



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN ARQUITECTURA**

FACULTAD DE ARQUITECTURA

CAMPO DE CONOCIMIENTO: ARQUITECTURA, CIUDAD Y TERRITORIO

**Política pública de vivienda en México en el periodo de 1970 a
2012: la vivienda de interés social promovida por el Infonavit.**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN ARQUITECTURA
En el campo de conocimiento de Arquitectura, Ciudad y Territorio**

PRESENTA:

Arq. Gabriela González Zúñiga

TUTORA PRINCIPAL:

**Mtra. Tania Montserrat García Rivera
Facultad de Arquitectura, UNAM**

MIEMBROS DE COMITÉ TUTOR:

**Dra. Georgina Ramírez Sandoval
UAM-Azcapotzalco**

**Dr. Luis Alberto Salinas Arreortua
Instituto de Geografía, UNAM**

**Mtra. Mariana Aurora Borja Rodríguez
Facultad de Arquitectura, UNAM**

**Arq. Alejandro Emilio Suárez Pareyón
Facultad de Arquitectura, UNAM**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TUTORA PRINCIPAL

Mtra. Tania Montserrat García Rivera | Facultad de Arquitectura, UNAM

COMITÉ TUTOR

Dra. Georgina Ramirez Sandoval | UAM-Azcapotzalco

Dr. Luis Alberto Salinas Arreortua | Instituto de Geografía, UNAM

SÍNODO

Mtra. Mariana Aurora Borja Rodríguez | Facultad de Arquitectura, UNAM

Arq. Alejandro Emilio Suárez Pareyón | Facultad de Arquitectura, UNAM



AGRADECIMIENTOS

La culminación de esta investigación fue gracias a la presencia de un grupo de personas, pertenecientes a mi círculo de familia, amistades y tutores, que me acompañaron en todo momento, quienes construyeron mi red de apoyo, la cual me sostuvo y brindó las palabras y ánimos adecuados que me permitieron encontrar la motivación necesaria para seguir adelante cuando las inseguridades y el agotamiento físico y mental se hicieron presentes; por ello les agradezco y reconozco todo el apoyo, cariño y amor incondicional que me brindaron.

También agradezco a Dios por acompañarme siempre; a mi cuerpo por resistir cada una de las sobrecargas físicas y emocionales a las que lo sometí; agradezco poder culminar lo que años atrás parecía imposible realizar.

Finalmente reconozco el apoyo económico otorgado por el Programa de becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) para la realización y culminación de la presente investigación.

Índice

Introducción	6
Metodología	12
Problemas y limitaciones	18
Utilidad de la investigación	19
Objetivo General	20
Objetivos particulares	20
Pregunta general de investigación	21
Preguntas particulares de investigación	21
Antecedentes temáticos	22
Capítulo 1	27
Marco teórico metodológico	27
1.1 ¿Qué es una política pública?	28
1.2 Componentes de una política pública	30
1.3 Análisis de la política pública	35
1.4 Métodos para el análisis de las políticas públicas	38
1.5 Metodología para el análisis de la política pública de vivienda en México	44
1.6 ¿Qué es habitabilidad?	48
1.7 Método de análisis para la habitabilidad	53
1.8 Conclusión capitular	57
Capítulo 2	58
La política pública de vivienda en México	58
2.1 Antecedentes de 1900-1970	59
2.2 Transición entre el Estado interventor y el Estado facilitador (Periodo 1970 - 1987)	64
2.3 Consolidación del Estado facilitador (Periodo 1988 - 2000)	77

2.4 Estado impulsor del boom inmobiliario de vivienda de interés social (Periodo 2001 - 2012)	88
2.5 Conclusión capitular	101
Capítulo 3	104
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)	104
3.1 Aspectos generales	105
3.2 Organismo de servicio social y promotor de vivienda (1972-1991)	109
3.3 Hipotecaria social de los trabajadores (1992-2000)	122
3.4 Institución financiera de carácter social especializada en el mercado hipotecario (2001- 2012)	134
3.5 Conclusión capitular	144
Capítulo 4.	147
La manifestación arquitectónica de la política pública de vivienda: la vivienda de interés social del Infonavit	147
4.1 Conjunto Habitacional El Rosario	148
4.1.1 El Plan Maestro: La ciudad en la ciudad	155
4.1.2 ¿Cómo se vive en El Rosario?	174
4.1.3 Conclusión El Rosario	203
4.2 Conjunto Urbano Héroes de Tecámac	206
4.2.1 Proyecto: Ciudades del Bicentenario	220
4.2.2. ¿Cómo se vive en Héroes de Tecámac?	226
4.3 Conclusión Héroes de Tecámac	260
Conclusiones	263
Bibliografía	278
Anexos	299

Introducción

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, indica que “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”, ante ello el Estado, a través de los diferentes sexenios presidenciales, ha implementado políticas públicas de vivienda que se han ejecutado a través de instrumentos y estrategias, enfocadas en cumplir el derecho que corresponde a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, particularmente se ha enfocado en la población con menores ingresos; la cual a lo largo de la historia se ha enfrentado al problema del acceso a la vivienda. Éste se manifestó principalmente en la capital del país desde mediados del siglo XX, a raíz de la migración de comunidades campesinas hacia la ciudad, quienes fueron atraídas por la industrialización en busca de mejores oportunidades de empleo y condiciones de vida. Con este fenómeno migratorio, la ciudad tuvo un crecimiento demográfico exponencial, situación que provocó la demanda de vivienda. Los campesinos que entonces laboraban como obreros, habitaron viviendas otorgadas por sus patrones, las cuales se ofrecían en esquema de renta y se encontraban en condiciones precarias; ante ello grupos obreros se manifestaron para demandar mejores condiciones de vivienda. Dicha situación provocó que en los años setentas el Estado se enfocara en atender el problema y creará instituciones gubernamentales encargadas de implementar instrumentos de política pública de vivienda que propiciaran el acceso a la vivienda en propiedad para el sector trabajador formal con menores ingresos, lo que dio origen a la vivienda de interés social (COPEVI, 1977). Para el caso del sector trabajador de empresas privadas la institución que lleva la administración de dichos fondos es

el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), en el caso de los trabajadores del estado es el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Mediante ambos fondos se le permitió al trabajador acceder a un crédito hipotecario para la adquisición de vivienda nueva o usada. Por otra parte, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) es el actor encargado de financiar vivienda a sectores populares no asalariados (Puebla, 2002). Bajo estos esquemas el Estado procuró garantizar el cumplimiento del artículo cuarto constitucional.

El tipo de vivienda promovida por dichas instituciones, particularmente por el (Infonavit), fue a partir de desarrollos de grandes conjuntos habitacionales, en donde se procuraba cubrir con las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias para que llevaran a cabo su vida cotidiana en ellos; a raíz de este acontecimiento identifica que los conjuntos habitacionales de vivienda de interés social que se construyeron a inicios de la década de los años 70 cuentan con características arquitectónicas y urbanas diferentes de aquellos que se construyeron a partir de la década de los años 90; en las que ha existido un detrimento de la vivienda de interés social vinculado con el contexto económico, político y social; y las estrategias, objetivos y metas implementadas por cada sexenio presidencial y plasmadas en la política pública de vivienda. A causa de ello, se establece que el desarrollo de la política pública tiene una estrecha relación con las propuestas arquitectónicas de vivienda de interés social que se han construido en los diferentes periodos de la historia.

Bajo la política pública de los 70, se construyeron grandes conjuntos habitacionales que se caracterizaron por ubicarse en la periferia de la Ciudad de México, contaban con áreas de servicio, comercio, recreación, áreas verdes y equipamiento urbano necesario para dar servicio a sus habitantes, se concebían como unidades independientes. En cuanto a las viviendas, éstas contaban con por lo menos dos recámaras, alcoba, estancia-comedor, cocina y baño; y con una superficie de construcción promedio de 68.7 m² (Puebla, 2006). El Estado, a través del Infonavit, se hacía responsable de todo el proceso de construcción de la vivienda, desde la ubicación del terreno, el diseño arquitectónico, la supervisión de la obra

hasta la asignación de créditos financieros y de la entrega de la vivienda a sus compradores, así como la recolección de cuotas para el mantenimiento de los conjuntos habitacionales.

Posteriormente la vivienda se convirtió en un producto y negocio financiero que ha beneficiado principalmente a las empresas privadas del sector constructor, en las cuales ha recaído la responsabilidad de llevar a cabo todo el proceso de desarrollo de vivienda que antes recaía en manos del Estado. Bajo este esquema, los conjuntos habitacionales de interés social se presentan como soluciones de vivienda que carecen de equipamiento urbano, áreas verdes y de recreación, además los materiales utilizados en su construcción son de bajo costo y calidad, la superficie habitable de la vivienda se caracteriza por ser pequeña, llegando a tener dimensiones de entre 30 a 42 m² (Mellado, 2015), provocando problemas de habitabilidad. El prototipo de vivienda se replica masivamente en cualquier zona geográfica del país, sin importar el entorno natural o las condiciones de la infraestructura de los servicios básicos de habitabilidad (agua, drenaje y energía eléctrica). Principalmente se ubica en las periferias de las ciudades, en suelos baratos que antes eran de uso agrícola, que por su lejanía con los principales centros de trabajo demandan una inversión de tiempo, dinero y energía por parte de las personas que habitan estos lugares, provocando un desgaste físico, económico y mental, lo que afecta la salud y calidad de vida de las personas, provocando en algunos casos el abandono de las viviendas debido a que resulta insostenible mantener ese estilo de vida. Estos conjuntos habitacionales “se han convertido en núcleos aislados, sin integración funcional con las modalidades de poblamiento existentes.” (Isunza y Méndez, 2011:117).

