



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MAESTRÍA Y DOCTORADO EN ARQUITECTURA
FACULTAD DE ARQUITECTURA

*LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL
EN EL CERRO DE LA ESTRELLA, IZTAPALAPA COMO DETONANTE DE
DEGRADACIÓN SOCIOAMBIENTAL Y ECONÓMICA.
1982-2015*

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN ARQUITECTURA

PRESENTA:
LIC. ISRAEL GUADALUPE GRANADOS

TUTOR
DR. FELIPE ALBINO GERVACIO, FACULTAD DE ARQUITECTURA

SINODALES
MTRO. FRANCISCO MORALES SEGURA, POSGRADO, FACULTAD DE ARQUITECTURA
DR. JAVIER VELASCO SÁNCHEZ, POSGRADO, FACULTAD DE ARQUITECTURA
DR. MARCOS RODOLFO BONILLA GONZÁLEZ, POSGRADO, FACULTAD DE ARQUITECTURA
MTRA. LUCÍA CONSTANZA IBARRA CRUZ, POSGRADO, FACULTAD DE ARQUITECTURA

MÉXICO, D.F. NOVIEMBRE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Facultad de Arquitectura
Facultad de Estudios Superiores Aragón
Instituto de Investigaciones Históricas



Agradecimientos

A mi Maestro por ser bueno,
A mis padres Francisco Guadalupe Valdés y María Granados Pérez
por la buena enseñanza que me han brindado.
A mis hermanos, Rubén, Elsa, Jorge, Patricia y David.
A mi tutor Felipe Albino Gervacio
A mis profesores de EPA por su apoyo
al Consejo Universitario, a la desconocida, y a mis amigos.

Índice

Introducción.....	6
-------------------	---

Capítulo 1

Desarrollo histórico-teórico de la vivienda en México

1. Marco histórico	
1.1 El crecimiento de la Ciudad de México 1930-1980.....	9
1.2 Procesos urbano-arquitectónicos en la Ciudad de México.....	17
1.3 La delegación Iztapalapa como receptor de vivienda social.....	26
2. Marco teórico	
2.1 Arquitectura como solución desde lo neoliberal.....	33
2.2 Vivienda social como concepto	35
2.2.1 El programa ONU-HABITAT.....	41
2.3 La habitabilidad como concepto en los conjuntos habitacionales.....	49

Capítulo 2

El Estado y el suelo para usos urbanos en el Distrito Federal

2.1 El Estado como promotor del desarrollo urbano-arquitectónico	51
2.2 La incorporación del suelo al desarrollo inmobiliario	60
2.3 El financiamiento y los objetivos de los programas de vivienda 1992-2014.....	70
2.3.1 La Banca y su influencia en el desarrollo de la vivienda.....	72
2.3.2 el papel del Infonavit.....	79
2.3.3 Sociedad Hipotecaria Federal.....	91

Capítulo 3

El Cerro de la Estrella en el Desarrollo Urbano

3. El Cerro de la Estrella en la construcción de vivienda social.....	93
3.1 El acceso a servicios básicos de habitabilidad.....	103
3.2.1 Agua potable.....	103
3.2.2 Equipamiento.....	115
3.3 Caracterización de la población del Cerro de la Estrella.....	119
3.3.1 Población económicamente activa.....	119
3.3.2 Educación.....	120
• Conclusiones generales	124
• Bibliografía.....	126

Introducción

El proyecto surge a partir de la observación que los procesos urbano-arquitectónicos han provocado en la sociedad. A lo largo de la historia podemos encontrar una serie de intervenciones arquitectónicas que tratan, en su temporalidad, de resolver problemas de vivienda para las clases bajas, los conjuntos habitacionales tratan de resolver este tipo de problemáticas.

En la investigación se reconoce que los espacios y sus mejoras son un factor para el desarrollo de las funciones de producción, intercambio y consumo, por lo que el ordenamiento territorial, la accesibilidad al suelo y la vivienda social son temas clave de la reproducción social.

Es así como la investigación surge a partir de la identificación de conjuntos habitacionales, construidos bajo la lógica de mercado, en el Cerro de la Estrella ubicado en la delegación Iztapalapa, en el contexto de una política de redensificación de población.

Para el desarrollo de la investigación se utilizaron las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) como unidad de análisis, ya que permiten construir una estratificación con base en la caracterización socioeconómica y regional de la población, y nos da una buena aproximación a la estructura del mercado habitacional, para comprobar que las viviendas reflejan las diferencias socioeconómicas de sus habitantes.

El estudio se divide en tres partes, en la primera se describe el crecimiento de la Ciudad de México así como los diferentes resultados de los procesos urbano arquitectónicos empleados en la época. Para el caso de México, es posible situar dos periodos, el primero; cuando el Infonavit, Instituto creado para el desarrollo financiero de la vivienda surge como una solución “Estado-Sociedad-Empresas”.

A falta de desarrolladores, dicho Instituto comienza a promover la construcción de vivienda y el segundo periodo; es resultado de una serie de eventos económicos y sociales que llevan al Instituto a convertirse en un ente meramente financiero.

En el estudio se reconoce que la política nacional coexiste y está vinculada con la política de vivienda de la ONU, particularmente del programa ONU-HABITAT, el cual, entre otras cosas establece una serie de criterios que tendrá que cumplir México, en materia de vivienda.

La investigación se apoya en una serie de conceptos, a saber, de vivienda social (tomado de ONU-HABITAT, Ley de vivienda para el Distrito Federal, SEDESOL), en un contexto histórico apoyado por uno teórico, conocer el desarrollo de la ciudad de México y el desarrollo de la delegación Iztapalapa, es decir, partimos de un nivel macro para llegar a lo micro.

En la segunda parte se habla sobre la inserción de los mecanismos de libre mercado en los procesos de producción y distribución disolviendo la intervención estatal en la actividad y transfiriendo dicha tarea a quien mejor cumpla con las normatividades. Es a partir de 1992 cuando el Infonavit deja la tarea de producir vivienda a desarrolladores, inmobiliarias, éste es el punto de arranque de la investigación, porque se comienzan a construir conjuntos habitacionales en zonas que no estaban destinadas para dicha actividad, lo que implicó, necesariamente, un cambio en el uso del suelo de la ciudad.

Podemos observar la expansión de los conjuntos habitacionales cubriendo zonas de suelo de conservación, no se trata de un estudio del suelo, pero sí de reconocer que el incremento de la oferta del suelo provoca la construcción de vivienda y por lo tanto de una densificación que nos lleva a construir para más personas o construir con dimensiones más pequeñas de tal manera que se aproveche al máximo el lugar mínimo con el que se cuenta.

Aquí se realiza una caracterización de la problemática de la vivienda a nivel nacional con el objetivo de entender la local (Iztapalapa, cerro de la estrella), el análisis

involucra a los agentes encargados de producir vivienda. Por parte del Estado; las instituciones creadas para resolver la problemática, por las empresas; los desarrolladores inmobiliarios, su origen y crecimiento, y por los sujetos; las condiciones materiales bajo las que se desarrollan y reproduce y que los hacen cautivos en un mercado. El análisis de estos tres agentes nos permitan conocer cómo es que se da el proceso de producción, distribución y consumo sobre el cual se sustenta el modelo neoliberal.

En la tercera parte se realiza una caracterización de la zona de estudio con las para entender la dinámica socioeconómica y socioambiental, de tal manera que se verifique que la producción de vivienda social bajo la lógica de mercado y por ende en concordancia de la política internacional ha provocado: degradación, hacinamiento y exclusión social, en general las condiciones de vida de las personas que habitan en este tipo de vivienda, son continuamente precarias.

Éste trabajo servirá para tener un referente de análisis sobre la aplicación de los programas de vivienda en México y llegar a una discusión sobre lo que se escribe en un contexto nacional e internacional y lo que realmente ocurre, acercarnos a posibles conclusiones sobre diversos temas como son; suelo de conservación, reordenamiento territorial, manejo de desechos sólidos, equipamiento, entre otros.

La hipótesis sería la siguiente; la construcción de conjuntos habitacionales bajo el enfoque de densificación poblacional, crea un proceso permanente de hacinamiento, exclusión social, empobrecimiento y condiciones desfavorables para los habitantes de los mismos, además no son producidos con un carácter social, por lo que excluye por sí mismo a un número grande de la población.

Capítulo 1

Desarrollo histórico-teórico de la vivienda en México

1.1 El crecimiento de la Ciudad de México 1930-1980

A partir de la búsqueda de crear nuevos procesos económicos que respondieran a las nuevas exigencias internacionales y por ende a las nacionales, se comienza a proponer diversas soluciones arquitectónicas que lleven al país a una modernidad y promuevan el desarrollo. Sin duda la industria se vislumbra como una solución a este nuevo contexto, lo que provoca la construcción de fábricas y un proceso de expulsión campo-ciudad.

El crecimiento de las ciudades se desarrolla en desorden, la nueva necesidad de mano de obra trae consigo la apropiación de tierras que se destinarían a la vivienda, en muchos casos se desarrolló la vivienda popular, definida como la estructura material destinada a albergar una familia o grupo social, con el fin de realizar la función de habitar, constituida por una o varias piezas habitables y un espacio para cocinar, y generalmente, sobre todo en el medio urbano, un espacio para baño y limpieza personal (CONAVI, 2010), a través de auto construcción.

El gobierno federal comenzó a intervenir en materia de financiamiento de la vivienda en 1925, cuando creó el programa de créditos para Empleados Federales, el que más tarde, en 1943 facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a los empleados de menores ingresos. En

1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, éste organismo también comenzó a financiar programas habitacionales para sus derechohabientes. En 1947, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banobras) a través del Fondo de Casas Baratas (luego Fondo de Habitaciones Populares), intensificó los programas habitacionales dirigidos a los sectores medios y bajos de la población.

Pero las investigaciones sobre los principales problemas relacionados con la vivienda no comenzaron hasta 1954, con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda (Sedue, 1990). La reforma que se hizo en 1962 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares posibilitó la creación, por medio del Banco de México, de los Fideicomisos, el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la Vivienda (FOGA), provocó un importante flujo de créditos destinados a la vivienda de interés social. Los créditos cubrían hasta el 80 por ciento del valor de la vivienda, con una tasa de interés del 10 al 12% anual.

Diez años más tarde, para 1972 el Estado crea los Fondos Nacionales de la vivienda: Infonavit, Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste) y Fondo de la Vivienda para los Militares (Fovimi).

El incumplimiento, hasta ese momento del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de los empresarios, hizo posible que en febrero de 1972, se realizaran reformas al artículo para promover la Ley que creó el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); especificándose que los patrones tenían la obligación de aportar a dicho fondo 5% del salario de sus trabajadores.

Los intentos por parte del Estado de atender la demanda habitacional se vieron empañados por al menos tres momentos en la historia nacional, en el siguiente cuadro se observan los principales elementos contextuales que marcaron este proceso.

Cuadro 1

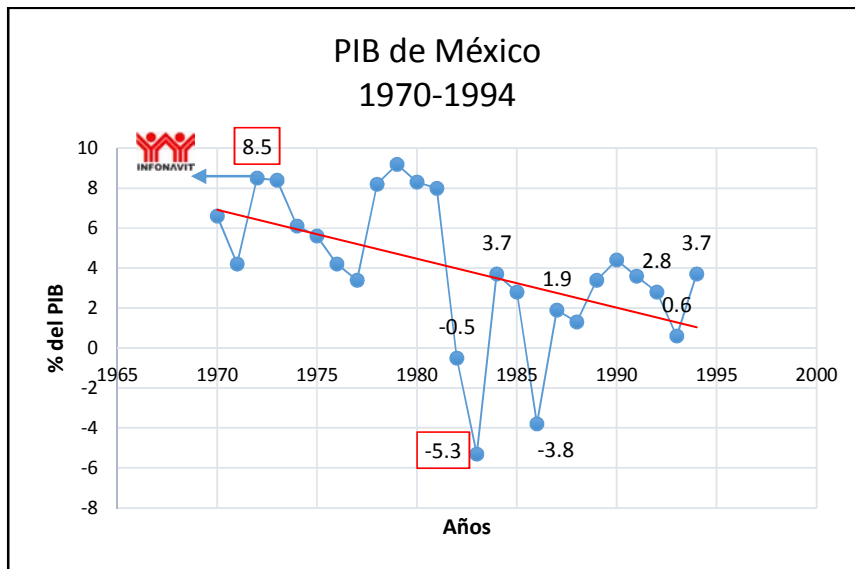
Etapas de la vivienda social en México

1972-1981	1982-1987	1988-1994
Crecimiento económico, a pesar de la crisis de 1977, de tasas aproximadamente del 8-10% del PIB	Proceso de inestabilidad económica con tasas de inflación promedio del 82% anual, y por lo tanto una disminución de la inversión pública.	De reajuste económico, control de la inflación del 31% promedio anual y control de salarios.

Fuente: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0302003.pdf>

Durante la primera etapa, el Estado empezó a enfrentar en forma masiva el problema habitacional, con la apertura de programas de gran cobertura social, éstos programas surgieron en la época en la que el Producto Interno Bruto registro un crecimiento promedio anual del 7.9%. (Véase grafica 1). En el caso del Infonavit y el Fovissste surgieron en los años en que el crecimiento anual fue del 8.5%. Estas instituciones tuvieron el antecedente la Constitución de 1917 y la Ley Federal del Trabajo de 1931, que establecía la obligación de los patrones a proporcionar vivienda a sus trabajadores, sin embargo, no contenía las especificaciones de los mecanismos para proveer de vivienda. Además el crecimiento promedio de los salarios mínimos fue de 23%, el de los precios al consumidor de 21.7% y el de los costos de producción de 25.2%.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. CEFP/012/2003

El contexto mencionado anteriormente provocó que se ofrecieran créditos en condiciones idóneas, en cada uno de los sistemas, (véase cuadro 2) con lo que se produjeron en promedio de 20 800 unidades anuales de vivienda en el país.

Cuadro 2

Programa Financiero de Vivienda (PFV)

Tipo de Familia	Escasos recursos	Ingresos medios	Derechohabiente	
			Infonavit	Fovissste
Enganche	5%	20%	5%	5%
Tasa de interés	6% anual	9-14%	4%	4%
Plazo	15 años	15 años	15 años	15 años

Fuente: Elaboración con base en datos de Infonavit. 1995

Las condiciones que se presentaron en esa época provocó que el Infonavit se convirtiera en el organismo con mayor producción de vivienda, para ese periodo, con 266 564 unidades terminadas, que representaron el 37.69% del total nacional (véase cuadro 3). La importancia de señalar este acontecimiento radica en que aproximadamente el 75% de su producción estuvo orientada a trabajadores de bajos ingresos, de hasta dos salarios mínimos.

Para el periodo comprendido entre 1982-1987, se registró un agudo aumento de la inflación, que deterioró el poder adquisitivo de los salarios y la tasa de recuperación de los financiamientos de la vivienda. En este periodo la economía de México el PIB registro números negativos, tan sólo para el año 1983 -5.3% con una inflación promedio de 159.2%.

A pesar del contexto económico desfavorable, de las políticas llamadas “*de ajuste*” se continuó produciendo vivienda, para éste periodo se construyeron más de 80 mil viviendas. Todo fue posible por la participación tripartita con la que contaba dicha actividad. Alrededor de 85% de dicha inversión provino de los depósitos bancarios de particulares (encaje legal) para el Programa Financiero de la Vivienda (PFV/Fovi-Banca), de los aportes patronales privados y estatales de 5% (Infonavit y Fovissste) y de la exigua recuperación de los créditos hipotecarios. (Schteingart, 1989).

Cuadro 3

Vivienda terminada. Unidades concluidas según programa
(1973-1992)

Años	Infonavit	Fovissste	Fovi/Banca	Sociedades Nacionales de Crédito *	Total de Organismos
1973	4585	4003	29226		37814
1974	19962	4432	17671		42065
1975	32114	7014	15782		54910
1976	34747	8956	12877		56580
1977	18411	9263	11135		38809
1978	27511	11905	20239		59655
1979	37013	6135	15312		58460
1980	39997	12137	28480		80614
1981	52224	13455	36675		102354
1982	49067	752	58727		108546
1983	46062	7538	56216		109816
1984	56957	989	71894		129840
1985	63260	8431	88813		160504
1986	72238	5648	58230		136116
1987	72837	4316	88581		165734
1988	49584	3391	104903		157878
1989	62399	7146	17121	35883	122549
1990	74481	6302	30720	41557	153060
1991	41175	2325	30772	35056	109328
1992	59052	1587	24638	103490	188767
Total	913676	125725	818012	215986	2073399
Porcentaje	44.07	6.06	39.45	10.42	100

Para el año de 1992 este renglón cambia a Sociedades de Crédito-Banca

Fuente: Infonavit, Agenda estadística 1994. Informes anuales de actividades 1973-1992

El encaje legal. Se refiere a la fracción obligatoria y mínima (requerida por la autoridad) de los depósitos de los ahorradores que los bancos comerciales deben mantener como reservas para poder atender los retiros de los depositantes. Es decir la proporción de los depósitos que los bancos no pueden prestar. El encaje legal es

un requerimiento que el banco central puede hacer a los bancos y que generalmente se deposita en el banco central.

El encaje legal fue utilizado por primera vez en 1924. A partir de esa fecha, el requerimiento de encaje se utilizó para distintos fines. En un principio, el encaje tuvo como propósito principal la protección de los depósitos del público en los bancos. Posteriormente, el encaje legal comenzó a utilizarse como instrumento de política monetaria, limitando la expansión crediticia de las instituciones bancarias, y también como vehículo para el financiamiento del gobierno y de sectores considerados como prioritarios para el desarrollo económico. En 1987 el Banco de México resolvió suprimir el coeficiente de liquidez obligatorio (encaje legal) aplicable a los pasivos bancarios denominados en pesos con lo que se daba un paso más a la desregulación de la banca. (BANXICO, 2010)

Para el caso de Fovi/Banca se crearon los llamados cajones crediticios en seis años (de 1973 a 1978) el cajón llamado VIS-A (vivienda de interés social tipo A) elevó su valor 458% y el VIS-B (vivienda de interés social tipo B) 556%, mientras en el mismo período el salario mínimo subió 231 %. En 1978 se creó el VAIM (vivienda para asalariados de ingresos mínimos).

Sin embargo, entre 1979 y 1982 el salario exigido para ser sujeto de crédito en este cajón pasó de 2.6 a 3.4 veces el salario mínimo. Algo similar ocurrió con otros cajones; por ejemplo, para ser sujeto de crédito del VIS-A se exigía 4.9 veces el salario mínimo en 1980 y 6.2 veces ese salario en 1982. En el caso del VIS-B se pasó de 6.8 veces a 11.3 veces entre esos dos años. Es evidente que para tener acceso a los distintos cajones de vivienda se requirió de un ingreso cada vez más alto. Por tanto, cada vez pudo afirmarse menos que ese crédito se dirigió a familias de ingresos mínimos, bajos o medios. Si comparamos los salarios exigidos con la distribución del ingreso en México, podemos concluir que los cajones fijados por el Fovi sólo han permitido, en los últimos años, el acceso a la llamada vivienda de "interés social".

En 1981 se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), con el patrimonio del Fondo de las Habitaciones Populares, de Banobras. Dicho fideicomiso conto con un mecanismo más efectivo de recuperación de créditos ya que éstos se fijaban en términos de salarios mínimos con un bajo interés, es decir, los pagos eran proporcionales al salario.

Así, para el año 1982 el Programa Financiero de la Vivienda incremento los recursos provenientes de la Banca, de 3 al 6%. Los cajones VAIM, VIS-A, y VIS-B, comenzaron a funcionar con el interés de 11%, 14% y más de 14%, además de que exigían un número mayor de salarios, a los usuarios para tener acceso a ellos. Para 1987, se modificó el esquema financiero, de los Fondos de Vivienda, haciendo una relación entre el crédito y los salarios mínimos del acreditado y reducir los metros cuadrados de construcción para mantener los costos y el nivel de producción de la vivienda.

Debido a la pérdida del poder adquisitivo, provocada por el aumento de la inflación, la que dificultaba a los sectores de bajos recursos el acceso a la vivienda, se consolidaron los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios.

1.2 Procesos urbano-arquitectónicos de la Ciudad de México

Como ya se mencionó, el desarrollo industrial que se dio en México provocó que se tuviera que construir vivienda para las personas que procedían del campo y que se insertaron al proceso de desarrollo del capital. En el cuadro 4, se presentan cuáles fueron los primeros conjuntos habitacionales que se comenzaron a construir y que fueron, en su momento, pensados para la sociedad trabajadora, con recursos escasos, en su mayoría.

Para fines de la investigación podemos tomar la figura del ejido, el cual tiene su origen en la Revolución Mexicana, como las tierras donadas a los campesinos de acuerdo a lo establecido por el decreto de enero de 1915 (Sheigart, 1986), que más tarde sería institucionalizado en el artículo 27 de la Constitución política de 1917. En donde se establece que la propiedad ejidal permite a la comunidad agraria el usufructo obtenido de la producción de la tierra.

Para 1924, se contemplaba la posible ampliación de los ejidos, ya que en la mayoría de los casos las tierras entregadas, resultado de la expropiación de haciendas fue insuficiente para las necesidades de la sociedad, particularmente de los campesinos. Para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México el reparto de tierras se había realizado con anterioridad, el cuadro 5 ejemplifica las etapas del reparto, además de los periodos podemos encontrar el porcentaje del total del territorio que se cedió.

Cuadro 5

Reparto de tierras

Año	Presidente	Porcentaje
1915-1919	Obregón	63%
1920-1930	Calles y Portes Gill	
1940-1970	Cárdenas	27%

Fuente: Elaboración con datos de Planes de Desarrollo D.F 1915-1950

El reparto fue favorecido por la aplicación del concepto “permuta” el cual permitía intercambiar terrenos entre el ejido y algún otro terreno de las mismas dimensiones y de valor, en otro punto del territorio. Esta medida permitió los primeros indicios de propiedad privada, por ejemplo en el periodo 1940-1964 se entregó el 27% de las tierras disponibles lo que represento 4600 hectáreas utilizando tal concepto, fue hasta 1971, en la Ley Agraria, que se prohibió tal práctica.

El resultado de la utilización de la permuta significo la creación de zonas residenciales, por ejemplo; el pedregal de San Ángel, Churubusco, Taxqueña, en el Distrito Federal y Tecamachalco y Ciudad Satélite en el Estado de México. El pedregal de San Ángel se ubicó sobre 125 hectáreas provenientes de los ejidos de San Jerónimo Aculco y Tlalpan, en 1950 y 1951. Las zonas residenciales de Churubusco y Taxqueña se asentaron sobre los ejidos de Churubusco, Candelaria y Mexicaltzingo.

La intensidad de los cambios en el territorio fue apoyada y en cierta medida provocada por la figura de la “expropiación” que justifico la intervención del Estado en el suelo agrario, siempre y cuando se justificará el bienestar social, básicamente se trató de un despojo institucionalizado, las tierras del núcleo agrario se utilizaban para construir; vías de ferrocarril, carreteras, calles, entre otros.

Así el análisis de los espacios habitacionales, a través del tiempo ha sido abordado desde diferentes perspectivas, este factor, en parte explica el desarrollo de los conjuntos habitacionales diferenciados, así la producción y apropiación del medio construido incide de manera diferenciada en los diversos grupos que conforman la sociedad.

Cuadro 4

Desarrollo de la vivienda en el Distrito Federal

Año	Obra	Arquitecto
1920	Edificio Isabel	J. Segura
1929	Vivienda Obrera	C. Obregón Santacilia
1932	Vivienda obrera	J. O 'Gorman
1935	Edificio Ermita	J. Segura
1947-49	Multifamiliar Presidente Miguel Alemán	M. Pani
1950-52	Centro urbano Presidente Juárez	M. Pani
1957	Unidad Habitacional Santa Fe	M. Pani
1958-64	Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco	M. Pani y L. Ramos
1959-60	Unidad Independencia	A. Posadas y J. M. Gutiérrez
1967-72	Unidad Habitacional Torres de Mixcoac	A. Zabludovsky y T. González
1974	Integración Latinoamericana	Sánchez Arquitectos

Fuente: Elaboración con base en Anda, Enrique X.

La actividad industrial promueve el crecimiento y desarrollo de centros urbanos, el valle de México concentro un gran número de población, seguido por Guadalajara, Monterrey y Puebla. Estos explican una configuración lógica de los espacios urbanos arquitectónicos a lo largo de la historia. Por ejemplo; de 1911 a 1928 se formaron 41 colonias en la Ciudad de México, de las cuales 22% fueron obreras. Para 1928 el 31% de las colonias eran de clase media, alta y baja, un 28% obreras, 19% residenciales y 13% burócratas (Soberanes, 1993).

