el FOVISSSTE.

Revisando los créditos otorgados durante la década (Cuadro No. 602) los sectores que han sido atendidos con mayor número de créditos son los que perciben de 5 o más v.s.m. que representan el 58% y los de menor atención se canalizaron al sector de menores ingresos o sean para el tipo PROSAVI, que recibieron el 13% del financiamiento.

c. BANOBRAS.

La etapa mas importante se sitúa en la época del BNHUOP que va del año 1941 a 1963, periodo en que construye 24,098 viviendas en los conjuntos habitacionales ubicados en varios Estados, con lo cual incide en el 1.4% del crecimiento del inventario habitacional en el período. Si bien en la producción cuantitativa de viviendas el impacto es poco relevante, en el aspecto conceptual tiene una aportación trascendente con los proyectos de los primeros conjuntos habitacionales autosuficientes, los condominios verticales de alta densidad ubicados en la periferia de la ciudad, que se convirtieron en polos de desarrollo urbano de las zonas en que se ubicaron, la integración plástica que se logró en algunos conjuntos y el concepto de multifamiliar autosuficiente como el "M. Alemán" que todavía es ejemplo de la vivienda urbana de interés social.

La banca hipotecaria de desarrollo ha tenido comparativamente una menor participación en el financiamiento para la producción de suelo y vivienda en forma directa o como banca de segundo piso.

Durante el período de 1990 a 1999, había participado en el otorgamiento de 104,755 créditos. Actuando como fiduciario en programas del FONHAPO, en la adquisición de reservas territoriales y el financiamiento de viviendas progresivas, participo en cofinanciamientos con el FOVISSSTE y los Institutos Estatales de Vivienda. Aportó recursos para el programa de 100 ciudades de la SEDUE, para el programa de modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y para el Fideicomiso Casa Propia del D.D.F. Con una inversión total de \$1,524 m.d.p., que no es representativa en la inversión total.

d. Sociedades Financieras de Objeto Limitado. (SOFOLLES).

Como consecuencia de la crisis económica de fin de sexenio se retira la Banca Comercial del financiamiento a la vivienda y específicamente como intermediarios del FOVI para la vivienda de interés social, se importa la figura financiera y nacen las SOFOLES en 1993 a través de las reglas de operación que publicó la SHCP por las que se autoriza su operación con objeto limitado al crédito hipotecario, como parte de los acuerdos del tratado de libre comercio (Urbano 2003). Para el año de 1995 ya habían colocado los primeros 6,000 créditos, participando en las subastas emitidas por el FOVI.

Su rápido crecimiento permitió que en el primer quinquenio financiaron en para el año 2000, la operación de 50,000 créditos hipotecarios y alcanzaran los 1,165,000 créditos como el único operador de las subastas. Con una cartera vencida del 0.5% de acuerdo a los criterios de la CNBV, las 18 SOFOLES se habían constituido como una banca hipotecaria eficiente aún para patrones internacionales (Reynoso, 2000). Durante este lapso este nuevo grupo de sociedades financieras logró aportar 180,515 créditos hipotecarios para un 4% del incremento habitacional urbano de vivienda media y residencial.

La fuente de fondeo inicial se amplio al recurrir a NAFINSA, BANOBRAS y la cotización en la Bolsa, emitiendo papel comercial y la primera emisión por 6 millones de pesos (Obregón, 2001) y "se prevé que se puedan obtener hasta 500 millones adicionales". Con esta diversificación de fuentes de financiamiento las SOFOLES, estaban consolidando una perspectiva de crecimiento aún mayor. Otro objetivo que se mencionó fue la posibilidad de iniciar los créditos para los trabajadores de la economía informal, lo que abriría un mercado hasta entonces restringido.

Posteriormente se avocaron a otorgar créditos puente para financiamiento a la industria de la construcción, sustituyendo también en esa función a la banca privada. Con lo cual fue posible la continuación de la política del gobierno como facilitador de los sistemas de financiamiento a la vivienda. Así el INFONAVIT y el FOVISSSTE, contaban con el financiamiento a las empresas constructoras y promotoras por 2,000 millones, y para los créditos puente para el FOVI por 1,300 millones adicionales.

Hasta el año 2000 las SOFOLES no habían iniciado el financiamiento para adquisición de suelo y se consolidaron como las intermediarios financieros para la vivienda. La participación en el capital de las principales sociedades de las promotoras mas importantes de vivienda, dieron una certidumbre a ambos agentes con lo cual se propicio un crecimiento acelerado de ambos. El crédito puente para participar en la construcción que se requería para la construcción de vivienda para las ONAVIS quedaba así resuelto.

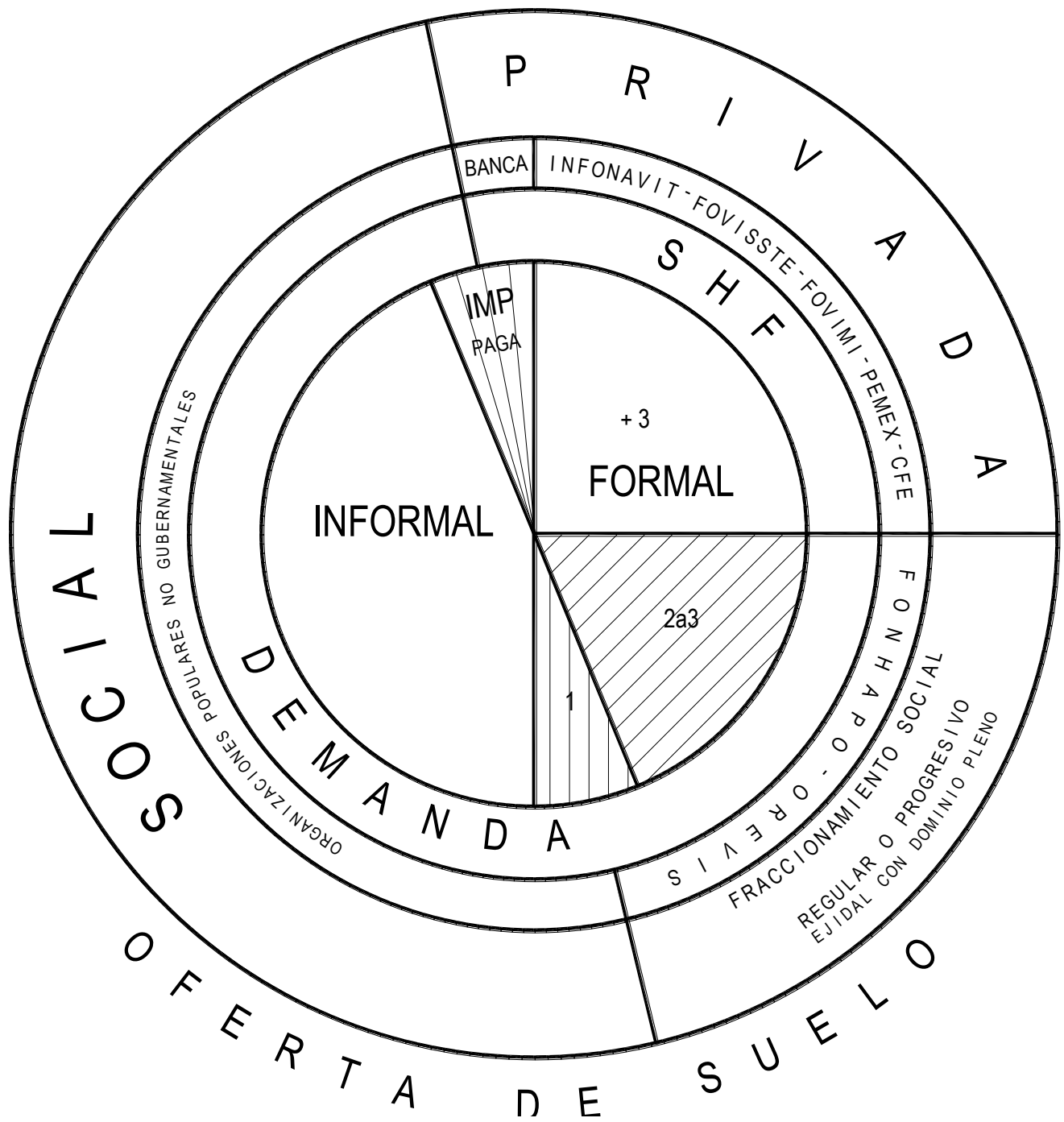


GRAFICO No. 63

2.1.6. La oferta en las colonias populares.

Las colonias populares es el tema central de este trabajo ya que representa una forma de producción del espacio urbano que en alguna época del crecimiento de las ciudades representó su mayor extensión territorial y la máxima ocupación del territorio por la población urbana. Este proceso ha sido analizado por numerosos autores, que han dimensionado su importancia en las deficiencias que presenta el País en su estado actual.

La producción del suelo para sustentar las colonias populares, tiene su origen en la oferta de terrenos irregulares, ilegales e inadecuados. Los terrenos irregulares ocupados por asentamientos humanos, no tienen las características aptas para habitaciones de población con escasos recursos por su fisiografía, su localización o las posibilidades de otorgamiento de los servicios para su habitabilidad (Cortes, COREVI, Azuela, Álvarez). Los terrenos ilegales, que son ocupados por procesos de invasiones, intercambios ilícitos o por fraccionadores clandestinos. (Hernaix, Vega, Duhau) y los terrenos inadecuados, que por sus características de tipo hidrológico, de productividad, inaccesibilidad, geológicos y otros, que representan situaciones de peligro, inseguridad o insustentabilidad para los asentamientos humanos.

Los agentes que promueven y venden el uso ó la ocupación de estos terrenos han sido analizados y clasificados en: ejidatarios (o sus representantes, comisariados); posesionarios fraudulentos, autoridades o actores de partidos políticos, lotificadores (ilegales) y propietarios (irregulares). Todos actuando sin acatar los planes de desarrollo urbano, reglamentos de fraccionamientos o de construcción, y ninguna ley o norma de ordenamiento del territorio. Sin atender a las normas jurídicas de transmisión de la propiedad del registro de las operaciones inmobiliarias y de la obtención de los permisos y licencias. Posteriormente al cambio del Art. 27 Constitucional que promueve la incorporación del suelo social a privado, no ha sido posible por las causas ya mencionadas. Los agentes siguen actuando sin una rectoría que les obligue a acatar las nuevas reglamentaciones por lo que aparece una nueva manifestación de este proceso el “neoprekarismo”, aunque con dimensiones menores a las del siglo pasado. Y con una concentración de suelo en las empresas inmobiliarias que lo incorporarán al crecimiento urbanos en el periodo de mejores resultados financieros.

Los tipos de asentamientos han expresado en su forma y organización, los diversos factores y agentes que los originarios y así se han conformado las invasiones, autoconstrucciones “colonias proletarias”, “las colonias espontáneas”, las “incorporaciones” de asentamientos dispersos a las “expansiones” de manchas urbanas, y la aglomeración de estos tipos hasta integrarse en municipios o ciudades (Nezahualcoyotl, Chalco) o los tipos de asentamientos intraurbanos que los “tugurios” durante el siglo pasado fueron el inicio del proceso: las “ciudades perdidas”, “las vecindades”, que Bazán (1978) describió con profusión.

Estos asentamientos urbanos durante el siglo pasado fueron creciendo durante 60 años hasta alcanzar el 64% de las áreas urbanas según lo aprecia Connoly (1983) o un máximo del 82% que reporta Bassols (1997) para la ciudad de Aguascalientes durante el periodo de 1970 a 1990. Esa era la dimensión del “problema de la vivienda” que se inicia en la década de los años 40 del siglo pasado y que permanece con diferentes características.

En un estudio realizado por Connoly (2005) a partir del análisis de los AGEB que integran el AMCM, según cifras del INEGI obtenidas del Censo del año 2000, de los diferentes tipos de poblamiento, reporta que en las colonias populares cuales residen 9,207,845 personas o sea el 51.20% del total y ocupan 2,057,283 viviendas o sea el 49.80%. Por lo cual estas colonias populares alojan el mayor número de viviendas y de población de los tipos de poblamiento que constituyen el AMCM.

Torres (2000) estima que el inventario de la producción social de vivienda es del orden del 62.9% del total, como producto de la diferencia entre el acervo total en el año 2003, menos las viviendas completas financiadas por los organismos o instituciones, la vivienda media autofinanciada y las viviendas residenciales

Durante la última década del siglo pasado, el gobierno, a través de las OREVIS, el FONHAPO, BANOBRAS y otras instituciones mediante los programas de vivienda progresiva otorgó 355,774 créditos y con los programas de lotes con servicios y el de infraestructura financió 165,405 créditos, con los que se calcula se habrían construido 400,000 viviendas en colonias populares.

Considerando el cálculo de la producción total de viviendas del tipo popular y básico (Cap. IV-1.2) en el cual se dimensionó esta oferta en 1,649,714 viviendas, resulta que por los procedimientos descritos se construyeron 1,250,000 viviendas en colonias populares de los distintos tipos mencionados. O sea que del inventario total urbano el 30% se produce por la población directamente sin la intervención del gobierno en su planeación, financiamiento, normalización y control. Y otro 10% sin normalización ni planeación, se otorga algún financiamiento y se construye a posteriori la infraestructura.

La conclusión es que durante la última década la construcción de viviendas en colonias populares disminuyó.

Para los fines del presente trabajo se considera que en las Áreas Metropolitanas, las colonias populares de producción social de vivienda representan el 50% del inventario habitacional. Y en las ciudades de menor dimensión se estima que ascienden al 70% del acervo habitacional urbano.

3. LA DEMANDA HABITACIONAL

La demanda de suelo habitacional y de viviendas que requiere la población por sus necesidades de diversa índole como la demográfica, al formar su hogar ó al desintegrarse la familia; la social, al desincorporarse de otra familia; la económica, al aumentar el ingreso familiar y adquirir capacidad de compra ó de crédito o en otra etapa al lograr suficiente liquidez, que les permite el ahorro para la adquisición de la vivienda patrimonial; o bien una segunda que permita el ocio.

La cuantía de la demanda está determinada por el déficit y el rezago acumulados, por la dinámica demográfica y las características económicas de la población. Y en su aspecto cualitativo, esta determinada por los aspectos culturales ó conforme a la política imperante por compromisos corporativos que en ocasiones es inducida por la oportunidad o la posibilidad de capitalizar situaciones, lo cual forma un submercado peculiar.

La demanda natural y la acumulada por el déficit y el rezago anterior, definen el denominado: "problema de la vivienda", ante la incapacidad que han demostrado los sistemas económicos y políticos (anteriormente descritos) de inducir y producir la oferta para las características que demandan los sectores de menores ingresos.

Como lo menciona Connolly (2005). "el trasfondo de la demanda habitacional es pues, el comportamiento macroeconómico del país y sus repercusión en los ingresos reales de la población y el tipo de empleo".

A partir de mediados del siglo pasado la necesidad de suelo para vivienda se transformó por la población que carecía de ingresos suficientes para la adquisición un lote en una colonia, tomando como la única alternativa el crecimiento informal e ilegal de las ciudades, en los terrenos ejidales que rodeaban las áreas urbanas, hasta constituirse actualmente en los asentamientos predominantes, que denominamos "colonias populares".

La ruralización de las ciudades, que ha trasladado la pobreza del campo hacia las áreas urbanas y ante la incapacidad del gobierno para generar los empleos suficientes que requieren los migrantes, condujo a permitir y facultar la invasión u ocupación del suelo como un proceso aleatorio y alternativo para mitigar su pobreza y que "sirvió de válvula de escape a los indigentes de sus presiones sociales y políticas" (Rebora, 2000). Actitud que ha tenido costos altísimos al Estado y que seguiremos pagando, por las condiciones de baja productividad, descapitalización de la infraestructura e insalubridad del medio físico.

La necesidad futura de suelo para los asentamientos humanos esta determinada en primera instancia por el crecimiento, de la población y por la formación de hogares. La ubicación de esa necesidad de suelo, a su vez esta definida por la distribución de la demanda dentro del sistema de ciudades existentes (SUN) y las localidades que se incorporarán con el crecimiento mismo de la población. En El PSV (2001) se plantea que: "la magnitud y composición de la demanda futura de la vivienda esta condicionada en buena medida por el curso que siga la transición demográfica en México.

Para el autor la cantidad de tierra para las viviendas que necesitará esa población depende de su capacidad de pago, de la formación de hogares, de las normas que se apliquen o no al crecimiento de las áreas urbanas y de las características de los lotes que constituyen la oferta, como son: la superficie, la tipología, la densidad y el precio.

Considerando los objetivos del presente trabajo y la información confiable y disponible sobre la población; la demanda de suelo y de casas se analizará primero dividiendo en dos sectores claramente diferenciados por varias características: el RURAL y el URBANO.

CLASIFICACION DE LA DEMANDA HABITACIONAL CUADRO No. 604			
POBLACION TOTAL		97,483,412	100%
POBLACION OCUPADA TOTAL			
I. ASALARIADA URBANA (+3VSM)		33,730,210	
ACREDITABLE (-3 VSM)		20,423,018	
INACREDITABLE (-1 VSM)		7,099,965	
II. NO ESPECIFICADO Y RURAL.		3,714,763	
III. NO ASALARIADO URBANO.		9,592,429	
INSOLVENTE (-5 VSM)		7,891,249	
SOLVENTE (+5 VSM)		1,198,740	
SOLVENTE (INGRESOS PROPIOS)		502,440	
OCUPADA TOTAL PAIS		33,730,210	
SOLVENTE + 3 VSM	26%	8,742,033	26.0
INSOLVENTE - 3 VSM	68.6%	23,152,506	68.6
NO ESPECIFICADO	5.4%	1,835,671	5.4
T O T A L	74%	24,988,177	100
AGROPECUARIOS	15%	5,225,137	15
RURAL	15%	5,225,137	15
FORMAL	55%	18,734,625	55
INFORMAL	30%	9,769,848	30
T O T A L		28,504,473	100
POBLACION URBANA		59,419,208	
POBLACION RURAL		38,064,204	
POBLACION TOTAL		97,483,412	100

3.1. Dinámica demográfica.

La población de México termina en el Siglo XX con 97,483,412 habitantes, con una tasa promedio de crecimiento de 1.9% anual (INEGI, 2000), en un proceso de transición demográfica caracterizado por: “ el descenso de la fecundidad, el aumento de la esperanza de vida, y la disminución de la tasa de crecimiento” (Partida,2000). Así como la disminución de los grupos de edades menores y el aumento de los grupos de edades juveniles” lo que aunado el incremento de la emigración hacia los Estados Unidos, provocó que el aumento poblacional sea menor.

El crecimiento del 47.1% de los grupos intermedios de edad que implicará mayor demanda de vivienda en el corto plazo (10 años). Como se obtiene de las proyecciones de población del CONAPO (Partida, 2000) “el grupo de 20 a59 años incrementará su peso relativo al 52.4% de la población total en el año 2006”.

En cuanto a la fecundidad en el PSV (2001) se menciona que: “la tasa global continúa disminuyendo en el País, al pasar de 2.9 hijos por mujer en 1994 a 2.4 en el año 2000”.

Otra característica importante es el tamaño del hogar, ya que en los últimos 20 años disminuyó, al reducirse el número de hijos por familia y elevarse los hogares unipersonales y las parejas sin hijos. Al pasar de 1980 al año 2000 de 4.9 a 4.4 miembros por familia (INEGI)

3.1.1. La población rural y urbana en el País.

a.-Población Total.

En los resultados que reporta el INEGI en el Censo del año 2000, menciona una población total en el País de 97,483,412 habitantes.

Una revisión posterior realizada por el Consejo Nacional de Población, encuentra fallas en la contabilidad de algunas variables y errores en la realización de las encuestas, por lo que menciona que la población total calculada sería de 99,582,251 habitantes, o sea se consideran las cifras y los datos que reporta el INEGI, ya que todos los indicadores, tabulados e índices tienen un rango aceptable para los objetivos planteados.

b.-Población Rural

La población rural que radica en 195,152 localidades menores a 15,000 habitantes de acuerdo a los resultados del Censo del 2000, en las que habitaban 37,992,204 de personas, o sea el 39% del total (Cuadro No.605). Las viviendas habitadas ubicadas en estas numerosas poblaciones rurales cuantificadas ascendieron a 8,042,919 cuyo porcentaje es del 36.6% del total, con un índice de hacinamiento, de 4.72 habitantes por casa. En cuanto a los hogares existentes se cuantificaron 8,124,038, unidades; que arrojan más de 80,000 hogares con familias extensas. Cifras que confirman el decrecimiento demográfico de los asentamientos rurales. Permaneciendo su característica dispersión y el crecimiento longitudinal paralelo a los caminos o carreteras del País. Población que vive en alguna de las condiciones de pobreza. Que sin embargo resuelve sus necesidades para habitar extendiéndose en sus propiedades comunales, en el mismo suelo ejidal que trabajan o desdoblado el lote familiar, procesos que por sus tradiciones y cultura subsisten a la fecha.

La dispersión de las localidades rurales y centros de la población complica la posibilidad de atender no solo una dotación ordenada y suficiente de infraestructura y equipamiento, además encarece la prestación de servicios más elementales como el agua y la electricidad. Por estas características específicas, la vivienda rural requiere ser analizada en otro estudio, ya que el suelo propiamente no representa un problema.

POBLACION EN EL AÑO 2000								
CUADRO NUM. 605								
RANGO	CONAPO (1)		CONAFOVI (2)		CENSO 2000 (3)		PNDUOT (4)	
	LOCALIDADES	HABITANTES	LOCALIDADES	HABITANTES			LOCALIDADES	TIPO
MENOR A 2,500		25,251,574			195,152		195,152	LOCALIDADES
DE 2,500 A 15,000		13,829,190					2,139	CENTROS DE POBLACION
RURAL	200,000	39,080,764		44,277,303	3,799,284	39%	197,291	
DE 15,000 A 100,000		13,373,274					319 281	CIUDADES
DE 100,000 A 500,000	61	11,013,901	48	11,013,901			28	URBES
DE 500,000 A 1 MILLON	16	10,824,170	16	10,824,170				
DE 1 A 3 MILLONES	6	7,797,402	9	33,466,877			8	METROPOLIS
MAS DE 3 MILLONES	3	25,669,475					3	MEGALOPOLIS
URBANA:		68,678,222		55,304,948	59,490,608	61%		
TOTAL		100,569,263		99,582,251	97,483,412			

Fuentes:

NOTA: La suma de la población hasta 100,000 habitantes de CONAPO es de 52,454,038.

1. CONAPO 2003.

2. CONAFOVI. 2000

3. INEGI. XII Censo de población 2000

4. PNDUOT. SEDESOL. 2001.

c.-La población urbana.

El proceso de urbanización del mundo ha sido un fenómeno continuo, del cual nuestro país no se ha retraído para “caracterizar este proceso nos referimos al crecimiento urbano respecto a la población total; la evolución en el número y tamaño de la calidad; su distribución espacial, y las tendencias de la estructura urbana a escala nacional por regiones . Un proceso de concentración de la población y las actividades humanas en los puntos centrales del espacio. Se manifiestan en las ciudades ya existentes o en el surgimiento de nuevas localidades urbanas” (Covarrubias, 1999).

A partir de 1940 se inicia un crecimiento rápido de la urbanización que permanece hasta la década de los 70's, en la cual se produce el cambio a un país urbano, y es así como en el censo de 1980, ya alcanza el 54% la población urbana. A partir de la cual se produce una desaceleración del proceso con ritmo de crecimiento menor, hasta arribar al final del siglo XX con las cifras que se mencionan a continuación:

En el diagnóstico que se plantea en el PNDUOT (2000), respecto al crecimiento urbano se menciona que: “observando la tendencia de la urbanización de la población se encuentra que ésta continúa con una menor velocidad, ya que de 1995 al año 2000 se redujo en un 3% en ese lustro al pasar de 63 al 66%. Esta tendencia se acusa en las zonas Metropolitanas y según lo demuestra el índice de Gim, la concentración en esas ciudades, esta aumentando en un 39.2% (INEGI, 2000).

Otra cuantificación fué publicada en el PNDUOT (2001), en el cual se estima para el año 2000 la población urbana municipal en 63'591,071 habitantes o sea el 66% de la población total, contenida en 121 ciudades. (Según la clasificación del mismo plan) y que según se menciona serían 364 ciudades de acuerdo a la clasificación utilizada por el CONAPO.

El CONAPO en la proyección realizada en noviembre del año 2000, menciona que el proceso de urbanización continuaría avanzando aun cuando de una manera mas lenta y estima que la población urbana es de 64'904,713 habitantes con lo cual alcanzaría un 65% de lo total estimado en 99.58 millones de habitantes.

La población urbana, que habita en las ciudades mayores a 15,000 habitantes y que constituyen el sistema Urbano Nacional, en el año 2000 fué cuantificadas en el XII Censo de Población en 59'419,208 de habitantes o sea el 61% de la población total que reporta el INEGI (2000), está ubicada en 513 localidades en el territorio nacional y en las cuales se han construido 13.9 millones de viviendas.

Las localidades urbanas clasificadas por el INEGI en seis categorías según los umbrales de población, presentan dinámicas diferentes en la década de los noventa. La suma de las categorías A y B (micro ciudades) aumentó de 263 localidades a 335, mostrando la mayor movilidad de incrementos en un 27%; en cuanto a la siguiente categoría "C" (micro ciudades), también ascendió en su número al llegar a 55 localidades, con un incremento del 16%; el grupo de las localidades urbanas que componen el grupo "D" (Medias) presentó un incremento de 9% y creció a 84 localidades, y contienen al mayor número de habitantes, lo sea el 35% de la población total.

El menor incremento en número de localidades se da en los dos grupos mayores y que son según nuestra denominación son las metrópolis (E) y la megalópolis (F) aumentaron en un 11%, sin embargo, albergan el 43% de la población urbana.

El SUN, se va equilibrando paulatinamente, en cuanto pierden preeminencia las megalópolis y la ZMCM, y las ciudades medias albergan mayor población y una mayor cobertura regional.

Según el análisis efectuado por el CONAPO (Partida, 2000) referente a la distribución de la población urbana en el año 2000, ratifica la tendencia de una concentración demográfica en las tres zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, que albergan el 26.3% de la población del País. Sin embargo, las ciudades medias mayores a 100,000 habitantes y menores a 3 millones de habitantes lograron en la década pasada un crecimiento de 3.25% mayor que las tres grandes metrópolis, ya que las 6 ciudades en el rango de 1 millón hasta 3 millones de habitantes albergan al 8% las ciudades de 500,000 hasta 1,000,000 contaban con el 10.7% y las 61 ciudades mayores a 100,000 habitantes representaban el 10.95% del total de la población en el País.

En el aspecto demográfico en esta década la población continuó con las tendencias que se manifestaron en el siglo pasado, es decir la concentración de la población en las zonas metropolitanas y el incremento del número de los asentamientos rurales.

Los municipios con mayor crecimiento demográfico fueron: Iztapaluca, en el Estado de México, que se incrementa a un ritmo de 11% anual; Los Cabos en Baja California Sur, con 9.6%; Acuña en Coahuila con 7.3%; Benito Juárez en Quintana Roo con 7.2% y General Escobedo en Nuevo León con 6.6%.

El crecimiento de estas ciudades (Municipios) tiene causas correlacionadas con "patrones de concentración económica y políticas urbanas que a su vez genera concentración demográfica. Como la Industria maquiladora en las ciudades fronterizas del norte. La inversión en turismo internacional en la costa de Quintana Roo y el crecimiento industrial comercial y de servicios en el eje del Bajío de Querétaro a León".

Existe también un contra flujo en algunas ciudades del Bajío y Sureste de México manifiesto en la expulsión de población masculina mayoritariamente a ciudades de E.U. y de migración de paso para las ciudades fronterizas. Desigualdades regionales que tienden a acentuarse.

Uno de los bonos demográficos está representado por la menor carga que los individuos tienen al conformarse familias de menor tamaño y que supone también un aumento en la demanda de nuevos empleos y que se estima actualmente en 1.1 millones cada año.

La mayor demanda de empleos se presenta justamente en los 47 municipios de mayor concentración demográfica, "Todos ellos albergan a las ciudades capitales (ciudades medias) de los Estados o forman parte de alguna de las principales zonas metropolitanas".

La demanda y la generación de empleos son correspondientes. En 49 Municipios se presentó la mayor cantidad de empleos creados, destacando Cd. Juárez y Tijuana.

El despoblamiento de municipios se ha duplicado en los últimos 30 años aunque el valor absoluto de la población se triplicó. El Distrito Federal y los Estados de México y Veracruz son entidades duales que expulsan población, pero también son las que reciben mayor número de habitantes conjuntamente con Baja California.

3.2. Los hogares.

El hogar representa la unidad más precisa para la medida de las necesidades de vivienda y su futura demanda. Según la definición de la SEDESOL (1993), el hogar es la "unidad formada por uno o más personas unidas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen mediante un gasto común para la alimentación".

En el PSV se menciona respecto a la formación de hogares que: "la presión vivienda se origina principalmente en la formación de nuevos hogares asociados con el matrimonio y la unión convencional, así como en la división de los hogares que se tenía de la ruptura de las uniones". Y se clasifican en dos grandes grupos: Familiares y no familiares, y al interior de estos, según la clase en: ampliado, compuestos y nucleares; y de coresidentes y unipersonales, respectivamente.

De acuerdo a los resultados del Censo de 1990(INEGI), existían en el País 16,202,846 hogares. De los cuales se ubicaban en las áreas urbanas un 73%, o sea 11,862,627 hogares.

En el censo del año 2000, se reportó la existencia de 22,268,916 hogares en el país y se estima que son urbanos 14,250,000 que representan el 64%, con un índice nacional de 4.38 miembros por hogar y para el área urbana se estima en 6 miembros en promedio. (Cifras que adopta el CONAFOVI para sus cálculos del rezago habitacional)

En los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares del año 2000 (INEGI,2000), se reportan 23,484,752 de hogares. No se consignan los hogares urbanos de ciudades mayores a 15,000 habitantes, solo se considera la división para poblaciones mayores a 2,500 habitantes por lo cual no es posible determinar los hogares urbanos.

En el PNDUOT se menciona respecto a los hogares que: "En el año 2000 el Sistema Urbano Nacional contaba con alrededor de 14.8 millones de hogares (66.6%).

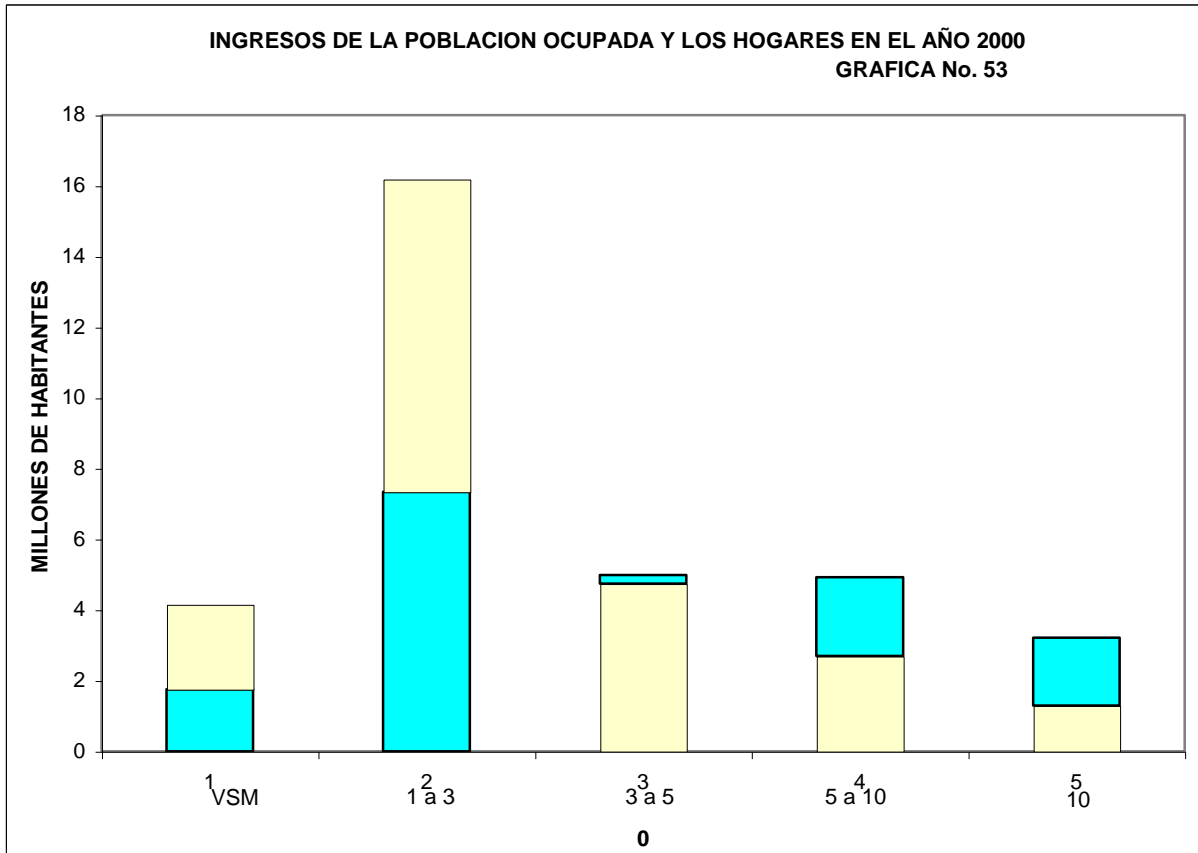
Considerando las cifras anteriores los Hogares urbanos que habitan en el País fluctúan entre ambas estimaciones citadas, para los fines del presente trabajo se considera la cifra del Censo. Por lo tanto el crecimiento en las ciudades durante la década fue de 2,387,373 hogares de los tipos enunciados en el Censo y de 2,937,373 según la estimación realizada en el PNDUOT.

Estos dos segmentos conforman la demanda insolvente aun con el ingreso consolidado y que resuelven su necesidad de vivienda mediante los procesos irregulares o ilegales de apropiación de suelo.

El siguiente sector integrado por las familias cuyos ingresos fluctúan de 3 a 5 v.s.m, cuyo porcentaje es del 22.4, cifra mayor en 8 puntos a la participación de la P.E.A. en este rango, lo que

demuestra nuevamente que la capacidad de crédito o de inversión para la edificación de su casa aumenta, ya que se suman los ingresos de los cónyuges.

El segmento de los hogares que tienen ingresos entre 5 y 10 VSM, ha tenido el mayor incremento, en el año 2000 con el 22.1 % del total, aproximadamente el doble de la población con el mismo rango. Esta capacidad ascendente del ingreso de los hogares permitió la atención institucional de este sector con mayor intensidad que en períodos anteriores, y ha propiciado el crecimiento de la industria de la construcción de vivienda, ya que las modificaciones al sistema financiero incorporaron en los 90's el ingreso "conyugal" para el pago de un crédito hipotecario.



3.3. El ingreso en la Población y los Hogares.

Respecto a la distribución del ingreso es pertinente citar íntegramente el diagnóstico que se menciona en el PNDUOT (2001), y que es similar a los que en administraciones anteriores se presentaron como problemas estructurales del país:

“Al inicio del siglo XXI, aún cuando en México se presentan grandes oportunidades de desarrollo, persisten en el país severos problemas sociales y económicos, en su mayoría de carácter estructural, que se extienden a lo largo y ancho del territorio nacional”.

Los altos niveles de marginación y pobreza en que viven alrededor del 40% de los mexicanos; la baja capacitación de la mano de obra; y los rezagos del 40% de los mexicanos; en materia de infraestructura, servicios y desarrollo tecnológico que se reflejan en un bajo producto por empleado, son algunos de los problemas estructurales que enfrenta actualmente la economía mexicana.

Además, la actividad económica del país adolece de la necesaria integración regional y sectorial que permita reducir costos, disminuir las importaciones de bienes intermedios y consolidar segmentos del mercado interno.

A nivel regional, se aprecia la base económica prácticamente concentrada en dos regiones, la Centro y la Norte. La primera, vinculada al “imán económico” que representan el Distrito Federal y la zona industrial del Estado de México, y la segunda, ligada a la economía de exportación, fundamentalmente hacia los Estados Unidos de América.

Los estados de la región Sur-Sureste, por su parte, se perfilan como un enclave turístico mas integrado a las economías externas, sobre todo la del este norteamericano y la europea, que el resto del país, y cuentan con un enclave petrolero poco integrado a las economías locales.

Durante los últimos 30 años, las diferencias regionales se han acentuado debido a la existencia de concentraciones económicas poco relacionadas entre si, y a la carencia de políticas explícitas de desarrollo regional. Esta “especialización” regional, se encuentra asociada a una productividad percapita muy dispar entre las entidades federativas del país.

Un análisis comparativo internacional permite observar con mayor claridad este hecho: mientras que en los Estados Unidos de América el coeficiente de variación del PIB percapita estatal es solo del 17% y en los países miembros de la Unión Europea es del 28%, en México esta cifra alcanza el 59%.

Promover el desarrollo económico regional equilibrado, que implica la integración regional y sectorial de las actividades económicas, es uno de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. “Su cumplimiento permitirá superar una de las principales causas estructurales de la pobreza y la marginación en que viven millones de mexicanos”.

Sin embargo como mencionamos anteriormente este desequilibrio regional se observa claramente en el déficit y rezago de la vivienda en los estados del sureste principalmente y en otros cuyo PIB es menor al a media Nacional, o bien que el producto generando en una entidad no se aplica en la misma, como es el caso de los Estados de Campeche, Veracruz y Tabasco.

La distribución por rangos de ingresos de la demanda potencial, presenta diferentes características en las regiones del País por lo cual se seleccionaron tres Estados de la República que nos muestran las disparidades de la demanda. En el cuadro No. 66, se muestran los extremos: en el Estado de Chiapas, el mayor porcentaje de trabajadores con ingresos menores al salario mínimo es 35.84%, y el menor porcentaje de trabajadores con ingresos mayores a 10 v.s.m.