Con el panorama descrito anteriormente, se establece la problemática que actualmente existe en torno a la calidad de construcción de la vivienda de interés social, y la calidad de vida de quienes la habitan, la cual es construida por parte de las empresas desarrolladoras y es promovida a través de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) para que sus beneficiarios sean acreedores a un crédito hipotecario. Todo ello se ha promovido bajo el régimen de las diferentes políticas públicas de vivienda que responden a posturas particulares del Estado, en las cuales

las condiciones económicas plantean nuevos esquemas de acceso a la vivienda (Jacquin, 2012). Sin embargo, en este esquema, no se privilegia la calidad de la vivienda ni la calidad de vida de sus habitantes.

En atención a ello surgió el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo se desarrolló la política pública de vivienda en México en el periodo comprendido entre 1970 a 2012 y cómo se manifestó arquitectónicamente en la vivienda de interés social promovida por el Infonavit en la Zona Metropolitana del Valle de México?

Para responder a dicha pregunta, la investigación se enfocó en entender de manera general la política pública de vivienda y su relación con las características arquitectónicas de la vivienda de interés social. Es importante mencionar que este tipo de producción de vivienda atiende a un sector muy particular, la población con menores ingresos que trabajan en el ámbito formal, y que desatiende a quienes se encuentran en pobreza extrema o que trabajan en el ámbito informal¹. Sin embargo, la investigación se centró en dicho tipo de producción ya que es a la que más impulso le ha dado la política pública de vivienda, muestra de ello es la creación de los fondos de ahorro para la vivienda como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); organismos que facilitan y otorgan el acceso al crédito para la vivienda a los trabajadores del sector privado y público que se encuentran en el ámbito formal.

El desarrollo de la investigación se dividió en cuatro capítulos. El primero aborda el marco teórico metodológico, el cual analiza y describe lo que es una política pública de vivienda y lo que es habitabilidad. Ambos conceptos son relevantes para la investigación ya que se establece que la política pública de vivienda impacta en la habitabilidad de la vivienda de interés social. En ambos conceptos se describen las diferentes metodologías que existen para su análisis, las cuales permitieron establecer un marco metodológico que sirvió de base para el

¹ Para éstos la autoproducción de vivienda y la vivienda en renta han sido los esquemas de vivienda que se han ajustado a sus necesidades. La autoproducción de vivienda representa un alto porcentaje dentro del sector de la población mexicana ya que de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020, el 57.3% de los 23.9 millones de viviendas propias existentes en el país, se adquirieron por autoproducción, esquema bajo el cual la vivienda se desarrolla de manera progresiva con los propios recursos de las personas y de acuerdo con sus posibilidades económicas (Suárez, et al 2017).

análisis de la política pública de vivienda y para los casos de estudio seleccionados como resultado arquitectónico de ésta.

El segundo capítulo relata el desarrollo de la política pública de vivienda en México partiendo de los antecedentes generales previos al año 1970; posteriormente se aborda el periodo de 1970 a 2012, en donde se distinguen tres posturas adoptadas por el Estado para propiciar el derecho y acceso a la vivienda: 1. Estado Interventor; 2. Estado Facilitador; y 3. Estado impulsor del boom inmobiliario. Dentro de cada postura se identificaron las condiciones políticas, económicas y sociales, así como los principales actores, instrumentos y estrategias involucradas en la atención del problema de vivienda.

El tercer capítulo se centra en el Infonavit, fondo de ahorro que atiende a los trabajadores del sector privado y que facilita el acceso al crédito para la vivienda. Dicho Instituto tiene relevancia ya que es el que otorga más créditos a la población asalariada² y contribuye en alcanzar las metas establecidas por el Estado para garantizar el acceso a la vivienda, enfocándose principalmente en el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda nueva construida por terceros. El capítulo describe tres etapas que caracterizan el funcionamiento del Instituto, en ellas se exponen los cambios relevantes que ha tenido en: sus funciones; los requisitos solicitados para el acceso al crédito; las características del financiamiento de vivienda; los esquemas de promoción de vivienda; y la normativa referente a las características arquitectónicas de los conjuntos habitacionales de vivienda de interés social. A través de dichos cambios se vincula la incidencia de la política pública de vivienda en ellos.

El cuarto capítulo aborda dos casos de estudio como muestra del resultado arquitectónico de la política pública de vivienda y de las etapas de funcionamiento del Infonavit. Los casos de estudio seleccionados fueron el conjunto habitacional El Rosario (1974); y el conjunto habitacional Héroes de Tecámac (2003); los cuales corresponden a dos posturas diferentes del Estado para hacer frente el acceso a la

² En el año 2021 el Instituto tuvo mayor participación en el otorgamiento de créditos, ya que en el periodo de enero a junio de ese año otorgó el 46% del total de los créditos otorgados a nivel nacional, posicionándose por encima de Fovissste y la Banca comercial.

vivienda. Estos conjuntos fueron analizados bajo la metodología del análisis de habitabilidad establecida en el capítulo uno, en donde aspectos como: ubicación, accesibilidad, equipamiento urbano, servicios, infraestructura, el transporte público, densidad de vivienda y población, diseño de la vivienda, hacinamiento, funcionalidad, seguridad, privacidad, placer, significatividad y confort fueron recopilados a partir de un análisis documental y de base de datos, como el Censo de Población y Vivienda de INEGI, y a partir de entrevistas y cuestionarios realizados a habitantes de los casos de estudio. El capítulo muestra de manera crítica el resultado arquitectónico de dos políticas públicas ejercidas en diferentes temporalidades, con el objetivo de reconocer en cada una de ellas como dicha política repercutió en la vivienda de interés social.

Finalmente se muestran las conclusiones a las cuales se llegó a partir del análisis realizado durante todas las etapas de desarrollo de la investigación, en ellas se plasmó la relación existente entre la política pública de vivienda y las características arquitectónicas y de habitabilidad de la vivienda de interés social, en donde se hace una reflexión sobre el papel de ésta y se destacan aspectos que podrían considerarse para futuras investigaciones.

Metodología

La investigación se desarrolló durante un periodo de dos años dentro del Programa de Maestría y Doctorado en Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La metodología para llevarla a cabo se desglosó en las siguientes etapas:

1. Construcción del marco teórico.

Consistió en construir dos marcos teóricos que fueron básicos para el desarrollo de la investigación, uno fue el relacionado con la política pública, y el otro con la habitabilidad.

Para el marco teórico de política pública fue necesario acercarse a la disciplina encargada de su estudio. Para ello, se recurrió al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, en donde el seminario de “Teoría de las políticas públicas. Enfoques contemporáneos”, perteneciente a la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, el cual me brindó las herramientas necesarias para entender cómo se construye una política pública y los diferentes enfoques para su análisis. A partir de la bibliografía leída en el seminario, se realizó una selección de aquella que me permitiera comprender qué es una política pública y conocer sobre las metodologías de análisis existentes, para adoptar de ellas los aspectos necesarios que me permitieran realizar el estudio de la política pública de vivienda en México en el periodo de estudio. Una vez definidos, se construyó un cuadro metodológico con tres categorías de análisis (Ver tabla 1, pág. 38), el cual se aplicó a lo largo de la investigación, tanto en el desarrollo del capítulo dos “La política pública de vivienda en México”, como en el capítulo tres “Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)”.

Para la construcción del marco teórico de habitabilidad fue necesario realizar una recopilación documental de los autores que han abordado dicho concepto, así como aquellos que han establecido parámetros para su análisis. Una vez definidas

las fuentes de información, se realizó un cruce de los contenidos para establecer en que puntos coincidían, para así crear una tabla que definiera el método de análisis para la habitabilidad (Ver tabla 2, pág. 54), el cual se aplicó en los casos de estudio y fue la base para la construcción de las preguntas contenidas en el instrumento de entrevista/cuestionario aplicado a los habitantes de los conjuntos habitacionales seleccionados.

2. Análisis documental política pública de vivienda.

A partir del cuadro metodológico de análisis de las políticas públicas, se procedió a la búsqueda de fuentes de información de libros y artículos que permitieran conocer el material producido por otros autores que han abordado el objeto de estudio del tema de investigación, retomando fuentes documentales que han abordado el tema desde principios del S.XX hasta finales del año 2012. Se consideró necesario entender los antecedentes de la política pública de vivienda en México, por lo que se decidió abordar un panorama general en el que se identificaron las características principales que dieron origen al problema de vivienda antes del año 1970, así como los principales mecanismos y actores que se involucraron en atenderlo. Posteriormente se profundizó en el periodo de 1970 a 2012, en el cual se identificaron los aspectos más relevantes, caracterizándolos en las siguientes dimensiones: contexto histórico, político y económico, instituciones e instrumentos. Posteriormente se profundizó en éstos últimos, analizando los Planes Nacionales de Vivienda³ rigieron la estrategia de política pública de vivienda del periodo de estudio, en ellos se identificaron los objetivos, las metas, el discurso político y la población objetivo a la que fueron dirigidos. Durante este proceso se buscó sintetizar y entender la información a partir de la realización de líneas del tiempo que sirvieran de apoyo para el claro entendimiento del desarrollo de la política pública, así como una tabla síntesis de los Planes Nacionales de Vivienda.

³ Programa Nacional de Vivienda 1976-1982; Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988; Programa Nacional de Vivienda 1990-1994; Programa de Vivienda 1995-2000; Programa Sectorial de Vivienda 2001-2005; y Programa Nacional de Vivienda 2008-2012.