Esta conformación es resultado de la Revolución Mexicana, dado que las clases obreras y medias acceden a una vivienda, segregadas, pero con acceso. Las clases privilegiadas se ubicaron al poniente y al sur, en lo que respecta al norte y el oriente crecieron en desorden con colonias proletarias (Soberanes, 1993). La idea de contar con una casa en la codiciada ciudad provoco que se ofrecieran lotes sin servicios,

la población los adquirió acompañados de la falsa promesa, por parte de los vendedores, de que en lo inmediato tendrían; agua potable, luz, drenaje y hasta áreas verdes. Esta situación hizo necesaria la intervención del Estado.

En julio de 1921 y en septiembre del año siguiente, el presidente Obregón, realiza una serie de modificaciones legales que exentaban del pago de impuestos como; predial, salubridad, agua, pavimentos y licencias de construcción a todas las construcciones dirigidas para las clases medias y bajas.

El resultado del incentivo provoca la creación de la cooperativa como primera figura aglutinadora de las demandas sociales y promueve la construcción de vivienda para trabajadores. Para 1921 surge la colonia Postal, formada por empleados del correo, en 1931 la Prohogar, la de los trabajadores del hierro en 1933 (estas últimas organizadas obreros), la colonia Federal fundada por empleados de la Secretaria de Gobernación y la colonia Tanques y Cartuchos gestionada por los talleres fabriles militares (Soberanes, 1993).

Estos esfuerzos aislados, principalmente concentrados en el Distrito Federal, fueron construyendo asentamientos, casi por donde querían, y donde podían, ya sea al sur o al oriente como ya se mencionó. Todo fue mejorando cuando Lázaro Cárdenas aborda el tema y decide que el Estado debe ser el promotor del desarrollo económico, ciertamente su prioridad fue el campo, pero se debe reconocer que en 1930 se decretó la primera Ley de Planeación, y en 1933 la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del territorio de Baja California.

Estos primeros acercamientos al ordenamiento territorial fueron acompañados por asesorías de algunos arquitectos que estaban familiarizados con el trabajo de los urbanistas europeos, sus intervenciones se reflejaron en los cruces a desnivel, grandes equipamientos colectivos y en algunas estaciones del ferrocarril.

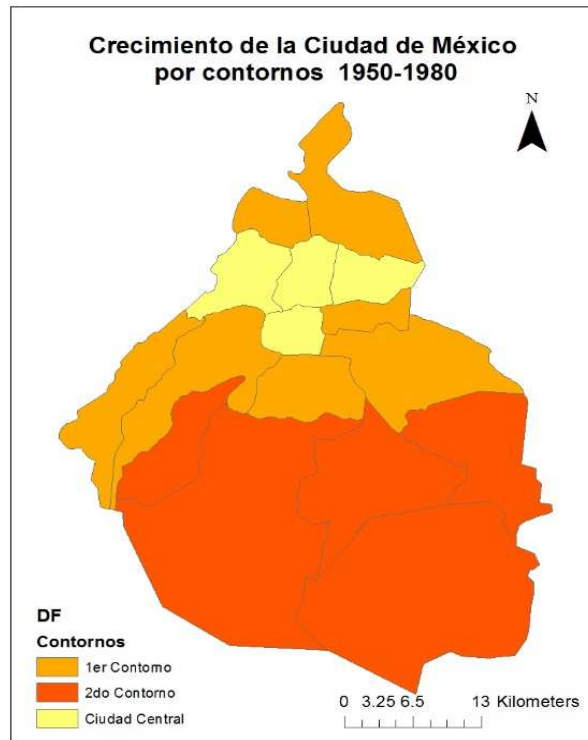
La construcción de los conjuntos habitacionales coincide, y al mismo tiempo obliga, al Estado a realizar una serie de modificaciones para garantizar el financiamiento a la edificación, como ya se mencionó, grandes instituciones comienzan a surgir, primero surge BANOBRAS (Banco Nacional Hipotecario y de Obras públicas) en 1933, encargado de financiar proyectos arquitectónicos.

El año de 1940 puede tomarse como un punto de inflexión, por el crecimiento de las ciudades en términos absolutos, el número de habitantes de las ciudades creció de 3.9 millones en éste año a 46.7 millones en 50 años (Soberanes, 1993), en lo que respecta a lo arquitectónico, se construyeron los multifamiliares Centro Urbano Presidente Miguel Alemán y el Centro Urbano Benito Juárez. Este crecimiento se explica por la intensa migración provocada por una reconfiguración en la actividad económica, es decir, por la consolidación del modelo de sustitución de importaciones.

En el siguiente mapa se pueden observar los contornos que se fueron desarrollando a partir de 1950 en función de las necesidades de construir más vivienda para albergar a los nuevos inquilinos de la Ciudad de México. En un principio, 1950, se pensó en desarrollar la llamada ciudad central la cual incluía cuatro delegaciones; Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Benito Juárez y Venustiano Carranza, lo que se asentaba alrededor de esta zona se dividió en dos usos de suelo, principalmente agrícola y en menor medida vivienda, esta era la primer periferia de la ciudad.

Con el paso del tiempo, se incluyeron las delegaciones cercanas a las cuatro principales y se da un proceso de desregulación del uso de suelo o de incorporación del suelo a la oferta habitacional, que incluyo a siete delegaciones más, entre ellas Iztapalapa, que alberga la zona de estudio.

Mapa 1



Fuente: Elaboración con datos de INEGI

Después de que se convierte el suelo agrícola de Iztapalapa en suelo de uso mixto se volvieron a incorporar más cantidad de tierra y se incluyeron en resto de las delegaciones más algunos municipios del Estado de México (Chalco, Tultitlan, entre otros). Estos proceso de modificación en la estructura urbano arquitectónica van fueron acompañados por un proceso que incluyo cuestiones de política, producción y acceso a la tierra.

La urbanización resultante concentra la población y recursos en unas zonas específicas, privilegiando las zonas industriales, un claro ejemplo fue la ciudad Bernardino Sahagún, en 1953, diseñada en analogía a los *mew towns* ingleses,

planeada para dar cabida a 60 000 habitantes y edificada por iniciativa de tres empresas paraestatales (Soberanes, 1993).

Después para 1954 se crea el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda), en el mismo año surge el INVI (Instituto Nacional de Vivienda) como aquel encargado de ejercer la política nacional en materia de vivienda y auspiciado por una serie de fondos que se mencionaran más adelante.

Durante la administración de López Mateos (1959-1964) se crean dos ciudades industriales; Delta en León, Guanajuato, el parque industrial lagunero y la ciudad industrial Valle de Oro, en Veracruz. Posteriormente se construye CIVAC en Cuernavaca, los parques industriales: El Vigía en Mexicali, Antonio J. Bermúdez, en Ciudad Juárez Chihuahua, el de Nogales en Sonora y el de Tultitlan en el Estado de México. Todos estos conjuntos que favorecían la actividad económica estuvieron acompañados de una serie de conjuntos habitacionales como: el Nonoalco-Tlatelolco, la unidad Jhon F. Kennedy además de la Unidad Independencia, todos ellos construidos bajo un esquema: propiciando la unidad racional, estética y la salubridad.

La tendencia del desarrollo que se presentaba en nuestro territorio para los esa época permitió que en 1964 se creara el programa Financiero de Vivienda y el Fondo de Vivienda, con el fin de utilizar los recursos de la banca en la construcción de vivienda de interés social. A partir de éste año la ciudad de México se llena de vecindades, “ciudades pérdidas”, “colonias populares”, tanto en el centro como en el norte (Soberanes, 1993). El resultado fue un incremento del caos, la insalubridad, hacinamiento y violencia.

En las primeras décadas del siglo pasado una buena parte de la producción habitacional resulta totalmente dependiente de la importación de materiales de construcción y de las posibilidades de ahorro de las capas más solventes de la

población, esto cambia en las últimas décadas cuando la construcción depende más de las políticas crediticias y de la intervención del Estado.

Para 1950 comienzan a destacar las opiniones acerca del cómo resolver las necesidades de vivienda para la población de escasos recursos, por lo que se abre un doble proceso; por un lado la necesidad de la intervención del Estado y por el otro la implementación de técnicas y concepciones arquitectónicas en boga que existieron en esos momentos, como los que se mencionaron en el cuadro anterior.

En este año el 75.5% de la población vivía en la zona central, el 1.7% en el segundo contorno, la tendencia cambio a partir de una serie de modificaciones, como se verá más adelante de tal manera que en treinta años, es decir, en 1980 el 18.7% se alojaba en las delegaciones centrales y el 22.8% en el 2do contorno y el 5.5% en el tercer contorno. (Ver mapa 1)

Entre 1950 y 1960 la delegación Gustavo A. Madero absorbió más del 17% del crecimiento total, en segundo lugar fue Venustiano Carranza y después Miguel Hidalgo, en la década de 1960-1970 se agrega Nezahualcóyotl con un 35% compartido con Gustavo A. Madero, después, en menor importancia sigue Naucalpan, Iztacalco, Iztapalapa y Tlalnepantla.

La expansión de la ciudad provoca que para el año de 1963 se creó el Fondo de Garantías y Apoyo a los Créditos para la vivienda (FOGA) y el FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda) el máximo organismo es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), que se explicará más adelante, que surge en 1972.

En el periodo 1970-1980 seguía concentrada la población en Nezahualcóyotl, pero con menor importancia, se incrementó en el proceso Iztapalapa, Ecatepec y Tlalnepantla. Para fines de la investigación tenemos que entre 1970-1980 Iztapalapa mejora su provisión de agua entubada en una proporción menor que las otras unidades del mismo contorno, pero aumenta de manera considerable la producción de viviendas sin agua, lo cual evidentemente, está causando un

deterioro importante en un aspecto básico del consumo de las familias urbanas (Scheingart Martha, 1989)

Para el año de 1970, los estudios se desarrollan en dos etapas; en la primera mitad de esa década, los estudios fueron de análisis físico-espaciales complementados por el enfoque sociológico funcionalista como el de Cornelius en 1973, el cual ponía énfasis en los efectos de las colonias “marginales” sobre los migrantes de la ciudad y las necesidades de la comunidad respecto de la tierra, servicios, vivienda, los cuales, según él, influyen en la conducta y las actividades políticas de los migrantes pobres.

Para la segunda mitad de los setentas las condiciones económicas de los habitantes mejoraron significativamente, lo que reconfiguro sus necesidades, poco a poco se consolidaron colonias en la periferia.

Los estudios no se hicieron esperar, se planteó la premisa de la superioridad de la vivienda autoconstruida sobre la realizada por las instituciones públicas (Turner, 1971) y todas las recomendaciones estaban orientadas a estimular políticas de apoyo a esta forma de producción habitacional (Sudra, 1975). Esto puede explicar el por qué se construyen casas autoconstruidas alrededor de unidades habitacionales o unidades habitacionales alrededor de casas autoconstruidas.

Las modificaciones estructurales no pudieron desarrollarse sino es a través de la inclusión de suelo a los procesos urbanos, se tiene que reconocer que a través del tiempo la tenencia de la tierra ha desempeñado un papel importante para el desarrollo de la sociedad, éste factor de la producción se presentó bajo innumerables formas; *calpulli*, fundo legal, ejido, entre otras denominaciones.

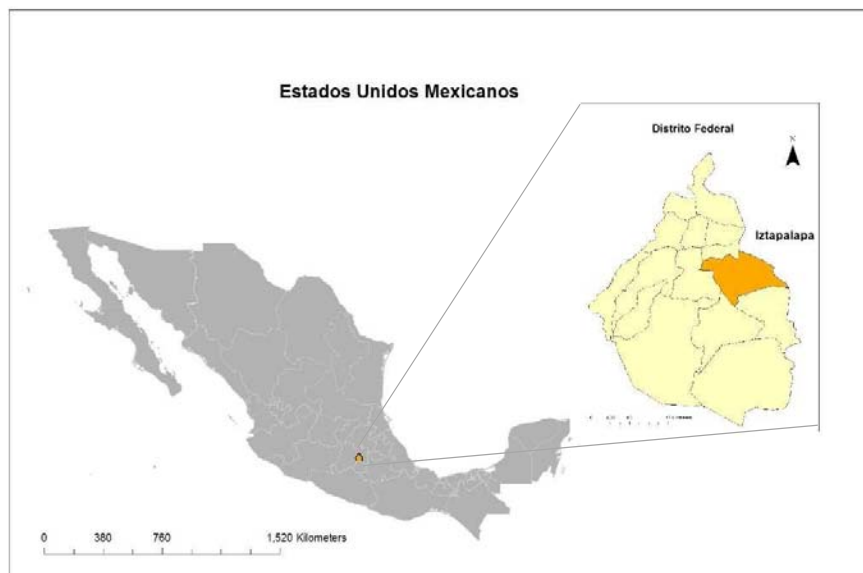
1.3 La Delegación Iztapalapa como receptor de vivienda social

El Distrito Federal es la entidad federativa que, al ser sede de los poderes federales, constituye la capital de la República Mexicana. Se divide en dieciséis delegaciones, cada una con un gobierno electo propio. Se ubica en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

En esta delimitación geográfica se encuentra la Delegación Iztapalapa que se ubica en la parte oriente del Distrito Federal, con las siguientes coordenadas: al Norte $19^{\circ} 24'$, al Sur $19^{\circ} 17'$ de latitud Norte; y al Este $98^{\circ} 58'$, al Oeste $99^{\circ} 08'$ de longitud Oeste.

Mapa 2

Ubicación geográfica de la Delegación Iztapalapa



Fuente: Elaboración con datos del INEGI

Actualmente la extensión territorial de la Delegación Iztapalapa es de 11,667 ha, que representan el 7.62% del área total del Distrito Federal (SEDUVI, 2008). La delegación guarda colindancia, al Norte, con la Delegación Iztacalco y el municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México; al Oriente con los municipios de La Paz y Valle de Chalco Solidaridad, en el Estado de México, al Sur, con las Delegaciones de Tláhuac y Xochimilco; al Poniente, con las delegaciones de Coyoacán y Benito Juárez.

Esta parte del territorio se vio afectada porque la industria de la construcción que comienza sobre todo en los años cuarenta, como ya se mencionó, se aplica ya no solo a las obras públicas de infraestructura sino también a la vivienda (Schteingart, 1989) y por consecuencia la producción de vivienda en serie y la construcción de grandes conjuntos habitacionales expresa el avance de la tecnificación y de las relaciones capitalistas de producción en la rama.

A partir de los años cincuenta se produjo una importante transformación urbana cuya característica principal fue la gran oferta de suelo barato para la edificación de viviendas populares y de un considerable número de conjuntos habitacionales, la densificación que se promovió en la zona provocó la incorporación de tierras cercanas a las zonas de reserva ecológica, el resultado, una urbanización creciente con un carácter irregular.

Entre 1970 y 1980 se aprecia un notable incremento de los conjuntos habitacionales, la población accede a la educación (educación primaria completa) pero disminuye sus ingresos debido al incremento de conjuntos habitacionales, unidades nuevas en las que predominó la población pobre (Iztapalapa perteneciente al primer contorno) esta dinámica se evidencia en el siguiente cuadro, la variable utilizada es los salarios.

Cuadro 5

Iztapalapa	Población que llegó a la delegación por niveles de salario			
		Bajos	Medios	Altos
	1970	54	43.4	2.6
1980	50.2	48.9	0.8	

Salario bajo: hasta 1 salario mínimo

Salario medio: entre 1 y 6 salarios mínimos

Salario alto: más de 6 salarios mínimos

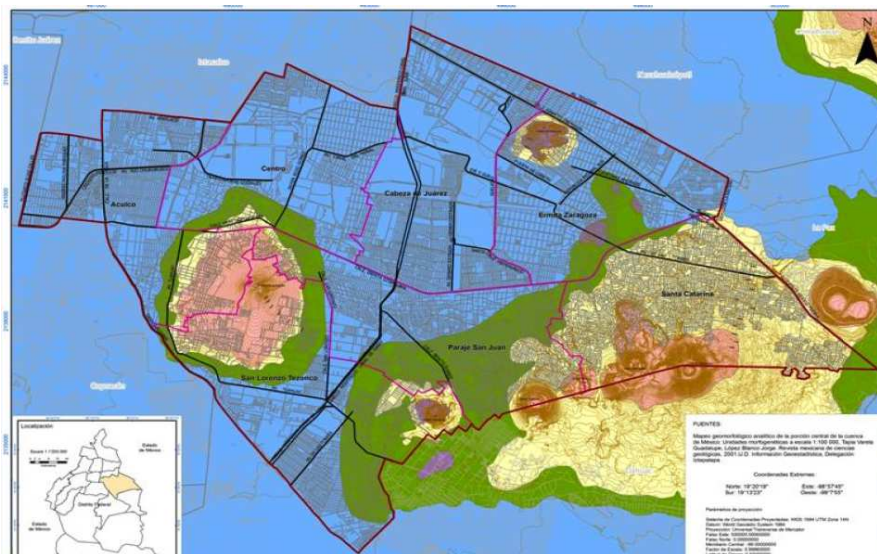
Fuente: censo de población y vivienda (1970-1980)

Sobre todo en los últimos años de los ochentas se registra un porcentaje más alto de viviendas que corresponden a la superficie de fraccionamientos, se acompaña al mismo tiempo de un aumento en la densidad habitacional, en altura, con lo que la vivienda por lotes es reemplazada por la vivienda colectiva, con densidades habitacionales mayores por hectáreas (la densidad promedio aumenta de 33 a 73 viviendas por hectárea).

El desarrollo urbano desordenado provocó que en la Delegación Iztapalapa se establecieran dos áreas naturales protegidas, las del Cerro de la Estrella, con una superficie de 143 ha, decretado el 14 de agosto de 1938, como Parque Nacional, y la Sierra de Santa Catarina, Zona considerada como Conservación Ecológica, con una superficie de 576 ha, decretadas como tal por el gobierno del Distrito Federal.

En 1991, el gobierno del Distrito Federal, y el Gobierno Federal a través de la Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), inicio el proceso mediante el cual el Cerro de la Estrella sería declarado Área Natural Protegida de ámbito local, por lo que el Gobierno Federal lo declara bajo la figura de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, lo que significa que se pasa de un ámbito Federal a un manejo discrecional de la Administración delegacional.

Mapa 2
Zonas de Conservación Ecológica en Iztapalapa



Fuente: Tomada del Atlas de riesgos de la Delegación Iztapalapa 2014.

Esta modificación permite que entender que las formas de incorporación del suelo para uso urbano constituye un antecedente primordial para entender y conocer las características que ha adquirido el proceso de urbanización de la Delegación Iztapalapa.

Los tipos de suelo predominantes en la delegación se encuentran en el siguiente cuadro junto con su descripción, los que explican cierto tipo de degradación

ambiental y del deterioro de los materiales con los que se construyeron las viviendas ubicadas en la zona de estudio.

Cuadro 3

Tabla 3.4.1 Distribución por área y porcentual de tipos de suelo en la Delegación Iztapalapa.

Tipo de suelo	Área (km ²)	Porcentaje (%)
Hh+Hg+Zm/2/n Feozem	55.57	48.93
Hh+Re/2/P Feozem	11.77	10.37
Hh/2 Feozem	1.12	0.98
Zg+Zm/3/n Solonchack	45.11	39.72
TOTAL	113.57	100.00

Fuente: atlas de riesgos de la Delegación Iztapalapa. Según la clasificación FAO-UNESCO (1975)

Los suelos solonchack (Zg+Zm/3/n) se presenta en la porción central del territorio de la delegación Iztapalapa. Son suelos salinos, generalmente se encuentran en las partes más bajas de los valles y llanos. Los suelos feozem (Hh+Hg+Zm/2N, Hh+Re/2/P y Hh/2), se encuentran en la mayor parte del suelo de Iztapalapa rodeando a la unidad de suelos solonchack, se caracterizan por tener una capa superficial suave, rica en materia orgánica y en nutrientes, sin capas ricas en cal.

El suelo Hh+Hg+Zm/2/n Feozem: Combinación de un feozem háplico + feozem gleyco + solonchack mólico de textura media, sódico y comprende el 48.93% que representa el 55.57 km² siendo los suelos predominantes en la Delegación. Ocupa la porción poniente y norponiente, una pequeña porción al nor-orientes y sur.

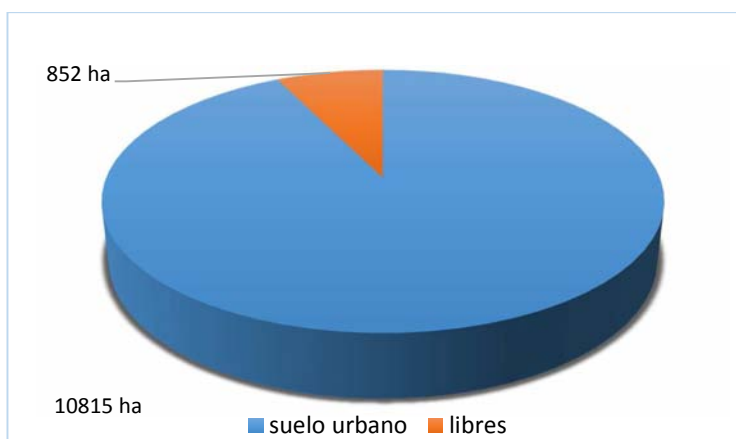
El tipo de suelo Zg+Zm/3/n Solonchack: combinación de solonchack gleyco + solonchack mólico de textura fina, sódico. Comprende el 39.72% del suelo de la delegación Iztapalapa y corresponde a 45.11 km² de la extensión territorial.

El incremento de la urbanización estuvo apoyado por el surgimiento de tiraderos de basura clandestinos como los de la Sierra de Santa Catarina y el de San Lorenzo Tezonco, provocando asentamientos irregulares alrededor de ellos. Por lo que la Delegación Iztapalapa presenta una sobrepoblación que se ha extendido de manera excesiva sobre el territorio, incluyendo las zonas de mayor riesgo como lo son áreas accidentadas topográficamente y con fallas geológicas por lo que no es un suelo factible para el desarrollo urbano.

La siguiente gráfica evidencia el problema que ha traído la política de densificación que se impulsó en la delegación a partir de los años cincuenta, comienza con el incremento de la oferta del suelo, con el desarrollo del primer contorno, ya se mencionó en el apartado anterior y específicamente hablando con una reclasificación del Parque Nacional Cerro de la Estrella, que se verá más adelante.

Gráfica 2

Superficie Territorial de la Delegación Iztapalapa



Fuente: Elaboración propia con datos de la Delegación

A través de las modificaciones en coordinación con los ordenamientos nacionales resulta que Iztapalapa está integrada por 230 colonias, que significan el 92.7% es suelo urbano. El promedio de habitantes por vivienda en Iztapalapa es de 3.9 y para el año 2010, el Censo de población y vivienda de INEGI reportó 500,488 viviendas. El otro 7.3% se clasifica como suelo de conservación y se ubica en Cerro de la Estrella y parte alta de la Sierra de Santa Catarina. Las colonias albergan 441 mil 334 viviendas, que representan 20% del Distrito Federal: 60% son casas independientes; 24%, departamento en edificio; 13% son viviendas o cuartos en vecindad; 33% pertenece a otro y 3% no está especificado (INEGI, 2015). En la siguiente tabla se muestra el crecimiento de la población para la delegación Iztapalapa respecto del crecimiento de la del Distrito Federal, en donde las tasas de crecimiento superan en dos y hasta tres veces el crecimiento de la ciudad.

Tabla 1

Crecimiento Histórico Poblacional 1960-2005									
AÑO	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
Población Iztapalapa	76,621	254,355	522,095	1,262,354	1,490,499	1,696,609	1,773,343	1,820,888	1,894,774
Tasa % Anual Iztapalapa	2.51	12.75	7.46	9.23	1.68	2.62	0.89	0.98	0.74
Población Distrito Federal	3050442	4,879,876	6,874,165	8,831,079	8,235,744	8,489,007	8,605,239	8,720,916	8,814,867
Tasa % Anual Distrito Federal	4.05	4.79	3.5	2.54	-0.70	0.61	0.27	0.25	0.26
Fuente: Elaboración con datos tomados de INEGI. Censos de Población económica, años seleccionados.									

Año	Vivienda	Población	Habitantes por vivienda
1950	14,888	76,621	5.1
1960	43,961	254,355	5.8
1970	83,900	522,095	6.2
1980	224,900	1,262,354	5.6
1990	295,600	1,490,499	5.0
2000	407,618	1,773,343	4.4
2010	460,691	1,894,774	4.1

Con tasas altas de densidad de población, están por encima de cuatro habitantes.

2.1 La Arquitectura como solución desde lo neoliberal

Los intentos por instrumentalizar las ciudades para ponerlas al servicio del mercado tienden a vaciarlas de su tradicional e indispensable política, así la producción es un estadio determinado del desarrollo social, en donde la obra arquitectónica-urbana es parte de ese trabajo en sociedad. Podría parecer por ello que hablar de producción fuera precisamente limitativo, pero dentro de este proceso se da endógenamente la distribución, circulación y consumo de lo cualitativo y cuantitativo, de lo intangible y tangible, de lo concreto y de lo abstracto, de lo producido y no producido (Schteingart, 1989).