INGRESO DE LA DEMANDA POTENCIAL EN INFONAVIT							
CUADRO No. 606							
	DEMANDA	% NAC.	MENOR (-) 1 VSM.	de 1 a 3 %	de 3 a 5 %	de 5 a 10 %	MAYOR A 10
AGUASCALIENTES	150,102	1.34	19.67	55.11	14.30	7.35	3.605
CHIAPAS	103,313	0.92	(+)35.84	46.7	8.47	6.25	(-) 2.70
BAJA CALIFORNIA	546,026	4.87	(-)1.10	(+)65.10	(+) 17.97	(+) 9.98	(+) 5.85
NACIONAL	11,201,171	100.00	14.48	56.00	13.79	9.34	6.37

Fuente. XII Censo del año 2000

3.4. Ingreso en los Hogares y en la Población Ocupada.

Como mencionamos anteriormente que el hogar es la unidad para dimensionar la demanda básica de la vivienda, es necesario referirnos específicamente a su composición de ingresos, por lo cual revisamos los datos que reporta la Encuesta de Ingresos-Gastos de los hogares del año 2000 (Op. Cit), así como los datos que reporta el INEGI y el PSV (2001).

El primer sector está integrado por la población que no recibe ingresos ó cuyo monto es inferior a un salario mínimo, con un 12.3% y que agrupada en hogares se reduce al 7.9% este sector es considerado como la población totalmente insolvente debajo de la línea de pobreza de 300 v.s.m. (Smolka, 2004).

CUADRO COMPARATIVO DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN Y LOS HOGARES PARA EL AÑO 2000 CUADRO No. 607						
GRUPOS DE INGRESO	HOGARES			POBLACION OCUPADA		
	PNV/INEGI	%	% ACUMULADO	INEGI/PNV	%	% ACUMULADO
- 1 vsm	1,757,128	7.9	7.9	4,154,778	12.3	12.3
De 1 a 2	3,864,725	17.4	25.3	10,228,834	30.3	42.6
De 2 a 3	3,478,839	15.6	40.9	5,961,328	17.6	60.2
De 3 a 5	4,993,674	22.4	63.3	4,743,205	14.1	74.3
De 5 a 10	4,929,544	22.1	85.4	2,701,452	8.0	82.3
+ de 10	3,214,252	14.4	99.8	1,297,376	3.9	86.2
No especificado o no recibe	30,754	0.2	100	4,653,237	13.8	100
TOTAL	22'268,916			33,730,210		

Fuente: PSV. Págs. 44 y 45. Cuadro 1.6.Op. Cit.

El grupo de hogares con ingresos de 1 a 3 v.s.m representa un 33% que es inferior al 47.9% de la población (Cuadro No.603).

Como se puede apreciar en la gráfica No. 63, en estos dos segmentos de la población con menores ingresos, el incremento de la capacidad de crédito por el ingreso conyugal es menor que en los otros segmentos con ingresos superiores, ya que en el primero con menos de 1 vsm., la población es mayor en un 4.4% que los hogares y en el segmento de 1 a 3 vsm., se acusa aún más esta diferencia que alcanza el 220% . La suma de ingresos incrementa para estos sectores de la población el acceso al crédito hipotecario significativamente. Y 2489480 habitantes escala al siguiente grupo donde pueden adquirir una vivienda de ahí lo importante de los créditos conyugales.

Estos dos segmentos conforman la demanda insolvente aun con el ingreso consolidado y que resuelven su necesidad de vivienda mediante los procesos irregulares o ilegales de apropiación de suelo.

El siguiente sector integrado por los hogares cuyos ingresos fluctúan de 3 a 5 v.s.m., cuyo porcentaje es del 22.4, cifra mayor en 8 puntos a la participación de la P.E.A. en este rango.

El segmento de los hogares que tienen ingresos entre 5 y 10 v.s.m., ha tenido el mayor incremento, en el año 2000 con el 22.1% del total, aproximadamente el doble de la población con el mismo rango. Esta capacidad ascendente del ingreso de los hogares permitió la atención institucional de este sector con mayor intensidad que en períodos anteriores, y ha propiciado el crecimiento de la industria de la construcción de vivienda, ya que las modificaciones a sistema financiero incorporaron en los 90's el ingreso "conyugal" para el pago de un crédito hipotecario .

En el sector donde se ubican los que tienen ingresos mayores a 10 v.s.m. se percibe la mayor influencia en la capacidad de compra por la suma de ingresos, ya que cuantificado ante adicción, la población que podría comprar una vivienda de mayor precio, sube en 1,916,876 habitantes.

Las consideraciones anteriores son relevantes en la conformación del mercado habitacional ya que la demanda adquiere características más atractivas para la oferta en productos de vivienda de mayor reditabilidad, que permitirán establecer una política de subsidios entre la oferta del suelo.

3.5. Clasificación de la demanda.

La demanda del submercado de la vivienda está constituida por la población que carece de ella, los que tienen deseos de adquirir viviendas para el ocio o vacaciones y los que las adquieren para invertir su capital en un bien que lo respalde.

La demanda que es motivo del presente estudio en función de la atención a una necesidad básica de toda la población, y de sus beneficios sociales y económicos que implica para todo el País, y está cuantificado por los diversos indicadores que se utilizan en los censos y conteos de la población y los hogares, de el sector de la población ocupada con ingresos menores a 5 vsm y que no han tenido suficiente atención para adquirir su terreno para su casa o un crédito para adquirir una vivienda.

Para cuantificar esa demanda se efectúa a continuación una clasificación de los sectores que integran la demanda considerando sus características de ingreso, la frecuencia de sus días laborados, la actividad que desarrolla, la ubicación de su fuente de trabajo, a la suma del ingreso de las familias y de la calificación crediticia.

Conforme a la variable económica, se dividió para las condiciones específicas de México a la demanda urbana, en la población de trabajadores y empleados ASALARIADOS, cuyos ingresos económicos están sujetos a una relación laboral institucional con patrones empresariales ó del Gobierno. Y la población NO ASALARIADA, integrada por trabajadores, de la economía informal, comisionistas, jornaleros, destajistas cuyo origen del ingreso no cumple con las leyes laborales y en consecuencia carecen de prestaciones y no pertenecen a los fondos de vivienda.

Y por la cantidad del ingreso que perciben individualmente ó como pareja, se clasifican como SOLVENTE para las instituciones hipotecarias u organismos crediticios. O la INSOLVENTE cuyo ingreso es insuficiente para concretar un crédito hipotecario. La mezcla de estas cuatro características conforman nuestra propuesta de los submercados de la vivienda en México.

Otra denominación es la demanda INFORMAL y está integrado por la población que subsiste en la economía informal y que estuvo marginada de los servicios y prestaciones sociales en un gran porcentaje durante el siglo pasado; población que ha tomado el suelo necesario por diversos procedimientos. Las características básicas de esta población están determinadas por el nivel y origen de sus ingresos,. Por no tener un empleo ni un salario fijo, carecen de las protecciones de ley, y por lo tanto tenían acceso muy restringido al crédito hipotecario, con la excepciones del FONHAPO, (que lo suspendió durante el decenio pasado), el Instituto de Vivienda del D.F. y la SEDESOL que mediante subsidios directos que permite a la población, un crédito para vivienda, (el máximo se alcanzó en la década de los 80 con 50,000 subsidios). Cuadro No. 604.

3.5.1.- La demanda no asalariada.

Para estimar la población no asalariada que requiere una vivienda y que por pertenecer a la economía informal en su mayoría carece de capacidad de pago o de las características que solicitan las instituciones de crédito, se han considerado los resultados de la Encuesta Nacional de Empleos del año 2002 y el Censo XII realizada por el INEGI .

El primer método que aplicamos se considera que del total de población ocupada fue 33,730,210 personas en el Censo del 2000 y que desarrolla actividades sin utilizar un local y que podrían carecer de las prestaciones que otorgan las leyes laborales como trabajadores por su cuenta, a destajo, con pago o familiares sin pago. Y que su trabajo lo realizan como ambulantes en vehículos en puestos semifijos u otros que no es su domicilio, o los no asalariados con problemas, y los asalariados sin prestaciones por honorarios. Así se obtiene que aproximadamente 20,423,018 personas integran la población con actividades productivas o que les generan ingresos sin pertenecer a las instituciones del Estado y representan un 60% de la población ocupada urbana.

Considerando la clasificación que aparece en los resultados del XII Censo, de la población ocupada por entidad federativa, sexo y situación en el trabajo y su distribución según el ingreso por trabajo en salario mínimo se subdivide en cinco grupos: Empleados, obreros, jornaleros y peones, patrones trabajadores por su cuenta, trabajadores familiares sin pago y los no especificados. Se obtiene que la población ocupada asalariada compuesta por el primer grupo de empleados y obreros sería de 20.4 millones o sea el 60% de la población total, que recibe las prestaciones de seguridad social y vivienda por las características de su relación laboral. La población ocupada restante o sea 9.52 millones que no perciben salarios las prestaciones correspondientes representarían el complementario (Cuadro No. 604) y 3.71 millones ocupados en actividades agropecuarias (rural) y no especificados.

Se ha utilizado otro método para determinar la población con trabajo sin recibir prestaciones partiendo de la ocupación principal que reporta la Encuesta Nacional de empleos del año 2000 y así se incluyeron a los profesionales trabajadores del arte, deportes, comerciantes en pequeña escala, representantes de ventas, vendedores de todo en vía pública, trabajadores ambulantes, servicio doméstico, trabajadores de la construcción, agricultores y otros que suman 22,300,000 personas. Cifra similar a la obtenida por el método anterior (Ver cuadro No. 604).

A partir del año 2000, la tendencia observada es el crecimiento del empleo, no asalariado ya que en los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo del primer trimestre del año 2004, se detectó que: "seis de cada 10 personas que se incorporan al mercado laboral lo hicieron en el sector informal" (De la Rosa, 2007). Y que los 576,000 nuevos empleos informales que incrementaron al sector fue el más alto desde el año 2000. (INEGI-STPS). Otra característica relevante de los resultados de la encuesta son los millones que carecen de prestaciones laborales, el nivel más alto registrado desde 2001. La economía informal crece con mayor intensidad en las entidades de Veracruz, Distrito Federal y Nuevo León.

De las 750,000 viviendas necesarias para atender el crecimiento total de la población se requieren 420,000 para este sector y se ofertan por vías institucionales, alrededor de 50,000 créditos (SHF-PROSAVI, OREVIS)

Los resultados que reporte el Censo se han agrupado en seis grupos conforme a los indicadores mencionados, por su rango de ingreso y el origen del mismo.

a. No asalariados insolventes.

El sector de la población demandante no asalariada, que pertenece a la economía informal del trabajo o bien percibe sus ingresos por otros regímenes diferentes como honorarios, regalías ó dividendos ya sea por su bajo ingreso o bien por la inconsistencia temporal o el origen. Se le denomina en el lenguaje del financiamiento hipotecario como INSOLVENTE. Por lo tanto no son sujetos de crédito de las instituciones hipotecarias. El ingreso personal de esta población fluctúa entre uno y cinco vsm y forma parte importante de la economía informal y la constituyen 7.8 millones de personas.

Acude a sistemas de financiamiento y construcción, generados dentro de sus estructuras o modos de ayuda, cajas de ahorro, tandas, autoconstrucción y otros que les han permitido dentro del sistema urbano constituirse en el grupo mayoritario de los asentamientos humanos y por lo tanto sería cuestionable su denominación de informal.

b. No asalariado solvente.

Es el sector de la población ocupada que no tiene un ingreso fijo y que pertenece a la demanda solvente por su nivel de ingresos y que carece de prestaciones para adquirir suelo o vivienda. Lo conforman los profesionistas libres, comisionistas, los empleados por honorarios que laboran con el sector privado o como empleados del sector público, son trabajadores o funcionarios que tiene posibilidad de comprobar ingresos suficientes, mayores a 5 v.s.m, para la obtención de un crédito hipotecario a través del sistema FOVI y la banca privada hasta el año 1994 y desde el año de 1998 con los créditos que otorgan las SOFOLES.

Ante la carencia de estadísticas se ha estimado en 1,198,740 de la población ocupada, cifra obtenida de los datos consignados en el Censo del año 2000.

c. Ingresos propios solventes.

Sector de la población que por tener el status de patronos e ingresos superiores a 10 v.s.m. obtiene créditos hipotecarios en el sistema de la banca privada y lo constituyen 502,440 personas.

3.5.2. La demanda asalariada urbana.

La demanda asalariada esta integrada en agrupaciones corporaciones, asociaciones, sindicatos y gremios que la segmentan en condiciones específicas para nuestro mercado, ya que las prestaciones laborales, los sistemas de financiamiento, el manejo administrativo varían de acuerdo a cada institución que los atiende. Los subsidios, las tasas de interés, el enganche, los plazos de amortización, el ingreso necesario, son diferentes, lo cual genera otras peculiaridades en el mercado.

Este sector de la población ha sido atendido por el sistema financiero creado por la intervención del Banco Mundial, y operado mediante el Fideicomiso del FOVI y la participación de la Banca privada y los SOFOLES en la actualidad y los ONAVIS y OREVIS como originados de los créditos. Este sistema produce las viviendas básicamente sobre terrenos y fraccionamientos, y conjuntos habitacionales de origen privado.

a.- Asalariado acreditable.

Esta integrada por la población ocupada, perteneciente en su mayoría al sector formal de la economía con ingresos superiores a 3 v.s.m. de calculan 7.01 millones de habitantes que tienen derecho teórico a obtener un crédito para la compra de un terreno o una vivienda en forma individual o conyugal.

Las instituciones creadas para atender a este sector de la población son: el INFONAVIT que cuenta con el 47% de la derechohabencia acreditable. El FOVISSSTE y otras ONAVIS atienden a los trabajadores electricistas, petroleros y del ramo militar.

La población cuyos ingresos fluctúan entre los 3 y 5 v.s.m., tiene mayor diversidad de oferta de suelo a través de créditos para vivienda o de los programas de las ONAVIS. En las cifras de la P.O. Nacional y del INFONAVIT aparece con una participación de 14% de la P.O., sin embargo el INFONAVIT les ha otorgado el 25% de los créditos ejercidos. Esta demanda satisface sus requerimientos mediante una amplia gama de tipos de fraccionamientos, conjuntos habitacionales, vecindades y departamentos, que se ofertan en las zonas centrales y periferia de las ciudades.

Es el sector más equilibrado entre la oferta del crédito y el volumen de la población que demanda suelo y vivienda. Para los derechohabientes del INFONAVIT son un 9% y para el total de la P.O. un 5.8%, lo integran aquellos que tienen un ingreso que fluctúa de los 5 a los 10vsm. Disponen de alta prioridad en la atención de los oferentes de vivienda, por la garantía que ofrece su capacidad de pago. Tienen acceso a la misma gama de tipos de lotes, condominios y viviendas que el grupo anterior.

El segmento que demanda el menor número de viviendas y que tiene la máxima capacidad de crédito, esta compuesto por la población con ingreso superior a 10 v.s.m., satisface sus necesidades de suelo y residencia con el autofinanciamiento o con recursos propios, ya que la Banca Privada esta retirada de los créditos hipotecarios desde 1994 y que era anteriormente su fuente de créditos. Representan el 3.8% de la P.O., radican en áreas proporcionalmente más extensas en las ciudades por la baja densidad y la tipología de vivienda que ocupan en los fraccionamientos residenciales, condominios horizontales y verticales con equipamiento urbano de lujo.

b. Asalariada inacreditable.

Es la población ocupada y asalariada que percibe un ingreso que fluctúa entre menos de 1 y 3 v.s.m., y que aplicando los requisitos solicitados para un crédito hipotecario tiene escasas posibilidades de obtenerlo. De acuerdo a los resultados censales existían 11.4 millones de trabajadores con ese ingreso. Los hogares urbanos que se encuentran en ese rango de salario según el XXI Censo, 33% del total nacional o sea 7'348,742.

Hacia este sector de la población se dirigen principalmente los programas de subsidio, del PROSAVI que otorga el FOVI para la población con ingresos de hasta 3.3 v.s.m. Las subastas de crédito originalmente establecidas en la reserva territorial del INFONAVIT, tenían como objetivo canalizar créditos a este segmento de la derechohabencia. Los subsidios y un ahorro previo para el pago del enganche permiten a las personas acceder a un crédito hipotecario del sistema FOVI (SHF) el número entregado, resulta poco representativo.

Como del análisis de atención a la demanda formal se considera con mayor detalle al INFONAVIT (como caso de estudio) ya que ha otorgado 2,152,184 de créditos, que significan un 17.6% de atención a la demanda total durante el siglo pasado.

c. Asalariada Irregular.

Este sector de la población asalariada, que por la temporalidad o el tipo de su empleo no alcanza un ingreso anual mayor al salario mínimo, es un grupo cuya población censada fue de 2.8 millones de personas, que buscan satisfacer sus necesidades de vivienda mediante la ocupación irregular ó ilegal del suelo, formando "las colonias populares", ya que resulta INSOLVENTE para cualquier tipo de crédito. Según las cifras del año 2000, representan el 9.2% de la P.O. urbana. El porcentaje de hogares urbanos en este rango de ingreso censados fue del 7.9%.

Ante la imposibilidad de adquirir un lote por algún proceso legal, esta población recurre a la oferta de suelo accesible: terreno de propiedad ilegal sin servicios. O bien habitan las vecindades de cuartos redondos, o forman parte de los hogares ampliados. Este sector representa un gran reto para la política económica, por su grado de pobreza y marginación del desarrollo.

d. Demanda Insolvente.

La demanda insolvente, denominada así por el nivel de ingresos insuficiente para la obtención de un crédito hipotecario, por las condiciones de ingreso, garantías y permanencia en el empleo que consideran en sus reglas las instituciones y organismos de crédito. La población insolvente se localiza en la base de la pirámide de ingresos. En el sector asalariado su ingreso es inferior a 3 v.s.m. Y para la demanda de los no asalariados esta se ubica en el sector cuyos ingresos son menores a 5 v.s.m.

Estos dos sectores de la población, se calcula que suman alrededor de 23 millones de personas ocupadas. De las cuales el sector de los asalariados urbanos serían 11.4 millones. La población no asalariada insolvente urbana se calcula en 7.9 millones personas ocupadas y que en su mayoría componen el sector informal de la economía. Para un total de 19.3 millones de población urbana,

Este sector demandante tiene posibilidad de obtener un financiamiento hipotecario por dos alternativas institucionales: el programa "TU CASA" del FONAEVI y el PROSAVI de la SHF, a través del cual se otorgan subsidios al frente que permite a los que tienen ingresos inferiores a 3.3 v.s.m. Sin embargo el número de subsidios que se otorgan es del orden de 5,000 anuales en promedio, lo cual resulta poco significativo ante la dimensión de la demanda. Una segunda oferta de subsidios la otorgan algunos Institutos de vivienda Estatales y Municipales y de la cual se carecen datos precisos, sin embargo también no son representativos.

3.6. Caso de estudio de la demanda formal: El INFONAVIT.

La población derechohabiente del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), representa el 55% de la población asalariada, radicada en las ciudades. Por lo cual se ha considerado como caso de estudio, ya que representa la mayoría de este sector de la P.O.

El año 2000 estaban registrados con derechos vigentes 12,165,985 de trabajadores , o sea el 36% de la población ocupada, por lo cual el análisis de las características de este sector demandante de viviendas es determinante, de ellos según, la mayor derechohabiencia está ubicada en las Áreas Metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, resultados proporcionales a la población de las ciudades y a su índice de empleos . La menor derechohabiencia proporcional está ubicada en los Estados de menor desarrollo económico: Chiapas y Oaxaca.

Los trabajadores que no han obtenido un crédito para vivienda o sea la "demanda potencial", según reporta el INFONAVIT en el año 2000, sumaban 11,201,171 personas distribuidas en el País, como lo describe el Cuadro No. 608. Con el promedio de créditos otorgados en el período 1995-2000, sin considerar ningún crecimiento, se requerirían 112 años para otorgar un crédito a toda la población demandante. Ese era el reto para el Instituto.

POBLACIÓN OCUPADA EN EL PAIS EN EL AÑO 2000								
CUADRO No. 608								
	POBLACION OCUPADA	SIN INGRESOS	-1 VSM	DE 1 a 3	DE 3 a 5	DE 5 a 10	+ DE 10	NO ESP
NACIONAL (1)	33,730,210	8.4%	12.3%	48.0%	14.1%	11.9%		5.4%
INFONAVIT (2)	11,201,171		14.5%	56.0%	13.8%	9.3%	6.4%	
ASEGURADA	21,753,210			31.2%	30.5%	21.4%	17.0%	
NO ASEGURADA	11,977,000			47.5%	28.5%	10.0%	14.0%	
HOGARES	22,268,916		7.9%	33.0%	22.4%	22.1%	14.4%	0.2%

Fuentes:

(1) Informe Anual de Actividades. INFONAVIT 2000.

(2) INEGI, 2000, XII, C.G.P.

(3) Demanda Potencial de Vivienda por Entidad, etc. Mimeografiado Abril 2001 INFONAVIT.

Nota: Considera el porcentaje que representa la derechohabiencia del INFONAVIT y aplica a la población ocupada urbana.

Del universo de trabajadores se forman 5 grupos (Cuadro No. 608) de acuerdo a la segmentación propuesta en el presente trabajo. Así el primero lo integran 6'271,823 derechohabientes que perciben de 1 a 3 v.s.m. o sea el 56% del total de la demanda potencial . Es el grupo más numerosos, sin embargo no es el que recibe la mayor atención, y a que se otorgaron en ese año 36.8% de los créditos. Es el grupo que recibe el mayor presupuesto, ya que el 20% que no recibe créditos aporta el saldo de su fondo para ello.

La capacidad de crédito incluyendo el saldo en la subcuenta de vivienda para el grupo de 1 v.s.m. era de \$ 92,900; para el de 2 v.s.m., de \$ 128,100; y para el grupo de 3 v.s.m, de \$158,700. Considerando el precio promedio nacional de la vivienda mínima aceptada por el INFONAVIT de \$150,000 y que se construye solamente en aquellos Estados de la República que otorgan facilidades ó

subsidios para su producción. Solo un 25% de este grupo de ingresos podría obtener un crédito para este tipo de vivienda, que en el PSV se clasifica como vivienda social.

El segmento de ingresos de 3 a 5 v.s.m. comprende una población de 1,544,881 trabajadores, que representan el 13.8% del total. Es el grupo que recibe la mayor atención, solamente en el rango de 3 a 4 v.s.m. se otorgaron 68,375 créditos o sea el 25.33% del total.

El monto de crédito que alcanza la población con ingreso de 3 a 4 v.s.m considerando su saldo en la subcuenta de vivienda es de \$ 185,800; y el siguiente grupo de 4 a 5 v.s.m. es de \$209,000, montos que son suficientes para la adquisición de los modelos de vivienda con mayor producción que se ofertan INFONAVIT y que resultan atractivos para el tamaño promedio de la familia mexicana, ya que contemplan en su diseño un futuro crecimiento adicional a las dos recámaras que contemplan los prototipos construidos.

Un tercer grupo lo conforman los trabajadores cuyos ingresos fluctúan entre 5 y 10 v.s.m., una amplia gama de nivel de ingresos que solamente perciben el 9.3% de la demanda potencial o sea 1,046,961 personas. Su capacidad de crédito les permitía aspirar a montos con valores de \$ 221,600 hasta los \$ 234,000 para obtener viviendas con lotes de mayor superficie ó una habitación más que el sector anterior. Se otorgaron créditos de los ejercidos en el año 2000, por lo que se significa como el otro sector que recibe mayor atención.

El grupo minoritario es el que obtiene ingresos superiores a 10 v.s.m.; representaban el 6.37% o sea 714,520 derechohabientes no acreditados. Es un sector que recibe poca atención ya que se otorgaron créditos. Por lo que igual que el grupo anterior subsidia a los grupos intermedios. La capacidad de crédito fue de \$ 249,500 y lo que adicionado con su capacidad de ahorro permitió que adquirieran viviendas de tipo medio, en otras instituciones hipotecarias.

El sector de trabajadores cuyo ingreso es menor a un salario mínimo no obtiene créditos, ya que las reglas de operación no los consideran sujetos de crédito, sin embargo representan el 14.5% de la derechohabiencia, por lo que seguramente están recurriendo a los procedimientos informales e ilegales de obtención de suelo para su vivienda.

La mayoría de la demanda formal asalariada constituida por los derechohabientes del INFONAVIT, que representa el 34% de la población ocupada del País, tienen características similares y paralelas en la distribución regional y en la integración de grupos de ingresos a la demanda total en el País.

NIVEL DEL INGRESO DE LOS TRABAJADORES DEL INFONAVIT DEMANDA POTENCIAL

CUADRO No. 609

NIVEL V.S.M.	DERECHOHABIENCIA POR INGRESO	%	DERECHOHABIENCIA POR RANGOS	PORCENTAJE POR RANGOS	CRÉDITOS OTORGADOS
MENOR A 1	1,622,986	14.48	1,622,986	14.5	N.D.
DE 1 A 1.5	2,833,014	25.29			
DE 1.5 A 2	1,481,431	13.22			
DE 2.1 A 3	1,957,378	17.47	6,271,823	56	36.80
DE 3.1 A 4	968,396	8.64			
DE 4.1 A 5	576,486	5.14	1,544,882	13.8	25.33
DE 5.1 A 6	363,776	3.24			
DE 6.1 A 7	246,013	2.19			
DE 7.1 A 8	185,079	1.65			
DE 8.1 A 9	137,681	1.22			
DE 9.1 A 10	114,412	1.02	1,046,961	9.3	
MAS DE 10	714,520	6.37	714,520	6	
TOTALES	11,201,172	100	11,201,172	100	100

Fuente: INFONAVIT. Demanda potencial de vivienda por entidad y rango salarial. Subdirección General de Planeación y Finanzas. Abril 2001

4. CONFORMACIÓN y DIMENSIONAMIENTO DEL MERCADO HABITACIONAL

Por lo que la sobre oferta del mercado durante la década se estima en 565,864 viviendas básicas para la población con ingresos menores a 3 v.s.m.

Respecto a la vivienda tipo social y económica, la oferta institucional fue de 2,235,900 créditos para su construcción, para satisfacer una demanda estimada urbana de 1,179,250 unidades.

La acción de los submercados durante este período no fue suficiente para atender la demanda con los ingresos de los hogares y la población.

En la ciudad de Aguascalientes como se ha presentado en el análisis del estudio de caso, los fraccionamientos de tipo popular han ocupado desde 1970 hasta 1990 un promedio del 82% de los lotes que ocupan el área urbana. (Bassols, 1999)

MERCADO HABITACIONAL URBANO EN LA DECADA 1990-2000 CUADRO No. 610					
DEMANDA-HOGARES		DIFERENCIA DEFASE	OFERTA-VIVIENDAS		
TIPO DE HOGARES (HOGARES)	NUMERO DE HOGARES		NUMERO	TIPO	SUPERFICIE M2 PNV
-1 vsm	1,179,250	+565,864	1,649,714	POPULAR Y BASICA	PROGRESIVA
1-3 vsm					30
3-5 vsm	381,600	-1056,650	2,235,900	SOCIAL Y ECONOMICA	31-45
5-10 vsm					46-55
+10 vsm	2,650,000	-59,450	322,150	MEDIA Y RESIDENCIAL	+58
TOTAL	2,650,000	-1,557,764	4,207,764	T O T A L	

*FUENTES: 1. Censos de población y vivienda Nos. XI y XII INEGI
2. PSV- SEDESOL
3. Clasificación propuesta.
4. Cuadro No. 401
5. No. De Hogares promedio entre los Censos y PNDUOT
6. No se consideran los solteros, divorciados.

5. CONCLUSIONES

El comportamiento del mercado habitacional urbano en el país en la última década del siglo XX, observando la demanda integrada por los hogares (considerando como las ONAVIS su capacidad acumulada de ingresos), muestra resultados favorables. El inventario habitacional crece en 42,074,764 viviendas contra su crecimiento de los hogares radicados en las ciudades de 2,650,000. Se produjeron un millón y medio de viviendas adicionales a los hogares que se formaron en la misma década. (Cuadro No. 610)

El superávit de producción de casas y viviendas se observa con mayor intensidad para el grupo de hogares cuyo ingreso fluctúa entre 3 y 10v.s.m. ya que casi duplica la oferta a la demanda. La acción de las ONAVIS fue determinante por su volumen de créditos otorgados y la capacidad de conocer e integrar a otros agentes: financieros, constructores inmobiliarios y propietarios de suelo para lograr esta meta.

Con referencia al submercado para los hogares con ingreso menor a 3 v.s.m. se observa una sobreproducción de medio millón de casas y viviendas, de los tipos popular y básica que fue promovida básicamente en colonias de los tipos popular y básica que fue promovida básicamente en colonias populares por la población, las organizaciones sociales y su menor participación por las organizaciones institucionales y como ya se mencionó en terrenos ilegales o irregulares (mayoritariamente). La ciudad creció un 40% con estas colonias.

Aparentemente para la población cuyo rango de ingresos mayor a 10 v.s.m. fue deficitaria la oferta en 59,450 unidades para los 381,600 hogares formados en la década y ya que es factible que esa demanda no atendida, por este tipo de vivienda haya optado por adquirir viviendas de menor precio a su capacidad de pago, como se observa en las transacciones hipotecarias.

Como conclusión se puede mencionar que la tendencia del mercado de la vivienda y del suelo urbano es a satisfacer a la demanda de hogares y que el suelo urbano para las colonias populares continua presentando un grave problema para el desarrollo urbano.

CAPITULO VII. LA PLANEACION Y ADMINISTRACION DEL SUELO.

1.- PLANEACIÓN.

Como se ha constatado en los capítulos anteriores la planeación del desarrollo urbano ha carecido de una política del suelo que considere a las reservas territoriales como un sustento básico para una efectiva conducción de los agentes que intervienen en la urbanización del país y en la construcción de un inventario habitacional suficiente y adecuado.

En los casos de estudio se ha observado como en la Cd. de Aguascalientes con una oferta oportuna de suelo urbano se ha logrado un desarrollo urbano con efectos y percepciones positivas para la población y un déficit de vivienda menor al promedio nacional. En el INFONAVIT, mediante la adquisición de suelo se impulsó un programa de viviendas que ha impactado a las ciudades, mejorando las características del inventario habitacional y que permitió la atención a la población de ingresos menores. Como consecuencia de una administración deficiente y distorsionada se adquirió una reserva inútil para los fines de la institución.

Durante el proceso de urbanización del País transcurrido en la segunda mitad del siglo pasado se describió como impactó al crecimiento de las ciudades la carencia de planeación y administración de los cinturones de suelo social impulsó la irregularidad e ilegalidad de la expansión urbana. Y como fue creciendo el problema de la irregularidad de tenencia del suelo que nació en la colonia y que se incrementó durante los cinco siglos posteriores.

Se ha reiterado la imposibilidad de que el mercado con las características de las últimas décadas del siglo, tenga la capacidad e interés suficiente, para atender a la población de ingresos insuficientes para obtener créditos hipotecarios.

Los cambios realizados a la Constitución, que no han sido suficientemente reglamentados, en la planeación, administración y control del suelo social, están induciendo un nuevo modo de producción irregular de asentamientos precaristas y solo han provocado la reducción de precios de la tierra en los casos de superficies que rebasan a las necesidades de corto plazo.

Se analizan a continuación la disyuntiva de continuar con la política actual de "Laissez Faire" ó establecer un sistema de planeación para prever el México futuro; creando las reservas territoriales efectivas y los instrumentos adecuados para densificar las ciudades, controlar la propiedad , la reglamentación de las colonias populares y los fraccionamientos así como los ingresos que debería generar el mercado inmobiliario.

1.1. La planeación de la reserva territorial.

Desde hace tres décadas que se establecieron las leyes para la planeación de las ciudades mexicanas, con la publicación en 1976 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, en cuyo Art. 36 se establece que: para el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos se definen cuatro clasificaciones principales del suelo para la zonificación primaria:

- I. PROVISIONES: Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.
- II. USOS: Son los fines particulares a que podrá dedicarse determinadas áreas o predios.
- III. RESERVAS: Son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población.
- IV. DESTINOS: Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios

Y según se menciona en la misma LGAH esta zonificación primaria del suelo urbano se publicará mediante declaratorias que deberán expresar las razones de beneficio social que los motivaron.

En el Reglamento de zonificación para el Territorio del Distrito Federal; la zonificación primaria divide al territorio en: espacios urbanizados, de conservación, mejoramiento y reservas territoriales. Esta zonificación tenía como objetivo mejorar y preservar las condiciones ambientales de la población, procurar su distribución equilibrada en el territorio y mejorar sus condiciones de vida.

Tanto en la Ley de cobertura nacional como en el reglamento que se circunscribe al Distrito Federal, las reservas territoriales se mencionan como zonas para el futuro crecimiento del territorio urbano. Las características esenciales respecto al concepto de “reserva territorial” han permanecido vigentes hasta 1992 con la actualización de la Ley, el municipio sería el responsable de su planificación y administración.

En ambos periodos el valor de las reservas territoriales no fue considerado por su trascendencia como el “recurso estratégico” o la base sobre la cual debiera sustentarse el futuro del México urbano.

La zonificación del territorio como reserva para el crecimiento urbano careció de los instrumentos jurídicos, fiscales de administración y de los reglamentos que lograran el respeto de la sociedad para su futuro.

No se establecieron las disposiciones fiscales e impositivas para prever la especulación del precio, las captaciones de plusvalías para beneficio de la sociedad, la generación de vacíos intraurbanos causante de las deseconomías urbanas y la venta ilegal de suelo.

Se soslayó aún por las instituciones gubernamentales el cumplimiento de los Planes Programas y reglamentos la adquisición de suelo que no cumplía normas de zonificación para uso habitacional, principalmente para el sector popular.

No se han promovido las instituciones ejemplares de administración del suelo y los procedimientos para establecer las reservas territoriales que han logrado resultados eficientes y exitosos en un desarrollo habitacional concurrente con los otros agentes del mercado, como en otros países.

Se ha minimizado la participación de las organizaciones sociales en la adquisición, administración y producción de fraccionamientos populares. Al no otorgarles apoyo institucional, suficientes recursos financieros, y proporcionales importunamente la infraestructura indispensable para su consolidación y desarrollo.

1.2.-Experiencias:

En el documento “Primer Cuaderno Metodológico” Cabrales analiza algunas experiencias en Zamora y Morelia, Michoacán; Guadalajara y San Juan de los Lagos, Jalisco. En los cuales se expone la escasa eficiencia de creación de reservas territoriales por causas que resultan lugares comunes: “Corrupción, falta de continuidad, ausencia de evaluaciones de la políticas, improvisación e inoperatividad de los planes, falta de instrumentación, burocratismo y ausencia de canales de participación comunitaria”

Considerando como necesario para la planificación de las ciudades y la oferta de vivienda popular la operación de reservas, se cita el caso de Aguascalientes “El principal instrumento utilizado por los sucesivos gobiernos para ordenar el suelo urbano ha sido la constitución de reservas territoriales, recurso estratégico y clave para llevar a cabo los proyectos de vivienda y han permitido anticiparse al desarrollo urbano (Jiménez 2000; Bassols(1977), esta experiencia le permitió al Estado de Aguascalientes ser uno de los tres que concretaron las solicitudes de expropiación hechas por la S.R.A. en 1994, en el programa de constitución de reservas que citamos anteriormente (Rébora, 1994).

Menciona Smolka (1998), que el otro Estado que ha tenido exitosas experiencias en la constitución de reservas territoriales es Chihuahua, que adquirió 600 has., para vivienda popular y que como

expondremos posteriormente presenta varios municipios con los menores déficits de vivienda en el país y alta producción de vivienda básica (económica), por lo cual se podría correlacionar la oferta de suelo reservado, con el incremento del parque habitacional, con menores deficiencias.

Las características que determinan el éxito en el Estado de Aguascalientes han sido la continuidad. Entre 1981 y 1998 se adquirieron en total 1989 has. De las cuales el 78% se concentraron en la Ciudad de Aguascalientes, lo que representó el 30% del incremento de la mancha urbana en el mismo período y que apunta que el otro factor importante es la cantidad de suelo ofertado.

El otro factor es la forma de negociar la transacción. (Jiménez, 2000). La exitosa negociación con los ejidatarios para la expropiación de los terrenos, la capacidad negociadora y la puntualidad de pago, de los compromisos contraídos por el gobierno a un precio más alto que el marcado por los avalúos. O la negociación con ejidatarios en mejores condiciones que la venta en el sector informal, mediante otras canonjías y el volumen de la operación.

La previsión es otro factor que se considera determinante, se menciona que: "Hasta fines de los 90 la creación de reservas territoriales se anticipó al crecimiento, cubrieron las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos y fueron la principal herramienta para ordenar el crecimiento de la capital. En el periodo de 1972 a 1998, se expropió una superficie cinco y media veces más grande para reservas territoriales que para regularizar la tenencia de la tierra. Este es un logro poco común en el País". Aguascalientes también es diferente al resto del País, en que los conflictos entre los ámbitos urbano y agrario no han caracterizado el proceso de constitución de reservas.

1.3.- Inventario de reservas territoriales y su impacto.

En el documento realizado por la SEDESOL en el año 1992 se publicó el inventario de tierra con aptitud habitacional, que se utilizaría en programas habitacionales. Participaron varias dependencias de la propia Secretaría, se incluyó la tierra de tenencia Federal, Estatal, Municipal y Ejidal con vocación habitacional, contando con la información de todos los niveles de gobierno participantes, con el objetivo de crear una bolsa de suelo donde se concentraría la oferta, incluyendo los baldíos intraurbanos. No se especificaba en el documento el status de la propiedad de esos terrenos ni su disponibilidad para desarrollar la con objetivos precisos.