3. Análisis documental Infonavit.

Se recabó información documental producida por el Instituto desde su fundación hasta el año 2012; se consultaron fuentes de información como: Informes Anuales de Vivienda; Informes de aniversario; Ley de Infonavit y sus modificaciones; Reglas de otorgamiento para créditos; Informes del Infonavit en cifras; Revista Informavit; y manuales con normativa del diseño para la vivienda. Una vez recopiladas las fuentes se consideró codificar la información en los siguientes rubros: función del Instituto en la promoción de vivienda de interés social; requisitos solicitados para el acceso al crédito hipotecario; características del crédito otorgado; esquemas de promoción de vivienda; y la normativa aplicada en el diseño de la vivienda de interés social. Una vez obtenida la codificación se identificaron los cambios más relevantes del Instituto, lo que permitió establecer tres periodos definidos de acuerdo a su funcionamiento: 1. Organismo de servicio social y promotor de vivienda (1972-1991); Hipotecaria social de los trabajadores (1992-2000); y Institución financiera de carácter social (2001-2012); dichas etapas fueron vertidas en una tabla síntesis, bajo la cual fue posible cruzar la información con los periodos identificados en el análisis de la política pública de vivienda y con las estrategias de los planes nacionales de vivienda, lo que permitió identificar la relación de éstos con los cambios en el funcionamiento del Infonavit.

4. Selección casos de estudio.

Para reconocer el resultado arquitectónico de la política pública de vivienda implementada durante el periodo de estudio, se optó por seleccionar dos conjuntos habitacionales de vivienda de interés social que fueran considerados como casos extremos, es decir que son únicos y no comunes en su tipo, y que están en el extremo de las características normales (Bryman, 2008).

El primer caso de estudio seleccionado fue el conjunto Habitacional El Rosario (1974), ubicado en los límites de la alcaldía Azcapotzalco en la Ciudad de México, y en el municipio de Tlalnepantla, Estado de México; considerado como el conjunto habitacional más grande de América Latina en su época, con 17,500 viviendas y con una proyección de 122,000 habitantes. Este conjunto fue el primero en ser construido

con los recursos de los fondos de ahorro para vivienda destinados al Infonavit, quien participó en todo el proceso de ubicación, diseño, construcción y supervisión del conjunto habitacional. El segundo caso de estudio es el conjunto habitacional Héroes de Tecámac ubicado en el municipio de Tecámac en el estado de México, construido bajo el periodo donde el Estado impulsó el desarrollo cuantitativo de vivienda de interés social para abatir el déficit de ésta y para facilitar el acceso a ella. Este conjunto también se concibió como el más grande de América Latina en la década del año 2000, cuenta con 73,390 viviendas. Su ubicación, diseño, construcción y supervisión estuvo a cargo de la empresa privada Grupo Sadasi, en donde el Infonavit fungió como verificador para asegurar que la empresa desarrolladora cumpliera la normativa mínima solicitada; y como ente emisor del crédito hipotecario.

Ambos casos son ejemplos representativos ya que en su temporalidad cada uno se consideró como el conjunto habitacional más grande de América Latina y son reconocidos como proyectos importantes que aportaron en el cumplimiento de la estrategia de la política pública de vivienda. El análisis de ambos permitió conocer el resultado arquitectónico de la política pública de vivienda bajo la cual fueron construidos, así como aspectos cualitativos como la habitabilidad y la opinión de las personas respecto a éstos.

5. Análisis documental casos de estudio.

Para ambos casos de estudio se realizó trabajo de gabinete en donde se recopilaron fuentes de información que permitieron identificar aspectos relacionados con las características físicas tanto de la vivienda como del conjunto habitacional, distinguiendo: plan maestro, ubicación, vías de comunicación, infraestructura, equipamiento urbano, transporte público, dimensiones y características físicas de la vivienda, tipologías de vivienda, hacinamiento y densidad de población y vivienda. Para algunos de estos puntos, particularmente equipamiento urbano y vivienda, fue necesario la consulta de base de datos a través del portal de INEGI, a partir de dicha base fue necesario trabajar con los datos obtenidos, los cuales fueron trasladados a un Sistema de Información Geográfica para posteriormente obtener un mapa que

mostrara gráficamente la información. Para conocer la opinión de los habitantes de los casos de estudio respecto a los aspectos relacionados con la funcionalidad, seguridad, privacidad, placer, significatividad y confort fue necesario realizar entrevistas y cuestionarios. Para ello se desarrolló un instrumento de entrevista/cuestionario, bajo el cual los participantes pudieron expresar su opinión respecto a los temas mencionados anteriormente.

5. Diseño de entrevista/cuestionario.

El objetivo de la entrevista/cuestionario fue conocer la opinión de los habitantes de los conjuntos habitacionales El Rosario y Héroes Tecámac, respecto a su vivienda y al conjunto habitacional en el que residen. Dicho instrumento surgió a partir del marco teórico de habitabilidad, del cual se retomaron los indicadores más relevantes para el análisis de ésta y de donde se desprenden las preguntas que integran el instrumento.

El instrumento se integró por tres secciones: la primera se relacionó con los datos generales del entrevistado; la segunda sección abordó la percepción del usuario relacionada con las características de la vivienda; y la tercera la percepción del usuario relacionada con el conjunto habitacional. El tipo de preguntas incluidas fueron estructuradas y abiertas, procurando que indujeran a los participantes a que expresaran sus opiniones y experiencias, respecto al conjunto habitacional y la vivienda que habitan (Ver Anexo 1).

6. Trabajo de campo

El trabajo de campo comprendió en realizar visitas a los casos de estudio, en donde se llevaron a cabo levantamientos fotográficos y recorridos en la zona; así mismo se realizó la aplicación aleatoria de entrevistas/cuestionarios a personas que se encontraban en lugares públicos como comercios, parques y mercados. Ésta última estrategia resultó complicada, ya que debido a las condiciones de inseguridad, y el distanciamiento social derivado de la pandemia por la Covid-19, las personas no mostraban interés en responder a las preguntas; solo se logró recopilar un par de

respuestas; ante ello se procedió a realizar trabajo de campo de manera virtual a través de los grupos de vecinos creados en la red social Facebook, en donde se publicó el link de acceso al cuestionario para que quienes estuvieran interesados en participar lo pudieran llevar a cabo. Mediante dicha dinámica se obtuvo la participación deseada, ya que los integrantes de dichos grupos vecinales se mostraron dispuestos a participar, particularmente los del conjunto habitacional El Rosario, esto permitió recabar un número de respuestas que permitió llegar al punto de saturación. Adicional al cuestionario también se realizaron entrevistas a personas que fueron contactadas mediante un tercero, en donde el cuestionario fue la base de partida para el desarrollo de la entrevista, en ellas las respuestas se tornaron más extensas y se abordaron puntos que no estaban inscritos en el guión de la entrevista, pero que fueron relevantes para conocer más acerca de cómo se vive en dichos conjuntos habitacionales; así mismo dichas entrevistas fueron grabadas bajo previa autorización de los entrevistados, lo que permitió regresar a ellas para escucharlas detenidamente.

7. Tratamiento de la información obtenida.

Una vez obtenida la información a raíz de la aplicación de entrevistas y cuestionarios, se procedió a su análisis y a la realización de gráficas para identificar las respuestas más mencionadas; así mismo se volvieron a escuchar las entrevistas realizadas para codificarlas y transcribir los fragmentos más relevantes que se vinculaban con el objetivo de la investigación. Finalmente se optó por la técnica narrativa para procesar la información e integrarla al análisis de los casos de estudio, en donde los testimonios recabados evidencian cómo las personas viven los conjuntos habitacionales de vivienda de interés social que dieron como resultados las estrategias de la política pública de vivienda.

Problemas y limitaciones

Dentro de los problemas y limitaciones que surgieron durante el proceso del desarrollo de la investigación se encuentra principalmente la condición de aislamiento social provocada por la emergencia sanitaria de la Covid.-19; debido a ella el acceso a las bibliotecas estaba restringido, por lo que gran parte de las fuentes de información se obtuvieron mediante la búsqueda en sitios web, de donde se obtuvieron artículos de publicación, tesis, y libros en formato PDF y ePub. Así mismo, un recurso que fue de mucha ayuda fue la biblioteca digital del Infonavit, ya que cuenta con un gran acervo digitalizado que aborda el tema de la vivienda, así como con publicaciones propias del Instituto que muestran su desarrollo desde su fundación. Adicional a las fuentes mencionadas, también fue de mucha utilidad el acervo digital de fotografía del Getty Institute; y la apertura de Grupo Sadasi para proporcionar información relativa a los Héroes Tecámec a través de solicitudes vía correo electrónico.

Otra de las limitaciones fue el tiempo bajo el cual se llevó a cabo la investigación, así como los recursos económicos y humanos; ya que el muestreo de las entrevistas / cuestionarios realizados no es representativo cuantitativamente, ya que no abarca la representatividad de todas las personas que habitan los conjuntos. Inicialmente se planteaba un muestreo intencional estratificado que considerara la tipología de vivienda, el rango de edad y el género, a partir de ellos se definió realizar 48 entrevistas en El Rosario y 36 en Héroes de Tecámec, pero debido a los factores mencionados anteriormente, más las condiciones de pandemia e inseguridad que no permitieron llegar tan fácilmente a las personas, se optó por cambiar la estrategia a la mencionada anteriormente en el trabajo de campo.

Utilidad de la investigación

La utilidad del tema de investigación se basa en mostrar la importancia que tiene la política pública en permitir el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos, así como la injerencia que tiene en las características arquitectónicas de la vivienda de interés social y su contexto, así como identificar aquellos aspectos que han causado mejoras en ésta a lo largo de las diversas políticas públicas implementadas. Entender su origen y evolución implica encontrar respuestas a algunas de las preguntas que hoy en día se tienen respecto a las condiciones de habitabilidad de la vivienda de interés social.