En la moderna producción burguesa el objeto arquitectónico tiene ciertos rasgos en común, ciertas determinaciones comunes, por ejemplo, la cultura que lo ha investido durante largo tiempo. Baudrillard menciona al respecto lo siguiente:

Una obra es una singularidad y todas estas singularidades pueden crear agujeros, intersticios, vacíos, en el conjunto metastático de la cultura [...] La economía política ha tomado una forma totalmente descentrada, que ya no es más en absoluto un principio de realidad económica sino una pura especulación, que termina en el vacío especulativo, una economía política así es también una estética (Baudrillard, 2006).

Pero también es posible hablar del valor estético o cultural, cuando la obra arquitectónica posee esta característica es negociable hasta el infinito y la mercantilización de la arquitectura se ha vuelto propiamente individual. Lo trascendental de esto es que la obra escapa a su programación, al proyecto social al que está concebido, toda producción está inmersa en ella.

En este contexto, la arquitectura a cargado con la consigna de aportar valores estéticos, culturales, funcionales y ahora éticos porque se encuentra incluida en los procesos de transformación sociales, principalmente urbanos y ambientales.

Las construcciones sociales provienen de la organización entre individuos, del reconocimiento de alterar el espacio convertido en morada y hábitat. Todo proceso de grandes cambios cualitativos y cuantitativos reformula no sólo la producción arquitectónica y la relación que guarda el hombre con su entorno. Sin embargo, hoy en día prevalece un cambio vertiginoso hacia la tercerización de la economía en las grandes urbes, por lo que la arquitectura cumple sólo con funciones locales y unilaterales: obedece a demandas, satisface; ayuda al dueño del capital que construye la tercerización de la fuerza de trabajo, y concreta objetos arquitectónicos diseñados a cumplir con los satisfactores esenciales del dinamismo de los servicios.

Frente a todo el cuadro complejizado de la sociedad, el papel de la arquitectura se altera: “queda fundamentalmente recluso el trabajo sobre los fragmentos monumentales y tangencialmente episodios singulares del hábitat residencial y del hábitat para pobres, para lo cual se intenta ofrecer, en cada proyecto, un presunto valor de repetición, una oferta de reproducción tipológica” (Fernández, 2000). No obstante, cabría agregar que existe una pérdida de identidad social del individuo con el monumento arquitectónico.

En este sentido, la ciudad y su forma histórica quedan liquidadas: “la repetición, la clonación de los objetos arquitectónicos [...] y esta finalidad, a la vez simbólica y real se sitúa más allá del proyecto que sostenía el diseño del arquitecto en sí mismo, más allá de la definición primera del objeto arquitectónico” (Baudrillard, 2006).

Este precepto pone en jaque a los sectores más desprotegidos de la sociedad. Ese cúmulo de personas no son los destinatarios de los grandes proyectos arquitectónicos, al contrario, generalmente son los más perjudicados por los

grandes programas. Este sector, al carecer de toda reflexión sobre la producción arquitectónica, absorbe las externalidades negativas.

En la actualidad el mercado actúa como aquel mecanismo que, en el discurso, dotará de vivienda a todo aquel que la demande, siempre y cuando cuente con dinero suficiente para adquirir la vivienda. La localización condiciona las posibilidades de acceso al sujeto. La lógica de la reproducción del capital inherente al modelo neoliberal convierte a las soluciones arquitectónicas en soluciones de clase.

2.2 Vivienda Social como Concepto

Ya en la Europa del siglo XIX surgieron las primeras ideas para solucionar el hacinamiento y las condiciones insalubres que las viviendas habían provocado en esos años, y que como era de esperarse afectaron a las clases económicas más desprotegidas. La intención de solucionar la problemática que afectaba a ésta clase social dio lugar a un desarrollo arquitectónico dirigido a un cliente con características únicas, diferentes.

Este contexto se planteó la vivienda social como aquella destinada a satisfacer las necesidades básicas de habitabilidad de las clases sociales con menos recursos. Como era de esperarse las teorías funcionalistas de la época llegaron a reducir el concepto de vivienda social a vivienda mínima, y a buscar una vivienda barata. Este cambio provocó una reducción de la calidad del espacio y de los materiales, bajando las condiciones de habitabilidad.

En México el proceso de expulsión campo-ciudad, del cual ya se habló, provoca que la demanda habitacional incremente, los primero nuevos pobladores se instalaron en las vecindades de la zona céntrica. Tiempo después la población con recursos pudo hacerse de un lote en la periferia desarrollando así los denominados fraccionamientos populares. La ocupación de terrenos provoco una degradación medioambiental, inequidad y exclusión social permanente.

Al estudiar la vivienda en México debemos incluir varios factores, entre los más importantes aceptar que es un problema histórico, además de que existen varias definiciones del mismo concepto, para fines de la investigación tomaremos los de la ONU, así como reglamentos y Leyes a las que está sujeta la vivienda.

El proceso de reconfiguración que ha tenido la sociedad mexicana a partir de la adopción de políticas neoliberales y de los múltiples cambios que se presentan por la adopción de recomendaciones de organismos internacionales ha generado que ejes fundamentales de la producción económica cambien. La producción de vivienda de interés social es uno de ellos.

Actualmente la vivienda de interés social, para la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI, 2014) se define como una estructura material destinada a albergar una familia o grupo social, con el fin de realizar la función de habitar, constituida por una o varias piezas habitables y un espacio para cocinar, y generalmente, sobre todo en el medio urbano, un espacio para baño y limpieza personal. Es el ámbito físico-espacial que presta el servicio para que las personas desarrollen sus funciones vitales.

La Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), además de considerar los elementos de la CONAVI, señala una primera división, con la característica de que se construyen en conjuntos habitacionales y fraccionamientos.

Cuadro 6

Tipo	Características
Vivienda Básica	Es la vivienda con una superficie de construcción que alcanza hasta los 30 metros cuadrados. Generalmente, es de carácter progresivo
Vivienda Interés Popular	La vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el Distrito Federal y que no excede de 25 salarios mínimos anuales ¹

Fuente: elaboración con datos de la SEDESOL

¹Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 2004

Además, SEDESOL, incluye el concepto de vivienda digna: considerado como el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades básicas, *no suntuarias*, habitacionales de sus ocupantes. Debe cumplir con los requisitos que marca el cuadro 7.

Cuadro 7

Vivienda “digna”
<ul style="list-style-type: none"> • Estar ocupada por una familia • No tener más de 2.5 habitantes por cuarto habitable • No estar deteriorada, • Contar con agua entubada en el interior, • Contar con drenaje. • Contar con energía eléctrica.

Fuente: elaboración propia datos de SEDESOL, y el Código de Edificación de Vivienda, (CEV), 2010.

También señala que la vivienda debe proveer entre otras, las siguientes condiciones: protección, para aislar en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de los agentes exteriores potencialmente agresivos, de origen climático, residual, de catástrofes naturales, etc.; condiciones de higiene suficientes para reducir enfermedades patógenas imputables a las características de la casa habitación, tales como: ventilación, asoleamiento e iluminación, espacio útil por ocupante que evite el hacinamiento (proximidad obligada, persistente, interferencia entre los ocupantes de un recinto o vivienda), flexibilidad e idoneidad en las instalaciones para el almacenamiento de agua potable, disposición y eliminación adecuada de residuos.

Asimismo, debe permitir privacidad externa e interna, comodidad y funcionalidad mediante un diseño idóneo y uso correcto de los materiales de construcción que propicie la expresión cultural de sus ocupantes; localización adecuada y seguridad en la tenencia. (SEDESOL, CEV, 2010)

El Código de Edificación de Vivienda, (CEV) clasifica a la vivienda de la siguiente manera, ver cuadro 8, y reconoce que la construcción de vivienda depende en gran medida de las fuerzas del mercado y de las políticas de las fuentes de financiamiento. Que las principales características que diferencian a las viviendas son: precio final en el mercado, forma de producción, y superficie construida o número de cuartos, entre otros. (CEV, 2010).

Cuadro 8

Clasificación de la vivienda

Vivienda	Por precio	Toma como fundamento el precio y clasifica en económica, popular y tradicional, llamadas comúnmente como viviendas de interés social, así como las viviendas media, residencial y residencial plus, construyéndose en conjuntos habitacionales y fraccionamientos.
	Por forma de construcción	La construcción de vivienda puede ser por encargo a desarrolladores privados, por autoconstrucción, mediante asociaciones o formación de grupos.

Fuente: elaboración propia con datos del Código de Edificación de Vivienda, (CEV), 2010.

El CEV propone una clasificación que contempla: vivienda unifamiliar; de un nivel y dos niveles y vivienda plurifamiliar; dúplex, un nivel, dos niveles, cinco niveles y más de cinco niveles. Además propone las áreas con las que debe contar cada una de las diferentes viviendas, el cuadro 9, muestra las diferentes tipologías.

Cuadro 9

Clasificación de la vivienda por precio promedio*

Concepto	Económica	Popular	Tradicional	Media	Residencial	Residencial Plus
Superficie Construida (promedio)	30 m ²	42.5 m ²	62.5 m ²	97.5 m ²	145 m ²	225 m ²
Veces el Salario Mínimo Mensual del DF (VSMMDF)	Hasta 118	De 118.1 a 200	De 200.1 a 350	De 350.1 a 750	De 750.1 a 1,500	Mayor de 1500
Número de Cuartos	Baño Cocina Área de usos múltiples	Baño Cocina Estancia-Comedor De 1 a 2 recámaras	Baño Cocina Estancia-Comedor De 2 a 3 recámaras	Baño 1/2 Baño Cocina Sala Comedor De 2 a 3 recámaras Cuarto de Servicio	Baño De 3 a 5 baños Cocina Sala Comedor De 3 a 4 recámaras Cuarto de Servicio Sala familiar	De 3 a 5 baños Cocina Sala Comedor De 3 a más recámaras De 1 a 2 cuartos de servicio Sala familiar

Fuente: elaboración con datos del Código de Edificación de Vivienda, (CEV), 2010.

* La CVE no fija montos del precio promedio.

En el cuadro 10 encontramos dos definiciones de vivienda de interés popular, la primera que estuvo vigente hasta el año 2014 cuando se reformo y presentando un cambio respecto de los montos por los que se debe considerar vivienda social, es decir, se fijaron nuevos límites tanto inferiores como superiores, pero que exceden hasta en tres veces a los originales, la Ley en sí misma es excluyente de todas aquellas personas que no cumplen con ciertas características.

Cuadro 10

Para el caso de la ley de vivienda de DF

<p>VIVIENDA PROGRESIVA</p>	<p>La acción destinada a satisfacer las necesidades habitacionales y cambiantes de las familias desde las etapas iniciales, en un proceso paulatino y discontinuo de construcción y adaptación;</p>
<p>VIVIENDA DE INTERÉS POPULAR</p>	<p>La Vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el Distrito Federal y no exceda de 25 salarios mínimos anuales (año, 2000)</p> <p>La vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 5400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente y no exceda de 9000 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México⁵ vigente; (REFORMADO, G.O.D.F. 28 DE NOVIEMBRE DE 2014)</p>
<p>VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL</p>	<p>La vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 15 salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal (CPEUM, 2000)</p> <p>La vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 5400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente (CPEUM, 2014)</p>

⁵ Se define a la Unidad de Cuenta (**UC**) en la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015 en el Artículo 9.- El valor de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México, al que se refiere la Ley de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México, que estará vigente a partir del 1 de enero de 2015, será de 69.95 pesos mexicanos. **En la Ley de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México**, expedida en noviembre del 2014, se sustituye el salario mínimo por la **UC**, en el Artículo 1°. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México como una medida de valor, en sustitución del salario mínimo, para la determinación de las sanciones y multas administrativas, conceptos de pago y montos de referencia, previstos en las normas locales vigentes en el Distrito Federal.

2.2.1 El programa ONU-HABITAT

A través del tiempo en la economía mexicana ha presentado múltiples crisis, lo que provocó que el Estado realizara diferentes modificaciones en la forma de producir vivienda. Estas transformaciones, la mayoría de ellas estructurales, dieron lugar a un proceso de internacionalización, en dos fases, la primera, en la apertura económica y en la segunda, cuando comienzan a discutirse, en Organismos Internacionales de los cuales México es miembro, sobre cuestiones de vivienda a nivel internacional (véase cuadro 11), en el siguiente cuadro, se encuentran los Tratados que México suscribe y el surgimiento de la vivienda como derecho humano.

Este cambio provoca que ahora los países miembros de la ONU “se comprometan a adoptar medidas... por todos los medios apropiados”, es decir, se trata de una obligación inmediata. Los Estados deben adoptar medidas inmediatamente después de ratificar el Pacto. Una de las primeras de estas medidas consiste en que el Estado parte emprenda una revisión a fondo de toda la legislación pertinente con miras a armonizar las leyes nacionales con las obligaciones jurídicas internacionales. (ONU, Hábitat, 1996).

Encontramos que en la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, La Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Habiéndose reunido en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996, Aprueba la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat, lo siguiente:

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y las delegaciones oficiales de los países reunidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul (Turquía) del 3 al 14 de junio de 1996, aprovechamos la oportunidad de hacer nuestros los objetivos universales de garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos.

Nos comprometemos a respetar los objetivos, principios y recomendaciones contenidos en el Programa de Hábitat y prometemos ayudarnos mutuamente para hacerlos realidad la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000... disponemos de un programa amplio para lograr de manera equitativa la paz, la justicia y la democracia, sobre la base del desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, que son componentes interdependientes y complementarios del desarrollo sostenible... (HABITAT, 1996)

La aplicación del Programa de Hábitat provocó la modificación de las Leyes nacionales, políticas, programas y prioridades de desarrollo, con el objetivo de establecer que es derecho soberano del ciudadano y responsabilidad de cada Estado de manera compatible con todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, que tenga en cuenta la importancia de los diversos valores éticos y religiosos, antecedentes culturales y convicciones filosóficas de los individuos y de sus comunidades, respetándolos cabalmente y contribuyendo al pleno disfrute de todos sus derechos humanos a fin de lograr los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

Por lo que la vivienda adecuada que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicos, procurando que nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia. Para dar cumplimiento a un derecho humano, considerando las siguientes especificaciones que se concentran en el cuadro 12.

Cuadro 12
Vivienda desde la ONU

Concepto (ONU-HABITAT)	Debe cumplir		Prioridad	Objetivos a largo plazo
La vivienda adecuada	Segura	instalaciones	Que nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia	velar por la coherencia y la coordinación de las políticas macroeconómicas y las políticas y estrategias de vivienda como prioridad social en el marco de los programas de desarrollo nacional y la política urbana a fin de apoyar la movilización de recursos, la generación de empleo, la erradicación de la pobreza y la integración social
	salubre	servicios		
	asequible			
	Accesible	comodidades básicas		
Vivienda asequible	Tendrá las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. • Debe garantizarse una cierta prioridad en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos.* 			
Vivienda habitable	Una vivienda adecuada debe ser habitable. Debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.			

Fuente: Elaboración propia con base ONU-HABITAT.

*. Como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos desahuciados, las personas infectadas con el virus VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas.

Cada una de las características que se detallan en el cuadro anterior nos lleva a entender que la vivienda tendría que garantizar que sea conforme a derecho internacional, porque garantiza los puntos que se detallan en el cuadro anterior y que marca los criterios que se tienen que cumplir, puesto que estamos insertos en un Tratado internacional.

Cuadro 13

Vivienda conforme a derecho internacional

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU)	<p>Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”⁷</p> <p>Lo que nos lleva a plantear que una vivienda será conforme al derecho internacional si se garantizan ciertos aspectos mínimos en todo momento:</p> <ul style="list-style-type: none">• La seguridad legal de la ocupación,• La proximidad de los servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarias.• Acceso al agua potable y a servicios sanitarios;• El coste asequible, incluso para los más pobres mediante subsidios para viviendas y protección contra arrendatarios que se excedan;• La habitabilidad, incluida la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y las enfermedades;• El acceso fácil para los grupos desfavorecidos, incluidas las personas ancianas, los niños, las personas con discapacidades físicas y las víctimas de catástrofes naturales;• un emplazamiento adecuado, es decir alejado de las fuentes de contaminación pero próximo a servicios sanitarios y establecimiento escolares.⁸
---	--

⁶ El órgano principal de la ONU encargado de supervisar la realización del derecho a la vivienda por parte de los Estados, no hay que entender el derecho a la vivienda en un sentido limitado o restrictivo que lo equipare al simple hecho de tener.

⁷ “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos

⁹” Para el Comité, los desalojos forzosos son prima facie (a primera

⁷ Cf. Observación general núm. 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, par.1),

§ 7, adoptada el 13 de diciembre de 1991 (ver el anexo 1), [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp)

(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp

⁸ Cf. Observación general núm. 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, par.1), adoptada el 13 de diciembre de 1991

El cuadro 14, tiene el objetivo de esclarecer el origen de la vivienda como aquel objeto que surge de un acuerdo internacional, en dónde a través de la ONU y de sus programas tratan la problemática de la vivienda como aquella parte detonante de conflictos sociales, pero también de oportunidades para cambiar y promover el desarrollo económico y humano, sólo que bajo ciertos criterios.

El que se sitúe a la vivienda como derecho humano internacional y que se hayan escrito una serie de reglamentos provoca que se estimulen los mecanismos para la producción de la misma, pero también que se destinen recursos destinados a algunos países para hacer frente a tales necesidades.

Sin duda en Gobierno Mexicano ha recibido una serie de apoyos económicos destinados a la implementación de planes y programas de desarrollo, por ejemplo en 1992, los recursos que se destinaron de diferentes programas internacionales se reflejaron en la reforma del Infonavit. A partir de la aplicación del programa ONU-HABITAT se realizaron una serie de modificaciones y surge el programa local Hipoteca Verde.

Lo que nos brinda un elemento para el análisis y deja entre ver que los lineamientos internacionales de política no sólo permean a los lineamientos locales sino que tienen resultados contradictorios, aún, con la política social en materia de vivienda que México había estado implementando hasta fines de los ochentas.

El ámbito de aplicación del derecho a la vivienda permea las estructuras legales en los tres niveles de gobierno, se trata de la planificación de la producción de vivienda bajo esquemas internacionales, con una lógica de mercado aplicados en cada una de las demarcaciones que lo requieran con el principio de dotar a toda la población que requiera de vivienda, en sí mismo es excluyente porque el mecanismo de acceso al mercado es el dinero.

Cuadro 14

Reconocimiento del Derecho a la Vivienda

Ámbito de actuación	Textos	Contenido
Internacional	Declaración de los Derechos Humanos (1948)	<p>Los Estados proclaman que:</p> <p>“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (artículo 25)</p>
	Declaración de Vancouver (1976)	<p>“Disponer de una vivienda y de servicios suficientes es un derecho fundamental del hombre y los gobiernos tienen que la obligación de procurar que todos sus residentes puedan ejercer este derecho, empezando por ayudar a las capas más desfavorecidas de la población instituyendo programas que alienten la iniciativa personal y la acción colectiva. Es necesario que los gobiernos se esfuercen por eliminar todos los obstáculos que retrasan el alcance de sus objetivos. Tiene que darse una atención especial a la eliminación de la segregación social y racial por medio, entre otros, de la creación de comunidades mejor equipada, mezclando los grupos sociales, profesiones, viviendas y equipamientos diferentes.”²⁸ (Sección III (8))</p>
	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ² (1996) (PIDESC)	<p>En su artículo 11, se reconoce el derecho a la vivienda, los Estados se comprometen a tomar las medidas necesarias para realizar:</p> <p>“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso (...) vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.</p>
	Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Habitat II) Stambul (Turquía) 1996	<p>“garantizar a todos una vivienda adecuada y a ofrecer asentamientos humanos más seguros, más sanos, más vivos, más duraderos y más productivos.”</p> <p>“asegurar progresivamente la total realización del derecho a una vivienda adecuada, previsto en varios instrumentos internacionales. Con este fin, solicitaremos la participación activa de todos nuestros socios públicos, privados y no gubernamentales, a todos los niveles, para garantizar a todo el mundo la seguridad jurídica de la ocupación, la protección contra la discriminación y la igualdad de acceso a una vivienda adecuada y asequible.</p>

Regional	Convención Americana de los Derechos Humanos (1969)	Reconocen el derecho a la vida, el derecho a no ser sometidos a penas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes y el derecho a no ser objeto de intromisiones arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia o su domicilio. Estos derechos civiles y políticos garantizan una protección parcial del derecho a la vivienda a nivel regional.
	El Protocolo de San Salvador (1988)	El reconocimiento del derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y de gozar de los equipamientos colectivos esenciales (artículo 11). ³
Obligaciones de los Estados	Obligaciones para el caso de México ⁴ (Estado miembro)	<p>Los Estados que han ratificado el PIDESC o una Convención regional que reconozca explícitamente el derecho a la vivienda. Tienen la obligación de incorporarlo en su legislación nacional, a menos que -según el sistema jurídico del Estado en cuestión- los tratados internacionales sean aplicables de oficio a nivel nacional.</p> <p>La primera obligación de los Estados es consagrar el derecho a la vivienda en su derecho nacional. Es decir, el reconocimiento del derecho a la vivienda en la Constitución como derecho humano fundamental.</p> <p>En segundo lugar, el reconocimiento del acceso a una vivienda en la Constitución como principio, finalidad u objetivo social o político esencial del Estado.</p> <p>En tercer lugar, el derecho a la vivienda puede estar reconocido por la legislación ordinaria, por ejemplo en una ley nacional sobre la vivienda.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de: Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales. Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo (CETIM).

² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son tratados. Son jurídicamente obligatorios para todos los Estados parte (respectivamente 156 y 160 en julio de 2007) que los han ratificado. En el caso de México desde el 7 de Noviembre de 1945.

³ El Protocolo de San Salvador es obligatorio para los 14 Estados que lo han ratificado, entre ellos México. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos4.htm#SANSALVADOR>

⁴ México (1983) Artículo 4 Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los tres niveles de inclusión y de planeación que tienen inferencia en la política nacional, tienden a modificar cada uno de los pasos que un sujeto tiene que esperar para hacerse de una vivienda, el siguiente esquema presenta una simplificación de la actuación gubernamental. Los cambios que se han dado a partir de las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales provocan que la dotación de vivienda a las clases sociales más desprotegidas se realice a través de

los desarrolladores de vivienda y del sector financiero internacionalizando. Es un mecanismo en favor de la economía pero en menoscabo de la condición económica y social del sujeto.

Imagen 1

El nuevo esquema organizacional



Fuente: elaboración con datos de la ONU-HABITAT, GDF, INVI

La planificación que la Asamblea General ha determinado podría modificarse, en su resolución 66/207 decidió convocar para 2016, y realizar una evaluación de los objetivos, como se viene haciendo cada veinte años (1976, 1996 y 2016), en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).

La Conferencia podría proponer reafirmar el compromiso mundial con la urbanización sostenible, que habrá de centrarse en la ejecución de un “nuevo programa urbano”, de la manera más inclusiva, eficiente, eficaz e idónea, ya que a través de la historia, por ejemplo, en Nueva York del 27 al 29 de mayo de 2014, se discutió sobre la urbanización sostenible y con el objeto de explorar de qué modo la urbanización podía constituir una herramienta eficaz para integrar las dimensiones

económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Se llegó a la conclusión de que la urbanización podía servir de fuerza transformadora para lograr un desarrollo sostenible y avanzar en esa esfera. Con este fin, sería necesario aplicar un enfoque integrado que implicara a todos los principales interesados a fin de lograr soluciones innovadoras para promover la sostenibilidad económica, ambiental y social.

Las modificaciones a la Ley tratan de velar por la coherencia y la coordinación de las políticas macroeconómicas y las políticas y estrategias de vivienda como prioridad social en el marco de los Programas de Desarrollo Nacional y la política urbana a fin de apoyar la movilización de recursos, la generación de empleo, la erradicación de la pobreza y la integración social. Por lo que se han modificado las Leyes nacionales en materia de vivienda.

2.3 La habitabilidad como concepto en los Conjuntos habitacionales

La habitabilidad es un factor importante para la calidad de vida, es el atributo de los espacios construidos para satisfacer las necesidades objetivas y subjetivas de los individuos y grupos que las habitan esta satisfacción de las necesidades objetivas se relaciona directamente con la dimensión físico-espacial, (Landázuri y Mercado, 2004). Los factores objetivos se componen por todos los indicadores medibles o cuantificables que tienen relación directa con la percepción que posee el individuo de su hábitat, compuesto por la vivienda, el vecindario y la ciudad. Los factores subjetivos son las transacciones psicológicas que se presentan entre las relaciones

existentes entre el individuo y su vivienda con el vecindario y la ciudad; dependen directamente de la interpretación particular de cada sujeto.

Por otro lado, la habitabilidad puede estudiarse a través de sus escalas o niveles, el primario está determinado por la relación que guarda el individuo con el interior de su vivienda. El secundario está determinado por la interacción del individuo y su vivienda con el vecindario y finalmente el terciario se define como la correlación existente entre el individuo y su vivienda con la ciudad. La habitabilidad interna se compone por el nivel primario, mientras los otros dos niveles forman la habitabilidad externa (Hernández, 2010).