Al 31 de enero de 1997 se tenían identificadas 39,452 Has., para uso habitacional y considerando una densidad de 30 viv/Ha. serían suficientes para edificar 1,060,800 viviendas, o sea 5 años del programa anual de vivienda. De este inventario 14,000 Has. o sea el 35% eran de origen ejidal; de organismos estatales de vivienda y del Estado, 22,244 Has (56%); 294 (0.7%) de propiedad municipal y el restante (7.4%) de otros propietarios. Por su grado de urbanización, el 20% estaban totalmente urbanizadas o en proceso.

Las mayores superficies disponibles se encontraban en los Estados de Guerrero con 7,373 Has., Morelos con 2,283 Has., Quintana Roo con 4,597 Has., y Veracruz con 6,948 Has., y que representaban el 54% del total. O sea que la reserva estaba concentrada en cuatro estados con menor demanda. El reporte no menciona la calidad jurídica y física del suelo, ni la disponibilidad para desarrollar programas habitacionales.

Los Estados que contaban con menores reservas para uso habitacional fueron el Distrito Federal, con 17.18 Has. (el de mayor demanda), San Luis Potosí con 90 Has; Tlaxcala con 111 Has; Campeche con 146 Has. y Zacatecas con 155 Has.

Los Institutos de Vivienda o Fideicomisos que disponían mayores reservas, eran Coahuila con 1,241; Quintana Roo con 4,597 y Veracruz con 4,461 Has., o sea que poseían un 26% de la totalidad de la reserva de suelo, no necesariamente con vocación habitacional.

Aunque son cuatro los Estados que tenían la mayor superficie de territorio reservado para producir vivienda no fueron los que desarrollaron la mayor oferta habitacional. Lo cual se debió a la calidad y

localización de los terrenos como sucedió en los casos de Acapulco, Gro., Coatzacoalcos, Ver., y Morelos. Ya que las características topográficas no eran las más adecuadas para la vivienda popular ó social y su tamaño era excesivo para la demanda de esa ciudad. Por lo que los programas de vivienda a nivel nacional no se beneficiaron con esas reservas.

1.4.- Las reservas territoriales de los promotores privados.

Las prácticas inmobiliarias y de previsión de reservas territoriales que realizan los promotores consideran como parte de sus políticas de planeación financiera, es la adquisición anticipada de tierras. Aunque durante el transcurso del siglo pasado no siempre ha sido posible esa estrategia, por lo que las políticas empresariales se adecuan a las condiciones que imperan en cada período. Ya que los terrenos servidos, en cantidad suficiente para los grandes fraccionamientos o conjuntos urbanos no son constantemente producidos por el sector gobierno.

En la investigación realizada por Schteingart (1989) en el periodo de 1964 a 1980, entre los promotores inmobiliarios del AMCM, concluyo que:

- Los promotores que no contaban con terrenos, los compraron al Estado, la escasez de tierra obligó a reducir la dimensión de sus fraccionamientos aumentar la densidad.
- La dificultad para conseguir terrenos ha llevado a los organismos públicos a aumentar la oferta de tierra ejidal o comunal a los promotores privados.
- Los terrenos que fueron expropiados para organismos públicos fueron vendidos a grupos privados para sus fraccionamientos.
- Posteriormente los organismos públicos de vivienda como INFONAVIT, adquirieron el suelo a los promotores privados.
- Las asociaciones entre los propietarios, los promotores y con los ex funcionarios, lo que propicia menores tiempos de gestión.
- El período de espera entre la compra y el desarrollo del proyecto fluctúa de 6 a 7 años, que se compensa con la valorización de la tierra.

A partir de 1992, con la incorporación de suelo social al mercado habitacional formal, las condiciones para que las empresas promotoras de vivienda adquieran superficie de suelo suficiente para sus programas de producción de vivienda se han facilitado. Como ejemplo citaremos los casos de las empresas públicas productoras de viviendas, que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores:

Consortio ARA, con un valor de ventas en el año 2003, de \$4,822 millones de pesos, que obtuvo al colocar 16,020 casas. De las cuales el 78% son de interés social, el 11% de tipo medio, el 0.8% residencial y el 10.2% del tipo PROSAVI. La política de esta empresa respecto a la reserva territorial se sintetiza en el comentario siguiente: "Cuando se compra para ahora mismo, se paga más caro. A lo largo de 27 años hemos estado reinvertiendo en reserva territorial y cuando entramos a la Bolsa de Valores era algo que nos critican. Ahora los inversionistas han entendido que es una de nuestras fortalezas, porque compramos a buenos precios y obtenemos una plusvalía. Hay accionistas que compraron al inicio y todavía conservan sus acciones. Están encantados (Ahumada,2004)

"Ahora tenemos 2,500 Has., suficientes para 5 o 6 años de producción. Es muy difícil comprar un terreno y desarrollarlo de inmediato. Lo mejor es disponer del tiempo necesario para sacar todos los beneficios, incluyendo un precio razonable".

Corporación GEO, el grupo inmobiliario líder en el país como desarrollador de vivienda, anuncio en agosto de 2003, que constituyó una asociación con Prudential Real State Investor, cuya finalidad principal será la de adquirir terrenos y tener la mayor disponibilidad de reserva territorial entre los promotores de vivienda.(SOFTEC, 2005) En el año 2005 , poseía una superficie equivalente a 7 años de su producción anual.

Grupo SARE, emitió una colocación de certificados bursátiles a través de Grupo Bursátil Mexicano Casa de Bolsa para la liquidación de terrenos, los destinados a proyectos específicos (Beteta, 2004). Su reserva de suelo manifestada en el año 2005, será suficiente para 3 años de construcción.

URBI, realizó emisión de certificados bursátiles en 2002 y 2003 para la adquisición de reservas territoriales para construir, mas de 100,000 viviendas. En el año 2005 había acumulado suelo para una producción de 6.5 años.

HOMEX, se incorporó a la BMV y de E.U., para colocar acciones que le permitan adquirir terrenos y expandir sus programas de construcción de viviendas. En el año 2005 ha constituido una reserva suficiente para contribuir se crecimiento durante 4.6 años.

2. ADMINISTRACION DEL SUELO HABITACIONAL.

La administración del suelo habitacional la ejerce en primer instancia el Municipio como mandato de la Constitución que su Art. 115, fracción V, menciona que: "Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana".

En la LGAH, el Artículo 9 ,– Fracción XII, ratifica que el Municipio, tendría entre otras las siguientes atribuciones: participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano .

Para el cumplimiento de las atribuciones mencionadas, el Municipio cuenta con los ingresos, facultades de planeación y normalización, registro y control, mas el factor determinante para realizar la administración, la planeación y el financiamiento hipotecario, es el precio y el valor del suelo.

2.1.- El valor residual del terreno

El precio del suelo esta determinado por los privilegios que le otorgan la localización dentro del contexto urbano, este se analiza únicamente desde la lógica de la oferta de la tierra, si se traslada este análisis determinante desde las posibilidades de compra y financiamiento que son peculiares a la demanda, esta la accesibilidad y las preferencias que determinan las características del terreno que puede adquirir.

En el PSV se mencionan los diferentes tipos de vivienda que de acuerdo a las condiciones del mercado institucional tienen acceso los diversos grupos de la población, estos tipos de vivienda ocupan el terreno que permite su precio de comercialización y el valor residual obtenido después de los diferentes costos que integran ese precio y que son los siguientes: infraestructura, proyectos y estudios, licencias y permisos, dotación de servicios, urbanización, comercialización, financiamiento y la construcción de la casa.

Después de sumar estos costos, los gastos administrativos y la utilidad esperada, se tendría el remanente para invertir en la adquisición del suelo y los gastos que ocasiona esta acción, o sea el costo residual del terreno para las viviendas.

Este proceso orienta la lógica de los constructores o desarrolladores para producir la oferta de viviendas de valor accesible a los estratos de menor ingreso que a su vez tienen menor valor de compra a los terrenos y que normalmente se localizan en la periferia de las ciudades.

Para la vivienda de interés social, básica o económica como se denomina en el P.S.V. ó el INFONAVIT, cuya superficie construida es menor a 45 m² y a 118 v.s.m., con un precio máximo para el

año de 2004 de \$160,000.00. El precio residual del lote urbanizado es de aproximadamente 12 v.s.m. (\$542.00) para superficies según el promedio de las normas nacionales de 67.5 m² o sea de 1.75 v.s.m. por metro cuadrado (\$8.00 X M²).

Con densidades permitidas en el País de 50 Viv./Ha., y especificaciones urbanas para fraccionamientos de tipo medio o social indistintamente, con un lugar de estacionamiento por vivienda. Cuando el promedio de tenencia para el sector de hogares con ingresos menores a 3 v.s.m. es del 20%. En esta lógica de planeación y de microeconomía urbana, todos los agentes que participan en la oferta del suelo para este sector de la población se localizan donde el precio es menor y consecuentemente se ubican donde el precio es similar al de uso agrícola, ganadero o improductivo, es la periferia de las ciudades la que presenta las mejores opciones para este sector. O bien el mercado informal ya mencionado.

2.2.- El precio del lote.

Los factores internos y externos que influyen en determinar el precio de oferta de un lote para vivienda, considerados en función de los costos, gastos e inversiones que realizan los diversos agentes que intervienen en la oferta del suelo en el mercado legal, así como de las políticas y externalidades que inciden en la ubicación del predio son los siguientes:

- a. Internos: Son aquellos intrínsecos a las características propias del terreno, como la topografía y la fisiografía.
- b. Jurídicos: La situación legal de la propiedad o posesión del suelo, que puede determinar no solamente el precio de la operación mercantil, sino llegar al extremo de definir el término de la transacción.
- c. Administración: Las características respecto a los programas de ordenación como la densidad de construcción, los coeficientes de uso y ocupación de suelo, y el tipo de uso del suelo, son factores externos que intervienen de forma transitoria y en nuestro país discrecional, en la integración del precio.
- d. Infraestructura: Adicionalmente a los requerimientos anteriores en la mayoría de las ciudades medias y metrópolis, se solicita la construcción de las redes exteriores al fraccionamiento
- e. Contexto Urbano: La localización del predio en el área urbana y en la manzana con las características peculiares como calidad de la edificación, usos del suelo predominantes, imagen urbana y otros que se sintetizan en un valor para la zona y que influyen en el precio del lote.

El costo del otorgamiento de los servicios municipales principalmente el agua potable en todo el país, la energía eléctrica en el Valle de México, y el gas en los Estados norteros, implican inversiones considerables que hay que pagar como derechos al municipio o a las empresas concesionadas, también inciden en el precio del suelo.

En el Estado de México, los reglamentos y programas de los municipios metropolitanos, condicionan el otorgamiento de las licencias y permisos de fraccionamiento y conjuntos habitacionales, a la construcción del equipamiento urbano de educación, comercial y de vigilancia, al otorgamiento de los permisos.

Los principales organismos de vivienda (ONAVIS) condicionan el otorgamiento de créditos a la existencia de un acceso pavimentado al fraccionamiento. Los municipios como consecuencia solicitan la construcción de esos caminos, que beneficia no solamente a los futuros habitantes del fraccionamiento, sino adicionalmente a todos los terrenos colindantes con la calle pavimentada por el fraccionador, con la consecuente plusvalía para todas las propiedades en la zona de influencia, que es capitalizado por actores externos.

Adicionalmente a estos factores que inciden para integrar el precio del lote por edificar, se han mencionado los factores económicos que afectan a los inmuebles en general que son la renta, la plusvalía, el valor inicial o anterior de la propiedad que podría contener algunos de los factores ya mencionados y la situación financiera del momento, (inflación, tasas de interés, créditos hipotecarios).

2.3.- El precio en las colonias populares.

El precio del terreno que ocupa una vivienda en una colonia popular, tiene una lógica de integración peculiar, ya que los factores de producción son diferentes, los costos son erogados en plazos sucesivos y por distintos organismos.

El suelo tiene como costos de producción solamente el “enganche” la introducción legal o ilegal de la energía eléctrica, éstos son erogados por el posesionario del suelo ya que el vendedor o promotor de la colonia no adquiere en ese sentido ningún compromiso. Con ese mínimo costo, se inicia el proceso de poblamiento.

El precio de adquisición de un lote esta determinado por otros factores y necesidades diferentes: no tiene gastos financieros ya que el vendedor le otorga plazos razonables para el pago; no eroga en infraestructura ya que el municipio o la Cía. de electricidad, le dotará la energía eléctrica. El costo del agua y el transporte no se cargan al precio del terreno, lo eroga la familia en sus gastos de sobrevivencia diaria.

El precio del suelo está determinado por la necesidad de uso del adquiriente y el estimado por el agente o propietario del predio de acuerdo a la situación socioeconómica de sus clientes. Los fraccionadores informales conocen el proceso para fijar los precios de venta, suficientemente flexibles para adaptarse a las necesidades del cliente en tiempo, condiciones del pago y hasta en el precio de venta. El precio máximo de \$ 136.00 que se investigó en Aguascalientes en 1996 de los fraccionamientos informales privados compite con el precio de \$ 138.00 que se registró en el mercado informal ejidal con servicios. (Jiménez,2000).

Un factor más que interviene en la determinación del precio en el mercado popular (Informal) es la regularización que realiza Corett, ya que el precio máximo alcanzo los \$ 358.00, y que es el precio más caro que se detectó investigación. La expectativa de la regularización de la propiedad genera una plusvalía excesiva en los precios.

Otro agente importante en el mercado informal del suelo es el ejidatario, del que en la investigación realizada por Jiménez, encuentra las siguientes características:

- a. Los precios se fijan tomando en cuenta la situación económica de sus clientes.
- b. La negociación directa con los compradores les permite considerar sus necesidades
- c. Considera factores del mercado como la ubicación y la obtención de los permisos, con lo cual ajustan precios.

En el estudio realizado por Jiménez (2000), efectúa un análisis comparativo de los precios del suelo en ambos segmentos del mercado y de sus tendencias generales. Se revisa las diferencias entre los precios de suelo con servicios en diferentes segmentos del mercado formal y por último se analiza la influencia de la intervención del sector público y de dos fraccionadores del suelo. La autora encuentra características que son peculiares en esta ciudad pero que tienen situaciones económicas y políticas similares a las siguientes:

- a. Se presentan la tendencia generalizada de los precios a la alza en el mercado formal de la capital y en los municipios. Posteriormente se muestra la tendencia general de los precios a mantenerse estables en el mercado informal en la capital y a la baja en los municipios.
- b. Una diferencia clara entre los diversos segmentos del mercado aunque existan traslapes: más altos en la capital más bajos en los municipio.

- c. El precio del suelo presenta variaciones cíclicas y estas afectan más al mercado formal que el informal. Cada crisis económica bajan los precios del suelo del segmento formal. El segmento informal absorbe mejor los cambios macroeconómicos.

2.4. Comportamiento de los precios después de 1992.

El mercado del suelo, en México tuvo a partir de 1992 un cambio importante en la conformación de la oferta. La posibilidad de que la propiedad ejidal se pueda incorporar con el simple consentimiento de los ejidatarios, al mercado formal del suelo, trasforma el concepto de propiedad social que había impedido una oferta licita del suelo urbano, limitando la compra-venta legal y la administración adecuada y eficiente de la renta, la constitución de hipotecas y el desarrollo urbano

La condición estipulada en la Ley Agraria respecto al precio y el pago a valor de mercado de la tierra expropiada o que se incorpore al dominio pleno, ha propiciado que el suelo para la población de menores ingresos se aleje aún más de su capacidad real de compra, ya que el precio se incrementa más por la expectativa y la especulación del futuro.

El valor del suelo que para Topalov (1979), “Sería un precio de un bien sin valor y que para la situación jurídica anterior del suelo ejidal era un “bien sin precio y sin valor” ahora se ha transformado en una mercancía cuyo valor de uso, no esta definida solamente por la demanda, sino por el valor de cambio que le otorga la misma demanda.

Así la oportunidad de adquirir suelo ejidal o comunal a precios accesibles para la población de menores ingresos como sucedió en los estados de Sonora, Tamaulipas, Hidalgo, Yucatán y principalmente en Aguascalientes donde los asentamientos irregulares desde 1980 se han llevado a cabo con “tranquilidad” y de los cuales se ha investigado que hacen mas atractivo el mercado informal del suelo, según lo menciona Jiménez (2000), por ser una oferta mas flexible en las condiciones de pago, tener un precio menor que el mercado formal y ofrecer mayor superficie de lotes. O en el caso de la investigación realizada en 1984 en el Estado de México y que refiere Iracheta: “En términos estrictamente económicos este mercado ofrece un producto que es masivamente demandado si bien de muy poca calidad y al margen de las normas de planeación urbana. Este producto es en teoría de menor precio que las operaciones que ofrece el mercado legal, y por ello es ampliamente demandado “.

Existe sin embargo información de 1998 Smolka (2000) que contradice lo anterior, es el caso de suelo irregular que muchas veces tienen precios mas elevados comparativamente con terrenos en los que empresarios y autoridades, ofrecen suelo con servicios mínimos para estos estratos sociales dentro de márgenes comerciales en municipios metropolitanos del Estado de México y menciona en síntesis: la población de menores recursos llega a pagar el doble por obtener un lote familiar dentro del mercado irregular e ilegal, que lo que pagaría adquiriendo un pedazo de tierra ejidal directamente (Tierra certificada por el gobierno federal por el programa PROCEDE) y que solo requieran el dominio pleno para proceder a venderlos como propiedad privada legal.

Smolka (2000), realiza una comparación entre el suelo periférico servido de ciudades Norteamericanas y de México y concluye que: “El precio del suelo en México es mayor, sin tener la misma calidad de servicios”.

En Aguascalientes, según los casos presentados por Jiménez (2000) menciona que el incremento en los precios del suelo se ha registrado sobre todo en terrenos ejidales que gozan de ubicación estratégica con respecto a la mancha urbana. Se analizan dos casos; el Ejido “Pocitos”; donde se vendieron 163 Has. (la tercera parte de la superficie) en tres etapas a demandantes diferentes; a un fraccionador particular a \$ 32.90 m². en 1993. A personas de escasos recursos a \$ 81.50 m². lotes irregulares con una superficie de 8 Has. y por ultimo a un Tecnológico de Estudios Superiores a \$ 26.20 m². una superficie de 27 Has. con intervención del Gobierno del Estado.

El segundo caso es el Ejido "Ojo Caliente"; con uso de suelo habitacional permitido, fue comercializado a precios mas altos y principalmente para ofertar suelo barato y vivienda de interés social. El IVEA compro en 1996 a \$88.40 para insertarse en el mercado formal. Los ejidatarios contaban para entonces con experiencia, organización, ya habían obtenido el dominio pleno y el ejido contaba con el uso de suelo permitido por el Programa Parcial.

Así los ejidatarios lograron incrementar el precio del suelo y por lo tanto ya no venderán las tierras a personas de escasos recursos.

También hay ejidatarios con una visión comercial, con tierras que no tienen potencial para obtener el uso del suelo y por lo tanto lo comercializaron en el mercado informal, y la que vendieron para otros usos lo hicieron a precios mayores.

Otro ejemplo es el Ejido Tepezalá de tierras inadecuadas para el uso agrícola, por lo que se vendió a la cementera Cruz Azul, con la intervención del gobierno estatal a un precio tres veces superior a lo solicitado por los ejidatarios; la operación se realizo con la intervención del Sector Agrario, pero con la participación del Sector Privado y los Ejidatarios.

En la investigación sobre la oferta de suelo para la vivienda popular y social, que se realizó en las ciudades de San Cristóbal de las Casas, Chis. y Tijuana, Baja California Norte dos ciudades extremas en la geografía del País y en la economía de la población y semejantes en la dinámica demográfica, con respecto a las características del mercado del suelo habitacional los autores Solís y González (2005) reportan lo siguiente:

Con una tasa anual de crecimiento de la población menor al 4.5%, se requieren 8,800 has anuales. El 70% de los asentamientos actuales en Tijuana son irregulares. Existe una reserva territorial institucional, para 25 años de crecimiento. El precio de la tierra en breña fluctúa entre \$90 y \$120 m2. Existe una oferta pública de lotes de 169m2 con urbanización progresiva.

En los fraccionamientos visitados el precio promedio es de \$293 m2 y la dimensión de 238 m2 por lo que son inaccesibles para el 45% de la población de menores ingresos. La empresa promotora URBI, adquirió una superficie de 15,000 has. a un precio de \$11 por metro cuadrado (para una producción de 750,000 viviendas, para un crecimiento del 300% del inventario actual, con una densidad de 50 viv/ha).

En el otro extremo de la República las autoras analizaron en San Cristóbal, que se requiere de 33 Has. anuales para ubicar el crecimiento de la población a una tasa del 4.5%. No existe reserva territorial, ni oferta regular de lotes. En los asentamientos visitados se adquieren lotes sin servicios de 185m2 a un costo de \$82.20 por m2., con un precio total de \$15,000, que los hace inaccesibles al 30% de la PEA. La oferta de VIVAH para estos lotes y viviendas tiene poco éxito ya que no pueden aportar el enganche requerido ni la documentación solicitada.

En el estudio realizado por la UAM-Xochimilco (2004) en 7 zonas ubicadas en el Distrito Federal, Edo. de México y Veracruz; en el año 2004, se reportan los resultados respecto al precio del terreno son características para vivienda en las colonias populares; encontrando que el 84% de los casos fue menor a \$10,000.

La pregunta realizada en la encuesta aplicada fue: Con cuantos metros cuadrados contaba el terreno de esta vivienda cuando la empezó a habitar. La respuesta del 45% de los entrevistados, iniciaron el poblamiento con terrenos de una superficie mayor a 100 m2 y menor a 500 m2 y el 35% ocupó un lote de 76 a 100 m2. La superficie promedio es de 122 m2.

Los resultados del estudio no reportan el precio del terreno por la superficie adquirida, por lo cual no es factible definir para cada grupo el precio unitario, sin embargo un cociente total de la superficie aproximada de los 1,114 casos encuestados para el área lotificada entre el precio total promedio, resulta

un precio unitario de \$59.00 por metro cuadrado. (No se precisa el año en que se fija el precio de la compra)

En el análisis comparativo que realiza Jiménez (2000) de los diversos segmentos del mercado formal e informal del suelo, se muestran las tendencias generales, se revisan las variaciones entre la oferta del suelo con o sin servicios, la fuerza de la intervención del sector público y por último define las características de los fraccionadores del suelo. Durante el periodo de 21 años que investiga identifica tres características:

I. Se presenta dos tendencias generalizadas de los precios: a incrementarse en el mercado formal de la capital y de los municipios. Y a mantenerse más o menos estables en el mercado informal de la capital, y a la baja en los municipios.

II. Una diferenciación clara entre los diversos segmentos del mercado aunque existan traslapes. Se encontró que los precios más altos se registraron en la capital y los más bajos en los municipios, lo cual aplica a los dos mercados. En la capital no existen traslapes de precios entre el mercado formal y el informal.

III. El precio del suelo presenta variaciones cíclicas y estas afectan más al mercado formal que al informal. Los cambios en el mercado formal están apegados a los cambios macroeconómicos. Cada crisis económica viene acompañada de una baja en los precios del suelo, por la vinculación con el financiamiento bancario. El precio en el mercado informal se debió principalmente a la combinación de una inflación alta, una disminución de la capacidad de compra y el incremento del desempleo.

En la comparación de precios en el año de 1996 entre los distintos segmentos del suelo para vivienda en la capital, se encuentra que el precio del mercado informal con servicios era de \$138.00, el que ofertó el IVEA sin subsidio a un precio de \$274.00 y el tipo popular que se vendió en el mercado formal fue a un precio de \$ 328.00. La variación entre el suelo informal y el institucional representa el doble del valor, lo que precisa la preferencia por su adquisición.

Si se compara el precio del suelo con servicios en el mercado informal y el que oferta el IVEA de \$164.00, con subsidio de \$110.00 por m². , aún así resulta superior en \$26.00 por m². con lo cual se concluye que la producción del suelo institucional, resulta más oneroso que el informal y que el subsidio otorgado por el Gobierno (equivalente casi al precio del suelo informal) no vuelve competitivo el suelo institucional ya que el ofertado por los fraccionadores particulares es 238% más caro que el informal.

Aunque la diferencia del precio de suelo informal del institucional subsidiado es del 19% y puede ser accesible a la población de escasos recursos, no todas los demandantes cumplen los requisitos solicitados por lo cual quedan excluidos.

Su análisis concluye que: “el mercado informal (con o sin servicios) si ofrece alternativas de suelo con servicios a más bajo precio que el suelo subsidiado que ofrece el Gobierno y el sector inmobiliario”.

3. LA DENSIDAD DE POBLACION Y DE CONSTRUCCION.

La densidad de población y de construcción como índice que mide el volumen de población o de viviendas con respecto al territorio, se debe considerar en el análisis de la oferta y uso del suelo. En primer lugar como resultado de la aplicación de los planes de desarrollo urbano que proponen y zonifican las ciudades o como resultado de las colonias populares (los asentamientos irregulares no planificados), que poblan las áreas urbanas sin acatar ninguna reglamentación.

La densidad es un índice sumamente dinámico relacionado con variables externas que no responden a la planeación de una ciudad porque los índices de ocupación, de hacinamiento, de habitaciones por vivienda, la edad de la población y del asentamiento, el uso del suelo, el COS y el CUS

predominante en la zona, el tamaño y el tipo de familia, la cultura de habitar, entre otros; generan una gama muy amplia de valores en las zonas de colonias populares, que tienden a homogenizarse y estabilizarse en las áreas planificadas o de asentamientos regulares.

En las zonas de invasión se presenta un proceso identificado y estudiado por varios autores (Dulci, Cortés, Montaña, Bazan) que se inicia con densidades muy bajas y que paulatinamente se va incrementando por el desdoblamiento familiar en el mismo lote, el aumento ilegal del área de construcción ó la subdivisión del predio para construcción de vecindades, entre otros procesos, que conducen a cifras tan altas como los más densos conjuntos habitacionales: Colonia Buenos Aires. 750 h/Ha. (Bazan, 1978), La Casa Blanca. 796 h/Ha. (Lewis) y Nonoalco-Tlatelolco. 711 h/Ha. (Larrosa).

En el estudio realizado por Mercado (2001) se reportan las tendencias ocurridas en las ciudades que integran el SUN, en el cual se observa que en la ZMCM a partir de 1900 se incrementa la densidad hasta alcanzar un máximo de 135 h/Ha., en 1950 y a partir de esa década va decreciendo hasta llegar a 111 hab./Ha. en el año 2000. La población se incrementa menos que la superficie ocupada.

Para las Áreas Metropolitanas (Guadalajara, Monterrey y Puebla) describe un proceso definido por una tendencia ascendente durante todo el siglo pasado que se inicia en 94 h/Ha., en el año de 1900 y arriba a finales del siglo con 121 h/Ha. (crece un 29%). La población se incrementa más que la superficie ocupada.

En cuanto a los patrones de las Ciudades Medias (28 ciudades muestreadas), el comportamiento de la tendencia fue ascendente iniciado en 1900 con 71 h/Ha. Para alcanzar su máximo en 1970 con una densidad de 87 h/Ha. (crece un 22%), a partir de esa década se presenta un declive muy acelerado hasta alcanzar un mínimo de 24 hab./ha. Y llegar al año 2000 con 35 h/ha.

Se observa que en la ZMCM (Megalópolis) la tendencia es a disminuir la densidad de población. Las Ciudades Medias tienden a crecer con mayor eficiencia y en ellas se percibe una tendencia posterior a decrecer y además en forma errática, lo cual aparentemente las sitúa como ineficientes por su baja densidad, que podría incluso propiciar deseconomías urbanas.

En el estudio presentado por la SEDESOL y el Colegio Mexiquense, en el año 2003, denominado "Proyecto de políticas e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda", y para traducir la demanda de vivienda en demanda de suelo, en el caso de poblamiento formal y considerando las tendencias del modelo de alta densidad para la vivienda baja "se propusieron las densidades como resultado del incremento del costo del suelo en breña y las limitaciones del poder adquisitivo de las mayorías".

Se supone para el año 2020 se reduce el tamaño del lote unifamiliar para la vivienda básica y social y se vuelve predominante la vivienda económica, media y residencial en altura".

IV.- La densidad de suelo para "el mercado informal" es notablemente mayor que para el "mercado formal" y en ello influye la tendencia sostenida de disminución del empleo formal y el incremento del informal. Así como el fomento del lote tipo considerado para dimensionar la demanda del suelo en el mercado informal, significativamente mayor que los tamaños considerados en el mercado formal.

En el análisis de la evolución de una ciudad media como lo es Aguascalientes, realizado por Bassols (1977) el proceso muestra una tendencia hacia la disminución de la densidad, ya que en 1970 tenía un valor de 72.4 hab/Ha y en 1990, disminuye a 66.6 hab/Ha.

La oferta de reservas territoriales que se presentó en Aguascalientes el período de 1975 a 1986 representó el 76% de la superficie de los fraccionamientos autorizados con lo cual se generó oferta excedente de suelo y se propició la especulación, creando vacíos intraurbanos que se estiman en el 20%, de la superficie, provocando que la densidad disminuya en 1990.

Proceso que corrobora Orozco (1995) menciona que: “algunos estudios independientes de 1987 han demostrado que el déficit de vivienda se sobreestimo”. En los fraccionamientos como “Ojo Caliente” y “Ciudad Morelos” se pudo detectar grados de desocupación del 35%.

El IMPLAN (2004). en el estudio que realiza para detectar el comportamiento en los Ageb’s que componen la ciudad y el municipio / mencionan que: respecto al comportamiento de la densidad en el municipio de Aguascalientes se observa un ligero decremento. Ya que en 1990 se observo en los Ageb’s urbanos una densidad media de 84.67 hab/Ha. Y para el año 2000, la densidad se redujo a 84.41 hab/Ha. La superficie ha crecido, entonces a una velocidad un poco mayor a la del crecimiento de la población, en la década considerada.

En el estudio presentado por Greene (2003) en septiembre del año 2003, en CONAFOVI , y como parte del método propuesto para estimar los requerimientos de suelo urbano, utiliza el “Modelo de Curva de tendencia Logarítmica” para las diferentes dimensiones de las ciudades de México, en donde se plantea una densidad creciente en correlación con el tamaño de la ciudad, dimensionado por el número de habitantes, para las ciudades de 50 mil habitantes considera una densidad de 40 Viv./Ha en el caso de las ciudades de 200,000 habitantes, utiliza 70 Viv./Ha y para el tamaño máximo ó sea una Megalópolis como la Cd. de México una densidad de 150 Viv./Ha.

Como parte del método aplicado y para cuantificar el suelo requerido por los diferentes estratos definidos por su ingreso económico plantea las densidades siguientes:

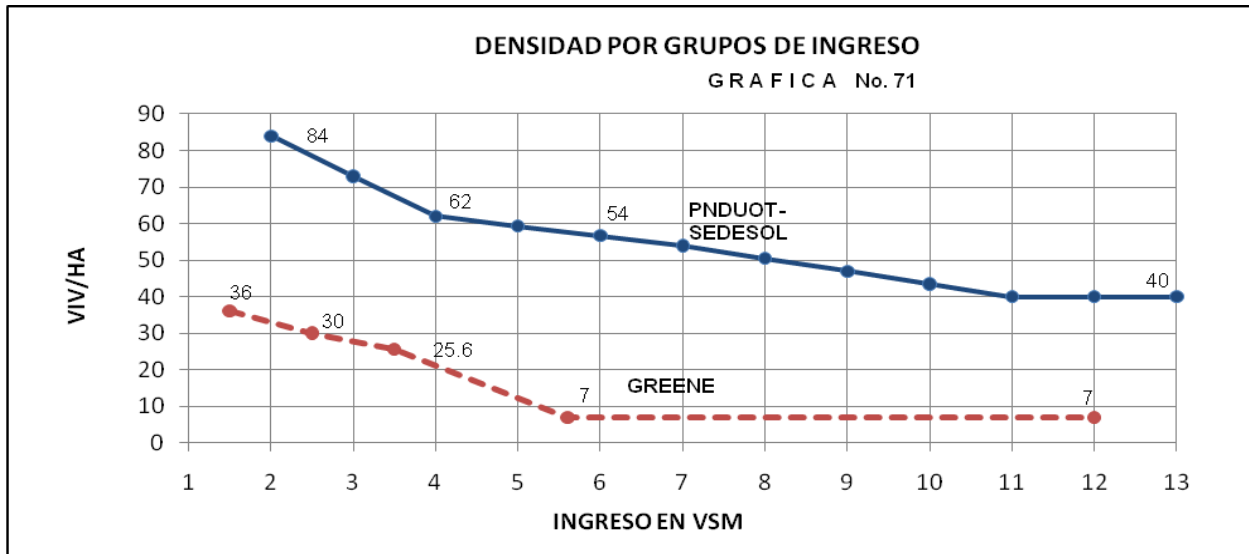
DENSIDADES PROPUESTAS POR EL DR. FERNANDO GREENE					
Cuadro No. 701					
INGRESO	V.S.M.	%FAMILIAS	DENSIDAD VIV/HA	%	SUPERFICIE LOTE
ALTO	+5	3.0	7.0	11	900
MEDIO ALTO	+3	5.1	25.6	13	275
MEDIO	+2	25.5	30.0	17	233
BAJO	+1	66.4	36.0	48	180

A partir de estas densidades de construcción, y considerando un coeficiente de 4.3 habitantes por vivienda , calcula la superficie necesaria de suelo para el crecimiento de las ciudades al año 2025.

En el documento presentado por la SEDESOL y el Colegio Mexiquense (2004) se plantean las siguientes premisas o hipótesis:

I.- “Para traducir la demanda de vivienda en demanda de suelo, en el caso de poblamiento formal, es necesario considerar las variaciones que en el tiempo habrán de tener las demandas de suelo para los diferentes tipos de vivienda.

II. “Se supone que en el periodo 2000-2020, se reduce el tamaño del lote unifamiliar para la vivienda básica y social. Avanzando hacia el modelo que comienza a imponerse en Latinoamérica de vivienda de alta densidad con lotes o indivisos de hasta 24 m2. Y se vuelve predominante la vivienda económica y media residencial en altura.



Fuentes: Dr. Fernando Greene.
PNDUOT-Sedesol – Col. Mexiquense

III. Para el caso de la demanda insolvente se consideró la evolución histórica de la regularización CORETT, en tamaños de lote y la densidad en lotes/Ha. Que se han venido reduciendo de 450 m² a superficies del orden de 200 m² (SEDESOL, Col. de México, 2003), considerando un 70% del área total expropiada (PUEC, 2000). Para estimar los requerimientos futuros de suelo en el mercado informal donde se viene dando un fenómeno de densificación. A partir del año 2000 con una densidad de 39 lotes/Ha y que al año 2020 alcanzaría 50 lotes/Ha. Disminuye el tamaño del lote de 180 m² a una superficie de 140 m² (Cuadro No.715).

Otro estudio que observa esa tendencia es el realizado por Delgado (2000) en el cual se menciona que: “dentro de una perspectiva de largo plazo del comportamiento de las densidades de nuestra ciudad, dos de sus rasgos más relevantes son: lejos de ser constantes muestran fluctuaciones, muchas veces drásticas, de elevación y dimensión, y en segundo término manifiestan una caída tendencial antes que una densificación general”.

Advierte también una correspondencia entre las etapas de metropolización y una disminución notable de la densidad interior en las ciudades. La densidad de 1990 de 120 hab./Ha. es similar a la que forma la ciudad a mediados de los años cuarenta.

Estas fluctuaciones de la densidad total fueron observadas por Connolly (1998) que al respecto mencionó que: “por la incorporación de suelo ejidal agrícola así como factores políticos y económicos, la densificación se presenta en los contornos intermedios de la ciudad de una manera selectiva”. En el caso de municipios metropolitanos del Estado de México, se observa la misma tendencia como en el caso de “Chimalhuacán que en 1980 tenía una densidad de 30 Viv./Ha y una década después había disminuido a 22 Viv./Ha

Habría que revisar posteriormente lo que sucederá con la evolución de las metrópolis hacia megalópolis y de las urbes a metrópolis. La eficiencia permanecerá o se deberán proponer las políticas adecuadas para conservar las características de la densidad en otras dimensiones espaciales y de población.

La SEDESOL ha utilizado en diferentes estudios una densidad de 60 viv./Ha., para dimensionar las necesidades de suelo, como promedio nacional (PSV, 2001).