Las instituciones encargadas de atender el problema de vivienda, a través de informes anuales, muestran el resultado cuantitativo de las políticas públicas aplicadas, que se traduce en el número de: viviendas producidas, familias beneficiadas y subsidios otorgados; sin embargo, no muestra resultados cualitativos; por lo que la investigación propone analizar las condiciones habitacionales los conjuntos construidos bajo las políticas públicas más relevantes del periodo de estudio, con la finalidad de conocer cómo se traducen en términos arquitectónicos y habitacionales, así como el análisis de la política pública en si misma. Se pretende identificar las virtudes o deficiencias que presentan y corroborar de qué manera permitieron sumar esfuerzos para asegurar el derecho a la vivienda.

Si bien, la investigación no busca marcar una pauta en cómo se debería construir la política pública de vivienda, si es de interés particular de la autora, que aquellas personas interesadas en el tema y que llegarán a consultar la investigación, logren identificar la influencia de la política pública en la práctica de la arquitectura, la relevancia que tienen los agentes y factores de otras disciplinas, que condicionan la manera en cómo se construye, se financia y se habita la vivienda de interés social, y que repercute no sólo en la arquitectura, también en el ámbito urbano, social e inclusive cultural.

Objetivo General

Describir y analizar el desarrollo de la política pública de vivienda en México en el periodo comprendido entre 1970 a 2012, para identificar aspectos significativos que se vinculan con las características urbanas y arquitectónicas de la vivienda de interés social promovida por el Infonavit, particularmente en dos casos representativos ubicados en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Objetivos particulares

1. Analizar los conceptos de política pública y habitabilidad, e identificar la metodología que existe para el análisis de cada una de ellas.
2. Describir cómo se desarrolló la política pública de vivienda para identificar los aspectos más relevantes en términos del contexto histórico, político, económico, institucional, y las estrategias nacionales implementadas para el acceso a la vivienda de interés social.
3. Analizar la historia del Infonavit para identificar su papel como organismo de vivienda, su apego a la política pública de vivienda, sus funciones en la promoción de vivienda de interés social, los requisitos solicitados para el acceso al crédito hipotecario, las características del crédito otorgado y la normativa establecida para el diseño de la vivienda de interés social.

4. Analizar dos casos de estudio de la vivienda de interés social promovida por el Infonavit para reconocer sus características urbanas y arquitectónicas como resultado de la política pública de vivienda bajo la cual fueron construidos y conocer aspectos de su condición de habitabilidad actual.

Pregunta general de investigación

¿Cómo se desarrolló la política pública de vivienda en México en el periodo comprendido entre 1970 a 2012 y cómo se manifestó arquitectónicamente en la vivienda de interés social promovida por el Infonavit en la Zona Metropolitana del Valle de México?

Palabras clave: Política pública de vivienda, Vivienda de interés social, Infonavit, Habitabilidad, El Rosario, Héroes de Tecámac.

Preguntas particulares de investigación

¿Cómo se define la política pública y que metodologías existen para su análisis?

¿Qué metodologías existen para el análisis de la habitabilidad?

¿Cómo se desarrolló la política pública de vivienda en términos histórico, político, económico, institucional y cuáles fueron las estrategias nacionales que se implementaron para el acceso a la vivienda de interés social?

¿Cuál fue el papel del Infonavit en el cumplimiento de la política pública de vivienda y cómo cambiaron sus funciones, los requisitos para el acceso al crédito hipotecario, las características del crédito otorgado y la normativa de diseño?

¿Cuál fue el resultado urbano y arquitectónico de la política pública de vivienda manifestado en la vivienda de interés social y cuál es su condición de habitabilidad actual?

Antecedentes temáticos

El tema de la política pública de vivienda en México, llamada también por algunos autores política pública habitacional, ha sido estudiado por diversos investigadores, especialistas e instituciones tanto públicas como privadas, quienes han realizado publicaciones de libros y artículos en los que han analizado el papel de las diferentes políticas habitacionales del país, así como los resultados manifestados en la conformación de las ciudades, la producción, el financiamiento y características de la vivienda. Así mismo, han identificado los agentes, el contexto económico, político y social, así como los instrumentos que han contribuido en los cambios que han repercutido en el acceso y desarrollo de vivienda destinada a la población de menores ingresos. Algunos de estos estudios profundizan en el análisis de algunas instituciones públicas, sexenios presidenciales o ciudades que han tenido mayor incidencia en el tema, por lo cual, para el desarrollo de esta tesis se retomarán aquellos que proporcionen los elementos necesarios para contar con un mayor entendimiento del desarrollo de la política pública de vivienda y su resultado manifestado en la vivienda de interés social.

El primer antecedente importante son las publicaciones que realizó el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI)⁴ en el año de 1977, en ellas se muestra un amplio panorama que aborda, desde principios del siglo XX hasta el periodo presidencial de Luis Echeverría, las diferentes formas de producción de vivienda en México, los factores que intervinieron en ellas, la postura y papel del Estado en atención al problema habitacional y la creación de las instituciones gubernamentales para atenderlo. Estas publicaciones son los primeros indicios respecto al tema, ya que se narra el desarrollo paulatino que parte del esquema de renta de vivienda para los trabajadores hasta la creación de los fondos de ahorro para la vivienda, en donde el esquema de vivienda propia se implementa.

Adicional a las publicaciones de COPEVI, se encuentran los estudios realizados por Martha Schteingart, reconocida investigadora y especialista en el tema que ha publicado desde la década de los setenta una serie de artículos y libros en los que analiza la política pública de vivienda. Entre sus obras más recientes se encuentra la compilación de artículos titulada “Desarrollo urbano ambiental, políticas sociales y vivienda: Treinta y cinco años de investigación” (2015), en donde muestran algunas de sus investigaciones relacionadas con el acceso al suelo, el sector inmobiliario y la política habitacional, llamada por ella “la triada del sector habitacional”, que engloba el periodo de 1978-2010. A lo largo de esta antología, Schteingart hace un análisis extenso de diferentes momentos de la política pública de vivienda en México, identificando actores principales, momentos históricos relevantes para el sector vivienda, cambios en el ámbito institucional y datos precisos respecto al otorgamiento de créditos hipotecarios que le permitieron evidenciar las afectaciones que estos factores provocaron en el desarrollo de vivienda, particularmente en la de interés social. A lo largo de su trabajo, la autora hace énfasis en la necesaria coordinación que debe existir entre los distintos actores e instrumentos involucrados en la atención del problema de vivienda, para así lograr una política pública habitacional que corresponda con las necesidades reales del país.

⁴ Investigación sobre vivienda Vol. II “La producción de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” y Vol. III “Las políticas habitacionales del Estado Mexicano”

Por su parte la investigadora Claudia Frisia Puebla Cadena, en su libro "Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México" (2002), realiza un análisis detallado de la política pública de vivienda en México del periodo de 1972 a 1994, desglosando las posturas del Estado así como las instituciones que se encargaron de atender el problema habitacional de los diferentes sectores económicos de la sociedad; también hace mención de los instrumentos, esquemas de financiamiento y el contexto económico y político en dichas décadas. Dentro del desarrollo puntualiza en el Infonavit y el Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo), mencionando las características particulares de dicha institución como su funcionamiento, aspectos financieros, el proceso de producción de vivienda, costos y las características de la producción de vivienda.

En las publicaciones llevadas a cabo por instituciones públicas se encuentran las realizadas por la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde un gran grupo de investigadores interesados en el tema de la vivienda y la política pública han colaborado en su realización. Entre dichas publicaciones se encuentra "Habitabilidad y política de vivienda en México" (2015), que compila una serie de artículos donde se realiza un análisis y crítica hacia la política pública de vivienda llevada a cabo a partir del año 2000, en el cual el gobierno estableció como meta construir un gran parque habitacional de la mano de desarrolladores inmobiliarios privados, brindándoles apoyo y dejando de lado la calidad de la vivienda y su entorno. Por otro lado, entre las publicaciones más recientes se encuentra "Suelo para vivienda de la población de menores ingresos en la Zona Metropolitana del Valle de México", publicada en 2017 por el Laboratorio de Vivienda de la Facultad de Arquitectura, donde se muestran las características de los procesos de poblamiento del sector de menores ingresos, así como los problemas y deficiencias que los caracterizan, condiciones que son determinantes para ser consideradas en la política pública de vivienda nuestro país. Finalmente se encuentra "México. Perfil del sector de la vivienda" (2013), estudio solicitado al Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) por parte de ONU-Habitat y la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), donde se abarca un amplio panorama del sector vivienda desde el año 2000 al 2010, mostrando el contexto de la política nacional de vivienda: las políticas,

los marcos institucionales, las instituciones responsables de abordar el tema de vivienda, los planes nacionales de vivienda, los esquemas de financiamiento, el mercado de la vivienda y el sistema de oferta de suelo urbano para ésta; así como las repercusiones que han tenido en las ciudades y en el parque habitacional en términos de habitabilidad.

Por su parte, el Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana también han realizado publicaciones relevantes en el tema, en colaboración publicaron el libro “Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy” (2006) coordinado por René Coulomb y Martha Schteingart, en el cual a través de una serie de artículos, escritos por diferentes autores, se aborda la problemática de la vivienda en México haciendo énfasis en los cambios que han tenido las políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno y puntualizan en el papel que el Estado ha desempeñado en ellas, a partir del gobierno del presidente Fox como impulsor de la industria de vivienda.