En este sentido la noción de conjunto habitacional se aplica a un hábitat enteramente nuevo, que puede en algunos casos responder a una situación económica, técnica y demográfica única; implica también el diseño de un número más o menos importante de viviendas organizadas en un conjunto arquitectónico y urbanístico, así como la idea de un plan, de una organización del espacio y de volúmenes para crear un medio adecuado a la vida personal, familiar y social (kaes, 1963).

Los conjuntos habitacionales requieren un espacio planeado en el cual se prevean los elementos necesarios para la vida de las familias. En los países menos desarrollados, la planeación de los conjuntos no suele incluir todos los equipamientos y servicios necesarios, por lo cual la población utiliza los que se ofrecen en las zonas circundantes. Pero, como sucede generalmente con los conjuntos que se ubican en áreas muy periféricas, la falta de servicios creará serios conflictos que afectaran los tiempos de ajuste de los residentes al nuevo entorno. El habitar surge como un elemento que se forma con todas aquellas construcciones que permite el desarrollo de los sujetos, pero, siempre limitados por los espacios que suelen ser exclusivos, a los que se accede solo con cierta cantidad de dinero.

Capítulo 2

El Estado y el suelo para usos urbanos en el Distrito Federal

2.1 El Estado como promotor del Desarrollo urbano-arquitectónico

A través de la historia el Estado ha modificado cada una de sus líneas de actuación, de tal manera que promueve los intereses que para su momento y su época representan la mejor decisión, así el objetivo del nuevo estado es mantener un crecimiento con democracia, extender los beneficios de las reformas estructurales a todos los mexicanos y especialmente a los de menores ingresos. Lo internacional nos remite a una serie de modificaciones o ratificaciones en las leyes nacionales contenidas en la Constitución Política Vigente, con el firme objetivo de permitir la construcción de vivienda social, a través de garantizar la tenencia de la tierra.

En el caso de México el artículo 27 constitucional señala lo siguiente:

b) garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza; y emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y bienes y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas.

e) fomentar el acceso amplio y no discriminatorio a servicios de financiación de la vivienda abiertos, eficientes, eficaces y apropiados para todos, comprendida la movilización de nuevos recursos financieros y de otro tipo -públicos y privados- para el desarrollo de la comunidad;

f) fomentar métodos y tecnologías de construcción que estén disponibles localmente y que sean apropiados, asequibles, seguros, eficientes e ino cuos para el medio ambiente en todos los países, particularmente en los países en desarrollo, a los niveles local, nacional, regional y subregional, que permitan el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos locales, promuevan el ahorro de energía y protejan la salud humana

h) aumentar la oferta de viviendas asequibles fomentando y estimulando la propiedad de viviendas asequibles y aumentando la oferta de viviendas asequibles de alquiler o de propiedad comunal, cooperativa o de otro tipo mediante la asociación de la iniciativa pública, privada y comunitaria, y crear y promover incentivos en el mercado respetando debidamente los derechos y obligaciones de inquilinos y propietarios;

i) fomentar la mejora del patrimonio de viviendas existentes mediante rehabilitación y mantenimiento y el suministro adecuado de servicios, instalaciones y comodidades básicos

En el inciso B del artículo 27 se refiere a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, lo que provoca que se utilice la tierra como aquel elemento en el que se construyen objetos arquitectónicos destinados para la solución de demandas sociales. En lo referente a la zona de estudio se registra una reducción de las superficies de áreas de conservación para proveer de suelo a las desarrolladoras de vivienda y por lo tanto incrementar la oferta de suelo.

El suelo se convierte en un elemento que detona la producción de vivienda, justo cuando la propiedad de la tierra ratifica la tenencia de ella, es decir cuando cambia el uso de suelo permitido, por ejemplo de conservación a habitacional.

El resultado es un Estado que se convierte en; rector, promotor y regulador de los procesos sociales y económicos. Las reformas no se hacen esperar en el ámbito de la planificación urbana, el territorio y la manera en que se producirán los espacios habitables, el siguiente cuadro es una evidencia de los viejos y nuevos esquemas de actuación en los que se moverán los diferentes actores que intervienen en la producción de vivienda. El siguiente cuadro evidencia los cambios que se dan bajo la lógica de mercado, en donde se descentralizan las actividades que realizaba el Estado dando lugar al mejor proveedor de servicios.

Cuadro 14

El nuevo Estado	Ámbito	Características
	Económico	Rector y regulador
	Político	Promotor y concentrador
	Social	Solidario
	Justicia	El Gobierno Federal, mantendrá la justicia en la política social en lo que se refiere a la política social, para que se convierta en un instrumento de redistribución el ingreso, con un financiamiento sano y no creador de déficit.
	Descentralización efectiva	Colaboración de los tres niveles de gobierno en sus respectivos ámbitos y niveles de responsabilidad para obtener una estructura administrativa y organizada más eficiente.
	Participación de los sectores sociales	Se reconoce al Estado como una parte, con límites naturales; por lo tanto es indispensable que participe el resto de la sociedad; la empresa, las organizaciones sociales (ONG's), académicas y los profesionales de tal manera que mejoren el bienestar.

Fuente: elaboración con datos de D.O.F 2003

El nuevo modelo pos-fordista compatibiliza selectivamente con la lógica-interés del capital global que domina este nuevo modo de desarrollo, a la vez que desactiva la capacidad de articulación de los componentes de las redes internas que permanecen encapsuladas en los ámbitos locales, regionales y nacionales. Las reformas estructurales destinadas a reponer en plenitud los mecanismos de mercado por medio de procesos generalizados de privatización y desregulación comercial y financiero (Williamson, 1990).

La lógica de la descentralización fue destinada a dismantelar aquellas formas de articulación entre el Estado, el capital y el trabajo, en éste nuevo contexto del capitalismo que la descentralización ocupa un papel estratégico, por un lado guarda estrechas relaciones con la reproducción del capital global y fija ciertos límites o condiciones operativas inversas a las estratégicas de desarrollo de abajo hacia arriba fundadas en la organización colectiva (horizontal) de los sectores económicos e institucionales de base local y regional, y por otro se presenta como el instrumento fundamental para viabilizar el creciente papel adjudicado a los gobiernos locales, encargados ahora de introducir desde el plano fiscal los mecanismos del mercado en el interior del Estado y con ello, desactivar los mecanismos políticos que facilitan su expansión.

La descentralización de la capacidad fiscal, en lo referente a la exacción (acción y efecto de exigir impuestos, prestaciones, multas) y al gasto, representa un instrumento fundamental para desarrollar un esquema de funcionamiento institucional basado en la competencia de los gobiernos locales-regionales. Por medio de dicho esquema, estos últimos se ven obligados a competir entre sí (como los individuos en el mercado), procurando captar a través de su comportamiento fiscal eficiente la voluntad de los ciudadanos-votantes, o lo que podríamos llamar la democracia.

El federalismo fiscal resultante, competitivo, supera la posición monopólica sustentada por el Estado en el campo fiscal y se transfiere a los gobiernos locales como múltiples representantes del Estado, en un despolitizado escenario en donde los ciudadanos reencuentran la posibilidad de ejercer sus preferencias, y adquieren, a través de ello, capacidad de exigir a las instancias estatales la obtención de una oportunidad paretiana tanto en la exacción fiscal como en el suministro de bienes públicos (Brennan y Buchanan,1980).

Este mecanismo basado en la competencia horizontal interestatal, que ataca directa y restrictivamente la expansión (política) de la intervención estatal, se transforma en plenamente funcional al objeto reduccionista y desmantelador propuesto por el Banco Mundial, así en la década de 1990 la descentralización gana presencia en la dimensión social e institucional.

En este contexto se colocan los gobiernos locales para el despliegue al interior de los mismos de formas de abajo hacia arriba de desarrollo social centrados en la participación (Carnea, BM, 1992). Este tipo de mecanismo ha permitido el desarrollo de la lógica; menos estado más sociedad civil, en el contexto antes mencionado de que el mercado resuelve las demandas de la sociedad, y no un mecanismo expuesto de menos Estado más mercado, hablamos de un encubrimiento.

Cuadro 15

Descentralización	Dimensión	
	Fiscal	Social-Institucional
	(+) mercado (-) Estado	(+) Sociedad Civil (-) Estado

Fuente: Elaboración propia

El cuadro anterior refiere la situación en la que nos encontramos, es una transferencia social de responsabilidades anteriormente atendidas, casi en forma universal, por el Estado, por lo que el nuevo esquema va desde el mercado hacia el Estado, en nuestro caso, proponiendo la estandarización de la producción como mecanismo eficiente, así se coloca a los gobiernos locales por sobre el monopolio natural del Estado y promueve un mecanismo competitivo entre los agentes y al mismo tiempo restringe la histórica intervención político-arbitraria del Gobierno.

Las modificaciones que permitieron cambios en la estructura de actuación del Estado se vieron reflejados en la planeación urbana, siempre en la búsqueda de soluciones arquitectónicas para resolver diferentes problemáticas, el siguiente cuadro es una evidencia de las líneas de actuación que seguiría el nuevo promotor de la vivienda social en México.

Cuadro 16

Planificación Urbana	
Agente	Características
Gobierno federal*	Capacitación y Asistencia técnica
Finanzas municipales**	Mecanismos y procedimientos adecuados con sus necesidades de financiamiento y Apertura a inversiones, deudas
Desarrollo local	Articulación del desarrollo local con la mira al desarrollo nacional
Participación Ciudadana	Desarrollo y gestión urbana democrática a través de organizaciones populares de vecinos y colonos.
Iniciativa privada	Establecerá montos de inversión con una lógica de maximización de beneficios.

Fuente: elaboración propia

* de acuerdo con las atribuciones que en materia de concurrencia de los tres niveles de gobierno se establece en el artículo 115 constitucional: la regulación del suelo es responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales y el gobierno federal participa como promotor, conduciendo la política general del desarrollo regional y urbano, prestando asesorías y apoyo técnico a las autoridades... además de formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano. Por lo que

corresponde a los municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

** En el artículo 115 de la Constitución, en 1976 se le da la facultad reglamentaria a los municipios para regular el crecimiento urbano y planificar las zonas conurbadas. Las recientes reformas, 1990, permitieron a los ayuntamientos la atribución de recaudar los impuestos a la propiedad; el impuesto predial y los derechos del agua son un claro ejemplo. En lo referente a la dotación de servicios, agua y recolección; artículos 25 y 28 (concesión de servicios) y artículo 115, fracción III, enlista los servicios públicos a cargo.

Aun que se debe reconocer que la participación del Estado y el cumplimiento de sus funciones; normar, y regular la actividad social no son incompatibles con el funcionamiento del mercado. Sino que alimenta éste mecanismo, ya que genera todas las condiciones necesarias para que alguien se encargue de las actividades que antes eran del Estado.

Al mismo tiempo, estos cambios en la estructura y organización que en su aplicación determinan la planificación urbana, existe otro elemento, que establece los alcances de las políticas, me refiero a las modificaciones económicas, en el siguiente cuadro se observan los cambios que se plantearon en busca de una economía competitiva con el fin de obtener un mismo espacio urbano en donde confluyan el desarrollo y la riqueza alimentado por el subdesarrollo y la pobreza.

El cuadro 17 y el 18 describen que el Gobierno Federal impulso la reforma urbana como parte de la política social, con el objetivo de atender las causas y los efectos de los procesos urbanos para elevar la vida de la población que habita en las ciudades.

La reforma urbana es el crecimiento ordenado de las ciudades, el fortalecimiento de sus administraciones municipales y la disponibilidad para los sectores de menores ingresos. Uno de los cambios más importantes, se refiere a que se debe utilizar de manera adecuada del suelo, de tal manera que se eleve la productividad, el bienestar social y al mismo tiempo se reduzcan los niveles de contaminación ambiental así como evitar una combinación entre usos de suelo sociales y económicos incompatibles. (Soberanes, 1993).

Cuadro 17

	Sector	Objetivo	Instrumentos	Medidas
Cambios	Económico	Estabilizar la Economía	Disciplina Fiscal	Reducción de la inflación Saneamiento de las finanzas públicas
			Estabilidad Cambiaria	Modernización de la planta productiva
			Estabilidad al ahorro	Apoyo a la producción
			Renegociación de la Deuda	Canalización de recursos extraordinarios a la inversión en infraestructura
			Apertura comercial	
	Político	Fomentar la participación social	A través de la SEDESOL agrupar las diversas problemáticas respecto de la pobreza	Regulación de usos de suelo, incorporación ordenada y planeada de terrenos ejidales al desarrollo urbano. Promoción de la participación de la iniciativa privada en esquemas de concesión

Fuente: Elaboración propia

El desarrollo de la política social promovió la creación de diferentes instituciones y organismos, por ejemplo, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) que surge de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, las funciones de ésta son: normar, regular, coordinar, asesorar, concentrar, promover y apoyar las acciones de los distintos actores en los procesos urbanos.

Con lo cual se decía que: la nueva estrategia de integración permite la mejor participación del gobierno, ya que los recursos invertidos ya no descansan únicamente en los ingresos fiscales federales sino en la participación diversificada de los tres niveles de gobierno y del sector privado.

Cuadro 18

Cambios Constitucionales	Meta	Instrumento	Aplicación		Objetivo
	Seguridad Jurídica en el campo	Tenencia de la Tierra	Ejidal	Comunal	Fomentar la capitalización, transferencia y generación de tecnología
	capitalizar el campo	Inversiones			Fomentar nuevas formas de asociación buscando equidad y certidumbre.
	Fortalecer y proteger la identidad de la comunidad	Tipificación del tipo de suelo (actividades productivas, asentamientos humanos)			Se reconoce la propiedad de la tierra, las reformas incorporan el suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano

Se busca nuevos niveles de intervención en los que el sector privado participe activamente en el financiamiento, construcción y operación de servicios urbanos, obteniendo adecuados niveles de rentabilidad por su inversión y haciendo factible así la canalización de recursos públicos hacia otras actividades prioritarias.

2.2 La incorporación del suelo al Desarrollo Inmobiliario

La incorporación del suelo al ordenamiento permite la comercialización del mismo, la mayor parte las modificaciones están dirigidas a zonas agrícolas, zonas riesgosas, campos deportivos, muchas de ellas ubicadas en condiciones topográficas inadecuadas ocupadas por conjuntos habitacionales y otro tipo de asentamientos urbanos.

Por lo que la distribución de los lugares de residencia produce agrupamientos en función de las características socioeconómicas de los habitantes y da lugar a una estratificación urbana relacionada con una estratificación social. Pero una ciudad no sólo expresa, de cierta manera, la estructura social presente, sino que en cada caso se combinan, en un momento dado, expresiones de varias estructuras sociales que se han sucedido históricamente (Castells, 1972).

Esta lógica de creación de leyes, mencionada en el apartado anterior, hizo posible que para fines de 1976 se promulgara la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que contenía el marco suficientemente maduro en función de los asentamientos humanos. A través de esta ley se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), con el objetivo de realizar una planificación urbana. Para la primera mitad de 1978 dicha Secretaría, elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, el cual contenía el Programa Nacional de Vivienda y muchos planes estatales con diferentes alcances, con el objetivo de distribuir la

vivienda por el territorio nacional en función de las actividades económicas bajo la lógica de descentralización.

El reacomodo de las actividades permitieron la definición de tres zonas metropolitanas; Guadalajara, Monterrey y la Zona Centro. La tarea fue posible gracias a la coordinación interinstitucional de la Secretaria de Programación y Presupuesto (SPP) en lo relacionado al ordenamiento y regulación. Por ejemplo; de 1911 a 1928 se formaron 41 colonias en la Ciudad de México, de las cuales 22% fueron obreras. Para 1928 el 31% de las colonias eran de clase media, alta y baja, un 28% obreras, 19% residenciales y 13% burócratas. Las clases obreras y medias acceden a una vivienda, segregadas, pero con acceso. Las clases privilegiadas se ubicaron al poniente y al sur, en lo que respecta al norte y el oriente crecieron en desorden con colonias proletarias (Soberanes, 1993).

La idea original fue transferir un 20% de los empleados del sector central, 60% del sector paraestatal a zonas seleccionadas y canalizar el 20% ed inversión federal a obras destinadas a otro punto diferente del centro del país. Aunque, de las 2 780 000 acciones previstas para el quinquenio, sólo se realizaron 650 000 y ellas incluyeron 66% de viviendas terminadas, 12.3% de unidades de viviendas progresivas y 13.4% de acciones correspondientes a la dotación de lotes con servicios y mejoramiento habitacional, además fue escaso el financiamiento que se destinó a los programas de autoconstrucción y formación de cooperativas (Schteingart, 1992).

La idea de contar con una casa en la codiciada ciudad provoco que se ofrecieran lotes sin servicios, la población los adquirió acompañados de la falsa promesa, por parte de los vendedores, de que en lo inmediato tendrían; agua potable, luz, drenaje y hasta áreas verdes. Esta situación hizo necesaria la intervención del Estado.

En julio de 1921 y en septiembre del año siguiente, el presidente Obregón, realiza una serie de modificaciones legales que exentaban del pago de impuestos como; predial, salubridad, agua, pavimentos y licencias de construcción a todas las construcciones dirigidas para las clases medias y bajas.

El resultado del incentivo se dio cuando surge la cooperativa como primer figura aglutinadora de las demandas sociales y promueve la construcción de vivienda para trabajadores. Por lo que para 1921 surge la colonia Postal, formada por empleados del correo, en 1931 la Prohogar, la de los trabajadores del hierro en 1933 (estas últimas organizadas obreros), la colonia Federal fundada por empleados de la Secretaria de Gobernación y la colonia Tanques y Cartuchos gestionada por los talleres fabriles militares (Soberanes, 1993).

Estos esfuerzos aislados, principalmente concentrados en el Distrito Federal, fueron construyendo asentamientos, casi por donde querían, y donde podía, ya sea al sur o al oriente como ya se mencionó. Todo fue mejorando cuando Lázaro Cárdenas aborda el tema y decide que el Estado debe ser el promotor del desarrollo económico, ciertamente su prioridad fue el campo, pero se debe reconocer que en 1930 se decretó la primera Ley de Planeación, y en 1933 la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del territorio de Baja California.

Estos primeros acercamientos al ordenamiento territorial fueron acompañados por asesorías de algunos arquitectos que estaban familiarizados con el trabajo de los urbanistas europeos, sus intervenciones se reflejaron en los cruces a desnivel, grandes equipamientos colectivos, la estación del ferrocarril.

El año de 1940 puede tomarse como un punto de inflexión, por el crecimiento de las ciudades en términos absolutos, el número de habitantes de las ciudades creció de 3.9 millones en éste año a 46.7 millones en 50 años (Soberanes, 1993), en lo que respecta a lo arquitectónico, se construyeron los multifamiliares Centro Urbano Presidente Miguel Alemán y el Centro Urbano Benito Juárez. Este crecimiento se

explica por la intensa migración campo-ciudad provocada por una reconfiguración en la actividad económica, es decir, por la industrialización que para el caso de México comienza a partir de la consolidación del modelo de sustitución de importaciones.

La urbanización resultante concentra la población y recursos en unas zonas específicas, privilegiando las zonas industriales, un claro ejemplo fue la ciudad Bernardino Sahagún, en 1953, diseñada en analogía a los “mew towns” ingleses, planeada para dar cabida a 60 000 habitantes y edificada por iniciativa de tres empresas paraestatales (Soberanes, 1993).

Durante la administración de López Mateos (1959-1964) se crean dos ciudades industriales; Delta en León, Guanajuato, el parque industrial lagunero y la ciudad industrial Valle de Oro, en Veracruz. Posteriormente se construye CIVAC en Cuernavaca, los parques industriales: El Vigía en Mexicali, Antonio J. Bermúdez, en Ciudad Juárez Chihuahua, el de Nogales en Sonora y el de Tultitlan en el Estado de México. Todos estos conjuntos que favorecían la actividad económica estuvieron acompañados de una serie de conjuntos habitacionales como: el Nonoalco-Tlatelolco, la unidad Jhon F. Kennedy además de la Unidad Independencia, todos ellos construidos bajo un esquema: propiciando la unidad racional, estética y la salubridad.

La tendencia del desarrollo que se presentaba en nuestro territorio para los esa época permitió que en 1964 se creara el programa Financiero de Vivienda y el Fondo de Vivienda, con el fin de utilizar los recursos de la banca en la construcción de vivienda de interés social. A partir de éste año la ciudad de México se llena de vecindades, “ciudades pérdidas”, “colonias populares”, tanto en el centro como en el norte (Soberanes, 1993). El resultado fue un incremento del caos, la insalubridad, hacinamiento y violencia.

El magro resultado del sexenio de López Portillo (1976) en materia de ordenamiento territorial, tuvo un impacto profundo, ya que se reconoció que el Estado debía participar en éste tema, por lo que los próximos Planes de Desarrollo contenían un programa destinado a la utilización y distribución eficiente del territorio, aplicando estímulos fiscales, crediticios y de servicios urbanos. Fue clara la desconcentración de las actividades económicas en el territorio. En el siguiente cuadro se esquematizan las políticas de desarrollo urbano.

Cuadro 19

			Objetivos	Lugares
Zona	Criterio	I Estímulos Preferenciales	Desarrollo Portuario	Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Coatzacoalcos y Tampico-Altamira
			Desarrollo Urbano-industrial,	
		II Prioridades Estatales	A través de la figura de COPLADES*, se elegían aquellos municipios que se consideraban prioritarios para la promoción industrial dentro del marco de los planes estatales de desarrollo urbano	Baja California, Chiapas, Oaxaca, Yucatán
		III Prioridades Estatales	Áreas de Crecimiento Controlado	Distrito Federal y 52 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo
			Áreas de Consolidación incluyendo algunos municipios del Valle de México	Hidalgo (27 municipios), México (37), Morelos (18), Puebla (32), y Tlaxcala (29)
		* Comités de planeación para el desarrollo municipal; integrados por autoridades municipales, federales, estatales, civiles		

Fuente: elaboración propia

La crisis petrolera dejaba sentir sus efectos en el año de 1982, ya que las tasas de interés estaban en un continuo incremento, en lo que respecta a la sociedad, se dio un proceso de expulsión de personas del campo y al campo. El Gobierno comenzó a utilizar el concepto de ciudades medias con el objetivo de desconectar la Ciudad de México y reducir costos del desarrollo urbano, se pensó que de esta manera los recursos serían mejor utilizados. La utilización de dicho concepto estuvo en función de tipificar a las ciudades que tuvieran las siguientes características: de 50 000 a un millón de habitantes, por lo que se ubicaron al menos 74 ciudades, de las cuales 22 para impulso industrial, 20 destinadas a la producción agropecuaria, 18 al turismo y 14 se tipificaron como en condiciones críticas (Connolly, 1984).

Los programas de reordenamiento e impulso a la industria que el Estado ejecutaba destinaria alrededor de 1.7% del PIB para construir 1.3 millones de viviendas, así entre 1984-1988 se producirían 45% de vivienda progresiva, 35% de vivienda terminada y 20% de mejoramiento. Estas buenas intenciones gubernamentales se vieron frenadas con la crisis ya mencionada, el consumo de la población, las condiciones de producción y distribución se vieron afectadas, por lo que los organismos de vivienda, modificaron sus políticas (ver cuadro 20) así un gran número de posibles consumidores quedaron automáticamente fuera de cualquier programa.

Cuadro 20

Programa		Características
	FOVI	Incremento trimestral del 15% la tasa de interés respecto del salario
	Infonavit	Ajusta el monto de pagos y el saldo insoluto respecto del salario
	FONHAPO	Destino el 1% a vivienda terminada, (vivienda progresiva y lotes con servicios)

Es aquí en donde la FONHAPO disminuye la superficie del pie de casa y por lo tanto del terreno.

Dicha intervención se realizó en un esquema de desconcentración de las actividades, por lo que el desarrollo urbano promovido por la SEDESOL incorpora medidas tendientes a desarrollar vivienda y conjuntos habitacionales en diferentes lugares de la República, en el cuadro 21 se observan las líneas de actuación en las que se mueve la Institución. Así como los diferentes convenios e instrumentos que se deberán aplicar en los tres órdenes de gobierno, siguiendo con la lógica que va del ámbito Federal a local.

Cuadro 21

	Meta	Creó	¿Qué es?	Aplicación	Objetivos
SEDESOL	Fortalecer el Federalismo a través de la aplicación de una política de descentralización en materia de desarrollo urbano	Convenio de Desarrollo Social	Un mecanismo jurídico-administrativo, programático y financiero	Federal, Estatal, Municipal	Impulsar la participación en los objetivos señalados en el Plan Nacional de desarrollo 1989-1994
					Vincular el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales de Desarrollo Urbano con los Planes de Desarrollo Estatal y Municipal
					Coordinar las acciones en la aplicación de recursos entre los tres niveles de gobierno
					Vincular las acciones de los tres niveles de gobierno con el sector privado en la protección del ambiente, el desarrollo

Fuente: Elaboración propia

Estos instrumentos son definidos por el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que a su vez están en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, también con las normas y procedimientos que imponen restricciones al dominio, uso destino y aprovechamiento del suelo; además, de la zonificación secundaria que directamente señala el uso del suelo, las alturas permitidas, el área libre mínima y la densidad especificada para todos los predios, los Programas establecen la normatividad que precisa y orienta el desarrollo en cuanto a la potencialidad y vocación del suelo, ya sea por desarrollo, conservación de zonas patrimoniales, integración metropolitana y preservación ecológica.