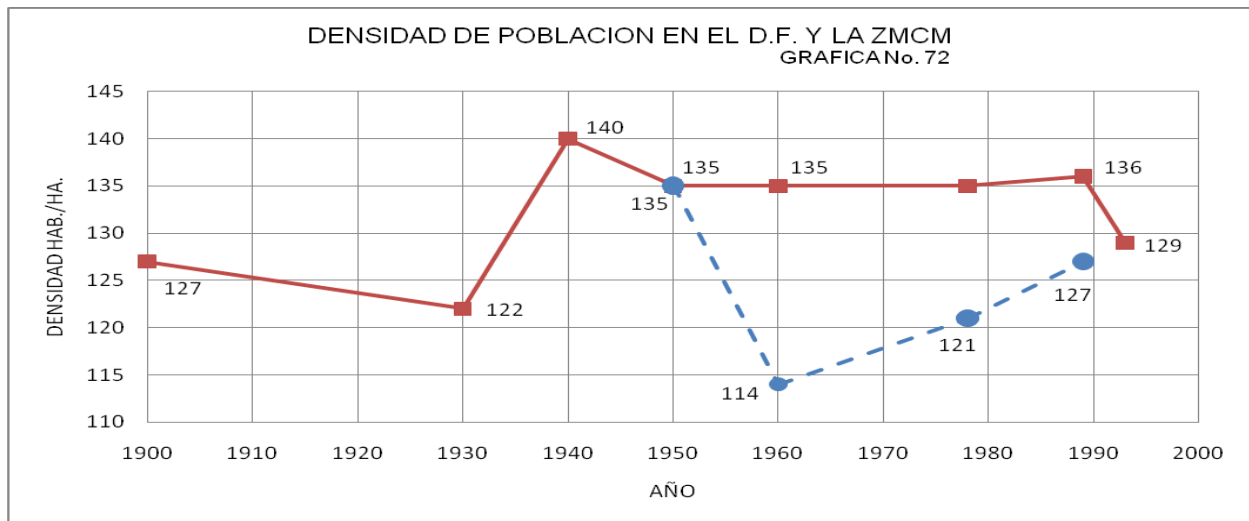
En el Distrito Federal la dinámica de la densidad media bruta de población se comporta según se menciona en el PGDU (2005), con la dinámica siguientes: “En el siglo XIX la ciudad se extendía en una superficie de 1,076 Has. ocupada por 137,000 habitantes, alcanzando una densidad promedio de 127 hab/Ha. Para 1930 la densidad baja a 122 hab/Ha. Al crecer la superficie hacia el Este y Oeste. Para volver a incrementarse en 1940 alcanzando una cifra de 140 hab/Ha. En 1950 la superficie urbana de la Ciudad de México excedió el límite norte del D. F. disminuyendo la densidad a 135 hab/Ha. En la siguiente década la Ciudad desbordó sus límites, incorporando otros municipios del Estado de México, para una extensión urbana total de la metrópoli de 47,070 Has a la cual se sumaron las Delegaciones de Iztapalapa, Iztacalco, Tlalpan y Xochimilco, lo cual ocasionó que bajara la densidad a 114 hab/Ha. (Gráfica No. 72)

La Ciudad de México permanece durante las siguientes décadas con una densidad de 135 hab/Ha sin embargo el crecimiento tanto de la población como de la superficie de los municipios del A.M.C.M. del Estado de México continuaron con una dinámica mas acelerada y con una densidad promedio de 104 hab/Ha, con lo cual la densidad del A.M.C.M. disminuyó a 121 hab/Ha.

Para 1995 se estima que la superficie de la Ciudad asciende a 135,576 Has. con una densidad media de 129 hab/Ha. Y los municipios conurbados incrementaron su participación alcanzando a registrar el 50.4% de la población total y 51% de la superficie urbana con una densidad media de 127 hab/Ha.

La dinámica de la densidad en el caso de la Ciudad de México y de la Z.M.C.M., durante el siglo pasado fue un proceso variable que no obedeció a una lógica de crecimiento de la población o de la superficie urbana; ya que el proceso de metropolización con la incorporación de municipios del Estado de México a la Ciudad Distrito Federal, en el periodo de los 70` s. la conurbación de delegaciones del mismo D.F. con características de densidad y dinámicas poblacionales diferentes fueron provocando variaciones en el comportamiento tendencial de la densidad resultante.

Sin embargo se observan tres tendencias, la primera que la Z.M.C.M. esta constituyéndose con una densidad a finales del siglo igual a la densidad de inicio del siglo. La segunda, que la Ciudad de México tiene una tendencia a disminuir la densidad conforme se expande hacia las delegaciones del Sur de su territorio y una tercera es que los municipios del Estado de México tienden a incrementar la densidad de población hacia cifras similares a la Ciudad de México.



FUENTE: Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.

En el PNDUOT (2001) se describen las densidades observadas en el SUN, “que confirma la naturaleza acumulativa del fenómeno de urbanización y la mayor competencia por los espacios centrales, al pasar de una densidad media de 95 hab/Ha. para localidades de mas de 500 mil habitantes a 67 hab/Ha. en ciudades de 100 a 500 mil habitantes y a 45 hab/Ha. en localidades de 15 a 100 mil habitantes. En el SUN la densidad media ponderada es de 77 hab/Ha.

También se menciona que “para estimar la superficie requerida, para este grupo de población (5 vsm), se consideró una densidad media bruta de 58 viv./Ha., calculo que resulta de aplicar las disposiciones locales en materia de fraccionamientos y de conjuntos habitacionales, áreas de donación, vialidad y dimensionamiento de lotes”.

Con lo anterior se confirma lo observado, que para México la densidad de construcción de vivienda bruta, tiene comportamientos variables que están influidos por diversos factores directamente correlacionados con los siguientes aspectos:

- a.- Tipología de fraccionamientos autorizados.
- b.- Participación de los asentamientos ilegales.(colonia populares)
- c.- Etapa de desarrollo de la ciudad.
- d.- Política de oferta de suelo.
- e.- Edad de la Ciudad o Metrópoli.

Considerando los diversos análisis de la densidad y la dinámica del comportamiento observado, y el momento histórico de la Ciudad. Lo deseable para desarrollar las hipótesis del presente trabajo sería que en una revisión de normas de los fraccionamientos y regulando los asentamientos ilegales, se tendiera a incrementar la densificación de las áreas urbanas perimetrales y a mantener la densidad de las zonas intermedia y en los cambios de usos de las zonas centrales. Una política fiscal que permita la densificación vertical de las zonas habitacionales en función de las necesidades de un país con ciudades mas sanas, competitivas, eficientes y con economías equilibradas. Para lo cual se propone las densidades de proyectos siguientes, para las colonias, fraccionamientos y conjuntos que integrarán las áreas habitacionales de nuestras futuras ciudades.

DENSIDADES PROPUESTAS PARA LAS HIPOTESIS CUADRO No. 702.										
TIPO DE VIVIENDA / DE CIUDAD	DISTRITO FEDERAL		MEGALOPOLIS		METROPOLIS		URBES		CIUDADES	
BASICA POPULAR	120	150	60	120	60	120	50	110	40	80
SOCIAL	160	240	80	140	80	120	65	80	50	60
ECONOMICA	160	240	110	160	90	140	85	120	60	80
MEDIA MEDIA ALTA	30	500	60	60	40	55	40	55	30	40
RESIDENCIAL										

4. REGLAMENTOS Y NORMAS DE FRACCIONAMIENTO.

El proceso de edificación se regula a través de más de 100 reglamentos de construcción y de urbanización, municipales y estatales, que presentan una variación importante en cuanto a las dimensiones de los lotes para la vivienda de “interés social” o la tipología permitida.

La dimensión de los lotes varía en el frente desde el mínimo determinado en el Estado de Zacatecas hasta el máximo que se presenta en Morelos, Guerrero y Oaxaca, (de clima cálido-seco). En cuanto a la profundidad varía desde el mínimo de 13 m. que solicita Coahuila hasta el máximo que establecen en Chihuahua, Sonora y Yucatán.

En cuanto a la superficie total del lote (sin considerar restricciones), las mayores se solicitan en los Estados de Oaxaca 128 m². y Yucatán 126 m². La superficie más frecuente de 90 m²., esta normada en 9 Estados localizados en toda la República. La superficie que aparece en segundo lugar de frecuencia y dimensión es el lote de 120m², que se solicitan en 8 Estados, que se localizan desde Quintana Roo hasta Baja California.

En cuatro Estados y el Distrito Federal, no existe una norma específica de dimensión de los lotes y la densidad se regula directamente por los coeficientes de utilización y ocupación del suelo, además de las densidades máximas permitidas.

La superficie lotificable para vivienda, representa en promedio el 60% del uso del suelo habitacional. De acuerdo a las variaciones de las dimensiones de lotes que fluctúan en un 59%, se obtiene una densidad en los fraccionamientos con parámetros que tienen un margen amplio en la República. Y que no obedecen a variables que pudieran ser determinantes. Como el clima, el precio del terreno, la cultura habitacional o las necesidades antropométricas de la demanda, lo cual se comprueba al analizar la dimensión mínima de los locales que componen la vivienda.

En los reglamentos de fraccionamientos, las áreas de donación y equipamiento varían de una entidad a otra con características ecológicas similares. Los requerimientos de equipamiento urbano e infraestructura no están reglamentados, aplicándose de manera discrecional en cada municipio. La carencia de recursos económicos de los municipios, ha creado una contribución no reglamentada de que los desarrollos habitacionales o industriales deben construir parte de la infraestructura municipal, con el consiguiente encarecimiento de los proyectos.

Aunque conceptualmente debería ser el tipo de fraccionamiento que contenga el lote de características y precio adecuado para la población de ingresos menores a 3 v.s.m. En pocas entidades y municipios existe el fraccionamiento popular o progresivo, por ejemplo en el Edo. De México, Baja California Norte y Aguascalientes. En Tijuana se han construido estos fraccionamientos, y en el Estado de México aunque están autorizados no se construyen, recientemente en Aguascalientes se autorizó el fraccionamiento progresivo.

En los estudios realizados por Jiménez 2000 y Ortiz 1998, se ha concluido que una oferta de suelo semiurbanizado o progresivo con sistemas de financiamiento y esquemas de pago similares a las invasiones, son aceptadas por las familias de menores ingresos. Paradójicamente estos fraccionamientos en la práctica no se promueven ni se construyen. Las autoridades argumentan que no pueden fomentar estas congregaciones que pudieran transformarse en “barrios politizados”. Diversos casos estudiados por Montaña y Schteingart, contradicen ese paradigma.

5. REGISTRO Y CONTROL DE PROPIEDAD.

Para administrar los mandatos establecidos en el Art. 115 Constitucional los Estados , los Municipios cuentan con las oficinas de Catastro y el Registro Público de la Propiedad.

Las oficinas de catastro han permanecido rezagadas para llevar a cabo eficientemente sus funciones lo cual se refleja en los bajos índices de recaudación nacional del impuesto predial, que en el año de 1987 representaba el 0.07% del PIB contra el 2% que obtienen otros países con desarrollo similar. (Soberanes, 1993).

Como acción complementaria a las transformaciones de la Constitución en 1992 para el suelo ejidal y comunal, se crean los programas de modernización catastral y del Registro Público de la

Propiedad, con objeto de proporcionar a los Municipios mayores recursos, aumentando el número de contribuyentes.

La implementación de estos programas, consistió en capacitar a los funcionarios municipales, sistematizar la información y establecer el sistema de apoyo a la valorización y gestión catastral. Después de 5 años se lograron incorporar 34 proyectos en 31 Estados del país y sistematizar la información de 10.7 millones de predios en 658 Municipios (SEDESOL).

En el PNDUOT 2000 se menciona que “a la fecha los procesos de modernización de catastros y Registro Público de la Propiedad y el Comercio presentan avances desiguales en el país. En materia catastral solo el 23% de los Estados cuenta con una legislación catastral actualizada, y en el 50% de ellos se ha consolidado la integración de la información cartográfica y estadística. La modernización de los registros públicos, muestra avances significativos sólo en Baja California y Jalisco. El Estado de Sonora además cuenta con el único Instituto Regional y Catastral del País. A partir del año 2000, de acuerdo con las últimas reformas los catastros han de ser transferidos a los Municipios y en el caso de zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas, deberán adoptarse acciones complementarias que permitan instrumentar sistemas tributarios y recaudatorios de carácter intermunicipal.

Para complementar este diagnóstico Leal (2003), menciona que “en la actualidad 80% de los registros públicos de la propiedad enfrentan grandes carencias”. Esta situación se refleja, en la baja recaudación que obtienen los municipios en la administración del suelo.

El sistema de hipotecas igualmente se limita, por las carencias ya mencionadas y por el alto grado de irregularidad en la tenencia de la tierra. Estos fenómenos correlacionados determinan el escaso financiamiento para la construcción de infraestructura y posteriormente para la vivienda.

6. LOS IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TRANSFERENCIAS.

Tal como lo establece el Art. 115 Constitucional, el municipio es el responsable de administrar libremente su hacienda, al establecer que los municipios: “Percibirán las contribuciones que establezcan los estados, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; así como los que tengan por base el cambio de los inmuebles”.

En términos generales de acuerdo a un análisis de las leyes de ingreso municipales (CEREDEN, 1993), los parámetros para fijar la base de los diversos impuestos municipales son entre otros: La propiedad inmobiliaria, los fraccionamientos y la división de la propiedad, la consolidación, traslación y mejora de propiedad inmobiliaria, el cambio en el uso y valor de los inmuebles y tasas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

En la investigación que realizaron Eibenshutz Y Kunz (2001), mencionan: “que los instrumentos fiscales deben apoyar la planeación urbana y la política de suelo urbano, puesto que es el manejo de suelo la clave para enfrentar las necesidades del desarrollo urbano. Los instrumentos fiscales entonces, tienen como objetivo modificar la lógica económica, incrementando los costos ó aumentando los beneficios”. Y en cuanto a la formación y aprobación de la ganancia que genera el suelo por parte de las propias actividades urbanas es donde aparece el problema y puede ser también su posible solución y se propone que el origen de los recursos que requiere la ciudad son los mismos que ha generado (López, 2004)

No obstante lo anterior, los ingresos municipales y estatales por concepto de impuestos y derechos que obtienen la mayoría de los municipios son insuficientes para sus necesidades de atención de servicios y construcción de infraestructura que requiere el mismo suelo y la posibilidad de adquisición de superficies de tierra para constituir las reservas territoriales mencionadas en el mismo Art. 115.

En el análisis efectuado por López (2004) comenta que el impuesto predial respecto al PIB nacional, muestra una mínima proporción de 0.23% en el año 2000, y como lo menciona Morales (2003) de esta cantidad la mitad la recauda el Distrito Federal.

En México existe una amplia gama de instrumentos tributarios que gravan o pretenden grabar las plusvalías del suelo y los bienes inmuebles que genera la comunidad y según lo menciona Zamorano (2003): “Sí juzgáramos el estudio de la recuperación de plusvalías de acuerdo al número de instrumentos fiscales, la gama es suficiente y adecuada para lograr ese objetivo”.

Los nueve instrumentos existentes, cubren las diversas operaciones inmobiliarias que a nivel internacional (Aguilar, 1995) se aplican y se clasifican en los siguientes rubros:

- Impuestos predial. Sobre la propiedad
- Impuesto sobre la renta o venta. Ganancias de la renta o venta
- Impuesto por la adquisición de inmuebles Grava la adquisición.
- Impuesto sobre plusvalías
- Contribución por mejoras. Sobre el incremento del valor por las obras.
- Transferencia. Traslado de derechos por aprovechamiento urbanístico
- Donación. Áreas donadas al municipio por fraccionamiento de terrenos.

De estos instrumentos se realiza una revisión de su influencia en la administración del suelo.

6.1.- Impuesto predial.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria, generalmente conocido como impuesto predial es el gravamen más común de carácter municipal. Destaca entre los gravámenes a la propiedad raíz por su condición asociada con el valor de las propiedades urbanas y como contribución para la inversión en las obras y gasto en la presentación de servicios públicos.

El impuesto predial constituye una forma de imposición directa que grava la propiedad inmobiliaria y comprende tanto al suelo como las construcciones desplantadas en él. Valor que generalmente está subvaluado y representa el más importante impuesto inmobiliario en el país, así como una fuente de ingresos propios para los municipios de mayor cuantía.

La tasa impositiva es variable en cada entidad y municipio ya que los congresos locales son los facultados para determinarla, partiendo del criterio de obtener la recaudación programada. Por lo cual el valor catastral y las tasas de recaudación son las variables que se utilizan para determinar el monto del ingreso a recaudar.

Al observarse la tendencia decreciente en la década de los ochenta motivó la instrumentación de políticas y acciones del gobierno tendientes a recuperar la caída de los tributos inmobiliarios. Entre las acciones más importantes destacaron:

- Considerar al impuesto predial como una variable de la formula que se aplica para distribuir las participaciones federales.
- La modernización de los sistemas catastrales
- La actualización de los valores catastrales
- La investigación y programas de capacitación

Es muy importante considerar como variable determinante, la regularización de la tenencia de la tierra que incide directamente en el registro y la catastración del suelo, ya que en esta década tuvo importantes resultados.

La administración de este impuesto atribuible al municipio de acuerdo a lo establecido por la Ley, también establece que: “Los municipios podrán celebrar convenios, con el Estado para que este se haga

cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones, que se explica por la multitud de municipios pequeños con insuficientes medios para operarlos”.

La Ley señala que no se limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, ni consideran excepciones, ni subsidios, en relación con las mismas, con la sola excepción de los bienes de dominio público de la Federación, Estados ó Municipios.

El método utilizado para determinar los valores catastrales es su actualización con base a la inflación “práctica que los aleja paulatinamente de los valores comerciales” y disminuye la captura de plusvalías “Objetivo que queda en tercer nivel de importancia, volviéndose el impuesto, un instrumento meramente recaudatorio, sin mayores pretensiones de política urbana, búsqueda de equidad social y de redistribución de la riqueza”. (Zamorano, 2003).

Este impuesto representó respecto al valor del PIB en el periodo del año 1993 al 2000, el 0.21% en el año 1999 hasta alcanzar un máximo del 0.28% en el año 1994. Sin embargo la tendencia desde 1980 al año 2000 es hacia un incremento constante. Y lo más importante es que esta tendencia recaudatoria es superior a la inflación permanente. “Aún cuando debe considerarse que la recaudación en cierta medida es sensible a las condiciones económicas prevalecientes en el contexto nacional en el sentido de que la reducción es la capacidad adquisitiva del dinero, derivada en cierta resistencia al pago de las contribuciones”. (López, 2004)

Su aplicación en la mayoría de las Entidades Federativas es de carácter proporcional, manejándose en algunos casos tasas diferenciales según el tipo de predio: Urbano, Rustico o Ejidal o bien según el uso o destino. No obstante tiende a ser progresivo. (Zaragoza, 1997)

En la investigación realizada por López (2004) en el periodo de 1990-2000 en 10 Municipios urbanos con características diversas de dimensión, ubicación, desarrollo y otros, encontró que: el I.P. representa el 9.78% del total de ingresos promedio por Municipio, siendo el de Atizapan, Edo. de Méx., el de mayor valor proporcional con un 20% y los de Tuxtla Gutiérrez y Aguascalientes los menores. Este último tiene el máximo índice en cuanto a la capacidad de inversión directa al aplicar la mayor recaudación del impuesto predial en obra pública, como ejemplo: Las tomas de agua potable que se construyeron en mayor cantidad en las viviendas nuevas registradas.

La mayor recaudación del impuesto predial se detectó en el municipio de Cancún Q.R. (Benito Juárez) del 94.26% (tres y media veces que el promedio) no conduce a resultados destacados en la atención de infraestructura, ni de una mayor oferta de vivienda ya que el incremento de vivienda sobre la del crecimiento de la población tiene el menor índice del grupo de Municipios y como menciona el autor: “Los resultados de mínima efectividad pueden tomarse como ejemplo de nulo efecto redistributivo y si de una política de mantenimiento de los servicios en las áreas consolidadas de la ciudad, con un efecto concentrador de la riqueza y un alto nivel de gastos administrativos de cuatro veces la inversión”.

Lo anterior se manifiesta también en el alto déficit de vivienda en 1990 ya que ostenta un 8.5% respecto al inventario censado siendo el tercero del grupo investigado.

De los impuestos locales, el más importante es el predial, representa una fracción muy baja de los ingresos públicos municipales, “el 16.6% en el mejor de los casos Quintana Roo y Nuevo León y el 1.6% en Tabasco que es el peor. En situación similar se encuentran los ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, que oscilan entre el 38.4% en Colima y el 1.7% en Tlaxcala”.

Como resultado del análisis anterior se propone una mezcla de densidad por tipo y por ciudad y variable en el tiempo hasta un 16 % , y un incremento de la densidad de un 25 % por tipo de ciudad.

En la investigación efectuada por Zamorano (2003) para el año 2000, en 12 Municipios, coincide con López, que los municipios del área metropolitana del Estado de México como: Huixquilucan, Naucalpan, Coacalco y Atizapan; son los que presentan los mayores porcentajes de ingreso por

recaudación del impuesto predial respecto al ingreso total del municipio. Además de los casos de Benito Juárez, Q.R. (Cancún) y San Pedro Garza García, en Nuevo León.

En el otro extremo sobresalen Aguascalientes, San Francisco de los Romo en Aguascalientes, Tlaxcala, Tlaxcala; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; y del Estado de México: Coyotepec y Ecatzingo; por sus bajos porcentajes. Lo que indica que en la misma Entidad, existen Municipios eficientes y deficientes en la captura del impuesto predial. Otra conclusión que se obtiene en la correlación entre el PIB y el mayor ingreso por el impuesto predial en los Municipios metropolitanos.

En municipios cuyo origen del poblamiento fue por fraccionamientos populares, como es el caso de Valle de Chalco, Solidaridad, el ingreso por habitante es de los menores (13.45).

La investigación concluye que: “El techo de recaudación parece estar dado por las características económicas de los Municipios, mientras que el piso parece imponer las cuestiones ligadas a la falta de voluntad política ó desconocimiento de las autoridades” y que en el caso de los Municipios del Estado de México con características similares denota la falla de coordinación en el manejo de los impuestos Municipales.

La situación del País en el contexto internacional según Morales (2003) se encuentra entre los países menos eficientes ya que “El impuesto predial sólo representa el 0.2% del PIB y el 1.9% de la recaudación Nacional” similar a países como Turquía, Filipinas, Zimbawe y Panamá. Desde luego lejanos a los coeficientes de los países industrializados que tienen entre el 1.5 y el 4% del PIB y en la recaudación Nacional del 4 al 12% en países como Grecia, Japón, Canadá ó E.U.

6.2.- Impuesto sobre la renta.

Representa una de las principales fuentes de ingresos del Gobierno Federal y grava prácticamente cualquier renta percibida por persona física y moral. Las ganancias generadas por la venta de inmuebles son causa de este gravamen y se incorporan al resto de las utilidades del contribuyente obtenidas para determinado periodo fiscal.

El sujeto pasivo es el vendedor del inmueble, que debe enterar el impuesto al fisco y en sus declaraciones parciales y en la declaración anual. Las tasas que se aplican en México son progresivas. A mayor renta, mayor tasa impositiva; estas van del 3 al 32%. Esta situación lo hace quizás el único instrumento de captura de plusvalía con un esquema progresivo cuanto mayor sea el incremento y el valor del terreno. Mayor será la parte de éste que recuperará el Gobierno Federal.

La base gravable del impuesto es el monto de la contraprestación obtenida menos las deducciones permitidas: costo comprobado de adquisición, inversiones en construcciones, mejoras y ampliaciones, gastos notariales, impuestos y derechos, comisiones de venta. El costo de adquisición correspondiente a la construcción (máximo el 80% del valor total del inmueble y las inversiones, deben depreciarse a razón del 3% por cada año que tenga de antigüedad, con un tope del 60% una vez depreciado, el total de deducciones se actualiza; el costo del terreno sólo se actualiza. Esto significa que la posible ganancia obtenida por la enajenación del bien se ubica más en el terreno que en la construcción.

Por otra parte, cabe hacer notar que el costo de enajenación a efectos del I.S.R., es el declarado por el contribuyente y no el establecido por un avalúo, ni el catastral ni el valor comercial por ello el I.S.R. inmobiliario es frecuentemente objeto de evasión.

El I.S.R. realiza una eficaz y equitativa captura de plusvalías. Sin embargo, los recursos que produce se quedan en manos de la federación, cuando son los gobiernos locales los que en mayor medida contribuyen a su generación (o pérdida) de ésta; el I.S.R. inmobiliario debería cederse a los municipios, o bien, eliminarlos y permitirles crear un impuesto a la plusvalía que se cause al momento de vender el inmueble.(Morales, 2000).

6.3.- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.

El I.S.A.I. es un impuesto de carácter municipal que está obligado a pagar toda persona física o moral que adquiere un inmueble. La base gravable es el valor total de inmueble y corresponde al valor que se resulte más alto entre el valor de adquisición y el valor catastral y el valor del avalúo que pudiera ser practicado por la autoridad fiscal. Es importante notar la diferencia con respecto al I.S.R., donde la renta obtenida se calcula con base en el valor la transacción; en el caso del I.S.A.I. el valor es el comercial, sea cual fuere el monto de la transacción. El I.S.A.I. se genera con cualquier tipo de adquisición: compra-venta, donación, herencia, permuta, aportación a sociedades, etc.; tanto en transferencia de propiedad, usufructo y nuda propiedad (50% del valor para cada uno de los últimos dos casos).

Si bien el objeto de este impuesto no es gravar directamente la plusvalía, sino la transferencia de dominio de los inmuebles, al calcularse sobre el valor comerciable, esto forzosamente captura un porcentaje de la plusvalía acumulada en los inmuebles. A mayor valor, mayor impuesto, por lo que la plusvalía generada sobre los inmuebles se captura parcialmente en beneficio de la comunidad local.

El impuesto se causa en el momento en que se formaliza la adquisición del inmueble. En aquellas transacciones que se hagan constar en estructura pública y que para tales efectos requieren de la intervención de un notario, éste calcula, retiene e ingresa el pago del ISAI en las oficinas recaudadoras locales. Los notarios están obligados a verificar que los avalúos se encuentren vigentes y haya sido realizado por personas morales autorizadas y peritos registrados.

Puede decirse que el I.S.A.I. es la contraparte del I.S.R.; ambos se pagan al momento de la traslación de dominio de los inmuebles. Como en pocos otros impuestos, la relación I.S.A.I. – I.S.R. provoca una situación en donde tanto el tanto el vendedor como el comprador les conviene simular que la transacción es por un monto menor al real.

6.4. Impuesto sobre plusvalía.

Como ya se menciona con esta denominación se aplica solamente en 7 Estados del país: Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa. (DELGADO, 2000)

El monto del impuesto en 6 de los 7 Estados es el resultado de dividir una parte del costo de las obras públicas, entre los predios beneficiados; los criterios de reparto varían y no se determinan claramente en las Leyes. Puesto que no puede establecerse una relación directa entre las plusvalías generadas por determinada obra, y el costo de ésta, el mal llamado impuesto a la plusvalía es en realidad una simple contribución de mejoras.

La excepción es San Luis Potosí, donde la base gravable se obtiene de la diferencia del valor catastral anterior a las obras públicas, y el valor comercial tras las obras (según avalúo realizado ex profeso). En este caso, la cantidad a recaudar no es necesariamente el costo de la obra, por lo que puede hablarse realmente de una captura de plusvalías.

En ninguno de esos ellos contempla la posibilidad de gravar las plusvalías generadas por la planeación urbana o por otras acciones realizadas por el gobierno o por la comunidad. Si bien la normatividad de SLP anterior al año 2000, daba la posibilidad de gravar la plusvalía generada por “el paso del tiempo” (rubro que concentra las plusvalías generadas por cualquier causa) un cambio reciente en la legislación eliminó esta opción, por lo que únicamente se pueden recuperar las plusvalías generadas por obras públicas.

En general se calcula a partir del costo de la obra que beneficia a las propiedades dentro de una zona de influencia y no se utiliza como freno a la especulación urbana.

En cuanto al monto de recaudación menciona que en Monterrey la captación por ese concepto fue muy reducido, del orden del 5% del impuesto inmobiliario recaudado.

6.5- Contribución por mejoras.

Es un concepto de ingreso de los gobiernos locales que tienen un régimen particular: no se le considera un impuesto pero tampoco, es un derecho o aprovechamiento; e incluso pocas veces se prevé en los presupuestos y Leyes de ingresos; ya que por lo general se considera como una especie de ingreso extraordinario.

Se aplica en casi todos los Estados y su esquema es muy similar: contribuciones para solventar parcial o totalmente los costos generados por obras de infraestructura que benefician particularmente a determinados predios. El tipo de obra para el que aplica la contribución, es el porcentaje máximo de los costos que pueden repercutirse a los beneficiarios. Los criterios para determinar a dichos beneficiarios, el método de distribución de la contribución, y los niveles y órdenes de gobierno facultados para su cobro varían en cada caso, sin que ello repercuta en la naturaleza del gravamen.

La recaudación por contribuciones de mejoras es verdaderamente pobre, en el año 2000 representó apenas el 0.29% del total de ingresos de todos los municipios del país; habiendo Estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas y Tabasco cuyos Municipios no recaudaron un solo peso por concepto de este rubro de ingreso. Los Estados en los cuales tiene algún peso para sus ingresos municipales son Michoacán (2.73%) y Durango (1.11%).

Es interesante ver como 5 municipios líderes en recaudación por contribuciones de mejoras – todos ellos pertenecientes al Estado de México- recuperaron en el año 2000 un porcentaje muy significativo de los recursos que invirtieron en obra. Cabe señalar que es difícil llegar al 100% puesto que no a todas las obras puede ser aplicada la contribución, ya sea por impedimentos normativos, ó por la imposibilidad de identificar a los beneficiarios de las mismas (en el caso de que éstas beneficien a toda la comunidad).

El código financiero del Distrito Federal establece que “están obligadas al pago de las contribuciones de mejoras, las personas físicas y morales cuyos inmuebles se benefician en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el Distrito Federal”. Sin embargo, las contribuciones de mejoras representan un porcentaje insignificante de los ingresos; disminuyendo de 0.43% en 1998, a sólo 0.02% en 2001.

6.6.- Transferencia de potencial de desarrollo.

En el D.F. operó a través de un fideicomiso para transferir del Centro Histórico hacia la periferia, la diferencia de la intensidad del área actual construida. El valor del potencial del desarrollo transferido se obtiene con base en el valor del suelo del predio receptor.

Al menos por la forma en que se ha instrumentado, en el D.F., la transferencia de potencial de desarrollo recupera unas plusvalías creadas artificialmente por decreto. Podemos decir que la recuperación es del 100% pues aunque una parte de estos recursos se aplica en obras que benefician un inmueble particular, existe un interés público en tales obras de conservación del patrimonio. Por ello es posible que esta experiencia particular del Centro Histórico sea la única en que la captura de plusvalías; y es un ejemplo elocuente de aquellas plusvalías generadas por la acción de la planeación urbana (Eibenschutz, 2001).

6.7.- Áreas de donación (fraccionamientos, conjuntos y condominios).

La legislación en materia de fraccionamientos en la mayoría de las entidades federativas, establece la obligación a cargo de los fraccionadores, de donar al Municipio una parte del área total del terreno o del área lotificada y que fluctúa del 10 al 20% del área lotificada: esta donación tiene como finalidad dotar al Municipio de las áreas de terreno suficientes que requiere para el equipamiento necesario para las funciones básicas de servicios públicos para los habitantes como: educación, comercio y recreación. Otras legislaciones como las del Estado de México y Puebla exigen además, la contribución de los equipamientos escolares.

La normatividad del D.F. prevé que cuando no sea de utilidad la donación de determinados terrenos, el fraccionador podrá realizarla en otra zona de la ciudad, o bien entregarla en efectivo o realizar obras públicas por un valor igual al del terreno que está obligado a donar.

Estas áreas de donación frecuentemente están ubicadas sin contemplar las características de ubicación y superficie adecuada para los equipamientos a los cuales supuestamente están dedicadas. O bien los municipios carecen de los recursos suficientes para la construcción de los equipamientos por lo cual se tornan tierras de nadie.

6.8 Polígonos de Actuación concertada. (PAC)

Los PAC son “un sistema integrado de instrumentos de ejecución que tiene acción sobre un territorio definido para el desarrollo urbano, con proyectos integrales de diversa índole cuyo objeto es facilitar la consolidación del suelo, regular las relaciones de los actores participantes en un marco de equidad y de seguridad jurídica, proponer mecanismos de autofinanciamiento o de recuperación financiera que ofrezcan viabilidad y establecer condiciones de obligatoriedad a los actores involucrados para consecución de los objetivos del proyecto”, así se define en el estudio realizado por un equipo de trabajo coordinado por el PUEC (SEDESOL-Kunz, 2002)

Estos sistemas están contemplados en la normatividad del D.F. y son instrumentos utilizados en otros países como equivalentes a reagrupamiento parcelario o intercambio de tierra y desarrollo hacia adentro, en los proyectos de gestión de suelo se busca mejorar las condiciones comunitarias de la infraestructura urbana, obteniendo el financiamiento de la venta de una porción del suelo habilitado. O bien “el financiamiento de inversiones de interés público principalmente vivienda, a partir e la recaptura de plusvalías, comprometiendo, a los desarrolladores privados a trasladar parte de los beneficios obtenidos hacia dicho tipo de inversiones”.

Se menciona que en los PAC participarían los siguientes actores: alguna instancia gubernamental como responsable (banco de Suelo); los propietarios asociados, como líderes; una agencia de desarrollo (Municipio) para establecer la mediación, gestión y negociación. Se sugiere como figura jurídica el fideicomiso o la asociación.

Para que exista un marco jurídico congruente se propone introducir el concepto en la Ley General de Asentamientos Humanos e implementar las agencias de desarrollo con intervención municipal. En los casos en que fuese necesaria la modificación a la normatividad urbana es posible que su aprobación se sometería a procesos de difusión y consulta pública, la evaluación del gobierno local para que en el caso de el dictamen técnico la considere factible, la iniciativa se turnaría al congreso local o a la instancia legislativa para su aprobación. Se propone exentar de los impuestos como el ISAI y el ISR y tratar como casos de excepción para los procedimientos registrales y notariales.

En cuanto al financiamiento se considera factible la venta de suelo habilitado, la aportación de socios, recurrir al Banco de Suelo propuesto.

Es pertinente mencionar que la propuesta considera que los principios fundamentales que se desprendan del concepto de PAC son el beneficio social, la equidad entre los actores, la certidumbre jurídica y la eficiencia funcional de los sistemas de actuación.

7. CONCLUSIONES

La necesidad de considerar la constitución de reservas territoriales como parte fundamental de una política de estado en materia de suelo para el desarrollo urbano, parece incuestionable. Más la definición de los procedimientos e instrumentos y la precisión del cumplimiento para la incorporación del suelo social que constituirían “las reservas” como la publicación de programas o planes de desarrollo urbano ajenos a los procesos sociales y la dinámica económica de la entidad. O el requisito de la

presentación de esquemas financieros para su aprovechamiento, que en escasos ejemplos se presentan ante las autoridades o se plantean no como actos inmediatos, sino como proyectos a corto plazo para ser considerados como usos y no como reservas autorizadas en los programas, como son los casos presentados por Jiménez (2000) en Aguascalientes, en donde las incorporaciones de suelo social son para fraccionamientos, escuelas o urbanizaciones populares irregulares para iniciarlos en el corto plazo.

Es necesario establecer y aplicar un sistema de planeación urbana con las características adecuadas a la situación actual, reconocida por todos los agentes que intervienen en la urbanización para ese objetivo.

Como consecuencia de ese sistema de planeación se crearía una oferta de suelo cuyas características principales serían la base para aplicarla como el principal medio para una estrategia de inducción del desarrollo de la ciudades, principalmente para los sectores pobres de la población. Utilizando los instrumentos de financiamiento y administración para generar los recursos suficientes que permiten la adquisición de las reservas territoriales.

Se concluye que los instrumentos existentes para la administración y control de la propiedad y los productos del suelo son suficientes, mas no están estructurados en sistemas integrados que aparecen con eficiencia.

Los reglamentos y las normas de planeación urbana que están en revisión actualmente se tendrían que actualizar eliminando los factores que están desvirtuando un desarrollo sustentable.

Es necesaria la creación de un Banco de Suelo, que permita el financiamiento, el otorgamiento de garantías, la administración fiduciaria, la captación del ahorro, el otorgamiento de crédito a institutos o municipios para la adquisición de reservas estratégicas de suelo; con una operación eficiente y autónoma; se considera como la institución primordial para el financiamiento del sistema que se describe a continuación.

CAPITULO VIII. HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DEL DESARROLLO URBANO, DEL SUELO Y LA VIVIENDA.

Como resultado de los análisis anteriores y de la experiencia del autor durante el primer lustro del presente siglo, se retroalimentó este estudio y se revisó la metodología y la hipótesis inicial, concluyendo algunos conceptos que a continuación se relacionan:

- a. El déficit de vivienda en la ciudad de Aguascalientes comparada no se correlaciona con la aplicación independiente de cada uno de los indicadores supuestos como: planeación urbana, aspectos jurídicos de la propiedad, política de reservas territoriales, oferta institucional de vivienda y procesos de poblamiento, como fué considerado inicialmente.
- b. Las características de la oferta de suelo originado por programas institucionales y la planeación normativa de las ciudades, no genera mayor y mejor producción de vivienda social popular.
- c. La creación de reservas territoriales con la concepción y en las condiciones anteriores aplicadas en las ciudades medias, no incidió para abatir el déficit de vivienda y si propició el incremento de los vacíos intraurbanos y la especulación con la tierra.
- d. El mejoramiento de la calidad de vivienda, y el abatimiento del rezago habitacional esta correlacionado con los procesos de regularización de las colonias populares y con el submercado de vivienda básica y popular, que evoluciona con la economía familiar, en sus largos procesos de consolidación.
- e. El mayor Producto Interno Bruto radicado en el municipio que lo produce, induce un menor déficit de vivienda urbana.
- f. Es necesario hacer un balance entre lo urbanístico, lo económico y lo legal.
- g. La lógica del mejor precio, ha prevalecido en las condiciones anteriores del mercado de suelo social y en la actualidad con el mercado del suelo social incorporado. Permaneciendo las ventajas disponibles para la demanda en el mercado informal del suelo que son mayores por las condiciones de financiamiento, de acceso inmediato y otras mencionadas.
- h. Es necesaria una definición de la política de intervención del Estado en la regulación de la oferta de suelo para la demanda de ingresos menores a 3 VSM
- i. La adquisición de reserva territorial, efectuada por los Organismos Nacionales de Vivienda, y su comercialización, no propiciaron mayor producción y si indujeron mayor oferta de vivienda y suelo para la población de menores ingresos.
- j. Se han detectado algunos sistemas y procesos de negociación para la adquisición de suelo social, diferentes a los procesos institucionales y que conducen a la constitución de oferta de suelo legal, a precios accesibles para la vivienda popular.
- k. La inversión pública en infraestructura es insuficiente para cubrir las necesidades del incremento habitacional principalmente en colonias populares.
- l. No obstante de lo previsto en las leyes desde los años 70 del siglo pasado para evitar la especulación con el suelo, no se han creado los instrumentos necesarios, suficientes y adecuados para evitarlo.
- m. Ninguno de los agentes que intervienen en cada una de las etapas del proceso de producción impone su actividad y racionalidad en forma absoluta en el mercado inmobiliario, se trata de una combinación de situaciones que dan forma a una estructura heterogénea.