En el ámbito de las instituciones gubernamentales la Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) A.C. en colaboración con Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) han realizado la publicación del “Estado Actual de la Vivienda en México”, la cual desde el 2003, año con año recaban información relacionada con el sector vivienda y analizan el desempeño de la política pública que se esta ejerciendo; por medio de indicadores muestra el comportamiento de la oferta de vivienda, evaluando su desempeño en términos de calidad, financiamiento y sustentabilidad, identificando las deficiencias y las buenas prácticas, así como proponiendo alternativas que puedan ayudar a mejorar el panorama de la vivienda. Así mismo, el Infonavit desde la década de los 70 se han realizado publicaciones en materia de vivienda que arrojan datos importantes al respecto, entre ellas se encuentran los cuadernos de “Evaluación social de conjuntos ocupados” en los que se mide el grado de satisfacción y el impacto social y económico del financiamiento para la vivienda de esta institución y la “Revista de Vivienda” en la cual se pueden consultar una serie de artículos vinculados con la política pública de vivienda en donde participan expertos en el tema exponiendo sus investigaciones y puntos de

vista sobre la situación actual del país, así como sus opiniones al respecto sobre las acciones recomendadas para concebir una mejor política pública de vivienda.

Por último, en el marco del ciclo de foros “Legislando la agenda social”, llevado a cabo por la LIX Legislatura en el año 2006, sobresalen los trabajos presentados por investigadores como René Coulomb, Priscilla Connolly, Martha Schteingart, Claudia Puebla, entre otros; para la publicación del libro titulado “La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas” (2006) del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de diputados, en el que se vierten una serie de análisis y opiniones respecto a la articulación entre la política de vivienda y el desarrollo urbano, así como con las instituciones públicas del país.

Como se puede apreciar, el tema de la política pública de vivienda ha sido abordado por diferentes autores e inclusive instituciones, en muchos puntos las investigaciones se cruzan y coinciden en hallazgos, conclusiones e inclusive aportaciones, siendo éstas las bases de partida para el desarrollo de la presente investigación.

Capítulo 1

Marco teórico metodológico

En este capítulo se muestra el marco teórico metodológico que se consideró para llevar a cabo tanto el análisis de la política pública de vivienda como el de la habitabilidad de los conjuntos habitacionales seleccionados como caso de estudio y que son muestra del resultado arquitectónico de la política pública analizada. En una primera sección se hace referencia al conocimiento generado principalmente por fuentes bibliográficas de autores expertos en el tema de política pública, Luis Fernando Aguilar, Manuel Tamayo Sáez y el grupo de especialistas Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone. Bajo sus aportes se aborda el concepto de política pública, se enuncian sus principales características y su estructura, así mismo, se explica de manera breve el surgimiento de esta disciplina y la importancia de su análisis. Finalmente se hace referencia a diferentes métodos de análisis de políticas públicas, las cuales son la base para definir un marco metodológico para el análisis de la política pública de vivienda en México en el periodo de 1970 a 2012.

En la segunda sección, se aborda el concepto de habitabilidad, en él se retoman las definiciones y parámetros establecidos para su análisis establecido por los autores Landázuri y Mercado; Gustavo Hernández y Sergio Velásquez; María López de Asiain Alberich, Reyna Valladares Anguiano, Martha E. Chávez González; René Coulomb; y Angela Giglia. Dicho concepto es un factor importante que se utilizó para el análisis de los casos de estudio; así mismo se hace mención del diseño metodológico utilizado para llevar a cabo el trabajo de campo y se describe el instrumento aplicado para conocer las características cualitativas que son de interés para el tema de investigación.

1.1 ¿Qué es una política pública?

El concepto de Política Pública surgió en Estados Unidos a mediados del siglo XX gracias a los estudios de Harold Lasswell. En México este concepto comenzó a ocuparse en los años ochenta, cuando se presentó la crisis económica y política de 1982 que evidenció la ineficiencia de un Estado centralista, arbitrario y oportunista que gobernaba por planes y programas. Lo que se buscaba mediante el empleo de la política pública era un gobierno democrático con una directriz competente, eficaz y que tomara decisiones basadas en información, análisis y modelos causales (Aguilar, 2010). Hoy en día el gobierno por políticas públicas ha tomado gran relevancia tanto en México como en otros países, ya que permite la pluralidad de opiniones, la participación de distintos actores en las decisiones gubernamentales, que brinda como resultado una democracia donde se atienden problemas públicos y no de índole de interés particular de ciertos grupos dentro del gobierno (Arellano y Blanco, 2013), sin embargo ¿A que se refiere cuando se habla de política pública?.

Antes de iniciar con la definición de política pública es importante diferenciar política (politics) de políticas (policy). Cuando se hace mención de la palabra política (politics) se refiere a las relaciones de poder, conductas y negociaciones de actores políticos; en cambio políticas (policy) va enfocado a todas las decisiones, acciones u omisiones que las autoridades públicas han tomado frente a un problema público (Aguilar y Lima, 2009); por lo que cuando se habla de políticas públicas se habla de una forma particular de toma de decisiones y de ejecución de acciones por parte de un gobierno (Arellano y Blanco, 2013).

Para el mexicano Luis Aguilar (2006), Doctor en Filosofía Política y gran referente en el ámbito de la disciplina de las políticas públicas, una política pública es:

a) Un conjunto de acciones, estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; b) que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; c) que son ejecutadas por actores

gubernamentales o en unión con actores sociales (económicos, civiles) y d) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

(Aguilar, 2006:15)

Por su parte para el Doctor en Ciencia Política Manuel Tamayo Sáez define a la política pública como "...el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (Tamayo, 1997:281). Finalmente el grupo de especialistas en políticas públicas Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone, la definen como:

...una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

(Subirats, et al. 2008:36)

Sin embargo para el Profesor Emérito de Ciencia Política, Thomas Dye una política pública también puede definirse como «...lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer» (Dye, 1972:18 y 1984:1, citado en Subirats, et al; 2008:36).

De acuerdo con las definiciones anteriormente citadas, los autores coinciden en que una política pública es la toma de decisiones y acciones de tipo causal y coherente, las cuales dan solución a un problema de índole público, donde los actores gubernamentales y sociales desempeñan un papel relevante, así mismo estas acciones dictan o modifican el comportamiento de los actores afectados por el problema. Con base en cada una de las definiciones, la autora de esta investigación define el concepto de política pública como las acciones ejecutadas por el Estado

mediante el uso de instrumentos, que tienen como objetivo erradicar o mitigar las causas de un problema de carácter público.

1.2 Componentes de una política pública

Antes de iniciar con la descripción de cada uno de los componentes de una política pública es necesario conocer sus características fundamentales.

De acuerdo con Luis Aguilar (2006), las características fundamentales de una política pública son las siguientes: a) deben ser acciones intencionales, estructuradas, sistemáticas y causales con objetivos de interés o beneficio público; b) debe existir la participación ciudadana en conjunto con el gobierno para la definición de objetivos, instrumentos y acciones de la política; y c) la toma de decisión es llevada a cabo por medio de un gobierno legítimo y con respeto a la legalidad. Sumado a esto, se agregan las siguientes características definidas por Arellano y Blanco (2013): d) surgen como respuesta a un problema de interés público; e) se hace uso de los recursos gubernamentales para resolver el problema; y f) se debe priorizar el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares. Cada una de las características mencionadas anteriormente resultan necesarias en las acciones o decisiones tomadas desde la autoridad gubernamental, sin éstas no se puede considerar una acción como política pública, ya que se estarían omitiendo aspectos que hacen que ésta sea legítima y democrática, donde la pluralidad de opiniones y la participación social son fundamentales en su proceso de construcción.

Una vez identificadas las características más importantes de una política pública es necesario mencionar y describir sus componentes, de los cuales anteriormente se habían identificado tres: la existencia de un problema, las acciones o decisiones propuestas para solventarlo, y los actores involucrados en la toma de decisiones; a éstos se suman los que a continuación se describen para ofrecer un mejor entendimiento. Para ello, se retoman los elementos constitutivos definidos por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), ya que integran tanto los componentes que tanto Aguilar (2006) como Tamayo (1997) refieren en sus respectivos trabajos, e

integran otros que los autores mencionados anteriormente no abordan explícitamente. Sin mayor preámbulo, los componentes de una política pública son:

1. Solución de un problema. La política pública pretende resolver una situación considerada como problemática por medio de la acción del sector público.
2. Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público. La política pública identifica los grupos objetivo que están involucrados en la problemática a resolver.
3. Una coherencia al menos intencional. Las decisiones y actividades propuestas para la solución del problema deben contar con una relación y coherencia entre sí.
4. Existencia de diversas decisiones y actividades. "...las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico." (Subirats, et al. 2008:39)
5. Programa de intervenciones. Debe contener decisiones relativas al programa y a su aplicación.
6. Papel clave de los actores públicos. Quienes toman las decisiones y acciones para una política pública deben ser actores del sistema político-administrativo o actores privados con legitimidad.
7. Existencia de actos formales. "una política pública supone la producción de actos u outputs que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver. (Subirats, et al; 2008:40)
8. Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades. Refiere a una obligatoriedad de las decisiones tomadas por los actores político administrativos.

Es importante mencionar que estos componentes están determinados por creencias valorativas, creencias científico-técnicas (que determinan su factibilidad, eficacia y eficiencia); y por el contexto sociopolítico y económico en el que se desarrolla una política pública (Aguilar, 2006), éstos desempeñan un papel relevante en su construcción, ya que inciden en la toma de decisión y en las propuestas definidas por el Estado, las cuales se reflejan en los instrumentos de la política pública, los cuales contienen: objetivos, metas, resultados esperados, actores, acciones, instrumentos, recursos, tiempos de operación, resultados, sistemas de medición y evaluación, así mismo se componen de una historia de decisiones, una estructura organizacional / administrativa del gobierno, un sistema institucional político, un sistema económico y una sociedad civil (Aguilar, 2006), por lo que se puede apreciar la integridad de una política pública en la que intervienen factores y actores de diferente índole.