Para operar la aplicación de la normatividad del Programa, con fundamento en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, los Reglamentos de la Ley de Desarrollo Urbano y de Construcciones así como el Código Financiero, la administración urbana que se propone descentralizar, cuenta con los siguientes instrumentos: Escrituras públicas de propiedad: Instrumento jurídico que adjudica la propiedad de un bien inmueble, boleta Predial, Instrumento que reconoce la base catastral de la Tesorería del Distrito Federal, constancia de Alineamiento y Número Oficial, Determina la nomenclatura y numeración de los lotes regulares que reconoce la base catastral de la Tesorería del Distrito Federal e informa a los interesados sobre afectaciones por proyectos viales, de transporte o de infraestructura oficial y restricciones por la normatividad del Programa.

El certificado de zonificación, se emite en tres modalidades por las que los promoventes deben recibir una información completa de la normatividad aplicable a nivel de predios: Certificado de Uso del Suelo Específico; Certificado de Usos del Suelo Permitidos; Certificado de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos, sistema de Información Geográfica: Como un instrumento complementario para una correcta aplicación del sistema de planeación, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, ha puesto desde febrero de 2004 el Sistema de Información Geográfico (SIG-

SEDUVI). Este sistema tiene como componente central, el uso del suelo y la normatividad que los Programas Parciales establecen, en todas las instancias gubernamentales del Distrito Federal.

En lo referente al estudio de Impacto Urbano–Ambiental: Las Construcciones que por sus dimensiones y actividades a desarrollar, puedan generar un impacto al desarrollo urbano de la Delegación, están obligadas a presentar previo a cualquier autorización de construcción, el estudio mencionado, con el fin de garantizar el equilibrio de la infraestructura y el equipamiento instalado, de acuerdo a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento.

La modificación de Uso del Suelo, Como un recurso para canalizar la posible inconformidad o desacuerdo de los promoventes ante la normatividad de los Programas Delegacionales para el desarrollo de sus proyectos, éstos debidamente fundamentados y motivados pueden ser autorizados mediante la modificación del uso del suelo de acuerdo al procedimiento establecido por la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento, el que además de las revisiones técnicas correspondientes determina la Consulta Pública y la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Otros Instrumentos de Regulación y Operación: De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003 y en complemento a la especificación de las zonas reguladas mediante Programas Urbanos, consignarán las zonas donde aplicarán otras regulaciones específicas, como es el caso de: Ley Ambiental del Distrito Federal; Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo; El Ordenamiento Ecológico; Conservación de las Áreas Naturales Protegidas; Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal; Ley de Protección Civil; Reglamento de Protección Civil; Atlas de Riesgo Delegacional; Programa de Infiltración de Agua al Subsuelo; Reglamento de Mobiliario Urbano; Reglamento de Anuncios y Regulación del Subsuelo.

Los instrumentos de fomento son las normas y procedimientos que permiten articular las acciones de gobierno, generar incentivos para la participación privada en programas urbanos y generar recursos para los mismos.

El Programa General de Desarrollo Urbano, versión 2003, señala la posibilidad de concertar acciones entre los sectores público y privado, la posibilidad de constituir entidades desarrolladoras y la aplicación de otros instrumentos como los Polígonos de Actuación, el Sistema de Actuación por Cooperación, la creación de estímulos fiscales que permitan llevar a cabo las estrategias acordadas, así como el Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano y la creación de estímulos fiscales que permitan llevar a cabo, las estrategias acordadas. En este sentido se proponen: Elementos del Nuevo Orden Urbano.

Para incentivar la inversión pública y privada en la ciudad, con prioridad en los sitios en donde se tiene potencial para este fin, se establecen los siguientes ámbitos, de acuerdo con los ya establecidos y enunciados en el presente Programa Delegacional, en los que se podrá obtener beneficios y facilidades para la ejecución de construcciones, obras o instalaciones en los proyectos estratégicos. Los que comparten los principios rectores de rescatar el espacio público, fortalecer el desarrollo de la sociedad, proteger nuestros recursos naturales y ofrecer zonas urbanas atractivas para la inversión pública y privada.

2.3 El financiamiento y los objetivos de los programas de vivienda 1992-2014

El desarrollo de la vivienda ha estado acompañado históricamente por el desarrollo de esquemas financieros, así como por la creación de fondos, fideicomisos y programas que han estimulado la producción. Por ejemplo, en el programa de creación de fideicomisos se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda y el Fondo de Garantía (FOVI) y Apoyos a los Créditos para la Vivienda (FOGA). Ambos fideicomisos del Banco de México canalizaban recursos de la banca privada a promotores, gobiernos sindicatos o particulares para el desarrollo de vivienda social.

En un primer momento los recursos cubrían el 80% del costo de la vivienda, en algunos casos cubrían el 95%, el FOGA intervenía con tasas de interés del 10 al 12% anual. En algunos casos, el INFONAVIT otorgaba créditos con un plazo del 10 a 20 años con cuotas proporcionales al salario que iban desde el 14 al 18%.

La ya mencionada reforma de 1962 que se realizó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se abrió paso a la creación del programa financiero de la vivienda y a la expansión del crédito hipotecario general. Ahora solo se cubría entre el 50 y el 70% del costo de las viviendas y con tasas de interés superiores a las antes mencionadas.

A mediados de 1981 se inicia la etapa más profunda de la crisis en la economía mexicana. Para enfrentarla, el Gobierno puso en práctica diversas medidas, sobre todo a partir de agosto de 1982, las cuales afectaron el consumo de la mayoría de la población y en particular las condiciones de producción y distribución de la vivienda. Así a partir de este año los costos de producción se elevaron drásticamente y se amplió más la brecha entre crecimiento de los precios de las viviendas y el de los precios al consumidor. Ver cuadro 22.

Cuadro 22

	Índice (%)	Periodo	
		1974-1981	1981-1987
Costo	Salario	35.6	887.8
	Precios al consumidor	35.6	1459.4
	Costo de la vivienda de interés social	33.8	925.4
	Materiales de construcción	45.5	1801.7

Fuente: elaboración con datos de INEGI. Anual promedio

2.3.1 La Banca y su influencia en el Desarrollo de la Vivienda

Por la importancia que tiene para el desarrollo de la actividad, la nacionalización de la Banca significó la búsqueda de la estabilidad económica, se adoptando una serie de medidas, tendientes a mejorar las finanzas en esa época, por ejemplo; se redujo el nivel de ganancias bancarias, se nacionalizó el proceso de intermediación financiera, al mismo tiempo se buscó una reducción de costos financieros. En ese mismo año se decretó una disminución de las tasas activas de 5.5 puntos de los créditos a la producción y al comercio, lo que provocó una baja en los ingresos de la banca.

Este proceso de nacionalización cambió rápidamente ya que a partir de los primeros años de 1982 Banxico afirmaba, que: los altos y crecientes niveles de inflación y la continua depreciación del tipo de cambio demostraron que las políticas de tasas de interés implantadas en ese periodo no tuvieron los efectos deseados, (tasas bajas), además, los niveles de la captación, se deterioraron en términos reales. Por lo que a partir de diciembre de ese año la nacionalización de la banca tomaría un nuevo rumbo: volvieron a incrementar las tasas de interés, evidentemente afectando a la actividad inmobiliaria.

Los recursos destinados a la producción de la vivienda en esa época se distribuyeron bajo la figura de cajones, que son una especie de fondos que prestan dinero con una tasa de interés, son el cajón VAIM, VIS-A, VIS-B, en el siguiente cuadro se presentan los cambios que presentaron estos fondos antes y después de la nacionalización de la banca. Ver cuadro 23.

Cuadro 23

		Actividad de la Vivienda				
		Tasas Anteriores		Tasas		Tasas
Cajones	VAIM		Nacionalización de la Banca	Fija única 11%	Modificación (diciembre 1982)	11%
	VIS-A	10.5% al 30%				14%
	VIS-B					14%

Fuente: elaborado con datos de INEGI

A partir de agosto de 1983, los ingresos exigidos en el Distrito Federal para acceder a algún tipo de cajón fueron los siguientes; para el VAIM cuatro salarios mínimos, VIS-A seis salarios y para el VIS-B, uno de los menos accesibles a la mayoría de la población veinte.

No sólo se aleja del sujeto con recursos escasos o bajos, sino que además, para el año 1984, la descapitalización por el alto subsidio otorgado a las grandes masas permitió que se instalara un nuevo sistema de financiamiento, que atendiera, de mejor manera las necesidades de la población, por lo que; se establecieron cuatro nuevos esquemas: valores variables de las viviendas según el tipo y la zona del país en la que se encuentre ubicada, se fijaron los ingresos mensuales, mínimos y máximos de los sujetos de crédito, en números de veces del salario mínimo para el Distrito Federal y el pago mensual en proporción al salario.

Los ingresos promedio para obtener acceso a cada tipo de vivienda eran de entre 2.2-3.3 y 6.6-9.0 veces el salario mínimo, con unas tasas de interés de 15, 19, 25 y 30% para viviendas del tipo 1 al 4. Por lo que los cajones fijados por FOVI fueron incrementando los requisitos y costos para la vivienda de interés social.

En seis años (1973-1979) el cajón llamado VIS-A aumento su valor en 458% y el VIS-B 556% mientras que en el mismo periodo el salario subió en un 231%, como es de observarse el costo de vida aumento. El gran encarecimiento del cajón VIS-A explica la creación del cajón VAIM en 1979, destinado a las personas con ingresos mínimos, sin embargo, el salario para acceder a éste paso de 2.6 veces el salario mínimo a 3.4 en 1982, el VIS-A llamado de ingresos bajos exigía un ingreso de 4.9 veces el salario y para 1982 de 6.2, por otro lado, uno de los mejores cajones, el VIS-B, para ingresos medios, exigía 6.8 veces lo cual cambio a 11.3 en el mismo periodo.

La creación de cajones provoco una exclusión la cual se agravo cuando las tasas de inflación fueron creciendo y en esta lógica las tasas de interés también, el resultado fue un incremento mensual del precio de los cajones. Es evidente el desplazamiento de los sectores de bajos ingresos por lo que de manera casi natural el esquema de financiamiento favorece a los de más altos ingresos en demerito de los otros, ya que cuando la inflación se incrementa, la distribución del ingreso se deteriora, el acceso al crédito se restringe para los grupos sociales de menores ingresos y por lo que la población para la que fue diseñado el programa queda excluida, los nuevos beneficiarios de un esquema popular ahora son los de mayores ingresos. Esta es la lógica de un programa financiero de vivienda. Con lo que para 1980, los cajones fijados por el FOVI sólo permitían el acceso a la llamada vivienda social a un 7.2% de la población de más altos recursos (Schteingart, 1989).

Cuadro 24

	Instituciones		Financiamiento
Año	Banxico (fideicomiso)	FOVI	Banca privada canaliza recursos a la "vivienda de interés social"
1962		FOGA	
1972	Fondo Nacional de la Vivienda	Infonavit	Trabajadores de cualquier empresa privada
		Fovissste	Trabajadores al servicio del Estado
		Fovimi (Issfam)	Trabajadores de las fuerzas armadas

Los organismos han pasado de tener una cobertura nacional a la local, por lo que ahora comparten, conjuntan esfuerzos conjuntos. Los recursos de las instituciones provienen de la banca privada, solo el 15% del Gobierno Federal (Schteingart, 1989). La participación de la banca, en relación al financiamiento, desde 1989, fue importante, pues en ese año paso de 35 883 viviendas terminadas, a 103 490 para 1992, lo que significa, en cuatro años, un incremento de al menos 200% en dicha actividad. Ver cuadro 24.

Las condiciones nacionales económicas que se presentaron en México, para este periodo, no favorecían a la sociedad en general, ya que el salario disminuyo, los recortes al gasto social provocaban desempleo, aunque se controló la inflación y paso a ser de 8% para 1993, la realidad es que todo se consiguió con base en la reducción de las actividades del Estado. En el caso de la vivienda de interés social, le Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, contemplo algunas modificaciones de los esquemas financieros, éstas fueron un factor fundamental para que los sectores de menores recursos fueran perdiendo, gradualmente, el acceso a la vivienda. Ver cuadro 25.

Cuadro 25

El Plan Nacional de Vivienda 1990-1994		
Contemplo:	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución del subsidio a la Vivienda • Transparencia en la operación de líneas de crédito • Tasas de interés bancarias • Plazos de amortización de la deuda más amplios • Proporciones fijas en relación con el salario mínimo 	
Fovissste	Elimino el programa de construcción de Conjuntos Habitacionales	Crea: Programa de cofinanciamiento, Fovi-Banca, el préstamo del Fovissste se toma como enganche (por ser bajo) y el resto es financiado por la Banca (la mayor parte del crédito)
Infonavit	Elimino el programa de construcción de Conjuntos Habitacionales	Introdujo un sistema de financiamiento-subasta*

Fuente: elaboración propia

*La utilización del este esquema provoco un cambio en el tipo de vivienda, en el perfil de la persona que accedió a los créditos y el destino. Para 1993, la composición de la cartera hipotecaria por vivienda presento la siguiente composición; 37% para vivienda residencial, 35% para media y 28% para la de interés social (sedesol, 1993b). Sedesol, estadística de vivienda 1991, México, Secretaria de Desarrollo Social, 1993.

Los planes se modificaron para el Infonavit, el siguiente cuadro contiene las líneas de crédito tradicionales y los usos que se le podían dar.

Cuadro 26

INFONAVIT *		
Características	Programas	Línea de Crédito
Descentralizado	Programa de financiamiento y Construcción de Vivienda Nueva en Conjuntos Habitacionales	Línea 1
Personalidad jurídica patrimonio propio		
Permitía:	Créditos individuales para la adquisición de vivienda a terceros	Línea 2
Asignación de obra de manera directa	Construcción de vivienda en terreno propio	Línea 3
Derechohabientes	Mejoramiento o extensión de la Vivienda	Línea 4
Trabajadores asalariados	Pago de pasivos	Línea 5

Fuente: Elaboración con datos de *Infonavit hasta 1992

De acuerdo al cuadro anterior, en el periodo 1971-1992, el primer programa, la línea de crédito uno era la más importante, ya que permitía disminuir el déficit habitacional de manera más rápida. Sin embargo, los nuevos ajustes económicos y el nuevo Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, estableció que los organismos habitacionales se limitaran exclusivamente a brindar un servicio financiero y de gestión, por lo que la producción de vivienda se tendría que llevar a cabo bajo las fuerzas de mercado, así el derechohabiente podría elegir su vivienda, se evitaría la descapitalización del Instituto y sería más eficiente la recuperación de los créditos.

Se decretó, en 1992, la transformación del programa de financiamiento y construcción de conjuntos habitacionales (línea 1) en un sistema de subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales de Infonavit. Esta modalidad consistía en la subasta de paquetes financieros para la construcción de viviendas, dicha mecánica se realizaba entre las empresas inscritas a un padrón del Instituto, las cuales contaban con cierta capacidad técnica y económica. Por lo que la reforma significó; viviendas con financiamiento del Infonavit, pero con la asignación y construcción por parte de las empresas privadas.

Para el caso de las líneas 2 a la 5, las modificaciones más trascendentales fueron en la línea 2, en donde se presentan dos paquetes: los de vivienda nueva, son conjuntos habitacionales construidos por empresas privadas sin financiamiento del Instituto y que se ofrecen a derechohabientes que reúnen los requisitos para la asignación de un crédito y el denominado mercado abierto, básicamente, es la compra individual, por parte del acreditado de una vivienda nueva o usada. Además el productor se convierte en el promotor de la vivienda, (dichas viviendas pueden estar terminadas, en proceso de construcción o por iniciarse).

Los créditos de la línea 3, construcción de vivienda en terreno propio, también presento dos variantes, los paquetes de vivienda, en los que un grupo de trabajadores compra un terreno y después solicita al Instituto financiamiento para la construcción de varias viviendas; y el financiamiento individual.

Imagen 2
Las fuentes de financiamiento



Fuente: Elaboración propia
Para 1995, las autoridades del Instituto, director Alfredo del Mazo, declaraba que se contemplaría la idea de conseguir financiamiento de fuentes externas, como el Banco Mundial (El Financiero, mayo de 1995).

Cinco son los factores que se toma en cuenta para determinar la puntuación de los solicitantes: el salario integrado, la edad, el saldo de la subcuenta del SAR por una Ley en 1992, y consiste en que los empleadores tienen la obligación de abrir una cuenta bancaria a cada uno de sus trabajadores, en donde depositan el 2% de su salario a manera de construir un fondo para su posterior retiro. La aportación patronal de 5% al Infonavit se sumó a dicha cuenta, la cual se denominó cuenta del SAR, de modo que existen dos subcuentas, la del sistema de retiro y la del Infonavit. La Banca privada capta las aportaciones patronales y, posteriormente, las trasfiere al Banco de México para que éste a su vez las asigne al Instituto. Estas modificaciones crean un contexto en donde el Infonavit se dedica a financiar y da lugar a las inmobiliarias a construir, y distribuir vivienda social.

2.1 El papel del Infonavit

La actuación del nuevo Estado, y el buen desempeño de la economía para esa época registró tasas de crecimiento del PIB de 6.7% en promedio, permitió la creación de instituciones con el objetivo de beneficiar a la población, entre ellas, el Infonavit. Que se desarrolló en un contexto de auge económico.

El entonces presidente de la República, Luis Echeverría, en mayo de 1971, estableció una comisión de carácter tripartita, la cual aglutinaba a representantes del sector obrero, empresarial y del gobierno, con el firme objetivo de analizar y sugerir soluciones para las diferentes problemáticas que aquejaban al país en esa época, sin dudar, la vivienda fue uno de los temas abordados.

Estas mesas de trabajo dieron como resultado una propuesta que consistió en que la vivienda se proporcionaría a los trabajadores a través de un fondo el cual se llamó Fondo Nacional de Vivienda, estaría creado por aportaciones de las empresas y dirigido a sus trabajadores, con el objetivo de crear un sistema financiero que otorgará créditos con tasas preferenciales y con montos suficientes para que el trabajador adquiriera su vivienda.

Las aportaciones serían del 5% del salario del trabajador, depositadas en una cuenta individual (subcuenta individual de vivienda prevista en los sistemas de ahorro para el retiro), esta iniciativa propició la creación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Ley INFONAVIT) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972. Así el Instituto surge como un ente meramente financiero y habitacional, con la capacidad de recaudar directamente las aportaciones patronales, y con el objetivo de administrar los recursos del Fondo nacional de Vivienda. De tal manera que se cubrieran tres

necesidades; adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, realizar construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y realizar, de existir, pagos de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Así el 1 de mayo de 1972 nace el Infonavit, en un contexto poco planeado como señala Silva-Herzog; el instituto nació con una expectativa exagerada y equivocada. En todos los tonos y por todas las voces se anunció que el instituto haría 100 000 casas en su primer año. Lo dijo el presidente de la República y el Secretario de Hacienda y la prensa lo recogió y lo difundió. La cifra se obtuvo de dividir 5 000 millones de pesos que el instituto recibiría en su primer año y un costo promedio de la vivienda de 50 000 pesos. Información falsa. Ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sólo aportó 200 millones.

A pesar del carácter financiero del nuevo instituto, la realidad fue que no existían casas que financiar, por lo que el instituto comenzó a financiar la construcción de casas. Y así propició la diversificación de casas, ya que para ese año se concentraban en Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, lo que dio lugar a eventos como el que ocurrió el 15 de agosto de año de 1972, se programó la construcción de casas en Tijuana y en otras siete ciudades. Entonces el Estado fue un promotor de la construcción de vivienda a través del financiamiento de constructoras a lo largo y ancho del país, lo que permitió que en marzo de 1973 el Instituto tuviera presencia en 22 ciudades, como Guerrero Negro, Baja California Sur y en Pabellón Arteaga en Aguascalientes.

En esta etapa de vida del Instituto se procuró promover el desarrollo de la industria mexicana a partir de la compra de materiales y mano de obra de la región, además de que se dotó, en la medida de lo posible, de un adecuado equipamiento para los conjuntos habitacionales, como escuelas, locales comerciales, espacios de esparcimiento, entre otros.

El carácter social del Instituto provocó beneficios a los conjuntos habitacionales, pero innegables problemas, por ejemplo, en algunos casos la dotación de agua y luz no estaba garantizada y una serie de conexiones clandestinas se hacían presentes.

Desde 1981 el Instituto estableció una normatividad para el diseño de sus unidades habitacionales (Normas de Diseño Urbano) en las que se especificaban las densidades máximas y mínimas de la vivienda (viv/ha) que pueden tener los desarrolladores según el tamaño de la localidad en que se ubiquen, además contiene los lineamientos para la zonificación y los usos del suelo, también se proponen criterios para el agrupamiento de las viviendas, diseño de vialidades y estacionamientos.

Se indica el equipamiento urbano y la superficie de los espacios abiertos que se requieren según el número y tipo de vivienda por construir (m^2/viv) y se proporcionan diseños de prototipos de mobiliario urbano. Ver cuadro 27

Al mismo tiempo, el Instituto, apegado a las normas de diseño indica que se debe utilizar un módulo básico de 90 cm por 90 cm y que todas las superficies de los distintos espacios de la casa deben ser múltiplos o submúltiplos de éste, ya que dicho método permite una buena circulación y al mismo tiempo se aprovecha la producción a gran escala del mobiliario, es decir, reproduce la estandarización de mercancías destinadas a la vivienda, éstos cambios provocarían un aumento de la productividad, necesarias en épocas de una elevada inflación.

Cuadro 27

Tipos de Conjuntos	Características	Planes Maestros	Proyectos de Saturación Urbana	Conjuntos pequeños y medianos
	Etapas de construcción	Unidades habitacionales extensas	Construidos sobre terrenos baldíos y urbanizados	Una sola etapa
		Construidos en etapas		ubicados en zonas de crecimiento acelerado, en áreas centrales o periféricas que ya se encuentran integradas al tejido urbano
	Ubicación	zonas periféricas	áreas centrales e intermedias	
	Tipo de Equipamiento	Equipamiento urbano, administrativo, comercial, educativo, de salud, recreativo	Equipamiento urbano	Equipamiento menor, áreas verdes, espacios recreativos, locales comerciales
	Tipología	Agrupación de diferentes tipos de viviendas; Unifamiliares, dúplex, triplex, multifamiliares	Agrupación de vivienda multifamiliar	Prototipo de vivienda único

El mayor número de unidades habitacionales pequeñas y medianas se ubican en la delegación Iztapalapa, seguidas de Iztacalco y Gustavo A. Madero.

Deja el diseño urbano al desarrollador, el cual suele utilizar el criterio comercial y proporciona menos espacios abiertos comunes que los conjuntos del Infonavit (se refiere al mercado, los desarrolladores), aunque se reconocía que Los conjuntos habitacionales deben ser concebidos como pequeñas células de una ciudad con ambientes específicos, que, a la vez, se integran al entorno urbano existente (Infonavit, 1987).

El desarrollo del Instituto tuvo diferentes problemáticas, tales como corrupción, adjudicaciones confusas, créditos anormales entre otros, sin embargo la más importante fueron las llamadas *promociones externas*, que consistían en desarrollos de conjuntos habitacionales promovidos por los sectores obrero o empresarial pero financiados con recursos del Instituto. También debemos mencionar las recurrentes crisis económicas que se dieron en el país, 1976, 1982 y 1987, que afectaron al Infonavit debido a las tasas de inflación, ya que los pagos de los créditos que realizaban los trabajadores eran inferiores a las tasas de inflación registradas hasta antes de los años noventa, de hasta tres cifras, y por lo tanto provocaban la descapitalización del Instituto.

Cuadro 28

Cambios internos del Instituto	Etapas	1973-1977	Promociones Directas
			Adquiere una gran cantidad de tierra para el desarrollo de los proyectos arquitectónicos
		1978-1983	Promociones Externas
			Elaboración de estudios técnicos orientados a definir una normalidad para la vivienda y conjuntos habitacionales
			Normas de vivienda, de diseño urbano y de ingeniería urbana
		1984-1992	Promociones Externas
			Nuevo sistema de recuperación de créditos
		1992-fecha	Esquema financiero

Fuente: elaboración con datos de INFONAVIT

Para el caso del Instituto, la crisis y los ajustes a las tasas de interés y la inflación provocaron, un esquema de financiamiento que funciono con base en tres principios: el precio de la vivienda financiada se traducirá a su equivalente en número de veces el salario mínimo vigente en ese momento y eso constituye el monto del crédito, el segundo, se descontará a todos los trabajadores acreditados el 20% de su salario mínimo, excepto a los que perciben un salario mínimo, para ellos el descuento será del 19% y por último, el crédito se amortiza cuando el trabajador paga el número de veces el salario mínimo objeto del crédito o bien cuando se cumple el plazo máximo de 20 años.