- n. La renta de la tierra constituiría el principal factor en la conformación de la estructura urbana a la vez que es una forma más de distribución del excedente económico. Esta adquiriendo una importancia creciente en el proceso global de acumulación y no se incorporan a los agentes privados (Constructores, Financieros y Promotores) cuya participación aumenta en todas las ciudades.
- o. La importante capacidad de demanda de suelo de los ONAVIS, no se ha utilizado para regular e intervenir en el mercado privado y social del suelo, como lo menciona la LGAH
- p. Las leyes y reglamentos urbanos estatales referentes a las colonias progresivas o populares enfocados en su mayoría para ser desarrollados por el sector gobierno no se han aplicado.
- q. El suelo social periférico en las ciudades es tierra de nadie, por la intervención contradictoria entre las Secretarías avocadas a la incorporación planeada, oportuna y legítima, por lo que se atrofia el proceso ante un esquema burocrático con pugnas de poder.

Las reflexiones anteriores son resultado de los conceptos propuestos y experiencias mencionadas en el capítulo precedente de origen multifactorial, los cuales condujeron a retroalimentar el protocolo y la hipótesis inicial, para considerar como propuesta de esta tesis un sistema integral de fomento a la oferta del suelo habitacional, que privilegie al grupo mayoritario de la población económicamente activa.

1. SISTEMA DE FOMENTO DE LA OFERTA DE SUELO HABITACIONAL.

Como resultado del análisis de los planteamientos teóricos y de las propuestas de los diversos sectores que intervienen en la producción del suelo urbano habitacional, se concluye que: ante la existencia de los dos grandes grupos de población urbana que demandan suelo para sus necesidades de “habitar”: la demanda insolvente por sus características del ingreso que perciben y la demanda solvente que tiene el ingreso suficiente para la adquisición del suelo o a través de la vivienda para satisfacerlas. Y de la impotencia que han demostrado las diversas corrientes económicas y políticas anteriores o la actual que sostiene que “el mercado del suelo” sería el sistema que podría cubrir las necesidades de toda la población que demanda, un lote para vivienda y que hasta la fecha no lo ha logrado. Por lo que es necesario la existencia de una política de estado que incluya un sistema integral que cubra todas las necesidades y expectativas de suelo urbano habitacional.

La política actual implementada por el Estado durante el último decenio ha demostrado que aun con las carencias y deficiencias, ha producido el suficiente número de viviendas para abatir el déficit del año 2000, si se mantiene un ritmo creciente como el obtenido por el INFONAVIT en un plazo corto para el segmento de la población asalariada solvente y parte de la insolvente. Con la salvedad de la ausencia de un desarrollo urbano sustentable, ante la escasa participación del Estado y la concentración de la oferta en las áreas metropolitanas y las megalópolis.

El sistema que se propone implica la necesidad de no interrumpir lo que hasta la fecha se ha logrado en la solución para el sector mayoritario de la población y con la misma filosofía de nuestros ancestros que crearon en las culturas prehispánicas, proponer un sistema que incorpore el suelo para un sector de la sociedad que requiere otras características en su concepción de propiedad, promotor de un nuevo concepto de desarrollo urbano y económico

El sistema estaría integrado por tres componentes básicos: Planeación Urbana estratégica, Administración por objetivos y metas y promoción económica financiera. Los cuales describimos a continuación:

2.- PLANEACION URBANA ESTRATEGICA, COMUNITARIA Y EVOLUTIVA.

Se ha mencionado que la planeación urbana establecida desde la vigencia de la primera L.G.A.H. (1976) adquirió relevancia en el desarrollo urbano mas no ha logrado el objetivo básico que se estableció para “el aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza publica” y de “la regulación del mercado de los terrenos, además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular”.

Entre las causas que se han enunciado las mas importantes son: la participación limitada de los municipios, la especulación del suelo y el control del mercado inmobiliario, y la diferencia conceptual entre los diversos sectores de la sociedad respecto al suelo social.

Se modificó el proyecto de la L.G.A.H. de 1976 y con el enfoque consensuado con el sector privado se aprobó, que en sus características y demandas principales respecto al tema del suelo, continúan vigentes, con una situación urbana semejante a la que imperaba en la época de su publicación, respecto al tema de la propiedad del suelo y del control del mercado inmobiliario que conformaron el actual sistema urbano.

Con las limitaciones de la L.G.A.H. de 1976 y 1993, se ha venido aplicando un sistema de planeación urbana, en el cual el suelo carece de la importancia que tiene en los procesos del poblamiento popular y en el mercado inmobiliario, por lo que resulta imperativo e inaplazable la adecuación de la Ley a la situación actual.

La síntesis de las propuestas de los académicos y de algunos de los agentes interesados en el futuro del territorio urbano, han aportado las características generales que debe contener y asimilar una Ley que contemple a todos los asentamientos humanos y que con una visión prospectiva del futuro sistema de ciudades, se conforme un País mas equitativo y equilibrado. A continuación se exponen sintéticamente las principales características que debería contemplar la concepción actual de la planeación urbana dinámica y promotora de la equidad social y de la libertad de los agentes para actuar con un objetivo común dirigido por el Estado, y que con una periodo igual a los 17 años transcurridos se podría establecer a partir de 2010.

Debe estar INTEGRADA a las principales leyes que inciden en el desarrollo urbano y la utilización del suelo como recurso estratégico, así entre la LGAH que incorpore las propuestas planteadas a continuación, a una nueva Ley de Vivienda que incluya los fenómenos sociales que han ocupado las ciudades. Las iniciativas e inversiones del sector empresarial y la consideración del suelo como fenómeno inicial del proceso de urbanización y una Ley Agraria enfática en la necesidad de controlar y conducir la incorporación del suelo social al crecimiento urbano sin inducir nuevos monopolios e incrementar el caos urbano.

Esta integración legislativa reflejada a su vez en una acción coordinada entre las Secretarías que actúan sobre éstos fenómenos del suelo, el crecimiento de las ciudades, la vivienda y la infraestructura; con el objetivo común de un desarrollo urbano sustentable y eficiente.

Una planeación PARTICIPATIVA, que en su dinámica vaya incorporando la actuación organizada de la sociedad informal y de los grupos que representan al sector social empobrecido. Que ha sido relegado en las normas y reglamentos urbanos, que no se ha incorporado plenamente a los sistemas financieros existentes, que paulatinamente se vio desplazado de las instituciones que lo atendían, sin la creación de otras alternativas para la satisfacción institucional de sus demandas de habitación.

Que contemple la participación total del sector empresarial inmobiliario y de la construcción. Con un sistema financiero que participe en el otorgamiento de los créditos hipotecarios a todos los sectores de la población con tasas cada vez mas cercanas al mercado internacional del dinero, con financiamientos populares similares a los que aplican en otros países y que considera el gran potencial que significa una de las mayores demandas en el mundo.

Una planeación que propicie dos submercados el inmobiliario tradicional y otro dirigido ó inducido para la atención de la demanda insolvente a través de una oferta inmobiliaria subsidiaria del suelo y la vivienda popular. Que incorpore las acciones de las ONAVIS y las OREVIS como agentes inductores que equilibren los submercados formales e informales por sectores y regiones del País.

La planeación con enfoque POPULAR (SOCIAL) que tendría como objetivo básico la inclusión plena del sector mayoritario que hasta la fecha ha sido considerado parcialmente por las Leyes, y los reglamentos sin ponderar el crecimiento urbano, considerando algunas características peculiares de ocupación del suelo y el financiamiento para la producción de su hábitat.

Para lo cual es necesario implementar las normas y reglamentos de las colonias populares (progresivas), la factibilidad de la construcción de servicios de infraestructura, como instrumentos de ordenación del poblamiento e inducción del desarrollo del poblamiento y la incorporación prioritaria de suelo social para esta finalidad.

Considerando al suelo por sus características y peculiaridades como ESTRATÉGICO para la planeación urbana, deberá incorporarse como premisa fundamental los usos de suelo dinámicos, la creación de reservas activas, la incorporación de infraestructura promotora y la concepción vigente de considerarlo como un “mercado de tenencias al que habría que regular”.

Deben de sustituirse por conceptos categóricos, objetivos precisos en tiempos, metas definidas, valorizadas preferentemente y programas integrales, para que el Estado intervenga como subsidiario en los submercados no atendidos.

La decisión de utilizar determinados segmentos del territorio induce en la economía urbana, la generación de riqueza inmobiliaria y plusvalías que deben captarse para la comunidad, por lo cual la planeación urbana debe ser PROMOTORA de éstas, mediante la conducción eficiente de las inversiones.

Debe incorporar nuevas formas de agrupación de los agentes o socios activos para la optimización de las aportaciones en suelo, infraestructura y financieras, con la garantía del Estado para el equilibrio de las partes: como los fideicomisos autónomos y las sociedades inmobiliarias.

Incentivar a los agentes colaterales o de apoyo para una intervención oportuna a las cadenas de legitimación de la propiedad, las garantías hipotecarias, la captación de impuestos, y la transmisión de la propiedad.

Un gobierno que facilite y reduzca en número y tiempo las gestiones y que considere la madurez de la población en aras del fomento de sociedades y empresas que promuevan la inversión inmobiliaria a partir del suelo social y privado.

La búsqueda de la EFICIENCIA, como valor importante para la obtención de los plazos históricos que se acortan y de la optimización de los mínimos recursos disponibles, mediante el establecimiento de metas realistas a los ingresos municipales; uso racional del suelo, evitando la especulación, y estableciendo una escala equitativa de derechos y obligaciones para los propietarios y promotores del desarrollo del suelo, referida a parámetros concretos, establecidos para las características económicas y geográficas del sistema urbano nacional.

Para evitar la especulación, las inversiones ineficaces, es necesario reglamentar la participación del Gobierno con el derecho de preferencia sobre la adquisición del suelo, programar con la oportunidad adecuada la construcción de las infraestructuras inductoras del poblamiento. La TEMPORALIDAD de los usos del suelo, de las inversiones en equipamiento e infraestructura, de las obligaciones de los propietarios del suelo y de los Polígonos de acción y del Gobierno para atender a la población interesada en la promoción de los mercados del suelo.

Una planeación PREVENTIVA, de la gestación de los asentamientos irregulares y el desarrollo inmobiliario inoportuno, la extensión excesiva de las manchas urbanas. Mediante un control conjunto de los planificadores y los agentes de registro y administración del suelo. Alentar la construcción de la infraestructura solamente con carácter inductivo en los territorios previstos para el desarrollo urbano. La aplicación de tarifas impositivas fuertes y crecientes para los incumplidos y especuladores de las inversiones populares y gubernamentales. Una planeación que prevea con suficientes antelación la oferta de territorio para el crecimiento urbano quinquenal en las zonas establecidas con esa antelación.

Que sea lo suficientemente DINAMICA, para adaptarse a los cambios de las condiciones económicas del País y de la región, a las fluctuaciones de los instrumentos financieros, la ecología humana, y adaptarse a la tecnología que ofrezca mejores condiciones de eficiencia y sustentabilidad de los sistemas naturales.

La permanencia durante décadas de las formas de usufructo, y tenencia del suelo, de los sistemas de traslado del dominio de la propiedad, de los tipos de hipotecas y formas para garantizar los créditos, así como de asociación entre los diversos agentes que participan en el desarrollo inmobiliario y de los grupos sociales que intervienen en el submercado de la vivienda popular, requieren de formulas, INNOVADORAS; que promuevan la participación activa, segura, oportuna y suficiente de la voluntad de los agentes.

Aliada a sistemas FINANCIEROS que persigan como finalidad esencial proporcionar el capital complementario a los demandantes de suelo habitacional o para su vivienda con las utilidades y tasas que sean suficientes para su operación sana solamente.

Hipotecas más flexibles que tengan diversas etapas de vida y renovación; de aceptación por los bancos de transmisión entre deudores y diversas generaciones; de adaptación al desdoblamiento familiar; de condominios multifamiliares entre parientes.

De fideicomisos autónomos inmobiliarios ó sociedades inmobiliarias que adicione los esfuerzos, el ahorro y los capitales para la obtención del objetivo común de sus viviendas, mediante administración de sociedades certificadas y confiables.

Resulta de alta prioridad la aplicación de una planeación que considere a la SUSTENTABILIDAD como característica básica e insoslayable, para evitar el grave deterioro de algunos de los ecosistemas en el País como el agua por la sobre explotación de los mantos acuíferos o la contaminación de los cuerpos de agua, o la pérdida excesiva en las redes y acueductos.

O las peligrosas consecuencias que ya se viven por la sobreexplotación de los bosques, la depredación de las zonas agrícolas, la extinción de la fauna marina en las costas y la contaminación peligrosa en las metrópolis y la carencia del agua en algunas regiones.

Los asentamientos humanos irregulares e ilegales, que ocupan territorios inadecuados, riesgosos y de onerosa atención, sin alternativas para una ubicación adecuada o una conducción energética para consolidar un hábitat saludable.

La necesidad de mejorar la eficiencia productiva de la población y del tránsito saludable hacia las fuentes de EMPLEO obliga a que la planeación de las nuevas ciudades satélites o periféricas contemplen una relación armónica entre las zonas habitacionales y las áreas que contengan las fuentes de trabajo industrial o de servicios . La tradición artesanal y la necesidad de ingresos complementarios en la familia requieren la adecuación de las normas de los fraccionamientos y las colonias para que se permitan las viviendas de uso mixto con áreas de trabajo o comercio, y que el crédito hipotecario acepte la realidad de la economía familiar de la población.

Las anteriores características que debería contener la ley de planeación de los asentamientos humanos para la ordenación y creación de las ciudades, que contemple objetivos y metas para todos los sectores de la población.

3.- ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS.

Las Leyes, planes y los programas mencionados, no han contado con los instrumentos y disposiciones jurídicas, fiscales y administrativas suficientes y vigorosas para su aplicación y cumplimiento, por lo que a continuación y partiendo de las propuestas que se expusieron anteriormente se relacionan los que se han considerado podrían integrar un sistema de administración con objetivos precisos para los sectores y agentes que participan en el proceso de la oferta de suelo y vivienda.

3.1. Sistema de información de suelo habitacional.

Se requiere de un sistema de información abierto para todos los interesados en la promoción de oferta de las reservas habitacionales activas para el poblamiento: autoridades, propietarios, empresarios, promotores de colonias populares. Que contenga características y atributos para identificar su viabilidad de desarrollo, de comercialización de servicios y uso de suelo. Como el que actualmente están implementando el INEGI, la CONAVI, la SHF y que podría integrarse para tener un catálogo ó atlas del suelo habitacional considerando como reserva territorial activa a todas aquellas zonas con potencial de incorporación y capacidad para conformar los territorios latentes habitacionales con los plazos posibles o probables para recibir la infraestructura en una primera instancia y los asentamientos en una segunda etapa.

Este sistema con alto costo para su implementación podría concesionarse en un periodo inicial para su autofinanciamiento y garantizar una actualización permanente.

3.2.Registro Multifinlatario.

El sistema requerirá en primer lugar un catastro actualizado y vigente. con todos los predios con uso urbano tanto baldíos, subutilizados y construidos para conocer el potencial de ingresos que podrían generarse. Para lo cual es necesario contar con el Registro Multifinlatario, Interconectando el Registro Agrario Nacional del suelo en las áreas urbanas; precisando el uso por el cual se determinó su incorporación al Registro Publico de la Propiedad Urbana, obteniendo una continuidad en el control del suelo para su planeación y operación fiscal. Es indispensable su interconexión a la tesorería del municipio que debe tener una meta de captación de ingresos por concepto de impuestos y derechos, en función de la superficie urbana y su valor potencial determinado por los parámetros de valuación del suelo. Ya que los valores catastrales y de mercado del suelo varían considerablemente por los factores que ya se mencionaron.

La comunicación con el sistema notarial, con la finalidad de que los diversos procesos de traslado de dominio queden sancionados y certificados conforme a las leyes, normas y planes vigentes. Con una interacción permanente como lo permite en la actualidad la tecnología cibernética.

El último eslabón de este sistema lo constituye el Registro del Programa o Plan de ordenamiento Urbano que requeriría también estar conectado en línea para integrar oportunamente los terrenos a los que se cambie el uso de suelo y que, se incorporan a las áreas urbanas, así como la construcción de obras públicas y privadas que están generando plusvalías y que se provocan a los terrenos aledaños.

La implementación que ya la operan algunas empresas particulares, se considera como una concesión temporal, durante la cual se dota del equipo y herramientas necesarias al municipio, se capacitara al personal encargado de operarlo durante una primera etapa y posteriormente se operara hasta obtener la meta de ingresos presupuestos o bien hasta que el sistema este funcionando integralmente. El costo sería pagado a la empresa mediante un porcentaje de los incrementos de los impuestos recaudados sin ningún costo ó inversión del municipio.

Existen ya en algunas ciudades y municipios, sistemas similares (León, Gto., Cd Juárez, Chih.) que tiene una experiencia de operación exitosa y que representa un crecimiento en la captura del ingreso de un 20% en periodos de cinco años después del inicio de operación. O sea que la inversión en un sistema similar sería rentable y recuperable en un período administrativo. El tamaño mínimo rentable sería para una población de 50,000 habitantes, con lo cual quedarían incluidas la mayoría de las ciudades y la población del SUN.

3.3. Aplicación de instrumentos existentes.

Las formas que existen en diversos reglamentos y Leyes para generar oferta de suelo (además de la oferta directa del propietario o poseedor del suelo) y que no se han desarrollado por la falta de instituciones que las administren, o bien la deficiencia para otorgar garantías a las partes integrantes de la sociedad y en última instancia por la ausencia en algunas legislaciones estatales; sin embargo es factible integrarlas al sistema que se propone.

3.3.1. Derechos de Preferencia.

Desde las modificaciones en 1992 a la Ley Agraria que otorga a los municipios el derecho de preferencia que se pretendía sirviera para incentivar la oferta municipal del suelo, permitiría crear las reservas activas de suelo en proceso de incorporación al municipio y contar con parte del territorio para el equipamiento urbano y la vivienda popular (social).

La necesidad de que el municipio oferte el suelo suficiente para el sector de la población de menores ingresos que lo demanda, hace imperativo la aplicación de los siguientes esquemas para aplicarlo:

- a. La asignación de recursos federales vía ramo 39 o el FIES, para ser aplicados a éstos fines, condicionando a las normas fiscales, urbanas y administrativas para su conducción y evaluación. Los recursos podrían dosificarse en función de los índices de eficiencia del ayuntamiento, en la oferta de suelo apto y del control de los asentamientos populares.
- b. Las reglas para la asignación de recursos deberían definirse específicamente para cada tipo de ciudad, considerando indicadores como: grado de urbanización, dinámica poblacional y economía urbana.
- c. Otra fuente para obtención de recursos financieros tendría como origen la capacidad de recaudación de ingresos de derechos, impuestos y plusvalías inmobiliarias y de urbanización, considerando su captación excedente a la situación anterior o bien a los parámetros fijados al municipio en cuestión y que podrían reinvertirse precisamente en el desarrollo inmobiliario del municipio para la oferta de suelo para vivienda.
- d. La aplicación de los ahorros provenientes del sector demandante que capte el BANSEFI local, u otras instituciones afines, para la adquisición de suelo, mediante la creación de fideicomisos de administración abierta, cooperativas o sociedades mutualistas.
- e. Mediante la captación de recursos por estas fuentes sería suficiente al Municipio para ofertar (aplicando el derecho de preferencia) áreas de suelo para satisfacer parcialmente la demanda para colonias populares para un periodo determinado y que mediante la constitución de sociedades o fideicomisos permitirían constituir el territorio patrimonial de los bancos de suelo para la vivienda social y básica.

3.3.2. Fideicomisos de administración inmobiliaria.

Se conocen casos exitosos en Aguascalientes, La Laguna y Chihuahua, mediante la creación de Fideicomisos para la aportación del suelo por los propietarios, con la interacción del Gobierno Municipal, las instituciones financieras y los desarrolladores. Están facilitando la oferta de suelo oportuno y al precio accesible para producir vivienda básica y popular. Por lo

que es conveniente impulsar esta figura hacia los municipios que carecen de recursos suficientes.

Entre las ventajas por las que se considera conveniente promover esta figura, es que evita la especulación con el precio y que la plusvalía del suelo se recupera en beneficio colectivo. Una de las formas para consolidar estas sociedades, es que el Banco del Suelo u otra institución fiduciaria, intervenga para garantizar a los socios la consecución de los objetivos y recuperación de las inversiones en tiempo y monto.

4. PROMOCION FISCAL Y FINANCIERA.

4.1. Metas de captación de ingresos inmobiliarios.

Como ya se mencionó la captación de los impuestos inmobiliarios en general está lejos de obtenerse dentro de los parámetros establecidos para ciudades como las nuestras, la implementación de un sistema multifinanciero como el descrito sería la herramienta inicialmente necesaria.

La propuesta consiste en obtener metas de captación de ingresos en función del valor potencial del suelo que podrán alcanzar en promedio hasta un 2%, y que estarían en función de la capacidad de cada municipio según sus características promotoras actuales, las tendencias que se observan en su dinámica macroeconómica y de los programas de inversión en vivienda y obras de infraestructura que realice la Federación.

Este subsistema está sustentado en la optimización de instrumentos y normas que actualmente se encuentran en operación y que por deficiencias en su aplicación o de las estructuras administrativas no han obtenido los resultados esperados.

Tiene como objetivo obtener los recursos financieros de origen fiscal y del ahorro popular, para la adquisición de suelo suficiente para el crecimiento del sesenta por ciento del área urbana y contar adicionalmente en forma complementaria con los recursos que permitan invertir en la construcción de la infraestructura requerida para dotar de los servicios de agua potable, alumbrado, drenaje y vialidades para el transporte en esas zonas.

Los mecanismos de obtención de ingresos para la adquisición de suelo urbano que disponen los municipios se pueden sintetizar por su origen en los cuatro grupos siguientes: Productos de acciones de planeación y gobierno, por medios fiscales, instrumentos financieros, y los generados por la demanda.

En el primer grupo están considerados todos los ingresos que son producto de acciones de gobierno que se derivan de la normatividad de la planeación urbana y que pertenecen a la sociedad en su conjunto o que pueden ser consecuencia de lo expresado en la L.G.A.H. respecto a la necesidad de la distribución de la riqueza, evitar la especulación inmobiliaria y la equidad en la obtención de los servicios que la autoridad administra, que son los objetivos que cumpliría la planeación del desarrollo urbano.

Mediante mecanismos fuertes de tributación, sistemas innovadores catastrales, de captación del capital de ahorro popular, del mercado de dinero, la bursatilización de las carteras municipales, mercado secundario de impuestos a los usos potenciales del suelo. Así como canalizar los capitales inmobiliarios a la inversión productiva, evitando la especulación con el suelo, generalizar y eficientar la captación de plusvalías y capitalizar oportunamente las donaciones en los fraccionamientos.

El suelo requerido para la demanda solvente, según se analizó en capítulos precedentes, cuenta con los esquemas de financiamiento institucional suficientes y como complemento en los últimos años la participación de la Banca privada iniciado el financiamiento para la adquisición de tierra urbana.

Los principales impuestos y contribuciones vigentes descritos anteriormente y que se aplican y que han operado sin una eficiencia total, considerados como viables de incorporar en una política de aplicación en un breve plazo, ya que es factible incrementar la captación del impuesto predial, la aplicación del impuesto en base al uso potencial del uso del suelo, la transferencia del potencial de desarrollo, la captación de plusvalías o la contribución por mejoras.

Adicionalmente a estos instrumentos que actualmente contempla el sistema tributario referente a la renta del suelo, sus operaciones de compraventa y traslado, mencionaremos los que ya fueron analizados por los autores citados.

4.2. Impuesto y reglamentación del suelo social.

La incorporación de suelo social (ejidal y comunal), al desarrollo urbano con los procedimientos inconclusos como actualmente se realizan y que no se concluyen, están originando el “neoprecarismo urbano”; lo cual ha su vez propicia que continúe el desorden de los asentamientos urbanos populares, la especulación de la tierra y la descapitalización de los municipios.

Por lo anterior es necesario establecer el control del registro y seguimiento de las superficies incorporadas, el control del uso de suelo otorgado por la autoridad o el establecido en el programa parcial, para evitar las desviaciones actuales. Y establecer el impuesto sobre la traslación de dominio a estos terrenos, que puede liquidarse en especie.

Ya que la incorporación de suelo social al uso urbano además de no causar ningún impuesto y obtener una plusvalía que solo beneficia al poseionario y la venta de parcelas sin ningún ingreso para el Estado. Por lo cual es necesario establecer la obligación del vendedor de donar al municipio una superficie similar a los fraccionamientos, de la superficie total y que podría donarse en un área integrada y con zonificación específica. Para la vivienda popular, mediante el establecimiento de un fideicomiso de administración inmobiliaria manejado por una institución fiduciaria privada del banco del suelo.

En la estimación de los investigadores mencionan que el crecimiento futuro de las ciudades será en un 45% sobre suelo incorporado. De ahí la importancia de establecer un control inmediato de ese proceso, y de los sistemas administrativos para el pago de los impuestos que en un futuro serían un ingreso sustancial para el financiamiento del suelo.

En el proceso de incorporación y previamente a la emisión del título de propiedad, debería entregarse el certificado de uso del suelo determinado en el programa parcial y el número de cuenta predial.

La incorporación de 150,000 has. de suelo social para el crecimiento en los próximos 40 años del Sistema Urbano y considerando una velocidad de 8,000 Has. anuales, representan una inversión de \$ 5,000 millones de pesos a valor actual. A partir de esta cifra obtenemos la potencialidad de ingresos por concepto de cambio de estatus jurídico del suelo considerando un impuesto del 2% sobre el valor comercial de las operaciones por la expedición de certificados se obtendría un ingreso de 100 millones de pesos anuales.

Este impuesto sobre incorporación del suelo sería aplicado a partir de la expedición del certificado (PROCEDE) y de su inscripción en el registro multifinanciatario, para ser pagado en dinero o en especie.

4.3. Emisión de bonos municipales.

La emisión de bonos municipales para financiar la construcción de infraestructura con el aval de Banobras ha tenido a la fecha una operación que cada día interesa más al sistema financiero, habría que incentivarlos mediante una intensa campaña de difusión a los gobernantes municipales.

La posibilidad de ampliar esta emisión para la adquisición de suelo para colonias populares, no ha tenido aceptación y ha estado restringida por el gran riesgo que plantea a los sistemas ortodoxos del mercado de capitales.

La aparición de nuevos conceptos de financiamiento popular como el que opera en la India y Bangladesh es un modelo que podría adecuarse e incorporarse en México, ya que se viene aplicando en otros países desde hace 20 años con éxito creciente.

Las características indispensables para su operación en esos países son la propiedad legalizada y regularizada del suelo, el compromiso de la construcción de la infraestructura por los organismos responsables, la calificación de una demanda que ofrezca certidumbre de pago y la necesidad de un lote para la formación de su hogar.

4.4. Subsidios en los macro desarrollos.

La experiencia de algunos promotores de megadesarrollos que han construido en el Edo. de México, ha permitido ofrecer suelo legal al alcance de la población de menores ingresos mediante un subsidio cruzado interno entre las diferentes zonas de desarrollo con una mecánica que asegura una oferta ordenada de suelo con la garantía del conjunto urbano. Los resultados obtenidos permiten la obtención de una superficie del 15% del área lotificada.

Los programas que se han ejercido durante el pasado lustro en las zonas Metropolitanas han sido del orden de 100,000 créditos. Con los subsidios cruzados se podrían obtener 15,000 lotes anuales subsidiados para familias con ingresos inferiores a 3 v.s.m.

4.5. Innovar el sistema financiero popular.

Como se ha planteado durante el desarrollo de este documento, la extensión de las áreas urbanas, continuará con el crecimiento de los asentamientos populares en sus diversas modalidades, se ha demostrado la capacidad de ahorro y pago causados por la multiplicidad a pesar de factores enumerados, destacando el alto costo del dinero, las recurrentes crisis financieras y el incipiente desarrollo de nuestros sistemas de crédito.

Según lo presentados, se considera que la inversión inicial promedio anual en los asentamientos populares es equivalente a un 25% del monto de la inversión, en programas hipotecarios y de mejoramiento habitacional. Esta inversión la realizan las familias en la adquisición de lotes ilegales, o irregulares; en la construcción ilegal de la instalación de las conexiones eléctricas; en el acondicionamiento de las calles y en la elección de sus primeros cuartos para dormir y vigilar su propiedad.

Este capital inicial, tiene diversos orígenes: el préstamo familiar, la venta de muebles no necesarios, el financiamiento popular (tandas), el financiamiento de las cajas populares, el préstamo empresarial y otros menos frecuentes. Existe también la apropiación del suelo con un mínimo de costo inicial, sea por apropiación ilegal, por el otorgamiento de agrupaciones o partidos que entregan la posesión sin una retribución monetaria a cambio, o bien por la venta ilegal del lote con las facilidades de pago que se adaptan a sus capacidades económicas. Este porcentaje mayoritario de la población recurre a los procedimientos para la posesión ilegal de un predio, por carecer de otra opción, ya que el Gobierno y el sistema económico político no le proporciona otra alternativa.

Existen sin embargo, como ya lo mencionamos "redes financieras" y sistemas de ahorro y préstamo que por su oportunidad, flexibilidad y transparencia de operación, se vuelven los bancos para el crecimiento popular. Aunque no representan la alternativa para obtener capital, son las identificadas, accesibles, y conocedoras de las necesidades inmediatas. Dentro de estos sistemas están las "Cajas de ahorro", que han perdurado durante décadas y otras que han sido esporádicas y fraudulentas. La actual administración ha transformado a "Bonos del Ahorro Nacional" en el "BANSEFI", cuyo objetivo es captar el ahorro popular mediante la reestructuración de las "Cajas de Ahorro". Que venían funcionando sin ninguna reglamentación y que es un sistema financiero comúnmente utilizado por el sector popular de la población que

no accede a los sistemas bancarios, por desconocimiento o por no cumplir con el perfil fijado por las instituciones.

5. BANCO DEL SUELO

Han existido experiencias de bancos de tierra inmobiliarios e hipotecarios del estado tanto en México como en otros países, algunos con poco éxito, otros subsisten con modificaciones en su operación que han permitido su funcionamiento exitoso. Ante la ausencia en la actualidad de la banca privada y de desarrollo en el financiamiento para el suelo de las colonias populares, se considera necesario la creación de un Banco de Suelo cuyos objetivos serían: la creación y administración de los recursos generados por el mercado de suelo urbano para producir la oferta necesaria y suficiente para este sector, mediante los instrumentos actuales en su etapa inicial para la generación de recursos financieros el otorgamiento de las garantías suficientes, la vigilancia de los fideicomisos u otras figuras similares, la supervisión de las instituciones y sociedades mutualistas, hipotecarias y financieras subsidiarias que intervengan con las autoridades municipales, las sociedades privadas o mixtas para la administración y el financiamiento de suelo urbano.

El Banco del Suelo se integraría a un sistema financiero, fiduciario y de desarrollo inmobiliario con BANOBRAS y BANSEFI, para intervenir en las diferentes fases del proceso: captación del ahorro previo para la adquisición o el otorgamiento de garantías, para la construcción de la infraestructura comprometida en las reservas activas de suelo, en lo cual participara BANOBRAS y en la promoción, fomento y financiamiento del suelo para la vivienda popular.

El Consejo de Administración estaría integrado en forma tripartita por los sectores que intervienen en la planeación, administración y utilización; por los demandantes del suelo y las instituciones hipotecarias. Se utilizaría el fideicomiso de administración como figura jurídica y se aplicaría para garantizar a los propietarios el pago oportuno y real de los compromisos contraídos.

El municipio participaría como actor importante, por la obtención del derecho de preferencia, la planeación del suelo, la administración de los servicios y la captación de ingresos le daría primacía a la figura jurídica.

Los futuros adquirentes de la tierra urbanizada, constituirían el segundo actor importante en el fideicomiso adquiriendo entre otros los siguientes compromisos esenciales; no poseer otras propiedades similares, el pago del bien o la sanción de la pérdida de derechos futuros, el compromiso de edificar conforme a las normas urbanas y las establecidas por el municipio o la institución crediticia en un plazo determinado en un plazo determinado.

Un tercer actor será una empresa constructora, o desarrolladora o financiera que aporte los recursos para la construcción de las obras. Y la infraestructura que podría concesionarse mediante subastas a empresas constructoras con programas de llave en mano o concesiones para la administración de los servicios. O bien la administración de ingresos futuros por la CFE y la CONAGUA complementarios en el fideicomiso para la infraestructura del estado, con la participación de BANOBRAS. La temporalidad de su operación y extinción estarían fijados por los planes o programas de desarrollo de las reservas activas para garantizar el pago a los propietarios, la recuperación de las inversiones y la ocupación ordenada de las colonias. Los recursos para la adquisición de las reservas territoriales iniciales provendrían de: los presupuestos que disponen los municipios para ese fin, la emisión de bonos municipales originados por la cartera de prestación de servicios, los impuestos obtenidos por la traslación de tenencia del suelo total, la aportación de terrenos por el cambio de potencialidades o subdivisiones, el ahorro obtenido de los demandantes de lotes, captados por BANSEFI y de los capitales iniciales aportados por concepto de subsidio para las colonias populares. Y que serán administrados por el Banco o Fiduciario.

Solo se adquirirá el suelo necesario para aquellas áreas dictaminadas por el Consejo de Administración como adecuadas y necesarias para se habitadas en un periodo máximo de tres años de acuerdo a lo planeado en el programa de desarrollo local.

CAPITULO IX. LOS ESCENARIO TENDENCIAL, ESTRATEGICO Y FUTURIBLE.

1.- PERSPECTIVAS DE LA NECESIDAD DE SUELO HABITACIONAL.

Se han realizado varios estudios para la estimación o cálculo de la necesidad de suelo habitacional, empleando los diversos métodos que a continuación mencionan.

En el documento “Requerimiento de suelo y vivienda para ciudades de más de 100,000 habitantes para el año 2005”, estudio elaborado por el Dr. Fernando Greene C., para su presentación en el CONAFOVI, en el año 2003., expuso un método que en primera instancia considera el índice social de desarrollo en el cual considera las características sociales de la población: el número de habitantes, alfabetos, no indígena, que habla español, esperanza de vida, derechohabientes y su rezago educativo.

A partir de la actividad económica y la producción bruta total per cápita que dimensiona con cinco indicadores: electricidad y agua, construcción, comercios e industria manual y maquiladoras; obtiene el índice económico que clasifica en 5 grados.

Agrupar a las ciudades mayores de 100,000 habitantes (que contienen el 56% de la población) en 8 regiones, y las divide en cuatro rangos: 9 ciudades mayores a 1 millón de habitantes; 16 entre medio y un millón ; 48 en el rango de 100,000 a 500,000 habitantes y 73 mayores a 100,000 habitantes. El restante 44% que vive en las ciudades menores a 100,000 habitantes y en los poblados rurales, no lo considera en el análisis.

Aplicando el modelo de la Curva de Tendencia Logarítmica, obtiene para los 6 rangos de ciudades, densidades brutas que van de 50 a 150 habitantes por hectárea. Densidades que aplica al diferencial de crecimiento de la población en el período que va del año 2005 al 2025, obteniendo para el crecimiento total de la población calculada en 20'723,028 habitantes (Cuadro No. 701), una necesidad de suelo para habitación de 116,755 hectáreas; para una demanda promedio anual de 5,837 hectáreas.

En un segundo método, considera la densidad en función del ingreso que perciben los cuatro grupos en los que subdivide la población, localiza cada estrato en los tres tipos de ciudad y le aplica al diferencial del crecimiento de la población. Mediante este método obtiene una superficie requerida de suelo habitacional de 113,192 hectáreas para una demanda promedio anual de 5,660 hectáreas.

Para calcular el número de viviendas requeridas consideró un promedio de 4.3 habitantes por vivienda, a partir del cual obtiene, que se requieren 3,414,656 unidades en el período de 20 años, o sean 170,733 viviendas anuales.

En la segunda reunión de trabajo, celebrada como parte del proyecto: “Políticas e instrumentos de suelo para desarrollo Urbano y la Vivienda”, y con la finalidad de realizar un pronóstico de la demanda de suelo para la vivienda. La SEDESOL y el Colegio Mexiquense, presentaron un “Pronóstico de la demanda de vivienda y suelo para el año 2020”. En su elaboración se siguió el siguiente método:

- a. Se consideraron las cifras estimadas por el año 2005 la CONAPO para la demanda potencial integral de vivienda, la demanda solvente o real y la insolvente.
- b. Para traducir la demanda de vivienda, en demanda de suelo, se consideraron los siguientes parámetros para la vivienda formal: el área vendible y la densidad bruta en viv/Ha para los diferentes tipos de vivienda (PNV). En el caso de la demanda insolvente se consideró la evolución histórica en la regularización de CORETT con una superficie promedio de lote de 180 m² y que irá descendiendo hacia el año 2020 a una superficie de 140 m², para obtener las densidades brutas que también irán disminuyendo progresivamente.
- c. La demanda formal de suelo se clasifica y dimensiona de acuerdo a cuatro tipos de vivienda que cubre a toda la población, de acuerdo a la clasificación del CONAPO.

- d. Para el dimensionamiento de la demanda informal de suelo, se incluyen los tres tipos de vivienda que cubren el sector y en la proyección se considera la tendencia sostenida de dimensión del espacio formal y el incremento al autoempleo.
- e. Se obtiene y propone una densidad de 98.65 lotes por hectárea.

El resultado de la estimación de la demanda total de suelo acumulado en el período 2005 al 2020, es de 63,658 has., para ubicar la oferta de 6'280,000 viviendas. Con un promedio anual de 4,242 has.

A la superficie bruta de terrenos lotificados habitacionales, se le adiciona 40% de suelo para los usos complementarios una superficie infraestructura, equipamiento, edificios para trabajo, espacios abiertos y de preservación ambiental. Como resultado se obtiene una superficie total de suelo necesario para el crecimiento urbano de 90 a 100,000 has., para el año 2020.