Para explicar el proceso de desarrollo de la política pública, la literatura especializada en el tema muestra un marco de referencia⁵ llamado “Ciclo de una política pública” (llamado de ahora en adelante como El ciclo de PP), el cual establece diferentes etapas que intervienen en la construcción de una política pública, las cuales suelen utilizarse como base para el análisis de ésta. Subirats et al; definen al ciclo de política pública como “...un soporte a esa búsqueda de sentido en las decisiones tomadas en el marco de una política pública...” (Subirats, et al. 2008:42).

Arellano y Blanco (2013) definen que El ciclo de PP se integra mínimo por tres fases: diseño, implementación y evaluación; sin embargo, éstas pueden incrementarse ya que existen autores que integran otras más, en las que se involucra a la agenda gubernamental, la comunicación política o la percepción de los problemas privados y públicos. Por ejemplo, Luis Aguilar (2010) establece siete etapas: formación de la agenda, la definición del problema público, la hechura o formulación de la política, la decisión o la selección entre opciones, la comunicación

⁵ Definido así por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone , sin embargo para Arellano, D. y F. Blanco (2013) lo definen como “un ideal teórico construido para analizar las políticas públicas detalladamente, al descomponerlas en una serie de pasos que permiten observar su construcción y desarrollo...”

de la política, la implementación de la política y la evaluación de la política; mientras que Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), de igual manera definen siete: surgimiento del problema, percepción de los problemas privados y público, inclusión en la agenda gubernamental, formulación de alternativas, decisión y adopción de un programa legislativo, implementación de los planes de acción y evaluación de los efectos de la política pública. Finalmente Manuel Tamayo (1997) establece cinco etapas: identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada, y evaluación de los resultados obtenidos.

Los autores mencionados anteriormente coinciden en cinco fases que integran El ciclo de PP: definición del problema, formulación de alternativas, selección de una alternativa, implementación de la alternativa, y evaluación de los resultados; por lo que se retoma el ciclo de política pública de Tamayo, ya que contempla estas etapas en las que coinciden los autores.

Para la explicación de cada una de las etapas se retoman ideas de los tres autores mencionados anteriormente, esto con la finalidad de construir una descripción más enriquecedora; por lo que las cinco etapas del ciclo de política pública se definen de la siguiente manera:

1. Identificación y definición del problema. En esta primera etapa se identifica y define el problema de índole público que causa una situación nociva o indeseable, la cual afecta a un grupo de personas en particular. Se requiere identificar a quiénes afecta y en qué medida, cuáles son las causas del problema, sus componentes y consecuencias. Tamayo refiere que los problemas no existen por sí solos, que son contruidos, son hechos o condiciones que a juicio de un grupo o una persona se le da un valor de carácter problemático. Sin embargo, para que un problema se considere público debe ser del conocimiento de las autoridades para reconocer su existencia y por consiguiente asumir su responsabilidad para su atención. Por último, los problemas sociales complejos rara vez tienen una solución

definitiva, sin embargo sí se puede reducir su magnitud e implicaciones negativas (Arellano y Blanco, 2013).

2. Formulación de las alternativas de solución. Se establecen opciones para atender el problema, se define cuáles son los objetivos y prioridades, se analizan los riesgos y beneficios de cada una de las alternativas, así como los aspectos de índole económico, administrativo y político.
3. Adopción de una alternativa. Una vez analizadas todas las alternativas se selecciona aquella que sea la más viable en términos técnicos, económicos, administrativos y políticos que permitan atacar de mejor manera el problema identificado.
4. Implantación de la alternativa seleccionada. Una vez que se eligió por una alternativa es indispensable que se establezcan los mecanismos o instrumentos necesarios para llevarla a cabo, así como definir a los actores responsables de implementarla.
5. Evaluación de los resultados obtenidos. Mediante un marco de referencia de evaluación y definiendo qué se va a evaluar, se pueden medir los resultados de la política pública para saber si se cumplieron las metas y objetivos, si se benefició a la población objetivo y si mejoró el problema. Con este panorama se puede hacer una toma de decisión para definir si es pertinente continuar con la política, terminarla o modificarla. Luis Aguilar menciona que la fase de evaluación cierra o abre un nuevo ciclo de la política pública, por lo que conocer sus resultados es indispensable para la toma de decisión.

Ciclo de una política pública



Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía de Arellano y Blanco (2013), Aguilar (2010), Tamayo (1997) y Subirats et al (2008).
Año de elaboración 2022.

1.3 Análisis de la política pública

De acuerdo con Luis Aguilar (2013) la disciplina del análisis de las políticas públicas surge ante la necesidad de conocer y entender el proceso sobre cómo se toman las decisiones por parte del Estado ante un problema de dominio público. El fundador de esta disciplina fue el politólogo y sociólogo estadounidense Harold Lasswell, quien a mediados del siglo XX “se interesó por la idoneidad causal de la política pública para realizar sus propósitos, por la eficacia directiva del gobierno, que es posible solo mediante el conocimiento científico” (Aguilar, 2010:20); en otras palabras lo que Lasswell proponía era el uso de un enfoque multidisciplinario y un método científico para identificar las causas de los problemas y así formular respuestas que por medio de éstos dieran una solución basada en la racionalidad, por lo que en los años setentas diferenció las ciencias políticas en dos marcos de referencia que en palabras de Lasswell se encuentran “separados pero entrelazables”, estos son “knowledge of “ y “knowledge in”. El primero se enfoca al proceso de formulación de

políticas (knowlegde of) que busca explicar por qué un gobierno toma ciertas decisiones relativas a problemas públicos; el segundo analiza cuáles son los mejores instrumentos para llevar a cabo la decisión tomada (knowledge in). Luis Aguilar describe estos marcos de la siguiente manera:

...la disciplina tuvo un doble objetivo "el conocimiento de" la PP, es decir conocer la manera en que una política (de salud, educativa, urbana, ambiental, agropecuaria, etc.) ha evolucionado en el tiempo, cuáles son los factores que explican por qué se ha desarrollado con esos objetivos, instrumentos y actores y a qué factores se deben los cambios que para bien o para mal ha experimentado a lo largo de los años y "el conocimiento en" la PP, es decir, emplear los métodos y resultados del conocimiento en la elaboración de las políticas, hacer que incidan o influyan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su corrección o eficacia.

(Aguilar, 2010:20)

Bajo estos marcos de análisis se hace evidente el interés de Lasswell por conocer cómo se desarrolla y concluye una decisión política, responde el por qué una política pública permanece o cambia a lo largo de un periodo de tiempo, cuál es la directriz que se establece por parte de un gobierno, quienes están involucrados y qué instrumentos son los mejores para ejecutar las alternativas seleccionadas. A partir de la propuesta de Lasswell se hace evidente la importancia del análisis de las políticas públicas, ya que permite entender y conocer el proceso completo en la toma de decisiones ante un problema.

Para Manuel Tamayo Sáez el análisis de las políticas públicas es "...un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas - la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras- que intenta mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos, para él el análisis de políticas es «investigación para la acción»..." (Tamayo, 1997:283); por su parte Luis Aguilar

menciona que "...el foco de atención de la disciplina y profesión de PP es *el análisis causal*, que se desdobra en *eficacia social y eficacia económica*. El análisis realiza básicamente dos tareas centrales: especificar primero los componentes fácticos que constituyen los objetivos públicos, y señalar después las acciones eficaces y eficientes para producirlos con base en información, razonamiento y cálculo." (Aguilar, 2006: 13). El grupo de especialistas Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone, definen lo siguiente: "...el análisis de políticas públicas trata de interpretar «la política» y el Estado desde la perspectiva de (los resultados de) sus políticas públicas, más que en función de las diversas estrategias de poder" además agregan que "El objetivo es, por tanto, identificar una lógica de acción, discutir su coherencia y su puesta en práctica, buscando el atribuir responsabilidades a los actores públicos y privados implicados en los diferentes escenarios (y de manera específica a los distintos poderes y niveles de gobierno)" (Subirats, et al; 2008:11). Finalmente el profesor en asuntos públicos internacionales Willian N. Dunn refiere lo siguiente: "El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política" (Dunn, 1981: p. IX, citado en Aguilar, 1992:70).

Con las citas de los autores mencionados anteriormente se puede concluir que el análisis de política pública permite entender la lógica en la toma de decisiones por parte de un Estado que se enfrenta a un problema público, el proceso tiene como finalidad mejorar las alternativas propuestas derivadas del entendimiento de un problema, así como identificar a los actores que están involucrados en la toma de decisión y los resultados de estas acciones. En pocas palabras el análisis de las políticas públicas es el desmembramiento de una política, que tiene como objetivo analizar elemento por elemento para concebir un entendimiento claro de cómo se entendió el problema por abordar, qué opciones existieron para la solución, cómo se sustentó la decisión final, quiénes estuvieron involucrados, cuáles fueron los objetivos y las metas, qué instrumentos se usaron para la ejecución, con qué recursos; así mismo dentro del análisis se puede

particularizar y profundizar en uno o más de sus elementos dependiendo del interés particular que tenga el análisis de la política pública.

1.4 Métodos para el análisis de las políticas públicas

Gracias a las aportaciones de Lasswell se han establecido las bases para el desarrollo de distintos métodos para el análisis de las políticas públicas, uno de los más relevantes dentro de la disciplina es el propuesto por Eugene Bardach (1998), quien propuso “el camino de los ocho pasos”⁶ para llevar a cabo un análisis estructurado de las políticas públicas, el cual se integra por los siguientes elementos: 1. Definición del problema, 2. Obtención de información, 3. Construcción de alternativa, 4. Selección de criterios, 5. Proyección de los resultados, 6. Confrontación de costos, 7. ¡Decida!, y 8. Cuente su historia. A continuación se describe de manera general cada uno de los pasos:

1. Definición del problema. Definir el problema es el paso que Bardach denomina como “crucial” ya que a partir de su definición y entendimiento de las causas se pueden estructurar las propuestas que darán solución a éste, por lo que es importante identificar la situación que se considera como inadecuada, la cual deberá de estar acompañada de una parte cuantitativa que muestre su magnitud de manera objetiva.