En términos generales, señala (Schteingart, 1989) el Infonavit, el PFV y el Fovissste absorben el 92.5% del total de vivienda terminada realizada con financiamiento oficial. Así, señalan los autores, con la crisis, el Infonavit ha tenido que disminuir los costos de construcción por vivienda, la cual se ha manifestado en una reducción de los metros cuadrados edificados y las especificaciones de los acabados, las nuevas viviendas tenían una superficie 20% menor que las anteriores. Por lo que los prototipos fueron experimentando cambios en las diferentes épocas del Instituto.

Hasta 1992, se manejaban dos programas habitacionales por medio de cinco líneas de crédito:

- I. El programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales
- II. Créditos individuales para la adquisición de vivienda a terceros
- III. Construcción de vivienda en terreno propio
- IV. Mejoramiento o extensión de la vivienda
- V. Pago de pasivos

La primera línea era la más importante por los agentes que involucra. De acuerdo con el nuevo programa económico del país y con el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 (el cual estableció que los organismos habitacionales se limitaban exclusivamente a un papel financiero y de facilitadores de las gestiones, para que la producción de la vivienda se rigiera por el libre mercado. En 1992 en un contexto

de reajuste, provocado en cierta medida por los malos manejos y el clientelismo del Instituto, es decir, el condicionamiento de la introducción del servicio a prácticas de adhesión o apoyo a un grupo político dominante, se da una reforma, todos los créditos que otorga el Infonavit volvieron a gestionarse de forma individual.

En esta nueva modalidad, cada derechohabiente llena una hoja de solicitud y para ser adjudicatario de un crédito, debe reunir el puntaje que le organismo determina, una vez seleccionado el trabajador puede solicitar un crédito para cualquier línea. La puntuación varía dependiendo de la zona geográfica. Tomando en cuenta el salario integrado, la edad, el saldo en la subcuenta de la vivienda SAR, el número de aportaciones efectuadas al Instituto por la empresa en favor del trabajador y el número de dependientes económicos.

Por otro lado, de acuerdo a las políticas del Instituto se adquirieron tierras en función de los siguientes criterios; dar prioridad a las localidades en donde se prevén alzas de precios en el corto plazo, elegir predios que puedan disponer oportunamente de servicios y equipamiento urbano, dar preferencia a terrenos que se ofrezcan a un precio más bajo que el comercial y que las características de éstos no impliquen altos costos de urbanización y dotación de servicios, que se ubiquen en zonas permitidas para el desarrollo urbano según los planes y programas locales y que su extensión permita, si es necesario disponer de suelo suficiente para el desarrollo de tres programas anuales en la misma localidad.

Al mismo tiempo dicha reforma prohibió casi por completo las *promociones externas*, se puntualizaba en el objeto financiero no constructor del Instituto, y se otorgaba el derecho al trabajador de adquirir una vivienda que podría ser o no parte de un conjunto habitacional financiado por el Infonavit, lo que le daba la libertad de escoger lo que mejor le convenga, en el siguiente cuadro se ejemplifican algunos cambios que contuvo la reforma de éste año.

Cuadro 27

Algunos cambios realizados con la Reforma del 92 al INFONAVIT*

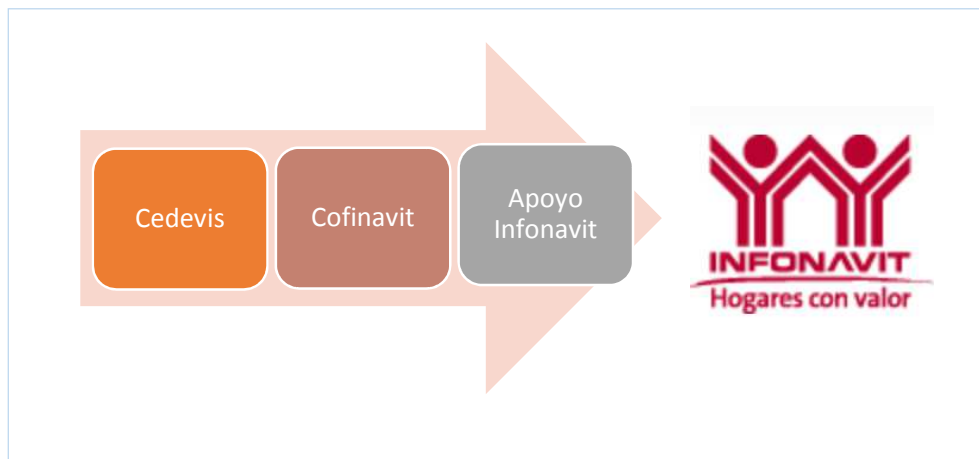
Concepto	Antes	Ahora	Resultado
Créditos	A trabajadores, incluso contemplaba a los del propio Instituto. (seleccionados por una computadora, con base en sus necesidades)	Excluye a los trabajadores del Instituto, fija reglas de operación. Contempla; las necesidades de vivienda del sujeto y su capacidad de pago.	Algunos trabajadores quedan fuera del programa debido a su baja capacidad de pago.
Mantenimiento de los conjuntos habitacionales	El Instituto de encargaba del mantenimiento.	No existe un sujeto que realice dicha tarea	El deterioro de los conjuntos habitacionales provocado por dos factores, la exclusión del Instituto y la ausencia de una cultura vecinal

Fuente: elaboración propia.

* La Ley del Infonavit, desde su creación, ha sido reformada y adicionada más de 12 ocasiones, algunas con cambios menores. Sin embargo cabe destacar las realizadas el 24 de febrero de 1992, el 6 de Enero de 1997 y el 1 de Junio de 2005. (Silva-Herzog, 2009)

Los malos manejos de los fondos del instituto, y el clientelismo, los *compadres* en el Infonavit, la información privilegiada, la morosidad, las crisis económicas, contribuyeron a una descapitalización del promotor más importante de vivienda del país, por lo que en 2004 se buscó una forma alternativa de financiamiento, y surgieron los Certificados de Vivienda (Cedevis) cotizados en los merados de valores, respaldados por las hipotecas de los derechohabientes, también se creó el Cofinavit (Cofinanciamiento con otras entidades financieras privadas) y el apoyo Infonavit, todo con el objetivo de incrementar la capacidad crediticia.

Cuadro 28
Fuentes de financiamiento del Infonavit

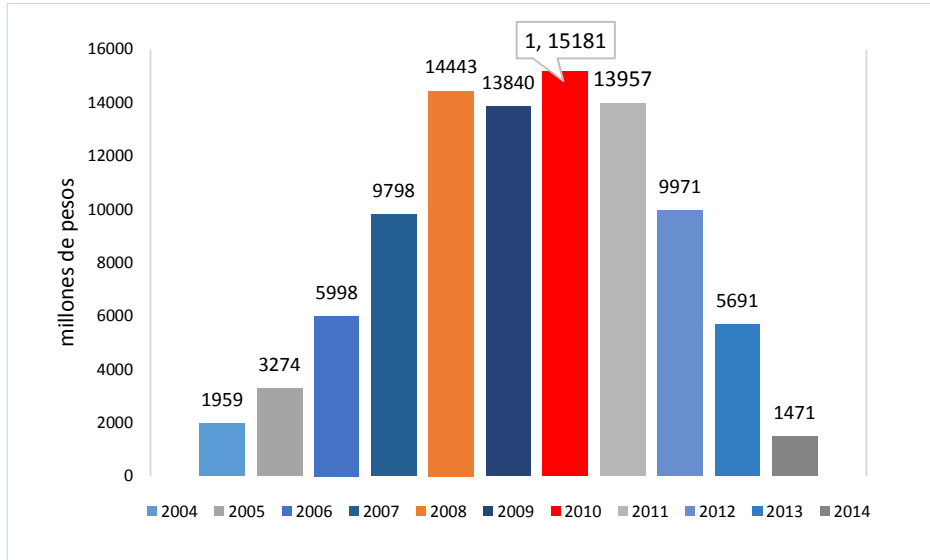


Fuente: Elaboración con datos del Infonavit

Los Cedevis recibieron el más alto puntaje por las calificadoras *Standard and Poor's*, *Fitch* y *Moody's*, AAA (mx), la más segura de la bolsa, lo que significó que la institución había cumplido con una serie de requisitos a nivel internacional como; transparencia, rentabilidad, buena organización financiera y administrativa, entre otros. Por lo que la primera emisión de Cedevis no se hizo esperar y en marzo de 2004, los primeros 750 500 millones de pesos con un cupón de 9.15 por ciento salieron al mercado financiero. Véase la gráfica 3

En la siguiente gráfica se refleja el monto que ha tenido las 38 emisiones de Cedevis hasta el año 2014. El comportamiento de las emisiones de los certificados ha presentado dos momentos, el primero; desde su apertura, 2004 mostro un incremento exponencial hasta 2008, así para 2009 la inversión disminuyo pero no de manera significativa, el segundo; en 2010 se registró un máximo en la emisión de Cedevis y por lo tanto de inversión, aunque después de éste año se registró una disminución en la emisión de certificados, no es que haya dejado de producirse vivienda sino que otros instrumentos financieros ofrecieron mejores ganancias, las SOFOLES, por ejemplo.

Gráfica 3
Monto emitido de Cedevis por año



Fuente: elaboración con datos del IFONAVIT

El Cofinavit, fue creado para realizar la función de un crédito hipotecario, en donde participa el Infonavit y un banco o una sociedad financiera de objeto limitado. Dicho mecanismo, también surgió en 2004, y está destinado a ampliar el monto total del crédito, está destinado fundamentalmente a trabajadores con un ingreso mensual de 6 veces el salario mínimo, éste programa establece que la casa que el usuario adquiera no debe rebasar los 600 000.

Este instrumento permite que el derechohabiente utilice los recursos de la subcuenta individual para cubrir parte del crédito y las aportaciones patronales, futuras, a la amortización crediticia. La utilización de dicho mecanismo ha permitido que los bancos y las sofoles establezcan un sistema de competencia, las tasas de interés, las condiciones de montos entre otras permanecen casi en las mismas condiciones para los usuarios.

El otro mecanismo de financiamiento que contempla el Infonavit, es el *apoyo Infonavit*, destinado a trabajadores que ganan más de 11 salarios mínimos mensuales, en el caso de estos usuarios, el Infonavit no otorga préstamo alguno, simplemente garantiza que existe una subcuenta de vivienda y aportaciones patronales para la amortización del crédito. Básicamente se habla de viviendas con un valor promedio de 2 millones de pesos.

El siguiente cuadro concentra la evidencia de la transformación del Infonavit, según las autoridades del Instituto cada uno de los procesos llevaría a una mejora, institucional, pero también para la sociedad.

Cuadro 29
Transición del IFONAVIT hacia la modernidad

Etapa	Características
Arranque	El instituto financia la construcción de conjuntos habitacionales de manera directa y establece un sistema informático de otorgamiento de créditos que privilegia la necesidad de vivienda de los trabajadores.
La etapa Sindical	La presión política del movimiento obrero provoca que se favorezcan las promociones externas. Los líderes obreros y empresariales provocan un deterioro del Instituto, los conjuntos habitacionales presentan deficiencias en el equipamiento urbano, se adjudican créditos a trabajadores sin capacidad de pago, por lo que la recuperación de los créditos es baja. En éste periodo que dura aproximadamente 10 años y comienza en 1977, se combinan dos factores, por un lado la inflación (100% en 1982 y de 150% en 1987) y la poca recuperación de los créditos, lo que propiciaba una descapitalización.
Inestabilidad Institucional	Las prácticas clientelares que dañaron la estructura del Instituto se agravaron a partir de 1987, cuando surge la necesidad de ajustar el monto de los créditos al salario mínimo mensual.
Refundación institucional	Tras un desarrollo más o menos inestable del Instituto, para 1992, se reforma la Ley del Infonavit, los resultados fueron los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar el carácter financiero no constructivo del instituto • Nuevo sistema de financiamiento para la construcción de casas, mediante un sistema de subastas entre los desarrolladores de vivienda interesados • Modificación en el sistema para otorgar créditos por lo que se establece un sistema de puntuación para los acreditados con el objetivo de transparentar las prácticas de asignación de créditos. • El instituto dejaba de comprar tierras para la construcción de vivienda • No se otorgará financiamiento a los promotores

<p>Ampliación de la oferta de vivienda O reconfiguración del mercado</p>	<p>La crisis de 1994-95 empeoró la problemática crediticia y la recuperación de los mismos, lo que comenzó a hundir al instituto en una crisis, la cual se agudizó en 1998, los créditos eran insuficientes, no existían recursos y los desarrolladores de vivienda se alejaban del instituto. Tal situación se remedió a través de un acuerdo, por un lado los obreros dejaban de tener peso político, los desarrolladores de vivienda necesitaban que el gobierno garantizara la oferta de créditos y el gobierno generar recursos.</p> <p>El acuerdo con el que se volvió a prender la maquinaria del sector de la vivienda y que obligó al Instituto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • reducir los costos • fijar montos máximos de crédito • fijar el número de créditos otorgados. • Agilizar los trámites de otorgamiento y recuperación de créditos y cobro de aportaciones • Modernizar los sistemas informáticos • Modificar la mecánica de remuneraciones de sus trabajadores. • Realizar estados de cuenta para cada uno de los derechohabientes
<p>La modernidad en el Infonavit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A partir del año 2000, el Instituto se dedica a otorgar crédito a los trabajadores y administrar la subcuenta de vivienda procurando tener rendimientos adecuados. • Ya no participa en el financiamiento a la construcción, por lo que los desarrolladores utilizan intermediarios financieros. (Como las SOFOLES, Sociedad Hipotecaria Federal, bancos comerciales, entre otros)

Fuente: elaboración con datos del IFONAVIT

2.3 Sociedad Hipotecaria Federal

En 2001 se crea la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), que ofrece financiamiento como banca de segundo piso a entidades hipotecarias especializadas conocidas como Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) las que surgieron en 1993, como una excepción a la prohibición de captación directa o indirecta de recursos del público para otorgar créditos a objetos limitados. El Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI) que se creó en 2002 para suministrar servicios financieros a sectores desatendidos de la población mexicana y entre ellos incluye el tema de la vivienda.

Empresas como *Casas Geo, Homex, Urbi, Consorcio Ara, Sadasí, Sare, Demet*, entre otras, representaron una buena parte de la oferta de vivienda para México, algunas llegaron a producir hasta 30 000 casas por año, otras, como Consorcio Ara poseían su propia planta de cemento, armadoras de aluminio, productoras de vidrio, entre otras actividades.

En el tema de vivienda la innovación más importante está la SHF que ha completado la adopción de un sistema de *scoring* de otorgamiento para acceder al financiamiento de una SOFOL que efectúa un redescuento de la hipoteca con la SHF. La innovación en ese sistema es que permite a los solicitantes de crédito hipotecario no asalariados demostrar su capacidad de pago con el depósito periódico de ahorros. A este producto se le ha denominado "AHORRASIF".

En particular, BANSEFI ha creado de cuentas de ahorro para vivienda que permitan a familias de ingreso bajo demostrar su capacidad de pago mediante el ahorro periódico. Para el producto estructurado con la SHF, BANSEFI lleva datos sobre el comportamiento de ahorro de los aspirantes al crédito hipotecario, para actualizar el “scoring” de cada cuentahabiente.

BANSEFI administra también un sistema de remesas que permite a los migrantes determinar por anticipado el uso que se dará a sus remesas, mediante la separación de estas en cuentas discretas, incluida una cuenta especial para vivienda. De este modo, las familias receptoras pueden optar al financiamiento de la SHF, mediante el envío regular de remesas.

AHORRASIF26 es un plan de ahorro, que se programa a un plazo determinado y a la medida de las posibilidades de quien quiere un crédito hipotecario y desea demostrar capacidad de pago y hábito de ahorro para adquirir una vivienda pero: No cuenta con ingresos fijos, no puede comprobar sus ingresos, o desea mejorar su calificación para recibir un crédito hipotecario, o desea ahorrar para reunir el monto del enganche.

El monto y plazo del programa AHORRASIF se determinará en base a la precalificación crediticia y al monto del crédito que se desea adquirir. El programa AHORRASIF facilita el acceso al financiamiento de los Intermediarios Financieros inscritos con ese carácter en el registro de SHF, para que éstos a su vez otorguen créditos conforme a las Condiciones Generales de Financiamiento de SHF, a aquellas personas que reúnan los requisitos establecidos. Las condiciones que se imponen a los participantes son:

- Ahorrar mensualmente un monto que no podrá ser menor al setenta y cinco por ciento del monto del pago mensual que corresponda al crédito que solicite.
- Destinar el cincuenta por ciento del ahorro acumulado al pago del precio del inmueble, en adición al pago del enganche.

Las cuentas de Ahorro para el Arrendamiento de Viviendas con Promesa de Compraventa y el programa AHORRASIF de BANSEFI-SHF en México.

Capítulo 3

El Cerro de la Estrella y la construcción de vivienda

3.1 La vivienda social en el Cerro de la Estrella

La Delegación Iztapalapa presenta una sobrepoblación que se ha extendido de manera excesiva sobre el territorio, incluyendo las zonas de mayor riesgo como lo son áreas accidentadas topográficamente y con fallas geológicas por lo que no es un suelo factible para el desarrollo urbano.

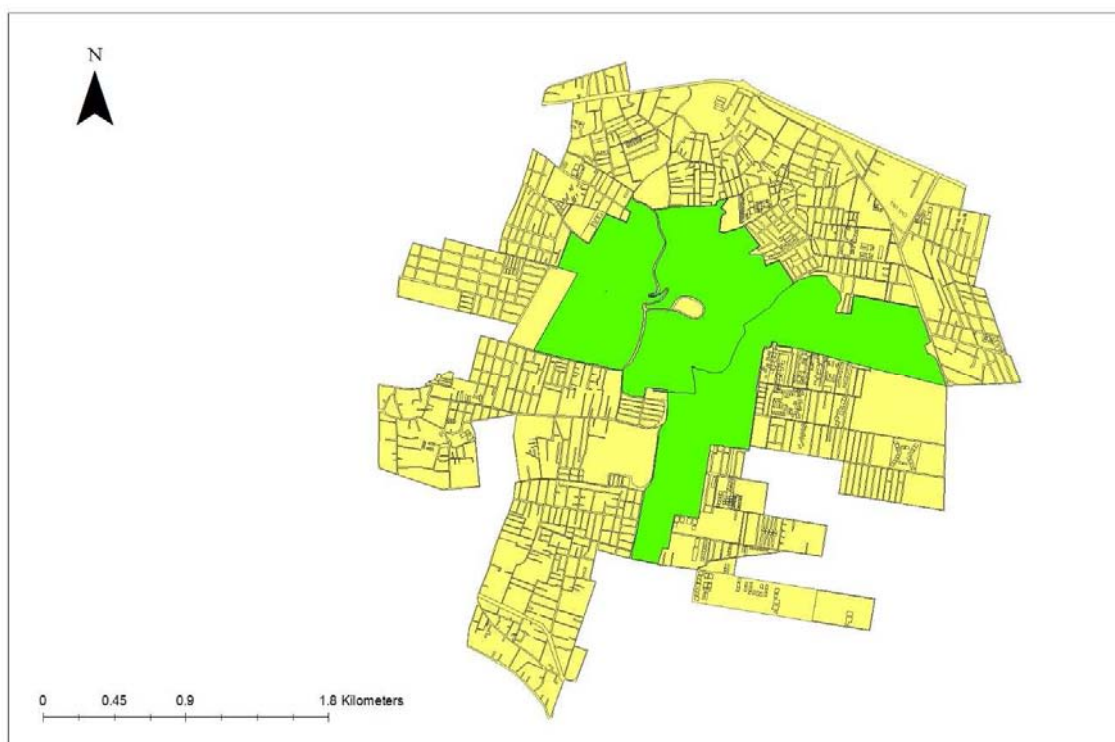
De conformidad a las diversas actualizaciones del marco jurídico y normativo de planeación del Distrito Federal y a lo establecido en los Artículos 16, 17 y 25 del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de otros ordenamientos asociados al desarrollo urbano, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 29 de enero del 2004, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano Campestre Estrella; Cerro de la Estrella y Sierra de Santa Catarina se ratifican.

En cada uno de sus ámbitos espaciales de validez, las regulaciones en texto y en plano de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella, Sierra

de Santa Catarina y Campestre Estrella, quedan contenidas como partes inseparables del presente Programa Delegacional.

En el siguiente mapa se expresa la superficie territorial del cerro de la Estrella, así como los diferentes asentamientos que se han convertido en regulares y el desarrollo de Conjuntos Habitacionales. Cada una de las modificaciones que se han realizado en la zona, han provocado el crecimiento de la mancha urbana sobre suelo de conservación, como ya se mencionó, el cambio de categoría de Parque Nacional a Zona de conservación ecológica permite que el ámbito local administre dichos límites, por lo que podrían volver a reconfigurarse las superficies ocupadas por la Zona de conservación.

Mapa 4
Cerro de la estrella

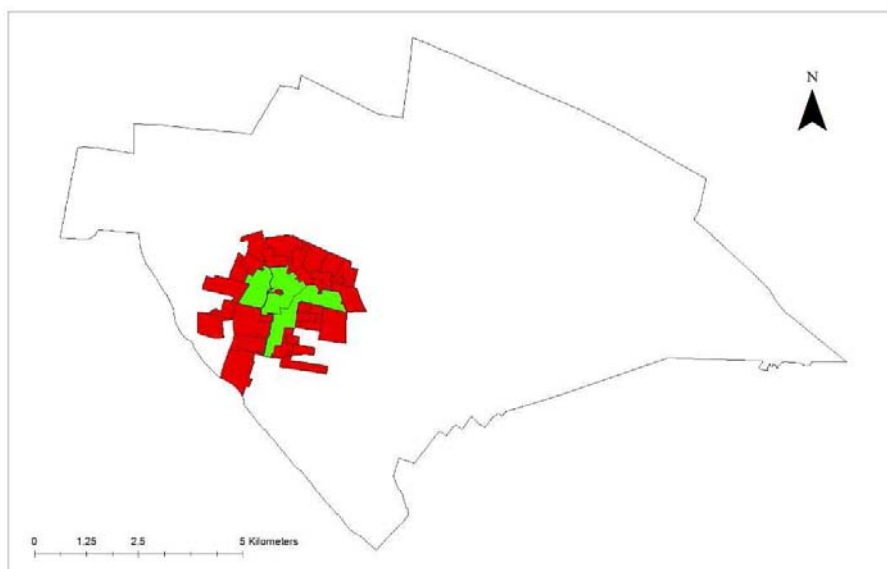


Fuente: elaboración con datos de INEGI

La parte verde corresponde al Cerro de la Estrella, y al panteón civil y por una planta, la parte amarilla es lo que se ha convertido en suelo habitacional o mixto, pero que antes formaba el Cerro de la Estrella.

En el siguiente mapa se ejemplifica el proceso por medio del cual se realizan cambios, sumando más superficie a la oferta de vivienda, en un primer momento de manera ilegal, pasando por el proceso de regulación y esperando contar con los servicios de infraestructura que el Gobierno da con la regularización de la propiedad. Claro está que sea regularizado no garantiza que se provean de servicios básicos. El ordenamiento territorial ha provocado la incorporación de tierras, ahora son AGEBS, veintinueve en total, que para 2010 albergan a 120,932 personas en un total de 31 447 departamentos (INEGI, 2010), en las diferentes etapas históricas fueron áreas que se integraron de manera continua al uso inmobiliario.

Mapa 5

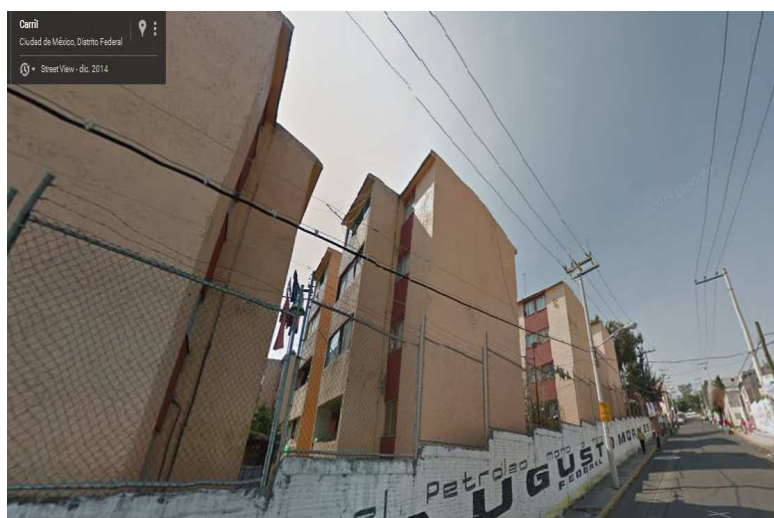


Fuente: elaboración con datos del INEGI

Lo que nos deja un territorio delegacional tiene una extensión de 11,667 ha, de las cuales el 92.7% se encuentran en Suelo Urbano, es decir 10,815.30 ha y el 7.3% (851.69 ha) como Suelo de Conservación, este último se encuentra ubicado en el Cerro de la Estrella y la parte alta de la Sierra de Santa Catarina. Aproximadamente la mitad del área considerada como Suelo de Conservación se encuentra ocupada por asentamientos irregulares, no obstante, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, ratifica la Línea de Conservación Ecológica.