El análisis que realiza Mercado (2000) estima que de las 566 mil hectáreas, que se requerirán para darle cabida al poblamiento esperado entre 2000 y 2010, solo 341 mil serán nuevas o sea el 61% , en tanto que 215 mil serán recicladas en las áreas centrales o intermedias de la ciudad”.

En relación a las viviendas menciona el autor que “la mitad podrán ser absorbidas por las estructuras urbanas existentes y otra mitad por las áreas de nuevo crecimiento”. Lo anterior parte del supuesto que la densidad se elevaría a 57 hab/Ha. Y que se establecerán tres programas: reciclamiento urbano en las ciudades grandes y la megalópolis; saturación urbana y nuevo crecimiento en la periferia inmediata.

Para el Distrito Federal , Coulomb (2005) calcula la oferta de suelo necesario para la década de 2000 al año 2010, en la cual se construirán 137,910 viviendas de interés social; partiendo de los datos sobre los proyectos del Instituto de Vivienda del D.F. El CONAFOVI (2000) estimo un rezago habitacional de 153,239 nuevas viviendas y de acuerdo a las cifras reportadas por el CONAVI para el año 2005 los habitantes que trabajan en el D.F. ejercieron 17,367 créditos principalmente en los municipio metropolitanos en el Edo. de México.

Respecto a la densidad neta para viviendas de tipo social ó económico considera un promedio de 238 viv/Ha, ya que un valor mínimo se presenta en Iztapalapa con 62 viv/Ha y un máximo en la Benito Juárez de 731 viv/Ha. Con el cual estima un requerimiento total del orden de 580 Has. Para las 36,647 viviendas medias con una densidad de 150 viv/Ha., por lo que la demanda de suelo urbano en el supuesto del cumplimiento de los programas anteriores se sería del orden de 255 Has. Ante este requerimiento de suelo Coulomb plantea lo siguiente:

- a. Que la demanda de suelo se resuelva en su mayoría con la saturación del área urbana, en los lotes baldíos intraurbanos y la densificación de las colonias populares existentes; como consecuencia la superficie de suelo nuevo requerido será mínima.
- b. Si se suspenden los programas habitacionales del INVI, la necesidad de suelo habitacional urbano, es probable que se satisfaga (se continué satisfaciendo) en el Estado de México.

La vivienda básica que se demandará en la década, considera que podría absorberse con la densificación de las colonias populares, que tienen capacidad para 116,000 viviendas, el autor no dimensiona el suelo necesario para otro tipo de vivienda.

2. PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN Y LA VIVIENDA.

2.1. La población máxima.

Se ha fijado como horizonte para el México urbano del futuro el año 2043, lo cual en planeación urbana sería excesivo, demasiadas décadas para prever el País urbano que deseáramos. Sin embargo el “bono demográfico”, ó el plazo máximo para construir el México urbano que permanecerá hacia el futuro tiene como plazo la década de los cuarenta de este

siglo, un período similar al transcurrido desde la publicación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos hasta el presente sexenio. Las razones demográficas se exponen a continuación:

Las proyecciones de población que ha realizado Partida (2003) a partir de los resultados del XII Censo de Población del año 2000 y “tomando en cuenta las metas de materia educativa, de empleo, y de abatimiento de la demanda insatisfecha, de métodos anticonceptivos y el impacto en el nivel de fecundidad, considerando que se estabilice en 1.85 hijos a partir del 2030. Para la mortalidad el escenario da mayor esperanza de vida; y para la migración internacional el supuesto de la permanencia de los niveles recientes de emigración hacia los Estados Unidos”.

Las características de la población se modificarán; las personas mayores de 60 años crecerán del 7.3% actual hasta alcanzar el 28%. En contraste los jóvenes entre 15 y 24 seguirán aumentando hasta alcanzar su máximo de 21.5 millones en el año de 2011 y a partir de entonces se registrarán tasas negativas que disminuirán su tamaño gradualmente. La esperanza de vida aumentará más de 11 años en las próximas 5 décadas y la mortalidad infantil del 205 por mil hasta 5.5 en el 2050. La pérdida del crecimiento de la PEA continuará por la migración hacia Estados Unidos, alcanzando solamente 64 millones en el año 2010.

El escenario probable consideraría un aumento de la población partiendo de los 97.480 millones del año 2000 y llegando al máximo de población en el periodo de los años cuarenta, con alrededor de 130 millones, a partir del cual se iría reduciendo y se calcula que sería de 129.6 millones para el año 2050 (Cuadro No.901). La ONU plantea en su hipótesis promedio una población futura similar.

De las hipótesis baja y media se obtienen las cifras de la Gráfica No. 91, en la cual se arribaría al año de 2043 con una población de 130.34 millones de habitantes, reduciéndose la tasa de crecimiento a partir de entonces el máximo crecimiento calculado por el CONAPO sucedería en la alternativa probable en el año 2045 y en la hipótesis mínima en el año 2040. Considerando la mortalidad alta se presentaría el máximo también en el año 2040. Partiendo de los escenarios de emigración, con la hipótesis baja, el máximo se presentaría en el año 2045 y para el caso de la hipótesis alta el máximo de población se trasladaría al año 2050. (Cuadro No. 901)

PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN TOTAL					
CUADRO No. 901					
AÑO	CONAPO (1)				PROMEDIO
	PROBABLE	MÁXIMO	MÍNIMO	MEDIA	
2000	100.57	100.57	100.57	97.00	98.90
2010	111.61	113.47	111.39	112.43 (x)	111.55
2020	120.63	125.72	119.78		121.45
2030	127.20	15.90	125.34		128.55
2040	130.15	143.54	127.00	136.84	132.45
2050	129.59	148.35	125.06	136.70	132.80

(x) Medía aritmética.
Fuente: Partida, Virgilio. CONAPO 2003.

Hacia el año 2040, la cifra publicada como probable por el CONAPO respecto a la población promedio calculada por la ONU, tienen una diferencia de 2.3 millones de habitantes. Para los fines del presente estudio consideraremos como la población esperada en el plazo de crecimiento máximo la cifra de 130'341,277 que sucedería probablemente en el año 2043, según los cálculos efectuados por el autor. (Cuadro No. 903).

Nota: La Población del Censo 2010 fue de 112,336,538 hab.

2.2.- La estructura poblacional por edad.

La dinámica de la población conforme a los grupos de edades, tendrán dos tendencias complementarias: las personas mayores a 60 años crecerán: porcentualmente al pasar del 7.7% en el año 2005, para alcanzar el 28% del total de la población por el año 2050. Según las proyecciones realizadas por el Partida (2003).

En la población menor de 0 a 20 años el proceso será inverso al pasar de un 45% en la actualidad al 31% en el horizonte previsto.

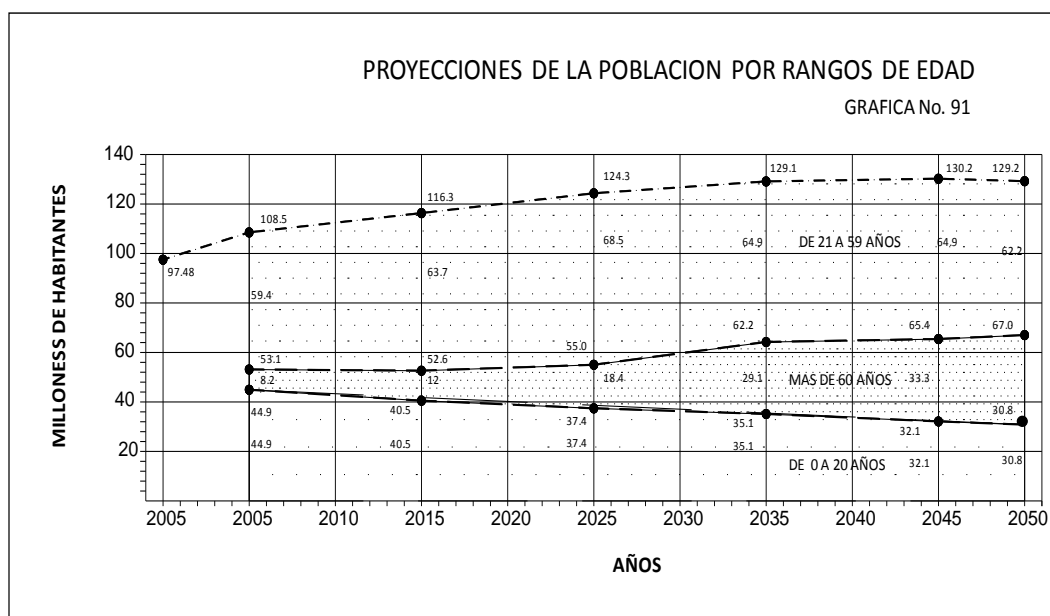
El sector de la población intermedia de 21 a 59 años (principal demandante de vivienda) se incrementará en el período, al pasar de los 53.4 millones en el año 2005 hasta llegar a 62.50 millones en el año 2050.

Actualmente por cada persona en edad mayor existen 6.5 personas en edad intermedia, en el futuro el índice descenderá a 1.7 por cada persona en edad intermedia.

A partir del año 2025 la población intermedia iniciara su disminución en 600,000 habitantes hacia el año 2035. El sector mayor aumentará en 7.7 millones y continuará habitando su vivienda o se incorporará con un familiar del sector intermedio. El número de la población en edad menor continuará descendiendo en el mismo periodo serán 2.3 millones los que se incorporen al sector intermedio, para ocupar parte de las viviendas que desaloje el sector intermedio en su tránsito al sector de mayor edad. En la siguiente década el proceso continuará con características iguales, los grupos de población con mayor y menor edad estarán en igualdad de número.

El grupo mayo a 60 años crecerá 2.9 millones en su necesidad de vivienda y el grupo intermedio decrecerá en 2.5 millones y por lo tanto desalojará 1.3 millones de viviendas que tomaría el grupo joven.

La dinámica de la estructura de la población que se proyecta para mediados de siglo, plantea programas urbanos y arquitectónicos de oferta de suelo y de vivienda con características diferentes a las actuales, que deberán considerarse en los planes a largo plazo.



2.3.- La población urbana.

La urbanización del país es un proceso que continuara aunque con un menor ritmo (Partida, Covarrubias) y evolucionará del 61% que representaba en el año 2000 hacia el 66% que Partida pronostica para el año 2030, (Cuadro No. 802) o el 67% que Covarrubias calcula para ese mismo año. La velocidad de urbanización irá decreciendo y el autor proyecta para el año 2040 que el porcentaje de la población urbanita representara el 69% del total.

La distribución para el año 2030 realizada por Partida (2003) en las urbes menores a 100,000 habitantes pronostica que representarán el 13% y en las mayores a ese umbral se alojará un 53% de la población urbana.

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA AL AÑO 2030				
CUADRO No. 902				
2,500	26,788,676	}	43,598,631	34.00%
2,500 A 14,999	16,809,935			
15,000 A 99,999	17,134,611	}	83,606,955	66.00%
100,000 O MAS	66,472,344			
T O T A L	127,205,566			100.00%

Fuente: Partida, Virgilio. 2003.

En el cuadro No. 904 se presenta la hipótesis de distribución futura de las viviendas urbanas hasta el año 2043 fecha límite del estudio. Se han dividido en los cuatro rangos: que ya se mencionaron y el Distrito Federal se incluye como un caso especial de acuerdo a los resultados a la investigación mencionada por Coulomb, por lo cual se excluye de lo que tradicionalmente se considera como la Megalópolis del Valle de México.

Para el año 2010 el CONAVI calcula que la demanda de viviendas en la Megalópolis del Valle de México solicitará el 10% del total nacional. Las Metrópolis mayores a 1 millón de habitantes demandarán el 23.4% de crecimiento habitacional en la década. Las urbes, (ciudades medias) y las que integran las zonas metropolitanas conurbadas mayores de 100,000 habitantes y menores a 1 millón requerirán el 34.58% de las viviendas que se produzcan. Las ciudades cuya población fluctúa entre los 100,000 y los 15,000 habitantes, solicitarán el suelo necesario para construir el 21% de las viviendas que el crecimiento de la población requiera. Para el Distrito Federal se aplica el 5.97% que Coulomb considera se edificará en terrenos intraurbanos.

En el mismo cuadro se han calculado los porcentajes de vivienda demandada en las décadas subsecuentes hasta el año 2043, para el cual el autor ha realizado la prospección y se calcula que se requerirá producir el total de 18.5 millones total de viviendas en el siglo.

2.4.- Población económicamente activa.

Respecto a la proyección de la PEA en el documento publicado por Partida (2003) se prevé el escenario siguiente: "Si las premisas adoptadas para el futuro comportamiento demográfico y laboral se cumplieran, la población económicamente activa del país, aumentaría de 36.6 millones en 1995 a 43.3 en 2000, alcanzando un máximo histórico en 70.5 millones en 2040, casi el doble que 45 años antes, reduciéndose hacia el año 2050 a 68.8 millones".

Sin embargo el porcentaje de la PEA respecto de la población total que en el año 2000 es del 44%, irá decreciendo paulatinamente conforme envejezca la población hasta el 39%, con lo cual las viviendas que alojen hogares inactivos crecerán.

El crecimiento de la PEA hacia el año 2030 en las ciudades menores a 100,000 habitantes llegará a 34.7%, y en las ciudades mayores se ubicará el 31.8% o sean 18.3 millones. La restante se localizará en el área rural.

3. INVENTARIO HABITACIONAL PARA EL AÑO 2043.

3.1. Proyecciones de viviendas y hogares.

El cuadro N° 903 muestra las cifras del XII Censo de Población, del Conteo de Población y de Hogares realizado en el año 2005; de las proyecciones de Hogares y Viviendas (Partida, 2003) de CONAPO para los años 2010, 2020 y 2030: así como las estimaciones que el autor realizó para los años 2040 y 2043, identificado como el año en el que se producirá la cima del crecimiento de la población

Como resultado de los supuestos anteriores, el inventario habitacional llegaría a 44.8 millones de viviendas en el territorio nacional. De los cuales se ubicaría en las ciudades un 69.2% o sea 31 millones. Más del doble del inventario actual.

Las cifras anteriores implican que el índice de hogares por vivienda vayan decreciendo hasta disminuir en la década de los cuarenta a 1.02, por lo que la necesidad de viviendas por hogar iría incrementándose.

Las proyecciones realizadas para la cima del crecimiento urbano más el déficit al año 2000, permiten dimensionar la necesidad de producir alrededor de 18.5 millones de viviendas durante el período. Para las cuales es necesario prever el suelo requerido para su desarrollo por las razones expuestas en capítulos anteriores.

La tendencia del comportamiento de países que han superado recientemente estados de desarrollo como el que se presenta actualmente en México, permiten suponer que las premisas implícitas en las proyecciones anteriores pueden cumplirse. Sin embargo los resultados del primer lustro del siglo, auguran situaciones de cambios más acelerados y mejores perspectivas en los indicadores sociales, aunque algunos sean producto de un crecimiento económico que impulsan migrantes en busca de mejores expectativas en el extranjero y que pueden cambiar ante la política actual de los E.U.A.

El crecimiento desigual de los hogares y las viviendas, ha conducido a una reducción gradual en el promedio de ocupantes por vivienda de 4.7 en 1995 a 4.2 en 2000 y se estima que será de 3.5 en 2010 y de 2.9 en el 2020 (Partida, 2003). Varios factores se conjugan en el marcado descenso de este índice: La oferta creciente de casas, el descenso de la fecundidad que inhibe a la formación de familias nuevas y el crecimiento de familias monoparentales.

En el Gráfica No. 91 se observan las proyecciones de formación de hogares en la Republica del Año 2000 al 2020 se formarán alrededor de 14 millones de hogares con un promedio de 3.32 miembros y que su mayoría requerirán un lote para edificar su casa.

Según esta proyección se requerirán como promedio anual para atender la formación de hogares, 909,000 nuevas viviendas en el País, 600,000 urbanas o sea un 66% y 309,000 en el área rural.

El decrecimiento del índice de ocupantes por vivienda actuará en proporción inversa al número de viviendas requeridas, así la relación del número de hogares que ocupan una vivienda tiene un comportamiento similar al reducirse entre año 2000 y el año 2005, en un 3.1% en el lustro y considerando que tenderá a estabilizarse en ese porcentaje, por lo que la demanda de vivienda será similar al crecimiento de hogares.

CRECIMIENTO Y PROYECCIONES DE LA POBLACION, LOS HOGARES Y LA VIVIENDA EN EL SIGLO XXI										
CUADRO No. 803										
AÑO	POBLACION	%	HOGARES	P/H	VIVIENDAS	H/V	CVU	VIVIENDAS	DEMANDA DE	DEMANDA DE
	P	△	H		V			URBANAS	VIVS. URBANAS	VIVS. ACUMULADA
2000	99,582,211	19.97	22,268,916	4.377	21,513,235	1.035	0.61	13,775,931	1,230,000	1,230,000
	(a)		(a)		(a)				(h)	
2005	106,451,679	9.19	26,132,343	4.07	25,269,194	1.0341	0.682	17'233,590		
	(e)		(e)		(e)					
2005	103,263,388	5.93	24,803,625	4.16	24,746,000	1.002	0.64	15,837,440	2,061,509	3,291,509
	(b)		(b)		(b)					
2010	111,613,906	14.49	29,549,890	3.77	28,575,532	1.0340	0.632	18,059,736	4,283,805	5,513,805
	(e)		(e)		(e)		(g)			
	112,336,538		24,803,625	4.52	35,617,724	0.829				
2020	120,639,160	8.08	36,286,303	3.32	35,093,991	1.0339	0.65	22,811,094	4,751,358	10,265,163
	©		(e)		(e)		(g)			
2025	124,300,000						0.769		9,557,000	9,757,000
	(e)						(f)			
2030 (e)	127,205,586	5.44	41,792,716	3.04	40,424,410	1.0338	0.67	27,084,354	4,273,260	14,538,423
	(e)		(e)		(e)					
2040 (e)	130,154,661	2.31	44,880,689	2.90	43,279,352	1.037	0.69	29,862,752	2,778,398	17,316,821
	(e)		(d)	(d)	(d)		(d)			
2043 (e)	130,341,277	0.01	46,550,537	2.80	44,872,312	1.0374	0.692	31,051,639	1,188,887	18,505,708
	(e)		(d)	(d)	(d)					

FUENTES: a) XII Censo de Población y Vivienda 2000. INEGI

f) Proyección Población Urbana CONAPO

ABREVIATURAS:A% = Incremento porcentual de la década anterior

b) Censo 2005 de Hogares.

g) Proyección del Arq. F. Covarrubias.

P/H: Cociente DE habitantes por hogar

c) CANADEVI. Cálculos realizados con cifras de CONAPO

h) Déficit urbano determinado por CONAVI.

H/V: Cociente de hogares por vivienda

d) Cálculos realizados por el autor

i) Datos del censo en Internet.

CVU: Coeficiente de viviendas urbanas.

e) Proyecciones CONAPO

k) Proyección de CONAFOVI 61%.

XX Resultados del Censo 2010. INEGI

3.2. El inventario habitacional de 2043.

Como resultado de los supuestos anteriores respecto al crecimiento de la población y de los hogares, el inventario habitacional para el año 2043 llegaría a 44.8 millones de viviendas. De los cuales se ubicarían en las ciudades un 69.2% o sean 31 millones. La demanda de nuevas viviendas se estima en 17,275,708 unidades que adicionadas al 1,230,000 que representa el déficit actual, será necesario construir 18,500,000 viviendas hasta el año 2043.

Un México urbano, vez y media más grande y extenso que el construido en toda su historia. El escenario urbano que se construya hasta la década de los 40's del siglo, será el que perdure, de ahí la importancia de reinventar el futuro País urbano que deseáramos.

Como se ha expuesto anteriormente, la población económicamente activa irá descendiendo durante las 4 próximas décadas. El sector con edad mayor a 60 años se incrementará durante este periodo hasta quintuplicar el número de principios de siglo.

Las características de los conjuntos habitacionales para una población con edad mayor tendrá que ofrecer servicios y estar diseñados de acuerdo a las necesidades asistenciales a este sector. Las viviendas necesitan una concepción de programa diferente al actual para diseñar conjuntos y casas que sean disfrutables para los ancianos.

La economía personal y de las ciudades, no deben seguir desperdiciando los recursos limitados de que se disponen. Es necesario ciudades más eficientes y saludables. Con densidades mayores a las actuales, usos del suelo dinámicos y acordes con nuestra realidad económica.

3.3. Distribución por tipo de vivienda.

Para la definición de los tipos de vivienda que será necesario construir en el futuro. Se utilizarán inicialmente los porcentajes que se determinaron en el inciso anterior donde se analizó la demanda. Porcentajes que se irán modificando según la hipótesis que considera el incremento paulatino del ingreso de la población como ya se ha supuesto.

La vivienda básica y popular que en el año 2000, representaba el 55% de la demanda, lo cual irá disminuyendo hasta que en el año 2043, se requeriría el 40% de ese tipo. (Cuadro No.907)

Para la vivienda que en el PNV se denomina como económica y de la cual en el año 2000 se requería un 18% , se incrementaría paulatinamente, para absorber parcialmente la necesidad del tipo básico y popular, para alcanzar en el año 2043, un 24% de la demanda total. (Cuadro No. 908)

En un proceso similar al que se presenta en los tipos de vivienda habitacional anteriores, la vivienda social se incrementaría durante las cuatro décadas para llegar al año 2043, con una participación del 25% de la oferta. (Cuadro No. 909)

El crecimiento de la producción de los tipos económicos y sociales sustentados por un sistema hipotecario con una solidez permanente, un suelo hipotecable y una capacidad creciente, tendrá capacidad para administrar y producir 550,000 créditos anuales. Ya que en las condiciones actuales manejan por año 500,000 créditos de montos similares.

Se han agrupado los tipos de vivienda residencial, media alta y media, ya que tienen necesidades de suelo urbano, características y atributos similares; que les permiten acceder en el mercado particular con mejores oportunidades de ubicación y precio. Su participación en la oferta de viviendas tendrá un incremento de dos puntos durante el periodo, hasta llegar al 11%. (Cuadro No. 910)

El Distrito Federal se ha considerado como un caso especial, por las características que se analizaron previamente y porque además carece de suelo habitacional suficiente para satisfacer la demanda, por lo cual se sustituye con otros esquemas. El inventario habitacional se ha venido incrementando por la saturación de predios, los cambios de uso de suelo, la sustitución de vivienda decadente, la ocupación de baldíos intraurbanos y la ocupación del suelo ilegal en las colonias populares para la vivienda básica. Además de la densidad alta que permiten los programas parciales, por lo que se requiere una menor superficie de suelo.

La falta de oferta de créditos y de producción de vivienda básica (popular) para la población pobre, ha propiciado que continúen invadiendo las reservas ecológicas y acuíferas del D.F., por lo que es necesario un esquema de producción suficiente para esta demanda. La participación inicial del 6% en el D.F. en el inventario nacional del año 2010 se iría reduciendo hasta estabilizarse en la década de los 40's, con un 3.8%.

Del análisis de los casos de estudio resulta que la composición por estratos de ingreso de la población en las ciudades presenta, incrementos variables, que debido a los alcances del trabajo se incorporan a las matrices con porcentajes constantes por los seis tipos que considera el PNV.

En la distribución de la demanda de vivienda por tipo de ciudad se aplican, los porcentajes obtenidos en el capítulo de la oferta. Así para la megalópolis del Valle de México se considera un 15%; Para las seis metrópolis que determina el CONAPO para el año 2025; Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Cd. Juárez, Puebla, Tlaxcala y el Valle de Toluca; se tomó un 23.4% , de la necesidad de nuevas viviendas. Para el rango de las denominadas urbes se ha considerado que requieren de un 34.6% de la producción habitacional y se localizaría en 135 municipios.

El grupo de ciudades demandará del 21% de las viviendas por construirse, sin embargo la extensa cobertura que se disemina a 278 municipios en toda la República desde Tecate en la frontera norte, hasta Tulum en el extremo Sur, requerirán de la creación de una política con estrategias y objetivos específicos diseñados para la obtención de un País con un desarrollo regional equilibrado, y la evolución de un Sistema Urbano Nacional de 483 ciudades en el año 2000, para el futuro en el año 2043, integrado por 800 ciudades según lo prevé la CONAPO.

Sería el escenario descrito en cifras para ese umbral del futuro.

¿Cómo deben ser esas viviendas?, ¿Cuál es la forma de diseño de la ciudad para cumplir mejor la expectativa de una población más vieja?, ¿Cuáles los servicios y equipamiento para atender a matrimonios en plena actividad laboral?, ¿Cómo diseñar las calles y los barrios para vivir en ciudades más seguras?, ¿A qué distancia deberán localizarse las fuentes de trabajo para un traslado saludable?, ¿Que densidades puede aceptarse para mayor eficiencia y menor deterioro social?.

Se requiere respuestas más profundas que los números y las cifras, ante el reto de construir el escenario urbano del futuro.

**HIPOTESIS DE DISTRIBUCION FUTURA DE LAS VIVIENDAS URBANAS
CUADRO No. 904**

TIPO DE URBE	DIMENSION DE LA CIUDAD HABITANTES	AÑO 2010		AÑO 2020		AÑO 2030		AÑO 2040		AÑO 2043		INCREMENTO TOTAL	
		COEF. DIST.	NUMERO DE VIVIENDAS	COEF. DIST.	NUMERO DE VIVIENDAS	COEF. DIST.	NUMERO DE VIVIENDAS	COEF. DIST.	NUMERO DE VIVIENDAS	COEF. DIST.	NUMERO DE VIVIENDAS	%	NUMERO DE VIVIENDAS
MEGALOPOLIS VALLE DE MEXICO	MAYOR A 9 MILLONES	15	755,840	15.44	745,963	15.1	645,232	15	416,760	14.6	173,597	15.12	2,799,392
METROPOLIS	MAYOR A 1 MILLON	23.4	1,176,804	24.68	1,191,045	26.2	1,119,542	27.3	758,502	27.4	325,755	25.24	4,671,648
URBES	DE 100,000 A 1 MILLON	34.6	1,741,130	36.29	1,700,986	37.3	1,593,844	38.2	1,061,348	38.2	454,155	36.46	6,748,673
CIUDADES	DE 15,000 A 100,000	21	1,060,372	20.45	950,272	18.1	773,424	16.7	463,992	16	190,222	19.22	3,558,010
DISTRITO FEDERAL	MAYOR A 8 MILLONES	6.00	321,468	3.12	163,092	3.3	141,018	2.8	77,795	3.8	45,178	3.93	748,101
TOTAL DEMANDA URBANA		100	5,055,614	100	4,751,358	100	4,273,260	100	2,778,398	100	1,188,887	100	18,525,855

- NOTA: 1.- Se considera el déficit acumulado para el año 2000, reportado por el CONAFOVI.
2.- Para el Distrito Federal se incluyó la demanda calculada para el año 2010 por Coulomb.
3.- El abatimiento del déficit al año 2000 se estimó en 20 años.
4.- La distribución del déficit habitacional se realizó conforme a las cifras reportadas por el CONAFOVI,

4. HIPÓTESIS Y ESCENARIOS DE LAS NECESIDADES DE SUELO.

La cuantificación de las necesidades del suelo para edificar las viviendas que requerirá la población urbana hacia el horizonte ya definido, es una tarea sumamente incierta pero necesaria, por las variables que intervienen en ella y que hemos tratado de analizar durante los sucesos históricos, las políticas aplicadas u omisas respecto al crecimiento urbano, las vaivenes macroeconómicos que cíclicamente vive el País, los nuevos aspectos demográficos que reconfiguran el comportamiento poblacional, las normas y reglamentaciones urbanas que no se aplican y los recientes programas habitacionales que implican nuevos conceptos de extensión urbana, como las más importantes.

Las variables y ponencias que se consideran para la estimación de la superficie habitacional necesaria, son las utilizadas en los estudios prospectivos realizados por las instituciones y los investigadores citados y se han seleccionado aquellas, cuya característica común tienen la posibilidad de ser mesurables y dimensionadas con diferentes parámetros, para cada una de las tres alternativas siguientes:

- a. El crecimiento de la población, calculada por el CONAPO para el año 2050, en el cual se aplican las variables tradicionales y las que se han presentado en el último lustro con el incremento de la emigración hacia los USA.
- b. El índice de la formación de hogares estimado por el CONAPO hasta el año 2030 y el que comprende la tendencia actual hacia la disminución de los miembros por hogar, y las familias monoparentales.
- c. El índice de nacimiento, que incorpora las tendencias observadas en los últimos estudios prospectivos del CONAPO y los resultados del Censo y el Conteo de Población, que muestran la disminución del tamaño de las familias y el menor número de habitantes por cuarto.
- d. La dinámica de la densidad de construcción que tiende a variar en las diversas etapas evolutivas de las ciudades; las políticas que se aplicarían para eficientar la funcionalidad de las ciudades, el decremento ocasionado por la migración internacional y los instrumentos que se apliquen para evitar la especulación del suelo y los vacíos intraurbanos, específica para cada alternativa.
- e. La tendencia a la urbanización de la población y sus diversas implicaciones en los procesos metropolitanos y especialmente en la megalópolis del Valle de México.
- f. La tipología del fraccionamiento, colonia o asentamiento, variable en la cual se consideran los diversos tipos de lotes y casas que caracterizan los diferentes modos de producción y los estratos de la población definidos por el nivel de ingreso y la edad. Así como una política de oferta de suelo planificado para la vivienda popular específica para cada alternativa.
- g. La política de Estado que se adopte para el abatimiento del déficit de vivienda, debe considerar metas realistas que permitan las variables económicas observadas y las perspectivas macroeconómicas.
- h. El territorio urbano que según el diagnóstico de SEDESOL (PNDU) ocupaba en el año 2000, una superficie de 320,000 Has de uso habitacional (40% del área urbana).
- i. Según los datos anteriormente presentados el valor del suelo ocupado por las colonias populares en el año 2000, oscilaba en \$70.00 (corrientes) por metro cuadrado.
- j. El producto interno bruto reportado por el INEGI en el mismo año, 2000 fue de \$5,432,355 M.P.C. y el de la construcción fue de \$542,433 M.P.C.
- k. De las cifras reportadas por el INFONAVIT en el informe del año 2000, y deduciendo la inversión que representó el programa de créditos ejercidos para vivienda nueva, el

valor de la adquisición del terreno para efectuar su construcción ascendió a \$5,062 M.P.C.

El horizonte propuesto para el presente trabajo, es un largo periodo que estará sujeto a múltiples sucesos que seguramente desviarán algunos o todas las proyecciones realizadas. Ya se intentó en la década de los 70 del siglo pasado, con los estudios prospectivos de la COPLAMAR y de la LGAH, algunos de los escenarios se cumplieron. Otros objetivos fueron superados por los procesos económicos y otros continúan sin atenderse. Las metas básicas aún siguen pendientes.

Ante esta posibilidad se ha considerado que el aval más sólido para ir logrando objetivos que perduren durante el período y que al final se acerquen al escenario futuro que aquí se plantea, es la experiencia, las ideas y los proyectos de un grupo de académicos, investigadores y funcionarios con la misma preocupación por el futuro de nuestro país. De ellos se han nutrido de las propuestas que a continuación se exponen:

4.1.- Escenario Tendencial

La tendencia que se ha venido observando y que no ha sido constante ya que se presentan épocas con incremento de la población en las ciudades, otros periodos de migración que reducen la densidad habitacional. Los cambios de uso del suelo, la aparición de modalidades de vivienda que van densificando los centros urbanos o bien la tipología arquitectónica que permite la tecnología y que lleva a densidades comparables con las grandes urbes, y con tendencias también variables en cuanto a la utilización y propiedad del territorio urbano.

Esta tendencia que se sintetiza en el PNDUOT (2000) en el cual se menciona que el México urbano actual ocupa un territorio de 800 mil hectáreas, con un densidad promedio de 26.89 Viv/Ha, cifras que comprenden un proceso de urbanización de la población mexicana que ha transcurrido en siglos.

Si este proceso continua, aún con las variaciones que nos ofrece la evolución tecnológica de las comunicaciones, la metropolización de las ciudades, la distribución inequitativa del ingreso, la producción regional desigual y sobre todo la ausencia de la planeación regional y urbana; el escenario urbano del futuro ocuparía un territorio de 1,874,300, hectáreas. Producto de la urbanización ocurrida hasta el año 2000 y 1,074,300 de nuevas hectáreas habitacionales que se irán poblando por los hogares que se formarán en las cuatro décadas futuras.

Se han mencionado las consecuencias negativas principalmente de tipo económico y social que este modelo de producción del suelo ha traído para el país, por lo cual no sería deseable continuar con el modelo anterior, ni con el nuevo modelo implantado a partir de los 80' del siglo pasado, que no ha erradicado los síndromes indeseables: la extensión caótica de las ciudades y la ocupación ilegal e irregular del suelo.

La alternativa tendencial que se expone está sustentada en las cifras de la población estimada para el año 2043, derivadas de las proyecciones del CONAPO (2003) y de cálculos propios. Considerando que el inventario habitacional se incrementará en 16.88 millones de viviendas.

Ante la posible situación anterior y con el propósito de modificar el proceso tendencial de urbanización se plantea la alternativa de establecer los mecanismos, los programas y las normas que tengan viabilidad dentro de nuestro sistema legislativo y ejecutivo actual, que permitan desviar las tendencias hacia escenarios más sanos, eficientes y sustentables.

Se han considerado las cifras que se plantean en la hipótesis de la distribución futura de las viviendas (Cuadro No. 904) y que se detallan en las matrices 906 a 909, en las cuales se establecen la dinámicas poblacionales, los incrementos del ingreso producto de los cambios económicos que se han mencionado, las tecnologías que inducirán la saturación de las ciudades centrales y reducirán la extensión de las zonas periféricas y de los reglamentos de

construcción y de fraccionamientos que modificarían las normas vigentes, para lograr densidades mayores.

Para las colonias populares se plantea la posibilidad de la implementación de los fraccionamientos populares, que comprendan la aplicación de las normas ya existentes en algunos Estados, con los sistemas de administración existentes operados bajo una supervisión estricta y aplicando las leyes vigentes con justicia y honestidad.

Producto de las anteriores consideraciones se obtendría en el país una superficie para la vivienda popular de 186,819 Has., para la económica se requerirían 40,968 Has; la vivienda social necesitarían 55,012 Has y las viviendas de tipo medio y residencial requieren suelo habitacional por 42,720 Has. Para una superficie total de 325,519 Has.

4.1.1. Escenario tendencial en el D.F.

Para realizar en el Distrito Federal los diversos escenarios, se establecen las condicionantes especiales que se presentan en la demanda y que se describe a continuación:

- a. Dimensión.- La demanda considerada para el periodo 2010 es la definida por Coulomb (2005), más la expulsión producto de los créditos ejercidos en el INFONAVIT y otras ONAVIS, en otras entidades adicionado por el rezago no atendido calculado por la CONAFOVI, con lo cual resulta una demanda de 532,508 viviendas para familias radicadas o que laboren en el D.F. La demanda para el año 2020, resulta de la diferencia de los hogares calculados por la CONAPO menos las viviendas nuevas ofertadas en la década anterior adicionadas por el rezago y el déficit resultante de la década anterior. Para los siguientes años hasta 2043, la demanda es la resultante de las proyecciones realizadas por el CONAPO.
- b. Expulsión.- La expulsión del D.F. se dimensionó con los créditos ejercidos por el NFONAVIT en el Estado de México y otros Estados tomando como promedio los 17,451 créditos del año 2005 (que reporta el CONAFOVI ó sea un 5.5% de la demanda). La expulsión para los años posteriores se consideró porcentualmente constante.
- c. Rezago.- Para eliminar el rezago se estimó que se abatiría en un periodo de 30 años.

Según las cifras publicadas por el CONAVI, la tendencia de la oferta en el primer lustro no cubre el número de viviendas que demanda la población, presentándose un déficit del 12% o sean 62,788 unidades. Con el agravante de que la oferta está desbalanceada ya que en la vivienda residencial y media, existe una sobre oferta del doble de las necesarias, y la población de menores ingresos no está suficientemente atendida ya que la oferta institucional de vivienda básica producida en el territorio del D.F. cubre solamente un 50% de la demanda, las restantes se producen en otros Estados y en colonias populares.

Para estimar el suelo que se ocupará para alojar este crecimiento urbano en el territorio del D.F., y de acuerdo a las tendencias descritas, un 30% de la vivienda básica seguirá ocupando cerca de 300 Has., por año, suelo irregular que formara nuevos asentamientos populares.

El INVI continuaría con los programas de sustitución de vecindades decadentes, mejoramiento y construcción de vivienda progresiva, en lotes cuya capacidad actual lo permite y que según Coulomb (2005) se estima en una etapa inicial en 116,500 viviendas.

Como resultado de la tendencia actual se ocuparán 4,076 Has de suelo irregular e inadecuado, en el D.F., y para alojar 144,085 viviendas residenciales y medias se requerirán 273 Has de suelo habitacional periférico, con densidades de 280 Viv/Has y el complemento de la oferta se edificara en los terrenos reciclados. (Cuadro No. 905)

**REQUERIMIENTOS DE SUELO PARA VIVIENDA NUEVA EN EL D.F.
ESCENARIO TENDENCIAL
CUADRO No. 905**

AÑO	2010			2020			2030			2043			TOTAL	
	VIVS	DEN	SUELO	VIVS	DEN	SUELO	VIVS.	DEN	SUELO	VIVS.	DEN	SUELO	VIVS	SUELO
POPULAR	42,000	14	3,000	45,000	30	1,500	13,050	40	326	7,520	.50	150	107,570	4,976
MEDIA Y RESIDENCIAL	27,500	280	98	29,000	280	103	8,630	280	31	11,500	280	41	76,630	273

Los programas de crédito de las ONAVIS y principalmente INFONAVIT, desarrollan mediante el cambio del uso de suelo en las Delegaciones permite la aplicación del Bando Dos. Aunque el mayor porcentaje de créditos de vivienda económica, social y media se ejercen en el Edo. de México.