2. Obtención de la información. Consiste en la obtención de datos que puedan convertirse en conocimiento y a su vez en información, la cual es necesaria para evaluar la naturaleza del problema, sus características particulares y la existencia de propuestas que pudieran haberse presentado con anterioridad para la atención a dicho problema.

3. Construcción de alternativas. Son todas aquellas “...”opciones de política”, o “cursos de acción” alternativas o las diferentes “estrategias intervención para solucionar o mitigar el problema” (Bardach, 1998:31), dentro de estas alternativas se deben considerar a todos los actores involucrados.

⁶ Para mayor detalle consultar Bardach, E. (1998) *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica*. México, CIDE

4. Selección de criterios. En este proceso se evalúan las diferentes alternativas bajo los siguientes criterios: eficiencia (en términos de costo-efectividad” y costo-beneficio”, equidad, igualdad, justicia, libertad, comunidad, legalidad (en términos de no violar los derechos constitucionales, estatutarios o de la ley común), aceptabilidad política, solidez, perceptibilidad, y programación lineal.
5. Proyección de resultados. En este paso se deben considerar de manera realista todos los escenarios deseados y no deseados que traerán consigo las alternativas seleccionadas, considerando que la decisión tomada puede afectar tanto “para bien como para mal el sacro honor de las personas” (Bardach, 1998: 49) así como considerar la magnitud de los resultados.
6. Confrontación de costos. Se deben de confrontar los costos y beneficios de las alternativas seleccionadas, para lo cual es necesario realizar un análisis del mínimo aceptable.
7. ¡Decida! Se tiene que tomar una decisión acerca de que alternativa seleccionar, para ello hasta este punto se debe verificar que haya quedado claro el análisis de los pasos anteriores con la finalidad de contar con toda la información completa que permita tomar una decisión convincente.
8. Cuente su historia. Finalmente una vez que se eligió una decisión se debe argumentar con claridad la alternativa seleccionada la cual dará solución al problema definido en el primer paso.

El método de análisis de Bardach dio paso a otros marcos de análisis, los cuales coinciden con algunos de los ocho pasos propuestos por el autor; dentro de estos marcos o métodos de análisis se encuentran los de Aguilar (2006), Tamayo (1997); y Subirats, at. al (2008), los cuales se describen de manera general para conocer su propuesta metodológica.

Luis Aguilar (2006) establece un marco de referencia, el cual está estructurado por cuatro fases: 1. Análisis de la estructuración de la política, 2. Análisis del origen de la política, 3. Análisis de la integración de la política, y 4. Análisis de la política componente de una historia y un contexto social. De acuerdo con el autor, el objetivo del marco es analizar críticamente la información, el razonamiento y el cálculo de

análisis que se hizo previamente en la construcción de la política pública por analizar, para conocer los factores que la sustentaron y con los cuales se diseñó. La primera fase llamada análisis de la estructuración de la política consiste en identificar las creencias valorativas de una sociedad y su gobierno y las creencias científico-técnicas. El autor define a las primeras como aquellas que proyectan objetivos y futuros sociales, mientras que las segundas dictaminan la factibilidad y costos de dichos objetivos. Éstas se ven reflejadas en el plan de acción de un gobierno, en el cual se establece su directriz, la visión gubernamental, así como los objetivos prioritarios y las líneas de acción. Una vez conocida la información, se pueden validar o invalidar los objetivos o acciones de la política pública de interés por analizar.

La segunda fase, análisis del orden de la política, establece como factor importante conocer el proceso político que dio origen a la política pública por analizar, en el entendido de que una política esta definida por negociaciones de índole social y político, por lo que es importante conocer y analizar los hechos sociales que se calificaron como problemas de interés público, los actores sociales que crearon el problema y las acciones que hicieron para posicionarlo; así mismo es necesario conocer la definición específica del problema por parte del gobierno al igual que los criterios que fueron más influyentes en la toma de decisiones al momento de construir la política pública que el gobierno llevó a cabo. Por último es necesario recabar la información del proceso de implementación con la finalidad de revisar la estructura administrativa que se encarga de llevar a cabo la política, así como los indicadores de desempeño.

La tercera fase, análisis de la integración de la política, consiste en conocer los programas particulares que integran la política pública para conocer los objetivos, los cuales se reflejan en las metas y en resultados particulares. Otro aspecto importante es conocer los costos de operación que llevan estos programas, conociéndolos se podría inferir si es, o no, una limitante para alcanzar los objetivos establecidos.

Finalmente en la fase de análisis de la política componente de una historia y un contexto social, es necesario conocer el contexto histórico, político, social e intelectual en el cual surgió y se decidió una política pública, ya que éstos influyen en cómo fue construida.

Manuel Tamayo (1997) basa su propuesta de análisis en el ciclo de la política pública, abordando las cinco etapas descritas anteriormente. Plantea un par de preguntas para cada etapa, las cuales pueden orientar el análisis, así mismo hace énfasis en alguno de sus elementos. A continuación, se muestran cada una de las etapas acompañadas de las preguntas formuladas por el autor.

1. Definición del problema: Es necesario identificar a los actores que tienen algún tipo de interés en el problema y reconstruir la forma en que lo perciben. Preguntas: ¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él?
2. La formulación de las alternativas de solución al problema: Identificar las metas y objetivos a alcanzar. ¿Cuál es nuestro plan para atajar el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costes acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
3. Elección de una alternativa: ¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?
4. La implantación de la alternativa elegida: Es la puesta en marcha de la alternativa seleccionada. ¿Quién es el responsable de la implantación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto?
5. La evaluación de los resultados obtenidos: Es un instrumento técnico que arroja información que sirve para orientar y valorar las decisiones, la destino y el futuro de las políticas públicas (Tamayo, 1997) ¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados

de la política? ¿Hay que continuar o terminar con la política? ¿Podemos decir que la política ha sido justa?

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone (2008) propusieron un método de análisis empírico⁷ que tiene como objetivo “describir, comprender y explicar la totalidad de la política pública, que va desde la percepción inicial de un problema social hasta su eventual solución a través de la intervención pública” (Subirats, et al. 2008: 116). Este marco de análisis se basa en cuatro etapas del ciclo de las políticas públicas: 1. Agenda, 2. Programación, 3. Implementación y 4. Evaluación, bajo las cuales los autores estipulan seis productos que se desprenden de éstas, los autores plantean que de cada producto se debe realizar un análisis para conocer a fondo la política pública.

De la etapa uno, Inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental, se desprende el primer producto, (1) definición política del problema público, en el cual se delimita el problema público a resolver así como la identificación de los actores públicos involucrados, las posibles causas y las formas de intervención previstas. Los autores definen cuatro elementos para evaluar un problema. El primero es la intensidad del problema, en el cual se visualizan las consecuencias del problema para definir su grado de importancia; el segundo es el perímetro (o la audiencia) del problema, en el que se identifica el alcance de los efectos negativos del problema en términos de grupos sociales y territorio; el tercero se refiere a la novedad del problema, donde se identifica si es un problema reciente o crónico; finalmente se acota la urgencia del problema, lo que define si es más o menos urgente. En la segunda etapa, nombrada Decisión programación, se desprenden los productos dos y tres: (2) Programa de actuación político administrativo (PPA) que “fija las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública” (Subirats, et al. 2008: 149), las cuales son necesarias para la implementación; (3) Acuerdo de actuación político administrativo (APA) que “fija las competencias, las

⁷ Para un conocimiento más profundo se recomienda el libro Subirats, J. et al. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ed. Ariel.

responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político administrativo” Subirats, et al. 2008: 114). La tercera etapa, Implementación, contiene los productos cuatro y cinco: (4) Planes de acción, que de acuerdo a los autores se “establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo” en los cuales se fijan las prioridades para acciones concretas, acciones administrativas y recursos requeridos; (5) Actos de implementación (outputs), los cuales incluyen las actividades y decisiones administrativas de aplicación, que crean una relación directa entre los grupos objetivo y las instancias públicas que llevan a cargo la implementación de la política. La cuarta etapa, Evaluación, desprende el producto (6) Enunciados evaluativos acerca de los efectos (impactos y outcomes), en donde se visualizan los efectos reales de la política pública, se evidencian los cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos en los beneficiarios finales (outcomes), lo que permite una valoración objetiva de la política por analizar.

Además de los seis productos de análisis mencionados anteriormente, los autores definen cuatro elementos clave para el análisis de la política pública: 1. Actores (autoridades político-administrativas, grupos objetivo y beneficiarios finales); 2. Recursos (personal, dinero, información, tiempo, infraestructura, organización); 3. Reglas institucionales generales, que son aplicables a todas las políticas; y 5. Reglas institucionales específicas, que son propias de una política pública.

Como se puede apreciar, los modelos expuestos tienen su base en el ciclo de la política pública, todos tienen la misma directriz, por lo que sus metodologías coinciden entre unas y otras; sin embargo algunos autores desarrollan más cada uno de los elementos a analizar, como Subirats et al; lo que permite una guía más completa para desglosar minuciosamente elemento por elemento; en cambio Aguilar y Tamayo abordan de manera general pero sin perder el valor del contenido, quizá no se detienen tanto en describir cada elemento pero son muy incisivos en que elementos se debe poner atención al momento de llevar a cabo el análisis. Todos muestran una secuencia lógica y clara para entender la hechura de una política pública, lo que permite desmembrarla para identificar cada uno de sus elementos

así como su análisis, por lo que es de suma importancia obtener información de fuentes confiables y oficiales que sirvan para el análisis y que permitan llegar un resultado veraz y objetivo.