Los usos de suelo establecidos participan de la siguiente forma: Habitacional: Conformado por aquellas zonas donde el uso de suelo predominante es habitacional. Los usos mixtos son aquellos espacios que concentran usos principalmente habitacionales y que mezclan servicios y actividades industriales, principalmente de almacenamiento, talleres, encierro de vehículos, deshuesadoras y grandes comercios. El uso Industrial: Este uso está conformado por la concentración de industria mediana y pesada, que representa el 3% de la superficie total. El territorio al que se le ha denominado como Cerro de la Estrella ha pasado por diversas adecuaciones y/o clasificaciones, las que han evitado y en la mayoría de los casos permitido que se realice la construcción de vivienda social en niveles, muchas veces inadecuados para el desarrollo de las actividades cotidianas. Ver foto 1 y 2.

Foto 1



Fuente: tomada de google

Una primer clasificación determino el 30 de mayo de 1991 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expropió por causa de “utilidad pública” una superficie de 143-14-50 (ciento cuarenta y tres hectáreas y catorce áreas, cincuenta centiáreas) y se declaró Área Natural Protegida con la categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, a favor del entonces Departamento del Distrito Federal. La superficie cambia a 110 ha., para 2003 y de 121-77-00 para el año 2005. Ver cuadro, 31

Otro cambio, ratificada en el año 2000, en donde la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP) dictamino la no incorporación en el sistema de áreas naturales protegidas (SINAP) del Cerro de la Estrella, en la categoría de áreas naturales protegidas, porque no cumplen con los criterios establecidos en el Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

Lo que provoco un incremento en la oferta de tierra en esa zona y los asentamientos irregulares de vivienda popular y de conjuntos habitacionales se regularizaran, puesto que al no existir una reglamentación automáticamente la decisión recae en la delegación o municipio del que se trate, en la siguiente tabla se encuentra un clasificación de las áreas naturales protegidas. Ver cuadro 30

Foto 2



Fuente: tomada de google

Cuadro 30

Calcificación de áreas naturales protegidas

Áreas Naturales Protegidas	<p>Actualmente la instancia encargada de la administración de las Áreas Naturales Protegidas es la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), la cual inicia actividades el 5 de junio del 2000, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).</p> <p>De acuerdo con las modificaciones más recientes a la LGEEPA (DOF, 05072007)</p> <p>Las áreas naturales protegidas comprendidas en las primeras seis categorías son de competencia federal, en tanto que las de categoría P y RE corresponden a gobiernos estatales y las de las categorías ZPE a gobiernos municipales.</p>	<p>RB Reservas de la Biosfera: son áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieren ser preservados y restaurados, en los cuales habitan especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.</p>
		<p>PN Parques Nacionales: representaciones biogeográficas a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de la flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo de turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.</p>
		<p>MN Monumentos Naturales: se establecen en áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo.</p>
		<p>APRN Áreas de Protección de los Recursos Naturales: son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en esta Ley.</p>
		<p>APFF Áreas de Protección de Flora y fauna: se constituyen en lugares que contienen los hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.</p>
		<p>S Santuarios: son áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o de hábitats de distribución restringida. Dichas áreas abarcan cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.</p>
		<p>P y RE Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales</p>
		<p>ZPE Zonas de Preservación Ecológica de los centros de población.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Semarnat, Dirección General de Estadística e Información Ambiental con base en información de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2005.

Para el año 2003, en el DOF, en donde considera el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF) zonifica de manera independiente las áreas naturales protegidas (ANP), entre las que se encuentran declaratorias de carácter local y federal, que abarcan ecosistemas representativos del suelo de conservación y algunos fragmentos ubicados dentro del suelo urbano, sumando en conjunto 15 116.9 ha decretadas, que representan el 10% del territorio del Distrito Federal, de las cuales para el Cerro de la Estrella son 1 110 ha., representa un área menor que en 1991. Véase el siguiente cuadro.

Cuadro 31

Área Natural Protegida (Ha)		Superficie
Parques Nacionales		
1	Desierto de los Leones	1529
2	Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla ¹	336
3	Cumbres del Ajusco	920
4	Fuentes Brotantes Tlalpan	129
5	El Tepeyac	150
6	Cerro de la Estrella	110
7	Lomas de Padierna	670
8	EL Histórico Coyoacán	584
Zonas Sujetas a Conservación Ecológica		
9	Parque Ecológico de la Ciudad de México	727
10	Sierra de Guadalupe ²	634
11	Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco	2657
12	Tercera sección del Bosque de Chapultepec I	85.6
13	Tercera sección del Bosque de Chapultepec	141.6
14	Sierra Santa Catarina ³	748.5
15	Bosque de las Lomas	26.4
Área de Protección de Recursos Naturales (Zona Protectora Forestal)		
16	Los Bosques de la Cañada de contreras	3100
Parque Urbano		
17	Bosque de Tlalpan	252.8
18	Bosque de Tlalpan	73.3
Área de Protección de Flora y Fauna silvestre		
19	Corredor Biológico Chichinautzin ¹	302
TOTAL		15,516.90

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente del DF, Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, 2003. Estadísticas del Medio Ambiente del DF y Zona Metropolitana 2000; INEGI, 2001, Aguascalientes, Ags.

¹ Superficie que corresponde al DF

² Decreto publicado en Gaceta Oficial del DF el 20 de agosto de 2002, donde se modifica el Área Natural Protegida de 687 ha. A 634 ha. (53 ha. Menos)

Actualmente las ANP que se encuentran en los límites con el área urbana presentan un alto grado de deterioro, dado que, en general, estas zonas soportan actividades productivas y recreativas que se efectúan sin el control adecuado, estando sujetas a diferentes procesos de degradación. La ANP ha perdido extensión territorial por cambios de uso de suelo, ya que no fueron tomadas en cuenta dentro de la planificación de Distrito Federal, no se incluyeron instrumentos o acciones específicas que incluyeran el rescate, la conservación, vigilancia especializada y programas específicos de manejo.

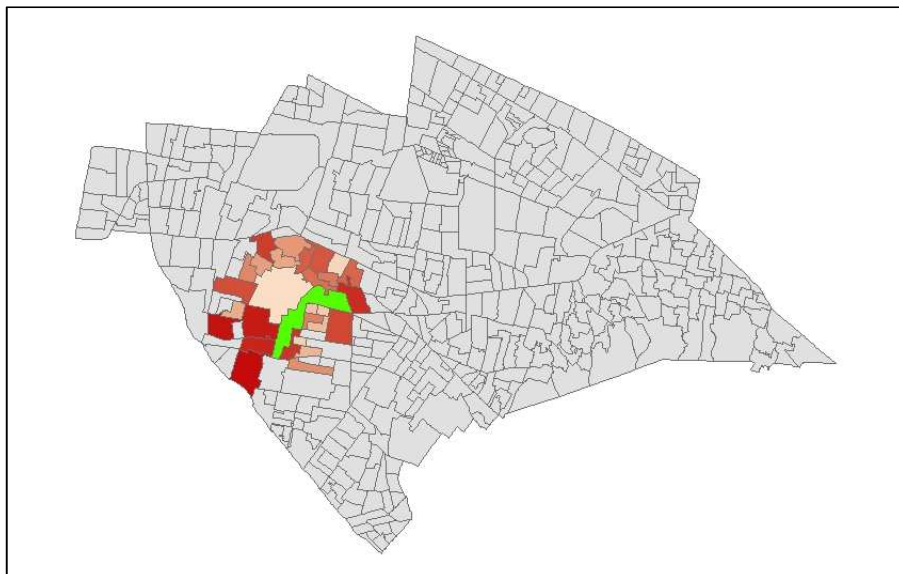
Más adelante, en 2005, en el artículo primero del Diario Oficial de la Federación se describe que: por ser de utilidad e interés social, se declara Área Natural Protegida del Distrito Federal, bajo la categoría de Zona Ecológica y Cultural, la superficie conocida como “Cerro de la Estrella”, ubicada al oriente del Distrito Federal, con una superficie total de 121-77-00 hectáreas (ciento veintiún hectáreas y siete áreas, cero centiáreas) ubicadas en la Delegación Iztapalapa, esta área está limitada al norte con la calzada Ermita Iztapalapa, al sur con San Nicolás Tolentino y al poniente con la avenida Tláhuac, del Distrito Federal (DOF, 2005), es una clara contradicción al decreto de mayo de 1991, o es una regulación de las construcciones que antes eran irregulares.

En el caso del Cerro de la Estrella, la modificación a las leyes permitió, que pasara de tener clasificación de Parque Nacional (PN) a Zona de Preservación Ecológica (ZPE) y a una nueva delimitación o reclasificación respecto de los límites y usos de suelo. Es un área estratégica por su capacidad de recarga de los mantos acuíferos, en lo referente a la vivienda y a la construcción de la misma, representa un peligro para la vida de las personas que habitan en la zona.

Al mismo tiempo se afectan las condiciones naturales y provocan cambios en la poca vegetación existente, bloquea la infiltración y captación de agua pluvial. A pesar de los efectos negativos conocidos, a partir de los años cincuenta se produjo una importante transformación urbana cuya característica principal fue la gran oferta de suelo barato para la edificación de viviendas populares y un considerable número de conjuntos habitacionales, las tierras con fallas y niveles difíciles fueron incorporados al mercado del suelo.

El mapa 6 nos muestra una representación de la modificación a los límites del Cerro y el desarrollo de viviendas totales, la concentración en las AGEBS que albergan 31 447 departamentos. (Si asumimos que un edificio sea en promedio de 5 niveles hay 6 290 edificios)

Mapa 6



Fuente: Elaboración con datos de INEGI

Mapa 6

Zona de estudio del Cerro de la Estrella



Fuente: Elaboración con datos de INEGI

En general, los nuevos desarrollos habitacionales atraen a la población joven (parejas recién casados o muy jóvenes con niños pequeños) lo cual tiene importantes consecuencias en la vida comunitaria, las pautas de comportamiento individual y colectivo. El conjunto, que en general es rígido y no se adapta al desarrollo de las familias.

Es evidente que los problemas señalados son mayores cuanto más bajo es el nivel socioeconómico de la población que habita estos conjuntos. A menudo este tipo de población requiere, para su subsistencia, mecanismos informales de apoyo o redes locales de parientes o amigos.

La delincuencia y los actos ilícitos se asocian a las altas densidades y a los grandes conjuntos habitacionales. La estandarización del producto diseñado limita la satisfacción de funciones, no sólo dentro de la vivienda sino también en el espacio público.

Se carece de espacios habitacionales que ofrezcan privacidad o que resuelvan necesidades individuales y por otro lado, no se facilita la convivencia comunitaria y por consecuencia tampoco las actividades sociales.

2.3 Acceso a servicios públicos

Indudablemente los servicios que se brindan alrededor de la zona de investigación, y con la política de densificación del suelo así como el principio del máximo número de personas en el mínimo espacio cada uno de los elementos que brindan calidad de vida se ven amenazados. Por lo que es conveniente analizar los puntos mínimos que permiten el desarrollo de la vida.

2.3.1 Agua Potable

La Cuenca de México (el Valle de México) cuenta con una superficie de 9,568 km², se localiza entre tres regiones hidrológicas, la mayor parte de su territorio se ubica en una de las más importantes del país, la del Pánuco. La Cuenca está rodeada por las cuencas de Lerma, Cutzamala, Amacuzac, Libres Oriental y Tecolutla, por lo que han sido fuentes idóneas para el suministro de agua a la capital del país.

Las modificaciones al ecosistema original de la Cuenca se realizaron de forma permanente, de tal manera que, el acuífero del Valle de México está sobre explotado (Cruickshank, 1989). Durante el porfiriato; el Gran Canal del Desagüe, el Túnel de Tequixquiac y la explotación de los manantiales de Xochimilco para abastecer de agua potable a la población a la población de la Ciudad de México (Perló, 1991). Posteriormente, la construcción de las obras para captar agua del río Lerma y más

tarde del Cutzamala, así como las obras del Drenaje Profundo (1900), complementan el deterioro de las condiciones hidrográficas de la Cuenca.

Estas obras forman un sistema, por un lado el desalojo de aguas excedentes del Distrito Federal y de algunos municipios del Estado de México (Gran Canal del Desagüe y el Drenaje Profundo) además de los ríos que se han transformado en canales de aguas residuales, por ejemplo: San Lucas, Santiago, Churubusco, de los Remedios, Hondo, Consulado, y parcialmente el río Magdalena, y el abastecimiento del agua (Cutzamala y Lerma) abastece el Distrito Federal y el Estado de México.

Entre 1983 y 1996 se registraron deformaciones de 1.2 m en el Zócalo de la Ciudad de México, en Aragón, Nezahualcóyotl y Chalco de 3.6 m y en la planicie de Xochimilco de casi 2 metros. También en las localidades de Naucalpan, Xalostoc, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Los Reyes la Paz, Chalco, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, y Tláhuac. Los hundimientos afectan el funcionamiento de la infraestructura hidráulica y provocan daños a las edificaciones.

La escasez del agua es una problemática que se ha tratado desde muchos enfoques disciplinarios, los ecologistas y biólogos aseguran que es debido al cambio climático, al uso irracional del suelo, me refiero al cambio de usos de suelo, conservación-habitacional-comercial-mixto. Algunos arquitectos y urbanistas podrían decir que es por una mayor densificación de zonas y por lo tanto una sobre explotación de los mantos acuíferos, podrían coincidir los geógrafos, por otro lado los economistas, más optimistas, podrían decir que es un problema de mercado, de acceso a él y de distribución.

El agua constituye uno de los principales problemas que aquejan a la delegación, el abastecimiento del vital líquido es insuficiente por lo que existe una baja cobertura en los conjuntos habitacionales, esto ha provocado la extracción de agua de pozos.

A través del tiempo esta práctica ha crecido considerablemente, cada vez se requiere de excavaciones más profundas para obtener agua, lógicamente se obtiene con residuos de tierra y apariencia turbia, además la baja permeabilidad provocada por la superficie cubierta de concreto y asfalto, no permite la recarga de los mantos acuíferos de manera natural.

Aunque existe una cobertura de red de agua potable casi en la totalidad de la delegación, el 30% de la población, es decir, más de 600 mil personas no reciben con regularidad el servicio de agua, además el consumo es de 210 litros por habitante al día, siendo que la Organización Mundial de Salud recomienda al menos 317 litros por día (D.O.F, 2013). El déficit se trata de mitigar con la distribución de agua mediante carros tanque (pipas), sin embargo el costo del servicio hace inviable dicha solución.

Al hablar de la escasez del agua, del uso y de la distribución de la misma es necesario partir de una realidad objetiva que determina las condiciones subjetivas que prevalecen en tal recurso, escaso por sí mismo. Los agentes sociales, políticos y económicos que influyen en mayor o menor medida sobre la toma de decisiones respecto del agua, todos cubiertos, innegablemente, de una estructura gubernamental, bajo un contexto internacional que en materia de temas vitales, como agua, vivienda y políticas de salud emite recomendaciones.

En la actualidad el conjunto de procesos económicos, políticos y sociales, han generado una serie de eventos o fenómenos que traen consigo un cierto grado de degradación ambiental, uno de ellos, no el más importante, pero sí el que atrae o expulsa inversión, es el desarrollo de vivienda, sea de carácter social o no.

A lo largo de la historia, del desarrollo urbano y económico de México, se han presentado una serie de experimentos urbano-arquitectónicos que han permitido que los desarrollos inmobiliarios se expandan o contraigan dependiendo de la época, es decir, nos encontramos en un laboratorio en donde cada una de las disciplinas aportan un componente; los sociólogos hablan de la exclusión social, los arquitectos de tipologías y espacio, los economistas de las periferias y la competitividad, entre otros.

Un claro ejemplo de lo que menciono es el desarrollo de lo que en su época se llamó *ciudad central* y consistió en desarrollar sólo una parte de la ciudad, con el paso del tiempo se fueron creando círculos (periferias) fomentando, por el Gobierno, la apropiación del territorio, por aquellas personas que tenían o no recursos, las primeras compraron una vivienda en los nuevos y novedosos conjuntos habitacionales, y las segundas se apropiaron de terrenos y comenzaron a construir lo que algunos autores llaman vivienda popular.

Uno de los mayores límites al desarrollo urbano es la incorporación de fuentes de abastecimiento de agua, para el Distrito Federal proviene de dos fuentes: la de los sistemas del Alto Lerma y del Cutzamala y el acuífero de la cuenca de México.

Los volúmenes de agua aportados por los sistemas Lerma-Cutzamala ascienden al 43 % del caudal total. El suministro a partir de fuentes lejanas ha resultado muy oneroso debido al requerimiento de energía necesario para conducir el agua a lo largo de 127 Km y para elevarla 1,100 m de altura. Aun cuando el 97 % de la superficie urbanizada del Distrito Federal cuenta con redes de distribución de agua potable, existen graves deficiencias en el abasto, especialmente de las delegaciones periféricas (GODF, 2003). Éste es el punto de arranque de la problemática del agua en el Cerro de la Estrella, nos enfrentamos a un área con alta densidad poblacional y bajos ingresos, aparejado con una dinámica de ocupación irregular de vivienda en suelo destinado a la conservación.

Sin embargo, el problema no es solamente de infraestructura. La capacidad del acuífero, la alteración de la dinámica de los escurrimientos superficiales y de los sistemas externos no permite cubrir en su totalidad la demanda actual de agua. Se estima que actualmente más de 50 % del agua potable que se consume en la ciudad proviene del acuífero y el volumen de extracción es de aproximadamente el doble de lo que se infiltra en forma natural. Se calcula que existe un déficit entre la extracción de agua y la recarga del acuífero en el Valle de México cercano a los 17 m³/s.

El problema de preservar las zonas de recarga del acuífero, no se reduce a la escasez y al abasto de agua, sino que la sobreexplotación y la consecuente compactación de las capas arcillosas incrementa el riesgo de severos hundimientos que pueden afectar a las construcciones. Los procesos de hundimiento diferencial provocan, adicionalmente, cambios de pendiente y roturas de las tuberías y pérdidas por fugas, así como desperfectos en el drenaje que incrementan el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas.

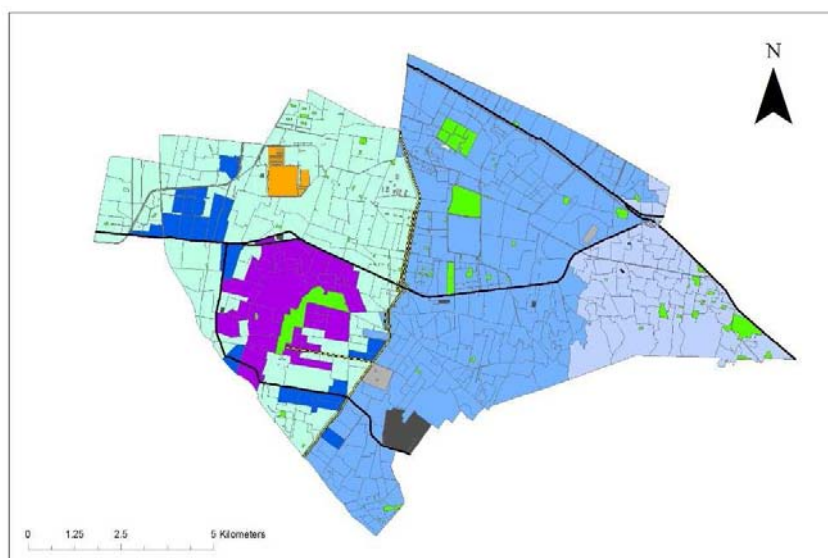
La dotación del agua potable, según el atlas de riesgos de la delegación Iztapalapa (2011), se presenta de la siguiente manera; 35.17m³/s, son destinados al Distrito Federal, de ellos el 4.63% son para la delegación Iztapalapa y de ésta cantidad el 1.03 m³/s destinados a la actividad industrial, y el 3.60 m³/s para uso doméstico.

Por lo que el problema fundamental no es el déficit existente en la cobertura de los servicios que cada año experimenta una mejoría, sino radica fundamentalmente en los costos económicos, ecológicos, sociales y políticos que arroja el funcionamiento actual (Perló, 1993).

Para entender la problemática que enfrenta la delegación y por lo tanto la zona de estudio, se observa que se cuenta con un 96% de cobertura de red hidráulica, pero

el suministro, sólo alcanza para abastecer a un 75% de la población aproximadamente 1 330 000 habitantes. Además de que se registran al menos cuatro categorías en lo que se refiere a la calidad y dotación del servicio del agua; abundante, frecuente pero de mala calidad, no frecuente y de mala calidad y escasa de mala calidad. Ver mapa el siguiente mapa. La calidad del agua se degrada mientras más se acerca al oriente, se observan las diferentes áreas de calidad de agua, el color azul corresponde a una calidad buen del líquido, la parte morada tiene que ver con la zona de estudio, el resto de las áreas comparte la característica de tener mala calidad de agua.

Ver mapa 4



Fuente: elaboración con datos de INEGI

Se llegó incluso a plantear, por ejemplo a las organizaciones populares que piden la introducción del agua potable, que la Delegación proporcionará solamente el estudio de factibilidad y el proyecto de ejecución de obra, quedando el costo de los

materiales y la mano de obra a cargo de la población “beneficiada”. Estos sistemas se encuentran bajo distintos nombres (“Consejo de Colaboración”, “Juntas de Mejoras”, entre otros) a lo largo y ancho de las ciudades mexicanas. (Coulomb, 1989). Desde un punto de vista de la “autogestión” no sería más que una forma de sustituir al Estado, promovida por él como una forma de “administrar la crisis”

En Iztapalapa existe un déficit de 1.50 m³/seg., en el suministro de agua potable en la delegación, Según el atlas, se registraron fugas de agua, en al menos un 40% de la red hidráulica, principalmente por los problemas asociados a la inestabilidad del suelo. Si a esto le sumamos la contaminación que sufren los mantos freáticos por la fugas del drenaje, la cantidad de agua para el consumo humano disminuye.

Alrededor de un 30% del territorio de la demarcación recurre al servicio de pipas, ya que no cuentan con servicio de agua por falta de infraestructura o porque son asentamientos irregulares o nuevos, como las como la zona que cubre San Lorenzo Tezonco y la sierra de santa Catarina. Además de lo que se mencionó anteriormente, la delegación reporta un alto porcentaje de conexiones clandestinas conectada a la red de agua potable.

Este contexto nos lleva a entender lo que la urbanización popular es un proceso social por medio del cual los pobres de las ciudades logran tener acceso al suelo, la vivienda y los servicios urbanos –como el agua potable (Duhau, 1998). Éste se apoya en mecanismos como la irregularidad en el acceso al suelo (invasión de terrenos o poblamiento en zonas no aptas para el crecimiento urbano); la producción precaria de vivienda (autoconstrucción y uso de materiales de baja calidad); y la participación social en la introducción de servicios (aportación de trabajo gratuito) provoca dos posibles vías en el sentido de la zona de estudio, la primera un botín para los políticos cercanos y la segunda que al no existir límites claros en la Ley no se pueda contener el crecimiento de la urbanización. Por lo que a partir de la modificación de los usos de suelo encontramos una nueva reconfiguración que se

presenta en el mapa 10 y que genera una problemática en función del acceso al agua.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

El problema se agrava por tratarse de una zona redensificada, ya que existen usos de suelo mixto, en donde conviven conjuntos habitacionales, vivienda tradicional y fabricas (productoras de solventes, pinturas, plásticos hasta muebles de madera y alimentos procesados) lógicamente la demanda por el agua es alta.

En el mapa 11 se ubican los pozos de agua existentes en la zona y con los cuales se da servicio a algunas viviendas, fábricas y unidades habitacionales.

En el mapa se aprecian unos rectángulos lo que significa que en esos conjuntos habitacionales la dotación del agua se realiza a través de pipas, muchas veces las envía el gobierno para hacer frente a la escasez de agua, otras, las tienen que pagar las personas y en algunos casos la necesidad se cubre comprando agua purificada en las tiendas de conveniencia o centros comerciales de la zona.