Para eliminar el rezago del año 2000 y el acumulado en la primera década de este siglo se consideró un periodo de 43 años. La ausencia de una política crediticia de radicación de la población en el D.F., alienta a la expulsión de créditos hacia otras entidades, por lo que continuara el éxodo de acreditados del D.F.

La producción de las viviendas de tipo social y económico como lo demuestran las cifras y los resultados de otorgamientos de créditos durante el primer lustro se estarían produciendo en el Estado de México, en algunos Estados y en terrenos reciclados del D.F., que no requieren de nueva superficie habitacional.

**ESCENARIO TENDENCIAL
PARA VIVIENDA TIPO BASICA Y POPULAR
CUADRO No. 906**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUPER. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,034,867	52	2,618,131	15	392,726	60	5,545	23.37	611,867	40	15,297	34.58	905,365	40	22,634	21	549,807	40	13,745	58,221	45
2020	5,2320,296	49	2,562,845	15.44	395,703	62	6,382	24.68	632,510	42	15,060	36.29	930,056	42	22,144	20.45	524,102	42	12,479	56,066	46
2030	4,273,260	46	1,965,700	15.1	296,821	65	4,566	26.2	515,013	45	11,445	37.3	733,206	45	16,293	18.1	355,792	45	7,906	40,211	49
2040	2,778,398	43	1,194,711	15	179,207	67	2,675	27.3	326,156	47	6,939	38.2	456,380	47	9,710	16.7	199,517	47	4,245	23,569	51
2043	1,188,887	40	475,555	14.6	69,431	70	992	27.4	130,302	50	2,606	38.2	181,662	50	3,633	16	76,089	50	1,522	8,753	54
TOTA L	18,505,708		8,816,942		1,333,888		21,161		2,215,848		51,347		3,206,669		74,414		1,705,306		39,898	186,819	47.20

**ESCENARIO TENDENCIAL
PARA VIVIENDA ECONOMICA
CUADRO No. 907**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUPERF. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,034,867	18	906,276	15	135,944	110	1,236	23.37	211,800	90	2,353	34.58	313,395	85	3,687	21	190,318	60	3,172	10,448	87
2020	5,2320,296	20	1,046,059	15.44	161,511	112	1,442	24.68	258,167	97	2,662	36.29	379,615	91	4,172	20.45	213,919	62	3,450	11,725	89
2030	4,273,260	22	940,117	15.1	141,958	115	1,234	26.2	246,311	105	2,346	37.3	350,664	97	3,615	18.1	170,718	65	2,618	9,813	96
2040	2,778,398	23	639,032	15	95,855	117	819	27.3	174,456	112	1,558	38.2	244,110	103	2,370	16.7	106,718	67	1,593	6,340	101
2043	1,188,887	24	285,333	14.6	41,659	120	347	27.4	78,181	120	652	38.2	108,997	110	991	16	45,653	70	652	2,642	108
TOTAL	18,505,708		3,816,817		576,926		5,079		968,915		9,570		1,396,781		14,385		726,770		11,485	40,968	93.17

**ESCENARIO TENDENCIAL
PARA VIVIENDA SOCIAL
CUADRO No. 908**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUPER TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,034,867	21	1,057,322	15	158,598	80	1,982	23.37	247,100	80	3,088	34.58	365,628	65	5,625	21	222,038	50	4,441	15,136	70
2020	5,230,296	22	1,046,059	15.44	161,511	82	1,969	24.68	258,167	87	2,967	36.29	379,615	66	5,7452	20.45	213,919	52	4,114	14,802	71
2030	4,273,260	23	982,850	15.1	148,410	85	1,746	26.2	257,507	95	2,711	37.3	366,603	67	5,472	18.1	177,896	55	3,234	13,163	75
2040	2,778,398	24	639,032	15	95,855	87	1,102	27.3	174,456	102	1,710	38.2	244,110	68	3,590	16.7	106,718	57	1,872	8,274	77
2043	1,188,887	25	297,222	14.6	43,394	90	482	27.4	81,439	110	740	38.2	113,539	70	1,622	16	47,556	60	793	3,637	82
TOTAL	18,505,708		4,022,485		607,768		7,281		1,018,669		11,217		1,469,495		22,060		768,126		14,454	55,012	73.12

**ESCENARIO TENDENCIAL
PARA VIVIENDA MEDIA Y RESIDENCIAL
CUADRO No. 909**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUPER. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,031,867	9	453,138	15	67,971	30	2,266	23.37	105,898	40	2,647	34.58	156,695	40	3,917	21	95,159	30	3,172	12,002	38
2020	5,230,896	9	470,726	15.44	72,680	32	2,271	24.68	116,175	45	2,582	36.29	170,826	45	3,796	20.45	96,263	35	2,750	11,399	41
2030	4,273,260	10	427,326	15.1	64,526	35	1,844	26.2	111,959	45	2,455	37.3	159,393	45	3,542	18.1	77,346	35	2,210	10,084	42
2040	2,778,398	11	305,624	15	45,844	37	1,239	27.3	83,435	50	1,669	38.2	116,748	50	2,335	16.7	51,039	40	1,276	6,519	47
2043	1,188,887	11	130,778	14.6	19,094	40	477	27.4	35,833	50	717	38.2	49,957	50	999	16	20,924	40	523	2,716	48
TOTA L	18,506,308		1,787,592		270114		8,097		453,301		10,102		653,620		14,590		340,732		9,931	42,720	41.84

ESCENARIO TENDENCIAL

	SUPERFICIE HAS	INVERSIONES M.P.C.
SUPERFICIE HABITACIONAL	304,753	
SUPERFICIE PARA VIVIENDA BASICA Y POPULAR	186,819	130,773
SUPERFICIE PARA VIVIENDA ECONOMICA Y SOCIAL	95,980	95,980
TOTAL	282,799	226,239
AHORRO RESPECTO A LA SITUACION AL AÑO 2000	24,200	
AHORRO EN GASTO EN SUELO HABITACIONAL LOTIFICADO		19,675
AHORRO EN GASTO DE INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACION		53,122
AHORRO ECONOMICO TOTAL		72,797

POLITICAS

- DENSIFICACION DE LAS AREAS URBANAS POPULARES Y FRACCIONAMEINTOS SOCIALES.

CONCLUSION

- EL AHORRO EN INVERSION DE SUELO HABITACIONAL ADICIONADO DE LA ADQUISICION INDIRECTA DEL SUELO POR EL INFONAVIT CONSTITUIRIA EL 88% DEL CAPITAL NECESARIO PARA EL BANCO DE SUELO.



4.2.- Escenario Estratégico.

Un mejor escenario urbano se lograría aplicando algunas de las propuestas revisadas en el capítulo precedente y los programas citados que no requieren incrementos substanciales en los presupuestos de los municipios, pero si una visión diferente del problema. Aplicando solamente las leyes y reglamentos urbanos, realizando una administración urbana honesta y eficiente y modificando la aplicación de algunos instrumentos fiscales y jurídicos relativos a los inmuebles, como parte de las fortalezas que deben incrementarse.

En esta segunda hipótesis se utilizan las técnicas derivadas de la metodología de planeación estratégica y las propuestas producto de la participación de expertos en las ponencias y publicaciones que se han presentado en el último lustro y que se han citado anteriormente se incorporan también los resultados de los congresos reuniones y conferencias que han patrocinado las instituciones oficiales, académicas y privadas que han fomentado la exposición del pensamiento actual de todos los sectores de la población que actúan en la producción de suelo habitacional.

En esta hipótesis se pretende sintetizar y cuantificar las aportaciones de los expertos y las necesidades expresadas por la población que demanda suelo habitacional, consensuando la orientación y los objetivos estratégicos, definiendo la visión de los planes, programas y estrategias de acción, que se analizaron en capítulos precedentes y que se sintetizan a continuación:

- a. Como parte de esta política integral se deben establecer nuevas normas de los fraccionamientos; la dimensión de los lotes, los coeficientes de utilización del suelo, la tipología de vivienda que incluya la vivienda productiva y las vialidades, lo que permitiría incrementar la densidad y proponer nuevos conceptos de colonias y fraccionamiento productivos.
- b. Aplicar los programas de densificación previstos en el P.S.V. y las experiencias en el D.F. con el programa de ampliación o construcción de nuevas viviendas en los "condominios familiares" con los cuales es factible densificar un 40% del suelo ocupado con lo que se reutilizarían 14,000 Has para las viviendas básicas y populares de las metrópolis, y la megalópolis. Con lo cual se incrementa la eficiencia de las ciudades y se aprovecha la oportunidad que se presenta en las zonas populares.

En otro método para estimar el efecto que provocaría la aplicación de este programa, se considera que la ampliación de 1,266,101 vivs que el CONAFOVI estima que se requiere, considerando una densidad de 78 viv/Has, se ahorrarían 16,232 Has. de suelo para vivienda básica y popular.

- c. Revisar la utilización eficiente de las áreas de donación de los fraccionamientos autorizados y los que se proyecta desarrollar mediante una ordenación y planeación estratégica y dinámica de los usos de suelo dentro de las áreas habitacionales, con lo cual se lograría recuperar de la superficie urbana actual 4,350 Has., principalmente para construir viviendas de tipo social y media.
- d. El cambio de uso de suelo en las ciudades con dinámicas diferentes a los usos actuales incompatibles o improductivos, generaría un mercado de suelo habitacional en las megalópolis y metrópolis equivalente a incorporar al uso habitacional de 12,000 Has. con infraestructura y equipamiento. Y que siguiendo los patrones actuales de comercialización se destinarían para vivienda media y residencial.

La suma de estos programas propuestos provocaría que las áreas urbanas evitaran su expansión en 19%, menos de la superficie requerida en el escenario tendencial.

Estas acciones integradas en una política de estado inducirían una oferta de suelo urbano habitacional que no requiere de inversiones adicionales, significaría para el escenario futuro un sistema urbano ocupando una superficie de hasta 35,206 Has. Un ahorro de inversión en infraestructura del 20%, una mayor eficiencia de servicios y competitividad. (Cuadro No. 921)

En los cuadros No. 912 al 915 en donde se calcula la superficie de suelo para cada tipo se describe que para la vivienda popular y básica se utilizarían 154,0193 Has de uso habitacional o de suelo irregular o ilegalmente incorporado al crecimiento urbano; el tipo social requeriría una superficie de 53,556 Has; la vivienda económica ocuparía una superficie de suelo habitacional de 39,855 Has; y para las viviendas catalogadas como media y residencial se usarían 40,189 Has.

Con la aplicación de algunas estrategias que se han descrito el Sistema Urbano Nacional, requeriría en total 287,693 Has; con un ahorro respecto a la tendencia de 40,203 Has que representan una superficie del 12% menor. Significa varias posibilidades de ahorro para los municipios: en infraestructura, consumo de agua y de energía eléctrica. Y mayores ingresos por el impuesto predial, de traslación inmobiliaria, y mayores beneficios para la población como ahorro en transporte, mayor seguridad, eficiencia para el equipamiento, entre otros ahorros, beneficios y satisfactores.

4.2.1. Escenario estratégico para el D.F.

Para la formulación de la hipótesis estratégica se han considerado además de los supuestos tendenciales del crecimiento de la capacidad de crédito de la población, los indicadores para la densidad, la población inicial y la distribución de la demanda para cada tipo de vivienda y el incremento de las fortalezas de las tres políticas que actualmente se aplican generando la oferta de suelo para las viviendas básicas, mediante los programas que se vienen aplicando de densificación de los lotes existentes y la aplicación de viviendas en condominios familiares.

El control intensivo y la contención del crecimiento ilegal en tierra de conservación que se continua solapando e incluso fomentándose, para lograr una reducción gradual de su utilización actual y eliminar esta debilidad.

Se estima que es posible eliminar el rezago durante las 3 primeras décadas, para que en los últimos 23 años del periodo no exista déficit de ningún tipo de vivienda.

La expulsión de la población hacia otros estados deberá eliminarse ya que representa una demanda de vivienda no necesaria para actividades vitales y solamente se ocupa para realizar actividades complementarias o de ocio. Quedando solamente la expulsión de la población más pobre hacia el Edo. De México y Tizayuca Hidalgo; la cual es factible eliminar en un periodo de 30 años con los programas ya mencionados que deberá ejecutar el INVI y un esquema de suma de subsidios entregados por los gobiernos del D.F. y Federal y que no requeriría la incorporación de nuevo suelo.

La oferta de vivienda social como ya mencionamos se produce con tres diferentes modalidades: la construcción de viviendas en el Estado de México para los acreditados del Distrito Federal, los conjuntos habitacionales por el INVI, en terrenos con uso de suelo habitacional y por último el programa de densificación de colonias populares, que no requiere oferta de suelo nuevo.

La vivienda económica se puede producir mediante los programas de saturación y densificación que se mencionaron anteriormente y la aplicación intensiva de subsidios, en las zonas con usos diferentes, que actualmente resultan antieconómicos para la producción, los servicios o la recreación y que sería factible por el nivel de ingreso de la demanda, para la producción de 274,845 vvs., que se requerirán para el año 2043, sin el consumo extra de suelo.

La oferta de suelo para los tipos medio y residencial, podría continuar cubriendo con la construcción de conjuntos y condominios residenciales en la periferia y la construcción de conjuntos habitacionales en las Delegaciones centrales con la sustitución de predios con mayores densidades, aprovechando la oportunidad que se presente en las colonias que van apareciendo edificios obsoletos y una infraestructura con suficiente capacidad de alojar estas nuevas construcciones. El desarrollo de conjuntos residenciales en las reservas de uso habitacional con mayores densidades que ocuparán 254 Has, en la periferia Poniente del D.F. (Cuadro No. 910)

Con la aplicación institucional e intensiva de estos programas se logrará atenuar y contrarrestar la amenaza de seguir destruyendo el ecosistema de las zonas periféricas y disminuir el peligro de un colapso en el Distrito Federal, no obstante se ocuparán solamente 2,620 Has de suelo ilegal e irregular por los fraccionamientos populares, que regidos por una planeación estratégica que ejerza un mayor control de las invasiones y que incremente la densidades en las colonias populares permitiría abatir en un 40% el consumo de suelo ilegal e irregular.

REQUERIMIENTOS DE SUELO PARA VIVIENDA NUEVA EN EL D.F. ESCENARIO ESTRATEGICO CUADRO No. 910														
AÑO	2010			2020			2030			2040			TOTAL	
TIPO	VIVS.	DEN	SUELO	VIV	DEN	SUELO	VIV.	DEN	SUELO	VIV.	DEN	SUELO	VIVS.	SUELO
POPULAR	42,000	20	2,100	45,000	100	450	6,000	120	50	3,000	150	20	96,000	2,620
MEDIO Y RESIDENCIAL	27,500	280	98	29,000	300	97	8,630	330	26	11,500	350	33	76,630	254

**ESCENARIO ESTRATEGICO
PARA VIVIENDA TIPO BASICA Y POPULAR
CUADRO No. 911**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUP. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,034,867	52	2,618,130	15	392,726	60	6,545	23.37	611,866	50	12,237	34.58	905,364	40	22,634	21	549,807	40	13,745	55,162	47
2020	5,230,296	49	2,562,845	15.44	395,702	68	5,819	24.68	632,510	58	10,905	36.3	930,313	50	18,606	20.4	524,102	48	10,919	46,250	55
2030	4,273,260	46	1,965,700	15.1	296,821	75	3,958	26.2	515,013	65	7,923	37.3	733,206	60	12,220	18.1	355,792	55	6,469	30,570	64
2040	2,778,398	43	1,194,711	15	179,207	82	2,185	27.3	326,156	72	4,530	38.2	456,380	70	6,520	16.7	199,517	62	3,218	16,453	73
2043	1,188,887	40	475,555	14.6	69,431	90	771	27.4	130,302	80	1,629	38.2	181,662	80	2,271	16	76,089	70	1,087	5,758	83
TOTA L	18,505,708		8,816,941		1,333,886		19,279		2,215,848		37,225		3,206,925		62,251		1,705,306		35,438	154,193	57.18

**ESCENARIO ESTRATEGICO
PARA VIVIENDA SOCIAL
CUADRO No. 912**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUP. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,034,867	21	1,057,322	15	158,598	80	1,982	23.37	247,096	80	3,089	34.58	365,622	65	5,625	21	222,038	50	4,441	15,137	70
2020	5,230,296	22	1,046,059	15.44	161,512	85	1,900	24.68	258,167	93	2,776	36.29	379,615	70	5,423	20.45	213,919	53	4,036	14,135	74
2030	4,273,260	23	982,850	15.1	148,410	85	1,746	26.2	257,507	97	2,655	37.3	366,603	70	5,237	18.1	177,896	55	3,234	12,872	76
2040	2,778,398	24	639,032	15	95,855	87	1,102	27.3	174,456	110	1,586	38.2	244,110	75	3,255	16.7	106,718	57	1,872	7,815	82
2043	1,188,887	25	297,222	14.6	43,394	90	482	27.4	81,439	115	708	38.2	113,539	75	1,514	16	47,555	60	793	3,497	85
TOTA L	18,505,708		4,022,485		607,769		7,213		1,018,665		10,814		1,469,489		21,054		768,126		14,376	53,456	75.25

**ESCENARIO ESTRATEGICO
PARA VIVIENDA ECONOMICA
CUADRO No. 913**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUP. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,034,867	18	906,275	15	135,944	110	1,236	23.37	211,800	90	2,353	34.58	313,395	85	3,687	21	190,318	60	3,172	10,448	87
2020	5,230,296	49	1,046,059	15.44	161,511	115	1,404	24.68	258,167	100	2,583	36.3	379,615	92	4,126	20.45	213,919	64	3,342	11,455	91
2030	4,273,260	22	940,117	15.1	141,958	120	1,183	26.2	246,311	110	2,239	37.3	350,664	100	3,507	18.1	170,161	67	2,540	9,469	99
2040	2,778,398	23	639,032	15	95,855	125	767	27.3	174,456	120	1,454	38.2	244,110	107	2,281	16.7	106,718	71	1,503	6,005	106
2043	1,188,887	24	285,333	14.6	41,659	130	320	27.4	78,181	130	601	38.2	108,997	115	948	16	45,653	75	609	2,478	115
TOTAL	18,505,708		3,816,817		576,926		4911		968,915		9,229		1,396,781		14,549		726,770		11,166	39,855	95.8

**ESCENARIO ESTRATEGICO
PARA VIVIENDA MEDIA Y RESIDENCIAL
CUADRO No. 914**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUP. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,034,867	9	453,138	15	67,972	30	2,266	23.37	105,898	40	2,647,45	34.58	156,698	40	3,917	21	95,159	30	3,172	12,003	38
2020	5,230,296	9	470,726	15.44	72,680	35	2,077	24.68	116,175	45	2,582	36.29	170,826	50	3,417	20.45	96,263	35	2,750	10,825	43
2030	4,273,260	10	427,326	15.1	64,526	40	1,613	26.2	111,959	40	2,239	37.3	159,392	55	2,898	18.1	77,346	35	2,210	8,960	48
2040	2,778,398	11	305,624	15	45,844	45	1,019	27.3	83,435	55	1,517	38.2	116,748	55	2,123	16.7	51,039	40	1,276	5934	52
2043	1,188,887	11	130,778	14.6	19,094	50	382	27.4	35,833	55	652	38.2	49,957	55	908	16	20,924	40	523	2,465	53
TOTAL	18,505,708		1,787,592		270,116		7,357		453,300		9,637		653,622		13,623		340,732		9,931	40,189	44.48

ESCENARIO ESTRATEGICO

	SUPERFICIE HAS	INVERSIONES M.P.C.
SUPERFICIE HABITACIONAL	290,513	
SUPERFICIE PARA VIVIENDA BASICA Y POPULAR	154,193	107,935
SUPERFICIE PARA VIVIENDA ECONOMICA Y SOCIAL	93,311	93,311
TOTAL	247,504	201,124
AHORRO RESPECTO A LA SITUACION AL AÑO 2000	48,310	
AHORRO EN GASTO EN SUELO HABITACIONAL LOTIFICADO		39,279
AHORRO EN GASTO DE INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACION		106,253
AHORRO ECONOMICO TOTAL		145,332

POLITICAS

- DENSIFICACIÓN DE LA ÁREAS URBANAS POPULARES Y FRACCIONAMIENTOS SOCIALES.
- CAMBIOS DE USO DE INMUEBLES: UNIFAMILIARES POR CONDOMINIOS MULTIFAMILIARES, EN DESUSO, O DESHABILITADOS.
- RECUPERACION DE TERRENOS FEDERALES Y MUNICIPALES OCIOSOS.
- SATURACION DE BALDÍOS: CONSTRUCCION EN TERRENOS INTRAURBANOS BALDIOS.

CONCLUSION.

- EL AHORRO EN INVERSION DE SUELO HABITACIONAL ADICIONADO DE LA ADQUISICION INDIRECTA DE SUELO POR EL INFONAVIT, CONSTITUIRIA EL CAPITAL SUFICIENTE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL BANCO DE SUELO.



4.3. Escenario futuro .¹

Estimar la cantidad del territorio habitacional necesario para un escenario urbano nuevo con características de un país saludable, equitativo, sustentable, y eficiente. Aparentemente utópico. Es una actividad prospectiva que implica profundos riesgos y un alto grado de incertidumbre, por las múltiples variables que intervienen en el proceso de producción del suelo para la vivienda, y por la inconsistencia de las estadísticas e indicadores existentes; así como factores económicos exógenos con alta incidencia en nuestro camino hacia la independencia económica y por los factores políticos que en la época actual transcurren en el país por una etapa incipiente hacia para la formación de una nueva democracia.

Sin embargo la planeación regional y urbana es una disciplina cuyo objetivo es prever los escenarios físicos territoriales del futuro y los instrumentos, programas, objetivos, planes y metas para que dichos escenarios sean factibles, aún dentro de estos altos grados de incertidumbre. Como lo fué en 1973 la LGAH.

Si queremos un futuro diferente, mejor que la realidad actual, tenemos que inventarlo y construirlo.

Para una estimación a un plazo mayor se ha recurrido al método que se resume en los cuadros Noms. 915 y 918, en los cuales se han aplicado las variables para cada tipo de vivienda en las diferentes categorías de ciudades y durante el tiempo que se esta realizando el estudio prospectivo.

Adicionalmente a los programas y estrategias de planeación de fraccionamientos y colonias populares mencionadas en la hipótesis estratégica, se considera que mediante la aplicación de una política fiscal e inmobiliaria y la modificación de las leyes agraria y general de asentamientos humanos, con los objetivos que el gobierno, el sector académico, y el popular, han planteado reiteradamente desde los años 70's del siglo pasado es factible formular una Política de Estado integral que comprenda los programas siguientes:

- a. Recuperar los lotes vacíos o baldíos intraurbanos, mediante programas de saturación con lo que se ahorraría un 9% de la superficie actual urbanizada. Lo cual equivale a un ahorro de 57,000 Has. y que no sería necesario incorporar al crecimiento futuro en las ciudades megalópolis y metrópolis, principalmente
- b. La revisión de la Ley Agraria y de Asentamientos Humanos, respecto al procedimiento para incorporación del suelo social al crecimiento urbano, para considerar obligatorio la donación de un porcentaje de la superficie por incorporar, similar a la que se dona en los fraccionamientos o conjuntos habitacionales. Partiendo de que la superficie del suelo social por incorporarse al crecimiento urbano sería del orden del 40%, se estaría obteniendo una superficie que se estima en 9,280 Has., hacia el horizonte de los años 40 y que sería ocupado por o para financiar las colonias populares.
- c. La aplicación de derecho de preferencia, en la conformación de polígonos de acción concertada para el suelo social, con el objetivo de contar con una reserva territorial dinámica que permitiría a los municipios obtener las garantías para la obtención de bonos inmobiliarios o el financiamiento del banco de suelo propuesto o del sistema bancario actual, para la creación de colonias populares con normatividad institucional. Permitiría una densidad mayor a la actual y abatiría el consumo de suelo, hasta alcanzar cifras similares a las que se obtendrían para vivienda de tipo social, o sea 120 viv/Ha, lo anterior impediría el consumo de 50,000 Has. Logrando el desarrollo de ciudades mas compactas y ordenadas, con economías en infraestructura y servicios en cifras cercanas al 40% de los presupuestos que los gobiernos requerirían en la alternativa en la hipótesis tendencial.

¹ FUTURIBLE. Escenario e imágenes posibles y deseables. Término definido por Miklos y Tello, en la "Planeación Prospectiva", 2003 Editorial Limusa

Para la población de menores ingresos que requerirán terreno para edificar su vivienda de tipo básica o popular, se ha calculado que demandará una superficie de 132,486 hectáreas, donde se ubicarán 8,816,942 viviendas.

El sector que podría adquirir una vivienda económica necesita 38,090 Has de suelo, en donde edificarán 3,816,817 viviendas de ese tipo.

Los 4,154,874 de viviendas de tipo social requerirán una superficie total de 52,683 Has para su construcción. Y por último las viviendas de tipo medio y residencial necesitarán de 39,285 Has de suelo urbano para su desarrollo inmobiliario.

En resumen probablemente se requerirán incorporar alrededor de 262,128 Has para construir el México urbano del futuro.

4.3.1. El escenario futurible del D.F.

Un escenario futurible de la Ciudad de México del Distrito Federal, por su vocación y primacía en el contexto nacional, sería el de una ciudad competitiva, con la planeación y normas para transformarse en un conjunto de ciudades autónomas sustentables. Para lo cual la vivienda debe participar activamente como ya se mencionó, cambiando radicalmente su tipología hacia una función múltiple: habitar-trabajo-recreación, con una política intensa de cambio en el criterio del programa arquitectónica, la planeación urbana de los polígonos los ZEDEC y la concepción de una megalópolis total.

Sería deseable que la vivienda básica se transformara radicalmente hacia un nivel de integración de tecnología superior en un plazo de dos décadas. Que los sectores que demandan viviendas de tipo social y económico resolvieran su necesidad de crecimiento con la ocupación de las viviendas que han cambiado el uso, la total densificación de las colonias populares, los pueblos conurbanos, la ciudad central y los fraccionamientos de vivienda media. Sin embargo la tendencia de la primera década del siglo no impediría que sean ocupadas 1680 Has para los fraccionamientos populares.

**REQUERIMIENTOS DE SUELO PARA VIVIENDA NUEVA EN EL D.F.
ESCENARIO FUTURIBLE
CUADRO No. 915**

AÑO	2010			2020			2030			2040			TOTAL	
	VIVS.	DEN	SUELO	VIV	DEN	SUELO	VIV.	DEN	SUELO	VIV.	DEN	SUELO	VIVS.	SUELO
POPULAR	33,600	20	1,680	31,500	180	175	3,600	200	18	2,100	200	10.5	70,800	1,883.60
MEDIO Y RESIDENCIAL	27,500	300	92	32,000	350	91	9,500	500	19	12,650	500	25.6	81,650	227.6

La vivienda residencial y media, continuaría alojándose sobre los corredores con infraestructura y fuentes de trabajo cercanas, fomentando los proyectos habitacionales periféricos con alta capacidad de plusvalía y con el equipamiento e infraestructura suficientes para el estrato que requiere estas viviendas, que servirían como contenedor de la mancha urbana hacia las zonas de reserva y agropecuarias. Para lo cual se utilizarían 228 Has de suelo habitacional.

Así la Ciudad de México del Distrito Federal, podría necesitar para su escenario futurible 2,111 Has del área urbana, además del suelo reciclado que se utilizaría para otros tipos de vivienda.

La población de menores ingresos continuaría durante la primera década ejerciendo sus créditos para adquirir vivienda básica en el Estado de México o Hidalgo de acuerdo a sus preferencias, para lo cual se requerirían 220 Has aproximadamente

El rezago se podría eliminar en las tres primeras décadas complementando la deficiencia con la infraestructura y equipamiento necesarios para el cambio de las características sociológicas de la demanda; edad, tipo de hogar y economía familiar, en conjunto intraurbanos, densificando la ciudad.

Para lograr los objetivos descritos y obtener los recursos adicionales a los subsidios Federales o Estatales, como ya se planteó anteriormente es necesaria la creación inmediata de un Bando de Tierra, con el esquema sugerido; obteniendo recursos de la administración de plusvalía, el financiamiento de las instituciones hipotecaria y la captación de ahorros, entre otros. Será necesario aplicar también los programas y estrategias de subsidio cruzados, transparencia de potencialidades y la emisión bonos municipales. Un sistema financiero popular con administración tripartita mediante fideicomisos establecidos con entidades bancarias de objetivo social.

Totales, como ya se planteó anteriormente es necesaria la creación inmediata de un Bando de Tierra, con el esquema sugerido; obteniendo recursos de la propia administración de plusvalía, el financiamiento de las instituciones hipotecaria y la captación de ahorros entre otros. Será necesario aplicar también los programas y estrategias de subsidio cruzados, transparencia de potencialidades y la emisión bonos municipales. Un sistema financiero popular con administración tripartita mediante fideicomisos establecidos con entidades bancarias de objetivo social.

**ESCENARIO FUTURIBLE
PARA VIVIENDA TIPO BASICA POPULAR
CUADRO No. 916**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUP. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS PROM
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,034,867	52	2,618,131	15	392,719	60	6,545	23.37	611,867	60	10,198	34.58	905,350	50	18,107	21	549,808	40	13,745	48,595	54
2020	5,230,296	49	2,564,845	15.44	395,703	70	5,653	24.68	632,510	70	9,036	36.3	930,056	60	15,501	20.4	524,102	50	10,482	40,672	63
2030	4,273,260	46	1,965,700	15.1	296,821	90	3,298	26.2	515,013	80	6,438	37.3	733,206	70	10,474	18.1	355,792	60	5,930	26,140	75
2040	2,778,398	43	1,194,711	15	179,207	110	1,629	27.3	326,156	100	3,262	38.2	456,380	90	5,071	16.7	199,517	70	2,850	12,812	93
2043	1,188,887	40	475,555	14.6	69,431	120	579	27.4	130,302	120	1,086	38.2	181,662	110	1,651	16	76,089	80	951	4,267	111
TOTAL	18,505,708		8,816,942		1,333,881		17,704		2,215,848		30,019		3,206,654		50,805		1,705,307		33,958	132,486	67

**ESCENARIO FUTURIBLE
PARA VIVIENDA SOCIAL
CUADRO No. 917**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES			SUPER. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.	
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.			SUELO Has.
2010	5,034,867	21	1,057,322	15	158,598	80	1,982	23.37	247,100	80	3,089	34.58	365,622	65	5,625	21	222,038	50	4,441	15,137	70
2020	5,230,896	22	1,150,665	15.44	177,663	100	1,777	24.68	283,984	100	2,840	36.29	417,576	75	5,568	20.45	235,311	53	4,440	14,624	79
2030	4,273,260	23	982,850	15.1	148,410	100	1,484	26.2	257,507	100	2,575	37.3	366,603	75	4,888	18.1	177,896	55	3,234	12,182	81
2040	2,778,398	24	666,816	15	100,022	120	834	27.3	182,041	120	1,517	38.2	254,724	80	3,184	16.7	111,358	57	1,954	7,488	89
2043	1,188,887	25	297,222	14.6	43,394	120	362	27.4	81,439	120	679	38.2	113,539	80	1,419	16	47,555	60	793	3,252	91
TOTAL	18,506,308		4,157,874		628,088		6,438		1,052,070		10,699		1,518,064		20,684		794,158		14,861	52,683	79

**ESCENARIO FUTURIBLE
PARA VIVIENDA ECONOMICA
CUADRO No. 918**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES				CIUDADES				SUPER. TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.		
2010	5,034,867	18	906,276	15	135,944	110	1,236	23.37	211,800	90	2,353	34.58	313,395	85	3,687	21	190,318	60	3,172	10,448	87
2020	5,230,296	20	1,046,059	15.44	161,511	120	1,346	24.68	258,167	100	2,582	36.3	379,615	95	3,996	20.45	213,919	65	3,291	11,215	93
2030	4,273,260	22	940,117	15.1	141,958	130	1,092	26.2	246,311	115	2,142	37.3	350,664	110	3,188	18.1	170,161	70	2,431	8,853	106
2040	2,778,398	23	639,032	15	95,855	140	685	27.3	174,456	130	1,342	38.2	244,110	120	2,034	16.7	106,718	80	1,334	5,395	118
2043	1,188,887	24	285,333	14.6	41,659	140	298	27.4	78,181	140	558	38.2	108,997	120	908	16	45,653	80	571	2,335	122
TOTA L	18,505,708		3,816,817		576,926		4,656		968,915		8,977		1,396,781		13,813		726,770		10,799	38,245	100

**ESCENARIO FUTURIBLE
PARA VIVIENDA MEDIA Y RESIDENCIAL
CUADRO No. 919**

AÑO	TOTAL VIVS. NECES	%	VIVS NECES. POR TIPO	MEGALOPOLIS				METROPOLIS				URBES			CIUDADES			SUPER . TOTAL DE SUELO (Has)	DENS. PROM.		
				%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS	DENS. V/Has.	SUELO Has.	%	VIVS			DENS. V/Has.	SUELO O Has.
2010	5,34,867	9	453,138	15	67,972	30	2,266	23.37	105,898	40	2,647	34.58	156,695	40	3,917	21	95,159	30	3,172	12,002	38
2020	5,230,296	9	470,726	15.44	72,680	40	1,817	24.68	116,175	45	2,582	36.29	170,826	50	3,417	20.45	96,263	35	2,750	10,566	45
2030	4,273,260	10	427,326	15.1	64,526	50	1,290	26.2	111,959	50	2,239	37.3	159,393	55	2,898	18.1	77,346	35	2,210	8,637	49
2040	2,778,398	11	305,624	15	45,488	60	764	27.3	83,435	55	1,517	38.2	116,748	55	2,123	16.7	51,039	40	1,276	5,680	54
2043	1,118,887	11	130,778	14.6	19,094	60	318	27.4	35,833	55	652	38.2	49,957	55	908	16	20,294	40	523	2,401	54
TOTAL	18,505,708		1,787,592		270,115		6,455		453,301		9,637		653,620		13,263		340,732		9,931	39,285	46

ESENARIO FUTURIBLE

	SUPERFICIE HAS.	INVERSIONES M.P.C.
SUPERFICIE HABITACIONAL:	262,730	
SUPERFICIE PARA VIVIENDA BASICA Y POPULAR	132,486	92,740
SUPERFICIE PARA VIVIENDA ECONOMICA Y SOCIAL	90,928	90,928
TOTAL	223,414	183,398
AHORRO RESPECTO A LA SITUACION AL AÑO 2000.	83,350	
AHORRO EN GASTO EN SUELO HABITACIONAL LOTIFICADO		67,763
AHORRO EN GASTO DE INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACION		182,960
AHORRO ECONOMICO TOTAL		250,723

POLITICAS

- DENSIFICACIÓN DE LA ÁREAS URBANAS POPULARES Y FRACCIONAMIENTOS SOCIALES.
- CAMBIOS DE USO DE INMUEBLES: UNIFAMILIARES POR CONDOMINIOS MULTIFAMILIARES, EN DESUSO.
- RECUPERACION DE TERRENOS FEDERALES Y MUNICIPALES OCIOSOS.
- SATURACION DE BALDÍOS: CONSTRUCCION EN TERRENOS INTRAURBANOS BALDIOS.
- DONACION POR CAMBIO DE DOMINIO: DONACION OBLIGATORIA A TIERRA SOCIAL INCORPORADA POR CAMBIO DE REGIMEN.

CONCLUSION

- EL AHORRO POR ADQUISICION DEL SUELO Y EL GASTO DE INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACION APORTARIA EL 95% DEL CAPITAL NECESARIO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL BANCO DEL SUELO.



5. SINTESIS ECONOMICA DE LAS TRES ALTERNATIVAS FUTURAS:

Partiendo de la aplicación de la hipótesis tendencial, que contenga las estrategias y Leyes permitirían gradualmente evolucionar a un sistema con las características que muestran las tendencias del primer lustro del siglo para albergar 18.5 millones de vivienda, que requerirán de 814,000 Has. para su construcción. Considerando un precio promedio de un millón de pesos por hectárea, se requerirá una inversión de 814,000 millones de pesos del año 2006.

O un país urbano que derivado de la aplicación de una planeación estratégica para el desarrollo urbano, será necesario incorporar al territorio urbano 691,000 Has., con un ahorro solamente en inversión para la adquisición de suelo habitacional de 123,000 millones de pesos.

En la alternativa para un escenario futurible, un México del siglo XXI con un nuevo sistema de ciudades, urbes y metrópolis autosustentables y autosuficientes, promovidas con la intervención de los sectores y actores que viven y construyen el valor total urbano, regidos por una aplicación de normas colectivas de conducta social dentro de un marco de planeación estratégica y participativa, el que se desarrollaría en un escenario urbano de 570,000 Has. que conduciría un ahorro de 244,000 millones de pesos.

Durante el lustro primero del siglo XXI, CONAVI(2005), reporta una inversión de 603,075 m.d.p. y se otorgaron créditos que implica la adquisición de suelo por la cantidad de \$153,252 m.d.p. o sea el 96% del programa; aplicando los coeficientes en capítulos precedentes se concluye que si se invirtieron 86,842 m.d.p para adquisición del suelo necesario para desplantar las viviendas reportadas esta inversión podría participar en el banco de suelo desbosado y representa un 27% de la cantidad requerida en la cantidad del escenario futurible en 43 años.