Mapa 11



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Además debe contemplarse que para el año 2000 el 92.7% del abastecimiento del agua potable en la Ciudad de México fue de origen subterráneo y el volumen más importante se extrajo en las delegaciones Coyoacán, Tlalpan e Iztapalapa, ver cuadro 32

Cuadro 32

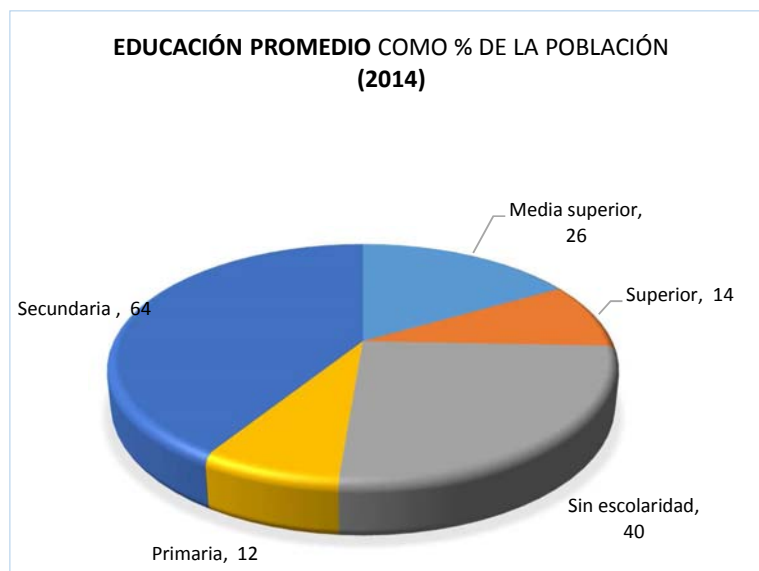
Extracción de agua subterránea y pozos en operación	Delegación	Pozos		Volumen Promedio diario de extracción (Miles de m ³ /día)
		Total	Operación	
		587	374	
	Álvaro Obregón	35	16	36.6
	Azcapotzalco	35	27	90.5
	Benito Juárez	24	19	68.3
	Coyoacán	92	59	199.2
	Cuajimalpa de Morelos	2	2	4.2
	Cuauhtémoc	6	3	7.2
	Gustavo A. Madero	3	0	0
	Iztacalco	9	6	21.8
	Iztapalapa	71	34	140.2
	Magdalena Contreras	5	4	4.4
	Miguel Hidalgo	34	28	81.5
	Milpa Alta	26	16	45.2
	Tláhuac	23	6	18
	Tlalpan	98	57	177.7
	Venustiano Carranza	6	4	13
	Xochimilco	79	64	235.5

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

La situación se agrava por las características socioeconómicas de la región, en donde la escolaridad promedio es baja y por lo tanto podría pensarse que los trabajos en los que se encuentran insertos corresponden a actividades con baja remuneración.

En la gráfica 4 se muestran los porcentajes correspondientes que describen a las personas con cierto nivel educativo, por ejemplo el 64% de la población de la zona de estudio tienen secundaria como máximo nivel de estudios, el 40% sin escolaridad, y apenas un 14% con educación superior.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración con datos de INEGI

En este contexto y tomando en cuenta la declaración conjunta de la ONU-FAO (1994) la escasez de agua está en función de tres actores: crecimiento de población, la desigualdad en su acceso y el uso o manejo inadecuado del recurso.

Claramente, la política de densificación de vivienda en la zona ha provocado un incremento de la demanda de agua, lógicamente nos enfrentamos a un recurso escaso, finito, y por lo tanto, que se puede vender, no bajo el valor del agua en sí mismo, sino bajo el concepto de distribución del recurso hídrico, lo que nos deja una distribución del agua desigual, ya que no todos tienen la misma capacidad adquisitiva para pagar el recurso.

Aunque no se ha mencionado claramente el trinomio compuesto por lo social, económico y lo político está íntimamente vinculado con la actuación en el territorio, y funcionan en un proceso casi sincrónico, que comienza probablemente en una línea casi invisible que está ligada a las decisiones políticas del partido social vigente o a un grupo de personas que pretenden alcanzar algo. Podríamos señalar

que todo comienza con una noticia ya sea sobre la modificación, próxima del uso de suelo, o sobre la poca relevancia de ese territorio por la Delegación o municipio, después la invasión, la auto construcción, una etapa de expulsión o regularización y finalmente la vivienda medio consolidada.

Lo que me lleva a estar de acuerdo con que la situación de irregularidad en la tenencia de la tierra excluye a los asentamientos populares de la dotación de servicios e infraestructura urbana por parte del Estado. Pero su regularización tampoco es una garantía, sólo una precondition para obtenerlos (Duhau, 1991). De allí que los asentamientos pueden pasar varios años sin contar con servicios urbanos.

Foto 3

Dotación de agua por tandeo de pipas



Fuente: tomada de google

2.3.2 Equipamiento

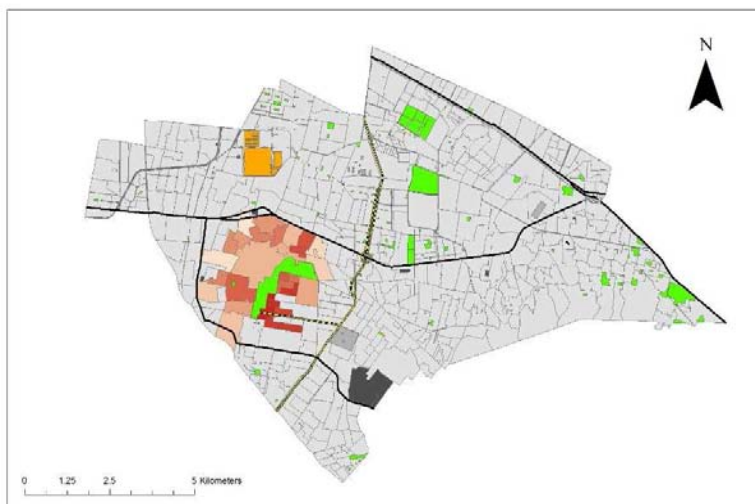
De carácter regional destacan la Central de Abasto, los panteones San Lorenzo Tezonco y Civil de Iztapalapa, los reclusorios Oriente y Santa Martha y los Hospitales Regionales del IMSS y del ISSSTE, y de servicio inmediato los pequeños equipamientos como son escuelas de educación básica y mercados. Este uso en su conjunto ocupa un área del 19% del territorio urbano delegacional.

En los siguientes mapas se esquematiza la distribución de los diferentes elementos que permiten el desarrollo de las actividades cotidianas en la región.

En lo referente a los parques en este rubro la Delegación sólo cuenta con 1.7 m² de área verde por habitante, presentando un alto déficit de acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, que establece una proporción de 10m² por habitante.

El Cerro de la Estrella considerado como área de protección ecológica, junto con el Panteón Civil, constituyen una unidad ambiental importante para la parte centro-oriente de la Delegación; el Peñón del Marqués actualmente ocupado por asentamientos de alto riesgo en sus laderas; los parques Cuitláhuac y El Salado; los deportivos Francisco I. Madero, Centro Gallego y el Panteón de San Lorenzo; forman parte del área verde y espacios abiertos de la Delegación.

Mapa 11
Áreas verdes en Iztapalapa



Fuente: Elaboración propia.

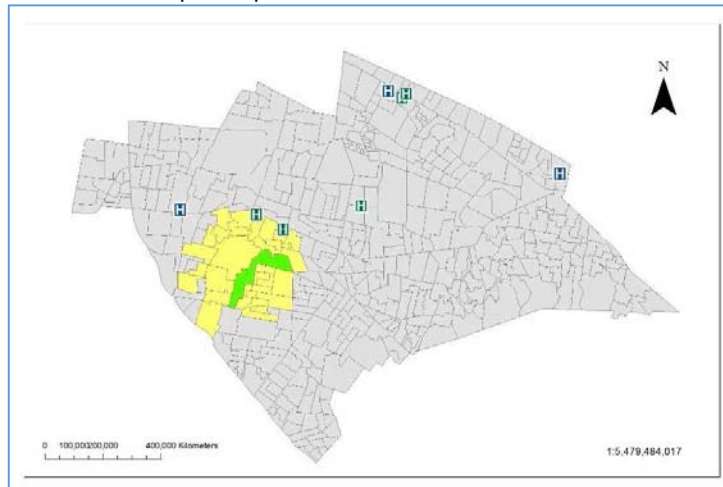
La Delegación Iztapalapa cuenta con un hospital pediátrico y un hospital general del Gobierno del Distrito Federal, dos hospitales y una clínica del ISSSTE, dos hospitales del IMSS, 21 centros de salud de la SSA, 4 clínicas del IMSS y 3 del ISSSTE así como clínicas privadas que apoyan la cobertura de la demanda de los habitantes.

Actualmente en la zona de San Lorenzo Tezonco tienen el Hospital de Especialidades, proyecto del GDF, con una cobertura de nivel regional.

No obstante, para la población delegacional que representa el 20.6% del Distrito Federal, la cobertura del equipamiento de salud es del 9% y sólo el 7% de camas, respecto al Distrito Federal, lo que significa un déficit de más del 50% en este rubro.

Mapa 12

Hospitales pertenecientes al IMSS e ISSSTE



Fuente: Elaboración con datos de INEGI

Cuadro 33

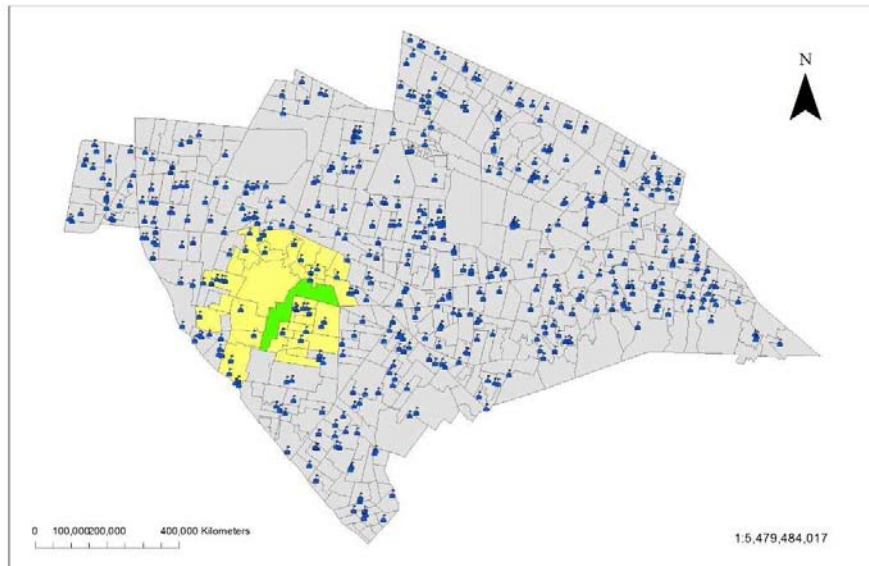
Cuadro 9 Cobertura de Equipamiento Social en Iztapalapa

Tipo	Nº de Unidades	Nivel de Cobertura
CENDI's	6	Suficiente
Centro familiar y social	30	
Centro comunitario	12	Deficitario
Centro de integración juvenil	2	
Atención a la senectud	55	Suficiente
Atención a invidentes	1	

Fuente: tomado de Atlas de Riesgos, Delegación Iztapalapa

En lo que respecta a la educación, el equipamiento de escuelas está concentrado en aquellas de educación básica, sólo se cuenta dos universidades (la UAM-Xochimilco y la UACM) y con una institución de nivel medio superior, el Colegio de Ciencias y Humanidades plantel Oriente. No significa que por ello se tenga un nivel bajo de escolaridad, pero sí que el acceso a la educación se dificulta por los traslados y los gastos que implica realizar recorridos largos. Ver el mapa 13.

Mapa 13



Fuente: Elaboración con datos de INEGI

3.3 Caracterización de la Población del Cerro de la Estrella

La zona de estudio concentra un sin número de características, las cuales determinan el acceso a ciertos servicios, para fines de la investigación se han realizado algunos mapas que expresan las características de la población a manera de entender por qué se da el hacinamiento y otras problemas adversos para la población.

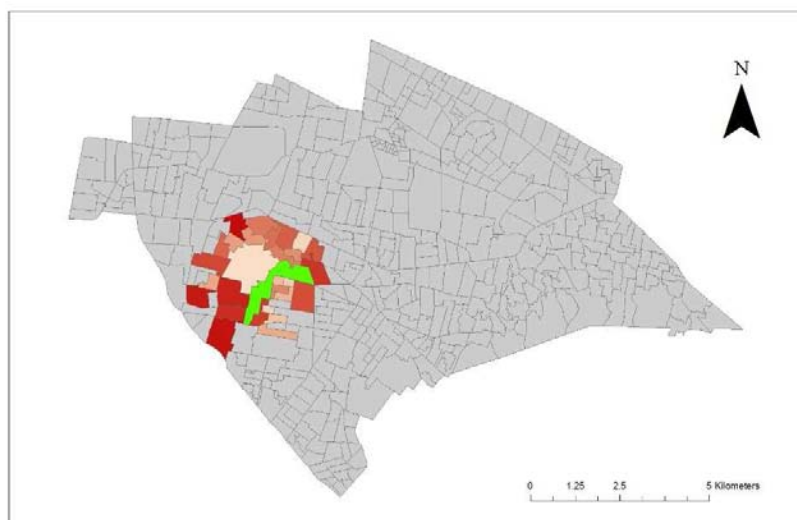
Las 29 AGEBS que integran la investigación concentran a una población de más de 120 mil personas, como ya se mencionó, en 31 447 departamentos o vivienda en edificios (INEGI, 2010), cabe aclarar que los procesos de construcción de los conjuntos habitacionales han permitido que se construyan casas populares 31 804.

3.3.1 Población económicamente activa

La población de la zona de estudio cuenta con bajos niveles educativos por lo que las personas que se insertan en los procesos productivos tienden a ser pocas, y aquellas que no están dentro se dedican a actividades irregulares. Cuenta con una PEA de 54 172 de la cual ocupada es 51 193 y desocupada es de 2979. Ver el siguiente mapa, en donde se ubican las AGEBS con mayor PEA.

Mapa 14

Población Económicamente Activa



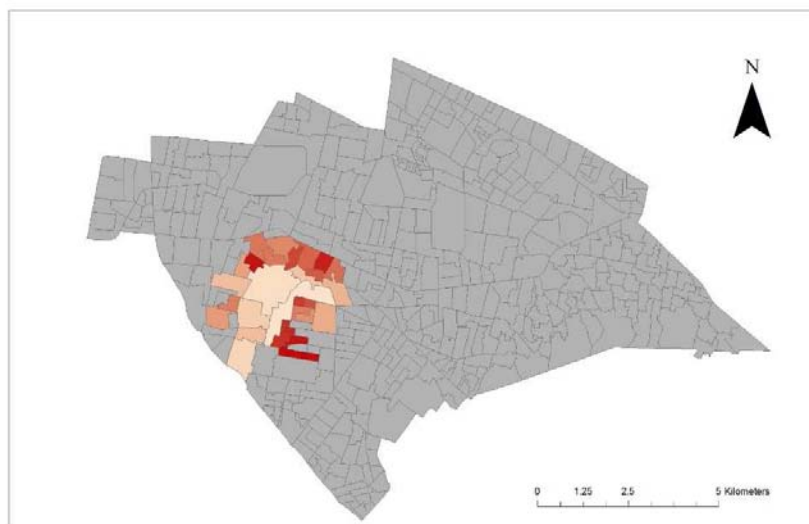
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

3.3.2 Educación

El nivel educativo de la zona de estudio es bajo, independiente de que existan escuelas de educación media superior, el mapa expresa las áreas con mayor o menor grado de escolaridad, en donde, claramente se observan una mayoría de áreas en color claro lo que significa poca escolaridad, el grado promedio de escolaridad es de 9.7 años que significa secundaria terminada o los primeros semestres del bachillerato. En el mapa 14 se ilustra cuáles de las AGEBS concentran la mayor cualificación.

Mapa 14

Grado Promedio de Escolaridad



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Como ya mencione, el acceso a trabajos remunerados se dificulta para cierto número de habitantes, ya que si tomamos en cuenta las cifras que nos arroja la encuesta ingreso-gasto que realiza INEGI tendremos lo siguiente; que un gran número de la población de esta zona se ubica en los primeros tres deciles de la tabal 1, por lo que podemos concluir que, en el caso del primer decil, las personas ubicadas ahí viven endeudadas en \$428 pesos cada mes, las del segundo decil tienen u ahorro de \$204 y las del tercer decil de 718. Ver tabla 3

Tabla 3

Distribución del Ingreso en México

Decil	Hogares	Ingreso Promedio Mensual	Gasto Promedio Mensual	Diferencia de Promedios
I	3,150,407	2,088	2,516	(428)
II	3,158,028	3,669	3,465	204
III	3,158,787	4,990	4,272	718
IV	3,155,298	6,309	5,013	1,296
V	3,156,321	7,746	5,982	1,764
VI	3,153,875	9,440	6,909	2,531
VII	3,158,131	11,710	8,246	3,464
VIII	3,155,281	14,934	10,284	4,650
IX	3,153,059	20,583	13,368	7,215
X	3,160,192	45,151	25,105	20,047
Total	31,559,379	12,667	8,518	4,148

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2012

Además del escaso ahorro, en la siguiente tabla 3, encontramos la distribución que tienen las personas y por ende la explicación de su forma de consumo. En ella encontramos que destinan más de la mitad al consumo de alimentos, seguido por vestido y calzado y vivienda, significa que se tendrían que destinar recursos de otros conceptos para subsanar alguna falla con la dotación de agua.

Cada uno de los elementos anteriores da una explicación de la problemática que tiene dicha zona, en el sentido de que la inseguridad en la dotación de agua se convierte en un elemento más que disminuye su calidad de vida impactando la condiciones de habitabilidad y modificando el habitar del sujeto, su relación con el medio que lo rodea, degradando el ambiente, no sólo con la apropiación de tierra, sino con el desecho de residuos sólidos, por parte de las viviendas, industriales por las fábricas, y degradantes de la naturaleza por aquellos que toman suelo que era de conservación.

Tabla 4

Distribución de gastos

Decil	Hogares	A, B y T	V y C	V y S de C, E E y C	A y S para la L	C de la Salud	T, A, M.	Serv. de Edu	C. Personales	Trans. G
I	3,150,407	52.2%	4.1%	10.0%	5.9%	1.9%	9.6%	5.4%	6.5%	4.6%
II	3,158,028	48.4%	4.5%	9.8%	5.9%	2.9%	12.4%	7.2%	7.4%	1.5%
III	3,158,787	47.0%	4.4%	11.0%	5.4%	1.7%	13.5%	8.1%	7.2%	1.6%
IV	3,155,298	45.3%	5.0%	10.1%	5.3%	2.0%	14.7%	8.8%	7.5%	1.4%
V	3,156,321	41.7%	5.0%	9.7%	5.2%	2.7%	16.2%	9.9%	6.9%	2.7%
VI	3,153,875	39.6%	4.9%	10.2%	5.1%	3.6%	17.6%	9.9%	7.2%	2.0%
VII	3,158,131	38.1%	4.7%	8.7%	5.3%	2.3%	17.7%	13.1%	7.4%	2.7%
VIII	3,155,281	34.1%	5.5%	8.8%	5.1%	2.0%	19.7%	14.5%	7.4%	2.9%
IX	3,153,059	30.3%	5.2%	8.3%	6.1%	2.1%	23.3%	13.1%	7.4%	4.2%
X	3,160,192	23.0%	5.5%	7.8%	7.4%	2.8%	19.7%	19.9%	7.5%	6.4%
TOTAL	31,559,379	34.0%	5.1%	8.9%	6.1%	2.5%	18.5%	13.8%	7.3%	3.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2012

Dónde:

- **A, B y T.** Alimentos, Bebidas Y Tabaco
- **V y C.** Vestido Y Calzado
- **V y S de C, E E y C.** Vivienda Y Servicios De Conservación, Energía Eléctrica Y Combustibles
- **A y S para la L.** Artículos Y Servicios Para La Limpieza, Cuidados De La Casa, Enseres Domésticos Y Muebles, Cristalería, Utensilios Domésticos Y Blancos
- **C de la Salud.** Cuidados De La Salud
- **T, A, M.** Transporte; Adquisición, Mantenimiento, Accesorios Y Servicios Para Vehículos; Comunicaciones "
- **Serv. de Edu.** Servicios De Educación, Artículos Educativos, Artículos De Esparcimiento Y Otros Gastos De Esparcimiento
- **C. Personales.** Cuidados Personales, Accesorios Y Efectos Personales Y Otros Gastos Diversos
- **Trans. G.** Transferencias De Gasto

Conclusiones generales

- La explotación del trabajo va estrechamente ligada a la propiedad del suelo y al control del mercado de vivienda. Es una falsedad de que con casa en propiedad y el crédito hipotecario individual se iba a resolver el problema de la vivienda y de la ciudad.
- El derecho a la vivienda es convertido en negocio, por las especulaciones, fondos de vivienda, ya que se trata de sectores marginados incluso de las políticas públicas, que no pueden acceder a viviendas sociales.
- No es la cantidad, sino la calidad, la dotación, centralidad y servicios que mejorarían las viviendas.
- Las crisis y las dimensiones de cobertura de los programas sociales, así como las permisibilidad de combinar usos de suelo, crea la necesidad de un transporte, algunas veces excesivo para realizar el traslado cotidiano casa-trabajo-escuela-casa. Al mismo tiempo obliga a las personas de bajos ingresos a orientar el crecimiento urbano a zonas con nula o escasa infraestructura.
- La política de vivienda enfocada en la densificación trae consigo una serie de condiciones sociales y económicas desfavorables para los usuarios de los conjuntos habitacionales, ya que no cuentan con el acceso a los diferentes servicios que promueven el desarrollo social de los mismos; servicios de salud, entretenimiento, transportes, entre otros.
- El acceso a la vivienda está destinado a usuarios que ganan un mayor número de salarios mínimos, por lo que, de manera natural quedan excluidos un gran número de sujetos, en la tabla que se refiere a los deciles, se

evidencia que al menos el 40% de la población gana menos de 5 salarios mínimos por lo que no son sujetos de crédito.

- Los usuarios de la política crediticia cuentan con ingresos mayores y en algunos casos no consumen la vivienda que se produce en la zona de estudio, lo cual trae como resultado un abandono de vivienda social, y una falta de uso de los inmuebles.
- Hace falta un ordenamiento estricto que garantice la conservación de las zonas verdes del cerro de la estrella, realizando una estandarización de las medias que comprenden la tierra para evitar cualquier tipo de asentamiento.
- En la ciudad, los conjuntos habitacionales (las unidades habitacionales) son el espejo material de las circunstancias sociales, políticas y económicas, la modificación en los reglamentos, leyes y demás provocó que la dotación de vivienda dejara de ser una actividad que realizaban los gobiernos locales para ser pensada por grupos empresariales a través de operaciones a gran escala. (estandarización)
- En toda formación social en la que el modo de producción es capitalista, la vivienda, será una mercancía, ya que está producida por una cierta cantidad de trabajo humano.
- La industrialización de los materiales y la estandarización está explicada por la búsqueda de altas tasas de ganancia, se disminuye la participación de la mano de obra y se aumenta la participación de maquinaria y equipo. En esta condición lo que predomina es la plusvalía y la reducción de costos por parte de la empresa. Ya que en una economía de mercado, en competencia plena cada factor de la producción recibe como remuneración su contribución a la producción total (su productividad marginal).

Asuad, Normand. "Crecimiento económico, convergencia y concentración económica espacial en las entidades federativas de México 1970-2008", en *Investigaciones Regionales*, núm. 18, España, Alcalá de Henares, 2010.

Catalán, Rafael. *Las nuevas políticas de vivienda*. México, FCE. 1993.

Duhau, Emilio. *División social del espacio metropolitano y movilidad residencial*. Papeles de población. México. 2003

Iracheta, X. Alfonso. *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México; una revisión a la luz de la globalización*. México, el Colegio de la Frontera Norte, el Colegio Mexiquense, 2001.

Méndez, Alejandro. *Estudios urbanos contemporáneos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Porrúa, 2006.

Negrete, María. *Desconcentración poblacional en la región centro de México*, México, El Colegio de México, 1994.

Sabatini, Francisco. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. BID. 2003.

Sobrino, Jaime. *Desindustrialización y movilidad cotidiana en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2012.

_____ *La urbanización México contemporáneo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011.

Scheitgar

1992, en Gustavo Garza, *una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*. Colmex, 1992.

Connolly, Priscila. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, ¿Desconcentración Planificada?* 1984, en Gustavo Garza, *una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*. Colmex, 1992.

- Cernea, M. y BM 1992. "The building blocks of participation: -testing bottom-up planning" World Bank Discussion Papers, núm. 166. Washington, DC.

- Banco Mundial. 1998, Informe sobre el desarrollo mundial. Oportunidades y riesgos en la gestión de la economía. Las finanzas públicas en el proceso de desarrollo. Washington, DC.
- (1990 a) How the World Bank Works with NGO. Washington, DC.
- (1990 b) World Development Report. The Poverty, Washington, DC.
- (1997) Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación. Washington, DC.
- Brennan, G. y J. Buchanan. 1978. "Tax instruments as constraints on the dispositions of public revenues" en Journal of public economics, num. 9
- Schteingart Martha, la producción del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de Mexico. Colmex. 1989.

Perlo Manuel. "La gestión hidráulica en el Valle de México". En Ciudades. No. 10. México, 1991.

Cruickshank, Gerardo. "Hacia una gestión integral de la Cuenca del Valle de México", en Quadri de la Torre, Gabriel (Compilador), Aguas residuales de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Fundación Friedrich Ebert-D.D.F., México, 1989.