BIBLIOGRAFIA

A

- 1 ABRAHAMS, CHARLES 1967 "LA LUCHA POR EL TECHO, EN UN MUNDO DE URBANIZACION" EDICIONES INFINITO, BUENOS AIRES.
- 2 AGUASCALIENTES PRESIDENCIA MUNICIPAL.- 1994 PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE AGUASCALIENTES 1994-2000. MEMORIA.
- 3 AGUDO ROLDAN, JOSE M. 1983 CATALOGO CIHAC, DE LA CONSTRUCCION, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA EN MEXICO. MEMORIAS DEL V. SEMINARIO.
- 3 1984 FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA, NUEVAS REGLAMENTACIONES F.A. UNAM.
- 4 AGUILAR NARVAEZ, J.A. 1995 ADMINISTRACION URBANA. PRINCIPIOS BASICOS. IMAU. 1983.
- 4 1995 RAMIREZ VAZQUEZ EN EL URBANISMO. IMAU. EDIT. TRUEBLOOD. S.A.
- 5 AHUMADA, GERMAN. 2004 CONSORCIO ARA. REVISTA ALTO NIVEL. AGOSTO No..
- 6 ARAUD, CHRISTIAN 1975 LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA Y EL EMPLEO EN MEXICO. EL COLEGIO DE MEXICO P.P. 445 MEXICO.
- 7 AZUELA, ANTONIO. 1982 "EL DESARROLLO URBANO Y LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD" EN LA REVISTA DE LA DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES, U.A.M. AZCAPOTZALCO, VOL. III, No.5, MEXICO.

B

- 8 BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C. 1970 "ACUEDUCTO DE GUADALUPE, PROGRAMA BUENA VIVIENDA" CONJUNTO HABITACIONAL "FRANCISCO MENDOZA", CONJUNTOS HABITACIONALES EN LA CIUDAD DE MEXICO. PROGRAMA DE BUENA VIVIENDA, BANOBRAS MEXICO.
- 8 1994 "PREMIO BANOBRAS PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL".
- 8 1995 LOS RETOS DE BANOBRAS. NUMERO 47 AÑO 8. ENERO-FEBRERO.
- 8 1996 "FEDERALISMO Y DESARROLLO" EL AGUA. NUMERO 54, AÑO 9, ABRIL, MAYO, JUNIO.
- 8 1997 "FEDERALISMO Y DESARROLLO MODERNIZACION CATASTRAL" NUMERO 58, AÑO 10 - ABRIL, MAYO, JUNIO.
- 8 1998 "FEDERALISMO Y DESARROLLO FORTALECIMIENTO MUNICIPAL" NUMERO 63, AÑO 11. JULIO, AGOSTO, SEPTIEMBRE.
- 9 BANCO NACIONAL HIPOTECARIO URBANO Y DE OBRAS PUBLICAS. 1952 "EL PROBLEMA DE LA HABITACION EN LA CIUDAD DE MEXICO". ESTUDIOS No.6, MEXICO.
- 10 BANCO MUNDIAL 1991 "POLITICA URBANA Y DESARROLLO ECONOMICO, UN PROGRAMA PARA EL DECENIO DE 1990", DOCUMENTO DE POLITICA / WASHINGTON.
- 10 1993 "VIVIENDA: UN ENTORNO PROPICIO PARA EL MERCADO HABITACIONAL". DOCUMENTO DE POLITICA/WASHINGTON.
- 11 BASSOLS, RICARDEZ, MARIO. 1997 POLITICA URBANA EN AGUASCALIENTES TERRITORIO (1968-1995). GOBIERNO DEL EDO. DE AGS. Y UAM.

- 1988 "ANTOLOGIA DE SOCIOLOGIA URBANA", MEXICO. UNAM P.P. 849
DONOSO ROBERTO, MASSOLO ALEJANDRA, MENDEZ ALEJANDRO
COMPILADORES.
- 1997 PROCESOS URBANOS Y TRANSICION EN AGUASCALIENTES. CUADERNO
DE TRABAJO No. 82. GOBIERNO DEL ESTADO.
- 12 BATAILLON, CLAUDE. 1968 "LAS ZONAS SUBURBANAS DE LA CIUDAD DE MEXICO" INSTITUTO DE
GEOGRAFIA U.N.A.M. (COLABORACION MAURICIO ACEVES G.
ANTONIO GUERRA Y HELENE RIVIERE DARC.)
- 13 BAZAN S., JAN 1978 "TIPOLOGIA DE VIVIENDA URBANA. EDITORIAL DIANA.
- 1985 "AUTOCONSTRUCCION DE VIVIENDA POPULAR". EDITORIAL TRILLAS
MEXICO.
- 14 BERNAL, IGNACIO. 1998 APUNTES PARA LA HISTORIA DE LA INFRAESTRUCTURA EN MEXICO.
BANOBRAS.
- 15 BETETA, VALLEJO E IGNACIO. 2004 VIVIENDA Y CREDITO HIPOTECARIO EN MEXICO. "EL ECONOMISTA".
- ## C
- 16 CABRALES
- 17 CALDERON 1998
- 18 CAMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION (CNIC Y CMIC) 1971 EXPERIENCIAS SOBRE VIVIENDA POPULAR EN EL AREA METROPOLITANA
DE MONTERREY, N.L. C.N.I.C. ITESM.
- 1992 SEMINARIO DE PROMOCION DE VIVIENDA.
- 1996 AL 2000 "MEMORIAS DE LAS REUNIONES NACIONALES DE VIVIENDA".
- 2000 VISION Y TENDENCIAS HACIA EL AÑO 2000.
MEMORIAS DE LA REUNION NACIONAL DE VIVIENDA.
LA VIVIENDA EN MEXICO.
- 2001 SITUACION DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.
- 19 CAMARA NACIONAL DE DESARROLLO DE VIVIENDA. (CANADEVI) 2006 LA VIVIENDA EN MEXICO.
- 20 CARRASCO, PEDRO. 1987 LA SOCIEDAD MEXICANA ANTES DE LA CONQUISTA. HISTORIA
GENERAL DE MEXICO. EL COLEGIO DE MEXICO, TOMO I.
- 21 CASTELLS, MANUEL 1988 EL MITO DE LA CULTURA URBANA. ANTOLOGIA DE SOCIOLOGIA URBANA UNAM.
- 1989 "THE INFORMATIONAL CITY, INFORMATION TECHNOLOGY,
ECONOMIC REESTRUCTURING AD THE URBAN-REGIONAL PROCESS"
7 BLACKWELL/LONDON.
- 22 CASTILLO GARCIA, MOISES, REYES LUJAN, SERGIO. 1997 "PROBLEMAS EMERGENTES DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD
DE MEXICO". MEXICO, P.P. 269 UNAM PUEC. MEXICO.
- 23 CASTILLO POLANCO, LUIS A. 1994 REGULACION Y GRAVAMENES DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA: UNA
ALTERNATIVA MUNICIPAL. 1ER. PREMIO BANOBRAS PARA EL DESARROLLO
MUNICIPAL. REVISTA BANOBRAS 1994. P.P. 149.
- 24 CHANFON OLMOS, CARLOS. 1997 HISTORIA DE LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO MEXICANO. VOL. II T.I.
F.A. UNAM.

25	CENTRO IMPULSOR DE LA HABITACION, A.C.	1973	LEGISLACION, FINANCIAMIENTO Y OPERACIÓN DE LA VIVIENDA EN MEXICO.
		1976	MEMORIAS DEL 9o. CONGRESO MEXICANO DEL INSTITUTO DE LA CONSTRUCCION.
		1983	SEMINARIO SOBRE EL DESARROLLO Y LAS PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA EN MEXICO. No. 16.
		1983	DESARROLLO Y LAS PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA EN MEXICO. DOCUMENTOS DEL V SEMINARIO.
		1984	SEMINARIO SOBRE EL DESARROLLO Y LAS PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA EN MEXICO. No. 17.
26	CEREDEN.	2000	CATALOGO DE LA CONSTRUCCION.
		1993	GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPALES. MEXICO.
		1999	PLANEACION REGIONAL INTEGRAL. UNA VISION PROSPECTIVA. 2020-SEDESOL, UNAM, I.I.S.
27	COLEGIO DE INGENIEROS CIVILES DE MEXICO.	2000	ESTADISTICAS DE VIVIENDA.
		2003	REZAGO HABITACIONAL.
		2003	DEFICIT DE VIVIENDA.
28	CONAFOVI-SEDESOL.	1998	
		1998	
29	CONAPO	1976	"CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS", VANCOUVER, CANADA, SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. MEXICO. P.P. 163.
		1989	HRUSING AND THE STADE IN MEXICO, UAM.
30	CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, VANCOUVER, CANADA.	2000	PROPUESTAS PARA UNA POLITICA DE VIVIENDA (FOTOCOPIA).
		2000	PROPUESTAS PARA UNA POLITICA DE VIVIENDA.
31	CONSEJO EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO INMOBILIARIO Y VIVIENDA (CEDIV)	2005	EL MERCADO HABITACIONAL LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL. LA VIVIENDA EL DISTRITO FEDERAL RETOS ACTUALES Y NUEVOS DESAFIOS CONAFOVI. UAN. A' COULOMS, RENE, COORD.
		2005	EL MERCADO HABITACIONAL LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL. LA VIVIENDA EL DISTRITO FEDERAL RETOS ACTUALES Y NUEVOS DESAFIOS CONAFOVI. UAN. A' COULOMS, RENE, COORD.
32	CONSEJO EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO INMOBILIARIO Y LA VIVIENDA.	2000	PROPUESTAS PARA UNA POLITICA DE VIVIENDA.
		2000	PROPUESTAS PARA UNA POLITICA DE VIVIENDA.
33	CONSEJO EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO INMOBILIARIO Y LA VIVIENDA.	1998	CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M. EDIT. PORRUA. 122A. EDIFICION.
		1998	CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M. EDIT. PORRUA. 122A. EDIFICION.
34	CONSTITUCION POLITICA. MEXICANA	1971	LA PRODUCCION DE VIVIENDA (VOL.II) MEXICO, COORD. POR P.CONNOLLY.
		1973	"INVESTIGACION PARA LA REGENERACION URBANA" COORD. POR E, ORTIZ, COPEVI, MEXICO (MIMEO).
		1977	INVESTIGACION SOBRE VIVIENDA. LA PRODUCCION DE VIVIENDA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. COPEVI, A.C.
		1977	INVESTIGACION SOBRE VIVIENDA. LAS POLITICAS HABITACIONALES DEL ESTADO MEXICANO. III. COPEVI, A.C.
		1978	ESTUDIO DE DENSIDADES HABITACIONALES Y REVISION DE LA ZONIFICACION SECUNDARIA, (ESTUDIOS REALIZADOS PARA EL PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DEL D.F. COORDINADO POR P. CONNOLLY Y ALEJANDRO SUAREZ, P. MEXICO. (MIMEO)
35	CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO (COPEVI).	1971	LA PRODUCCION DE VIVIENDA (VOL.II) MEXICO, COORD. POR P.CONNOLLY.
		1973	"INVESTIGACION PARA LA REGENERACION URBANA" COORD. POR E, ORTIZ, COPEVI, MEXICO (MIMEO).
		1977	INVESTIGACION SOBRE VIVIENDA. LA PRODUCCION DE VIVIENDA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. COPEVI, A.C.
		1977	INVESTIGACION SOBRE VIVIENDA. LAS POLITICAS HABITACIONALES DEL ESTADO MEXICANO. III. COPEVI, A.C.
		1978	ESTUDIO DE DENSIDADES HABITACIONALES Y REVISION DE LA ZONIFICACION SECUNDARIA, (ESTUDIOS REALIZADOS PARA EL PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DEL D.F. COORDINADO POR P. CONNOLLY Y ALEJANDRO SUAREZ, P. MEXICO. (MIMEO)

36	COPLAMAR,	1982	"NECESIDADES ESCENCIALES EN MEXICO". SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS AL AÑO 2000. MEXICO. SIGLO XXI. EDITORES.
37	CORTEZ ROCHA, XAVIER	1981	INVASIONES EN SUELO URBANO. UNAM. TESIS ASENTAMIENTOS IRREGULARES, TESIS DE GRADO UNAM FACULTAD DE ARQUITECTURA.
38	CORRAL BEQUER, CARLOS.	2000	MEXICO 2020. UN ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO. SEDESOL. CAM. IEE, UNAM.
39	COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA	1998	LAS INSTITUCIONES AGRARIAS Y EL PROGRAMA. PISO. PISO. SERIE D. URBANO
40	COULOMB, RENE (COORD).	1985	"LA VIVIENDA DE ALQUILER EN LAS AREAS DE RECIENTE URBANIZACION". EN LA REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES, U.A.M. AZCAPOTZALCO, VOL. No. 15 MEXICO.
		2005	LA VIVIENDA EN EL D.F. RETOS ACTUALES Y NUEVOS DESAFIOS. CONAFOVI, UAM. ATZ.
41	COVARRUBIAS, GAYTAN. FRANCISCO RAMIREZA, FABELA, EDUARDO. REBORA, TOGNO ALBERTO	1995	FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM. FOTOCOPIA PROGRAMA DE INCORPORACION A TERRENOS EJIDALES A PROYECTOS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO.
42	CRUZ RODRIGUEZ, MA. SOLEDAD.	1982	"EL EJIDO EN LA URBANIZACION DE LA CIUDAD DE MEXICO". EN HABITACION No.6, PROPIEDAD, URBANIZACION Y PERIFERIA RURAL. F.A. UNAM TESIS MAESTRIA 1999
43	CONTRERAS, CARLOS	1999	LEY DE PLANEACION Y ZONIFICACION DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES RAMIREZ. No. 5 PLANES REGULADORES UNAM-UAM.

D

44	DELGADO, ALFREDO, PERLO, MANUEL..	2000	"EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO SOBRE EL MERCADO DEL SUELO URBANO EN MEXICO". EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C. Y LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY.
45	DELGADO, JAVIER.	1991	ESPACIO, VIVIENDA Y SOCIEDAD EN LA CD. DE MEXICO. EL COLEGIO DE MEXICO. ARDF.
46	DE LA ROSA, MARTIN M.	1998	DIRECTOR GENERAL ADJUNTO. SUPERACION DE LA POBREZA URBANA. DIARIO REFORMA, OCTUBRE.
47	DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	1995	PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. 1995-2000.
48	DE SOLANO, FRANCISCO.		CEDULARIO DE TIERRAS.
49	DUQUE RUIZ, ROBERTO. (COOR.)	1999	MEMORIA DEL FORO: PLANEACION REGIONAL INTEGRAL UNA VISION. SEDESOL. CICM. I.I.S. UNAM. ACADEMIA METROPOLITANA IAP. P.P. 369
50	DUCCI DE COLCHERO, MA. ELENA.	1978	"LA COLONIA POPULAR". TESIS DE MESTRIA. E.N.A., UNAM
51	DUHA, EMILIO	1991	URBANIZACION POPULAR, POLITICAS DE SUELO EN LA CD. DE MEXICO EL COLEGIO DE MEXICO.

E

52	EIBENSHUTZ H., ROBERTO. KUNZ BOLAÑOS IGNACIO.	2001	ALGUNOS INSTRUMENTOS FISCALES PARA REFORZAR LAS POLITICAS DE SUELO. ESTUDIOS DEMOGRAFICOS Y URBANOOS. VOL. 16. No. 1. EL COLEGIO DE MEXICO.
----	--	------	---

F

53	FAUSTO BRITO (COORDINADORA)	1998	SUELO URBANO Y RESERVAS TERRITORIALES. UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
54	FIFONAFE.	1997	SOCIEDADES INMOBILIARIAS EJIDALES VOL. 1, 2 Y 3 SECTOR AGRARIO.
55	FLORES CANO	1976	

G

56	GALLART NOCETTI MARIA A. HERNANDEZ LORA FROYLAN.	1998	"LAS INSTITUCIONES AGRARIAS Y EL PROGRAMA DE INCORPORACION DEL SUELO SOCIAL". SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO. CORETT.
57	GARCIA	1975	
58	GARZA, GUSTAVO. Y SCHTEINGART. MARTHA	1978	EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO EN EL COLEGIO DE MEXICO.
59	GEISSE, GUILLERMO SABATINI, FRANCISCO.	1988	RENTA DE LA TIERRA Y HETEROGENEIDAD URBANA. ANTOLOGIA DE LA SOCIOLOG URBANA. UNAM.
60	GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	2005	GACETA DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCION. AGOSTO. 2005.
61	GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO	2001	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA DEL EDO. DE JALISCO FOTOCOPIA.
62	GREENE, FERNANDO	2003	CONAFOVI

H

63	HARVEY, DAVID.	1977	URBANISMO Y DESIGUALDAD SOCIAL. SIGLO XXI EDITORES.
64	HERNANDEZ LARA, FROYLAN.		CORETT. SERIE DESARROLLO URBANO. MEXICO.
65	HIERNAUX	1991	OCUPACION DE SUELO Y PRODUCCION DEL ESPACIO CONSTRUIDO EN EL VALLE DE ACULCO (1978-1991). COLEGIO DE MEXICO

I

66	IBARRA	2001	
67	IMAZ RUIZ V. JULIO.	1997	LAS CARACTERISTICAS ACTUALES DEL SISTEMA FINANCIERO DE LA VIVIENDA EN MEXICO. PROBLEMAS EMERGENTES DE LA ZONA METROPO- LITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. UNAM.
68	IMPLAN	2004	PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO 2020. PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE LA CD. DE AGUASCALIENTES.
		2004	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES
69	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADIS-	1970	CENSO GENERAL DE POBLACION.

TICA ,GEOGRAFIA E INFORMATICA.

	1980	X CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA.
	1990	XI CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA.
	1992	ESTADISTICAS DE VIVIENDA.
	1994	ESTADISTICAS HISTORICAS DE VIVIENDA T.I.3RA. EDICION MEXICO .
	2000	XII CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA.
	2000	ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES.
	2001	ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES.
		REPORTE DE FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES.
70	1976	INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. LOS PRIMEROS PASOS. 1972-1976.
	1988	INFONAVIT 15 AÑOS.
	1999	DEFICIT HABITACIONAL PARA EL AÑO 2000 FOTOCOPIA.
	2000	EL DESARROLLO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. GURRIA LAVIADA JAVIER Y DEL RIO CASTILLO JAIME.
	2000	INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES.
	2001	DEMANDA POTENCIAL DE VIVIENDA POR ENTIDAD, LOCALIDAD Y RANGO SALARIAL.AL 2000 SUBDIR.GENERAL DE PLANEACION Y FINANZAS.
	2001	INFORME DE OFERTA Y DEMANDA DE CREDITO. S.G.T.
	2004	RESERVA TERRITORIAL UTIL PARA VIVIENDA. SUBDIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO.
71	1967	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. INVESTIGACION DE VIVIENDA EN DOS CIUDADES DEL PAIS I.M.S.S. MEXICO.
72	1987	INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C. BANOBRAS MANUAL DE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.
	1998	MANUAL DE LEVANTAMIENTO DE CATASTRO MUNICIPAL.
73	1984	IRACHETA CENECORTA, ALFONSO X EL SUELO URBANO, RECURSO ESTRATEGICO PARA EL DESARROLLO URBANO, UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO.
	2000	"LOS POBRES DE LA CIUDAD Y LA TIERRA". EDITORIAL EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C. LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. P.P. 248. ZINACANTEPEC, MARTIN SMOLKA (COORDINADORES).
	2002	LA SITUACION DEL SUELO URBANO Y LA VIVIENDA POPULAR EN MEXICO. COLEGIO MEXIQUENSE.
	2006	INTERVENCION DEL ESTADO. DIARIO REFORMA AÑO 4. No. 36.FEB 2006. SUPLEMENTO
 J		
74	1998	JIMENEZ ALCAZAR, ABEL. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROGRAMA DE INCORPORACION DE SUELO SOCIAL EN QUERETARO. CORETT. 1998.
75	1995	JIMENEZ HUERTA, EDITH. CUADERNOS DE TRABAJO No. 24 LA VIVIENDA EN AGUASCALIENTES. GOBIERNO D

AGUASCALIENTES. FORO.

1998 MERCADO DEL SUELO EN AGUASCALIENTES 1975-1996. SERVICIOS Y MARCO CONSTITUIDO. UAM, UAC.JUAREZ Y R.I.U, A.C.

2000 EL PRINCIPIO DE LA IRREGULARIDAD. U DE G., J.P.E., CIEMA.

K

76 KUNZ BOLAÑOS, IGNACIO.

2001 EL MERCADO INMOBILIARIO HABITACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO PLAZA Y VALDES.

L

77 LARROSA, MANUEL

78 LEAL DIAZ, DANIEL

2003 LA VIVIENDA HOY. AÑO 1 No. 3 DEL 17 DE MARZO. PERIODICO "REFORMA"

79 LEY AGRARIA.

2002 COLECCIÓN AGRARIA. EDIC. DELMA. 1RA. EDIC.

80 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

1980 EDITORIAL PORRUA 3RA. EDICION.

1993 SEDESOL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

81 LEWIS, OSCAR

1968 ANTROPOLOGIA

82 LEYVA REUS, JEANETTE.

2005 DESAPROVECHAN LOS MUNICIPIOS FUERTES DE FINANCIAMIENTO. FINANCIERO. 2005.

2006 ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO BANCARIO PARA MUNICIPIOS PEQUEÑOS. FINANCIERO. FINANZAS. 22 JULIO 2006.

83 LOMNITZ, LARISSA.

1975 COMO SOBREVIVEN LOS MARGINADOS, SIGLO XXI EDITORES MEXICO.

84 LOPEZ PADILLA, ISMAEL.

2004 EL IMPUESTO PREDIAL. Y LA REDISTRIBUCION DE LA PLUSVALIA INMOBILIARIA. TESIS DE MAESTRIA. F.A. UNAM.

M

85 MAYA ESTHER.

1999 EL SECTOR PRIVADO Y LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CD. DE MEXICO. 1999. EDITORIAL P.P. 205.

86 MAYDON G. MARIN, YESIN T.R.

1995 BURSATILIZACION DE HIPOTECAS EN MEXICO: SISTEMA DE SERVICIOS Y DERECHOS REQUERIDOS. BANCO DE MEXICO. DIRECCION DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS DE FOMENTO.

87 MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.

1966 EL PROGRAMA AGRARIO EN MEXICO. EDIT. PORRUA

88 MERCADO, M. ANGEL. LADRANDO S., MARIO.

2000 RECICLAMIENTO Y SITUACION URBANA EN MEXICO. SEMANA DE LA VIVIENDA. F.A.UNAM.

89 MILLAN A., JULIO B. Y CONCHEIRO ANTONIO ALAMO. (COORDINADORES)

2000 MEXICO 2030, NUEVO SIGLO, NUEVO PAIS, F.C.E. BIBLIOTECA DE PROSPECTIVA. MEXICO.

90	MONTAÑO SANCHEZ, FRANCISCO A.	1979	"LOS POBRES DE LA CIUDAD EN LOS ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS" PODER Y POLITICA, SIGLO XXI. EDITORES, MEXICO.
		1991	CONSTRUCCION Y VENTA INMUEBLES. EDIT. TRILLAS.
91	MONZON, ARTURO	1949	EL CALPULLI EN LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LOS TENOCHCAS.
92	MORALES SCHECHINGER,CARLOS	2003	SEMINARIO SOBRE RECUPERACION DE PLUSVALIAS. FACULTAD DE ARQUITECTURA PUEC UNAM.
		2004	PROPUESTA DE POLITICA FEDERAL ARTICULADA SOBRE SUELO URBANO EN MEXICO. SEDESOL. FOTOCOPIA DEL 27 DE OCTUBRE
93	MORENO		

O

94	OBREGON MILLAN, CARLOS.	2001	PRIMER FORO DE CONSULTA DE VIVIENDA U.I.A.
95	OROZCO, JUAN JOSE.	1995	LA VIVIENDA EN AGUASCALIENTES No. 24 GOBIERNO DEL ESTADO.
96	ORTA VARGAS, SALOMON.	1995	PERSPECTIVAS DE LA POLITICA DE VIVIENDA EN MEXICO. PROBLEMAS EMERGENTES. UNAM
97	ORTIZ, FLORES ENRIQUE.	1988	REFORMA URBANA Y DESARROLLO REGIONAL. SMB, A.C.

P

98	PARTIDA VIRGILIO, BUSH	2000	PROYECCIONES DE LA POBLACION EN MEXICO. DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS LOCALIDADES. 1995-2050. CONAPO.
		2000	PROYECCIONES DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, DE DE LA MATRICULA EDUCATIVA, DE LOS HOGARES Y DE LAS VIVIENDAS Y DE LA POBLACION POR TAMAÑO DE LA LOCALIDAD. 1995-2000 CONAPO.
		2003	PROYECCIONES DE LA POBLACION DE MEXICO. 2000-2050.
99	POLANCO BRACHO, HECTOR.	1991	LOS CONJUNTOS HABITACIONALES. TESIS. F.A. UNAM.
100	PRADILLA, EMILIO. (COMPILADOR).	1982	ENSAYOS SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA. U.A.M. XOCHIMILCO.
101	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENA- CION TERRITORIAL.		
102	PROCURADURIA AGRARIA	1995	PROGRAMA DE INCORPORACION DE TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES A PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
103	PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD (PUEC)		

R

104	RAMIREZ FABELA, EDUARDO.	2000	ORIGENES MEDICION, MECANISMOS DE CAPTURA Y APLICACIÓN DE PLUSVALIAS (LOS POBRES DE LA CIUDAD Y LA TIERRA) COORDINACION.
105	RAMIREZ SAINZ, JUAN M.	1983	CARÁCTER Y CONTRADICCIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. I.I.S., UNAM.
106	REFORMA, DIARIO	2003	DIARIO REFORMA, 26 DE OCTUBRE 2003.
107	REBORA TOGNO, ALBERTO.	1988	
		2000	POLITICAS DE SUELO URBANO EN MEXICO. (LOS POBRES DE LA CIUDAD Y LA TIERRA).
108	RENARD, VICENTE.	1991	PLANIFICACION URBANA Y MERCADO DEL SUELO URBANO. UN PADRON DE INTERVENCIONES PUBLICAS. "LOS POBRES DE LA CIUDAD Y LA TIERRA".
109	REVISTA OBRAS.	2005	CIFRAS AL AÑO 2005. SOFTEC. REVISTA OBRAS No. 413.
110	REYNOSO ENNIS, PEDRO.	2000	REUNION NACIONAL DE VIVIENDA. 2000. CMIC.
111	RODRIGUEZ LOPEZ, ALFONSO		INFRAESTRUCTURA URBANA PROGRESIVA Y TENDENCIA DERIVADA .
112	ROMAN S. GUIDO.	1983	UNA MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO PARA LA PRODUCCION DE VIVIENDAS EN MEXICO. EL CASO FOVI, TESIS, EL COLEGIO DE MEXICO.
113	ROMERO, IRMA GUADALUPE		EL DEFICIT DE LA VIVIENDA EN MEXICO. TESIS.

S

114	SABATINI, FRANCISCO, GEISSE GUILLERMO	1979	PONENCIA. SEMINARIO SOB RE ESTILO DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE. CEPOL.PNMUA, SANTIAGO DE CHILE.
115	SALINAS SALGADO, M. LETICIA.	2000	INFORME DE LA COALICION HABITAT MEXICO SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA. MIMEO.
116	SARABIA, ERNESTO.	2006	CONTRATAN. ESTADOS MENOS CREDITOS. REFORMA NEGOCIOS. 22 MARZO 2006
117	SCHTEINGART , MARTHA	1984	EL SECTOR INMOBILIARIO Y LA VIVIENDA EN LA CRISIS, COMERCIO EXTERIOR, AGOSTO.
		1989	LOS PRODUCTORES DEL ESPACIO HABITABLE, ESTADO EMPRESA Y SOCIEDAD EN LA CIUDAD DE MEXICO. EL COLEGIO DE MEXICO.
		1989	DIEZ AÑOS DE PROGRAMAS Y POLITICAS DE VIVIENDA EN MEXICO. GUSTAVO GARZA COMPILADOR. EL COLEGIO DE MEXICO.
		1990	LA INCORPORACION DE LA TIERRA RURAL DE PROPIEDAD SOCIAL A LA LOGICA CAPITALISTA DEL DESARROLLO URBANO. EL COLEGIO DE MEXICO.
		1991	ESPACIO Y VIVIENDA EN LA CD. DE MEXICO. EL COLEGIO DE MEXICO.
		1992	INVENTARIO DEL SUELO. FOTOCOPIA.
118	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. (SEDESOL).	1992	INCORPORACION DEL SUELO AL DESARROLLO URBANO. DIARIO OFICIAL DE LA NACION 21 DE JULIO DE 1992

		1994	ACCIONES DEL PROGRAMA DE 100 CIUDADES EN MATERIA DE SUELO URBANO.
		1996	PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 1995-2000 (E. ZEDILLO)
		1998	INCORPORACION DE SUELO PARA EL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA, S.D. Y.D.G.U., (MIMEO)
		2001	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACION DEL TERRITORIO. 2001 -2006.
		2001	PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA. 2001-2006. 1RA. EDICION.
		2001	UNIVERSIDAD Y VIVIENDA. FACULTAD DE ARQUITECTURA. UNAM.
		2003	LA GESTION GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE SUELO PARA EL DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. COLEGIO MEXIQUENSE.
		2004	POLITICAS E INSTRUMENTOS DEL SUELO. COLEGIO MEXIQUENSE. GESTION CATASTRAL, FOTOCOPIAS.
119	SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA. (SEDUE).	1984	LEY FEDERAL DE VIVIENDA.
		1990	PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990-1994.
		1989	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1990-1994.
		1990 AL 2006	ESTADISTICAS DE VIVIENDA. (CONAFOVI)
120	SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA	1976	MEMORIA DE VANCOVER. CONFERENCIA DE LA ONU SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS
121	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	1977	BASES PARA EL REORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
122	SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	1998	LA TRANSFORMACION AGRARIA. ORIGEN, EVALUACION RETOS Y TESTIMONIOS.
123	SEGRE, ROBERTO.	1997	"LAS ESTRUCTURAS AMBIENTALES DE AMERICA LATINA". MEXICO. SIGLO XXI. EDITORES P.P. 377.
124	SEYDE MENDEZ, F.	2000	
125	SIMBLEDA	1994	
126	SMOLKA, MARTIN	1998 Y 2000	
		2004	ACCESO AL SUELO EN AMERICA LATINA. IMPACTO DE LAS POLITICAS ACTUALES CUARO SEMINARIO INTERNACIONAL. REGULARIZACION DE L TIERRA Y PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO EN COLABORACION CON FERNANDEZ, EDESIO. F.A., PUEC, COOR. HUMANIDADES, UNAM. LINCOLN INSTITUTE.
127	SOBERANES REYES, JOSE LUIS	1993	LA REFORMA URBANA , UNA VISION DE LA MODERNIZACION DE MEXICO. F.C.E.
128	SOCIEDAD MEXICANA DE PLANIFICACION, A.C.	1988	REFORMA URBANA Y DESARROLLO REGIONAL.
129	SOFTEC	2003	VALOR DEL INVENTARIO DE VIVIENDAS. CIDAC
		2005	REVISTA OBRAS AÑO XXXV No. 413. CIFRAS AL AÑO 2005.
130	SOLANO		
131	SOLIS PEREZ, HELENA Y GONZALEZ	2005	RESULTADOS DE ESTUDIOS DE CASO. ATERNATIVOS. U.I.A.

132 SOTO PEREZ , RICARDO. 1991 DERECHO POSITIVO MEXICANO. EDIT. ESFINGE, 1999.

T

133 TOMAS, MIKLOS
TELLO, MA. ELENA 2001 PLANEACION PROSPECTIVA. EDIT. LIMUSA.

134 TOPALOV, CHRISTIAN. 1979 "LA URBANIZACION CAPITALISTA". ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU ANALISIS. EDITORIAL EDICOL.

135 TORRES, B. PINO.
EIBENSHUTZ, H. ROBERTO. 2000 LA PRODUCCION SOCIAL DE LA VIVIENDA UAM ATZ.

136 TORRES PADILLA , JESUS 2003 REVISTA MEXICANA DE LA CONSTRUCCION N. 581. CMIC.
REUNION NACIONAL DE VIVIENDA. CMIC.

137 TREJO, LUIS M. 1974 EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO. FONDO DE CULTURA ECONOMICA.

U

138 UNIKEL, LUIS 1991 "EL DESARROLLO URBANO EN MEXICO". DIAGNOSTICO E IMPLICACIONES FUTURAS 2DA. EDIFICION. EL COLEGIO DE MEXICO.

139 URBANO, HORACIO. 2003 HOMBRES Y MUJERES DE LA CASA. "EL ECONOMISTA".

140 UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA. 1976 SIGNIFICACION SOCIAL DE LA POLITICA DE VIVIENDA: EL CASO DEL INFONAVIT (3VOL.) U.A.M. AZCAPOTZALCO, MEXICO.

141 UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA. 2001 FORO CONSULTA DE VIVIENDA 2001-2006.

142 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. 2001 UNIVERSIDAD Y VIVIENDA. FACULTAD DE ARQUITECTURA. UNAM.

2003 TERCER SEMINARIO INTERNACIONAL DE RECUPERACION DE PLUSVALIAS DEL SUELO URBANO. UNAM. PUEC. COORDINACION DE HUMANIDADES, LINCOLN INSTITUTE.

2004 CUARTO SEMINARIO INOVANDO LOS PROCESOS DE ACCESO AL SUELO URBANO. COORDINACION DE HUMANIDADES. PUEC. LINCOLN INSTITUTE.

V

143 VILLAVICENCIO, JUDITH. 1991 ACCION HABITACIONAL Y VIVIENDA POPULAR. UNA PROPUESTA DE PROGRAMA. UAM. ATZCAPOTZALCO "LOS POBRES DE LA CIUDAD Y LA TIERRA".

144 VEGA, ANA LOURDES 1991 PROCESO DE POBLAMIENTO. EL CASO DE NEZAHUALCOYOTH COLEGIO DE MEXICO

W

145 WELTI, CARLOS. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. UNAM. DIAPRO.

146 WHITE WILLIAM, H. 1968 EL PAISAJE FINAL . EDITORIAL INFINITO.

147 WORLD BANK. 2000 "CITIES IN TRANSITIO. WORLD BANK URBAN AND LOCAL GOVERNMENT STRATEGY" I WHASHINGTON.

Z

- 148 ZAMORANO, R. LUIS
ZARAGOZA
- 2003 INSUFICIENTE APROVECHAMIENTO A LOS INSTRUMENTOS EXISTENTES, ETC.
- 149 ZEPEDA, MANUEL.
- 2005 REVISTA CONSTRUCCION. CMIC. No. 592 SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2005.

APENDICE "D" INDICE DE CUADROS

CAPITULO III

- 301. Déficit de vivienda por componente en las entidades federativas para 1970.
- 302. Déficit de vivienda en 1970.
- 303. Evolución del déficit-habitacional.
- 304. Correlación del déficit y rezago habitacional con indicadores.

CAPITULO IV.

- 401. Crecimiento de la población y la vivienda urbana en el Siglo XX.
- 402. Créditos otorgados en el periodo de 1990-1994.
- 403. Créditos otorgados en el periodo de 1994-2000.
- 404. Incorporación del suelo al desarrollo urbano por modalidades.
- 405. Crecimiento de la propiedad de las viviendas.
- 406. Tipo y clase de vivienda particular en el año 2000.

CAPITULO V.

- 501. Crecimiento del área urbana de Aguascalientes.

CAPITULO VI.

- 601. Incorporación de suelo social al desarrollo urbano.
- 602. Otorgamiento de créditos por institución el periodo 1990-1994.
- 603. Otorgamiento de créditos por programas en el periodo 1990-1999.
- 604. Clasificación de la demanda habitacional.
- 605. Población en el año 2000.
- 606. Ingresos de la demanda potencial en INFONAVIT.
- 607. Ingresos de los hogares y de la población en el año 2000.
- 608. Población ocupada en el País en el año 2000.
- 609. Demanda potencial. Nivel de ingreso de los trabajadores del INFONAVIT.
- 610. Mercado habitacional urbano 1990-2000.

CAPITULO VII.

- 701. Densidades propuestas por el Dr. Fernando Greene.
- 702. Densidades propuestas para las Hipótesis.

CAPITULO IX.

- 901. Proyecciones de la población total.
- 902. Crecimiento de la población rural y urbana al año 2030.
- 903. Crecimiento y proyecciones de la población, los hogares y la vivienda en el siglo XXI.
- 904. Hipótesis de la distribución futura de las viviendas urbanas.
- 905. Escenario tendencial para vivienda básica y popular.
- 906. Hipótesis tendencial del mercado habitacional en el D.F.
- 907. Escenario tendencial para vivienda económica.
- 908. Escenario tendencial para vivienda social.
- 909. Escenario tendencial para vivienda media y residencial.
- 910. Requerimientos de suelo para vivienda nueva en el D.F. Escenario Estratégico.
- 911. Escenario estratégico para vivienda básica y popular.
- 912. Escenario estratégico para vivienda social.
- 913. Escenario estratégico para vivienda económica.
- 914. Escenario estratégico para vivienda media y residencial.
- 915. Escenario futurible para vivienda básica y popular.
- 916. Escenario futurible para vivienda social.
- 917. Escenario futurible para vivienda económica.
- 918. Escenario futurible para vivienda media y residencial.
- 919. Requerimientos de suelo para vivienda nueva en el D.F. Escenario Futurible.
- 920. Resumen de las tres alternativas de oferta de suelo habitacional.

APENDICE "E" INDICE DE DE GRAFICAS.

CAPITULO IV.

- 41. Evolución del inventario de la vivienda y la producción institucional.
- 42. Crecimiento de la población y la vivienda de 1929 a 2000.

CAPITULO V.

- 51. Tendencia de la densidad en Aguascalientes.

CAPITULO VI.

- 61. Agentes de los mercados de vivienda.
- 62. Oferta de suelo.
- 63. Ingresos de la población ocupada y los hogares en el año 2000.
Tres modelos del mercado y precio del suelo.

CAPITULO VII.

- 71. Densidad por grupos de ingreso.
- 72. Densidad de población en el D.F. y la ZMCM.

CAPITULO IX.

- 91. Proyecciones de la población por rasgos de edad.