El conocer estos tres enfoque metodológicos permite encontrar muchas coincidencias y con ellas construir un marco más robusto, el cual pueda concentrar conocimiento de alto valor generado por especialistas en el tema. En el siguiente apartado se muestra como se hizo uso de dicha información para proponer una metodología que retoma muchos de los elementos vistos anteriormente.

1.5 Metodología para el análisis de la política pública de vivienda en México

Con base en los métodos de análisis de política pública mencionados anteriormente se plantea una metodología que tiene como objetivo servir de guía para el estudio particular de la política pública de vivienda; por lo que partiendo de las preguntas de investigación se decide retomar de las metodologías de Aguilar, Tamayo y Subirats, et al; aquellos elementos que resultan relevantes y que permitan aproximarse a las respuesta que se buscan encontrar por medio de la investigación. Es importante mencionar que esta propuesta no pretende plantearse como la ideal para el análisis de una política pública de vivienda, simplemente toma prestado el conocimiento de los especialistas en materia de política pública para construir un marco que responde a un interés particular, el cual se enfoca en el resultado arquitectónico de la política pública de vivienda de interés social. Aplicar cualquier metodología de los autores mencionados anteriormente, representa realizar un análisis de mayor profundidad de aspectos políticos y administrativos relacionados con el quehacer de la ciencia política, lo cual se vincula con el tema de investigación, pero no es el objetivo principal. Simplemente, y con mucho respeto a la disciplina, se retoma algunos aspectos del conocimiento existente para entender una política relacionada con el quehacer de la arquitectura, por lo que resulta de mucho valor retomar

aquellos elementos que resultan de interés para entender cómo se analiza una política pública, y aplicarlos en el análisis del tema de investigación.

La metodología propuesta retoma tres etapas del ciclo de la política pública: 1. Identificación definición del problema, 2. Adopción de una alternativa e implementación, y 3. Evaluación de los resultados obtenidos; ya que éstas se consideran como las fases mínimas fundamentales de toda política pública. Con base en ellas se analizan las diferentes políticas públicas de vivienda implementadas durante el periodo de 1970 a 2012, por lo que a continuación se describe lo que se analizará en cada una de ellas.

1. **Identificación y definición del problema.** ¿Cuál fue el problema?, ¿desde cuándo se manifestó?, ¿cuál fue su intensidad?, ¿a quiénes afectó?, ¿qué tan grave fue el problema?, ¿cuáles fueron las posibles causas?, ¿cómo el gobierno interpretó el problema?, ¿cuáles fueron los efectos negativos que causó el problema?
2. **Adopción de una alternativa e implementación.** ¿Cuál fue el plan de acción por parte del gobierno para mejorar el problema?, ¿cuál fue el discurso político? ¿cuáles fueron los instrumentos para llevar a cabo la implementación?, ¿cuáles fueron los objetivos y las metas?, ¿cuál fue la población objetivo?, ¿qué actores gubernamentales fueron los responsables de llevarla a cabo?, ¿cuál fue el recurso asignado y cuál era el contexto histórico, social, político y económico que pudo influir en la toma de decisión de la alternativa implementada?
3. **Evaluación de los resultados obtenidos.** ¿Cuáles fueron los parámetros de evaluación de la política?, ¿se alcanzaron los objetivos y las metas?, ¿se benefició a la población objetivo?, ¿existieron otros actores que se beneficiaron?, ¿se mejoró el problema?, ¿se generaron nuevos problemas? ¿Cuál fue el resultado en términos urbanos y arquitectónicos?

Tabla 1. Metodología de análisis para la política pública de vivienda en México, periodo 1970-2012

Categoría de análisis	Descripción	Preguntas guía	Preguntas particulares para el periodo de estudio
1. Identificación y definición del problema	Comprender la naturaleza del problema.	¿Cuál es el problema? ¿Cuál es su origen? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida?	¿Desde cuándo se presenta el problema? ¿Cuándo se integró el problema de vivienda a la política pública? ¿Cómo ha sido la definición del problema de la vivienda? ¿Qué cambios ha tenido? ¿A quién afecta y en qué medida?
2. Adopción de una alternativa e implementación	Establecer una estrategia con objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema. El plan de acción de un gobierno.	¿Cuál es el plan para atajar el problema? ¿Cuáles son los objetivos y prioridades? ¿Quién es responsable de la implementación? ¿Qué medios se usan para llevar a cabo la política?	¿Cuáles fueron las soluciones que se implementaron? ¿Bajo que instrumentos se implementan? ¿Cuáles fueron los objetivos y las metas establecidas? ¿Quién fue la población objetivo?
3. Evaluación de los resultados obtenidos	Evidenciar los cambios de comportamiento de los grupos objetivo y el grado de resolución del problema. Validar o invalidar los objetivos y acciones.	¿Se alcanzaron los objetivos?	¿Cuáles fueron los resultados de esos instrumentos en términos urbanos y arquitectónicos? ¿A qué actores beneficio? ¿A qué actores suprimió? ¿Mejóro el problema? ¿Generó otros problemas?

Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía especializada en análisis de política pública. Año de elaboración 2022.

La metodología considera la identificación de los aspectos económicos, políticos y sociales que intervinieron en el desarrollo de la política pública de vivienda, ya que como se mencionó anteriormente, estos aspectos son primordiales para entender el por qué de las acciones por parte del Estado.

El marco de análisis descrito anteriormente se aplicó en el desarrollo de la política pública de vivienda en el periodo de estudio 1970-2012, en donde se identificaron tres periodos representativos; en ellos se reconocieron los actores; las condiciones económicas políticas y sociales; las causas del problema; los instrumentos, particularmente los Planes Nacionales de Vivienda en donde se identificaron: las estrategias implementadas, los objetivos, las metas, las líneas de

acción, y el discurso político sobre la vivienda; y finalmente los resultados en términos generales de la política aplicada.

Una vez analizada la política pública de vivienda bajo la metodología indicada, se procedió al análisis de uno de los organismos de vivienda más importantes del sector trabajador, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Para su análisis fue necesario retomar algunos aspectos de la metodología antes citada con el objetivo de ser muy particulares en el señalamiento del papel del Infonavit durante los años del periodo de estudio, con ello fue posible identificar su desarrollo institucional, en donde se hizo énfasis en describir los siguientes aspectos: funciones; población prioritaria; línea de crédito más operada; criterios de acceso al crédito hipotecario, su otorgamiento y condiciones crediticias; tipos de promoción de vivienda; y aspectos vinculados las reservas territoriales y la normativa de diseño de las viviendas.

Bajo el análisis de la política pública de vivienda, como contexto general, y del Infonavit, como contexto particular, fue posible identificar las características generales dentro de las cuales la vivienda de interés social fue desarrollada en el periodo de estudio. Ante ello se reconocieron las características económicas, políticas y sociales que impulsaron este tipo de vivienda; sin embargo, también fue indispensable reconocer el resultado arquitectónico, no sólo en términos estéticos o cuantitativos, sino también en términos cualitativos, en donde la habitabilidad y la forma en que las personas viven este tipo de vivienda, así como su opinión respecto a ésta, fueron factores importantes para ir más allá del discurso político, para ello fue necesario definir y entender el término de habitabilidad.

1.6 ¿Qué es habitabilidad?

Para el desarrollo de esta investigación es necesario entender el concepto de habitabilidad, ya que la arquitectura como elemento de cobijo y resguardo del ser humano es responsable de propiciarla. Si bien la habitabilidad es una cualidad propia de la arquitectura, considero que también se vincula con la política pública de vivienda, ya que existen factores inmersos en ella que definen y determinan algunas características físicas mínimas que debe contar la vivienda de interés social, como los metros cuadrados de construcción, los cuales determinan la habitabilidad de la vivienda y repercuten en la calidad de vida de las personas.

Para entender el concepto de habitabilidad se consultaron las aportaciones realizadas por autores de diferentes campos de conocimiento, como la psicología, la arquitectura, el urbanismo y la antropología; así como la realizadas en el ámbito institucional, quienes hacen mención de los elementos que se consideran para definir y analizar dicho concepto.

Partiendo de la definición de carácter institucional establecida en el Código de Edificación de Vivienda (CEV), publicado por la Conavi, en donde la habitabilidad se define como “...las condiciones en las que la familia habita una vivienda: Estas condiciones están determinadas tanto por las características físicas de la vivienda y de sitio, como por las características psicosociales de la familia, que se expresan en hábitos, conductas o maneras de ser adquiridos en el transcurso del tiempo” (CEV, 2017:35). Así mismo, en las Reglas de Operación para el Programa de Vivienda Social 2021 de la Conavi, la habitabilidad se define como “las características del material y los espacios de la vivienda, así como a la infraestructura para acceder a los servicios básicos, definidos por el CONEVAL. Además, la vivienda cumple con esta cualidad si garantiza la seguridad física y proporciona espacio suficiente, si brinda protección contra peligros estructurales, el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otros riesgos para la salud” (Conavi, 2021); por su parte el Infonavit se refiere a ella como las “Condiciones físicas adecuadas de las viviendas que aseguran también la dotación de agua, drenaje, electrificación y alumbrado público necesarios para habitación” (Infonavit, 2018:121). En estas definiciones de carácter oficial e institucional, se

mencionan los aspectos físicos de la vivienda, se enfatiza que ésta debe tener acceso a servicios básicos para su funcionamiento, y debe brindar protección a sus habitantes, siendo estas características determinantes para definir las condiciones de cómo vive una familia. Sin embargo, para entender mejor el concepto de habitabilidad, es necesario recurrir a autores que han abordado el tema desde el ámbito académico.

Desde el campo de la psicología el Dr. Serafín Joel Mercado Doménech (1998) define la habitabilidad como “La relación de los seres humanos con la vivienda, escenario de interacción más antiguo e importante, tanto en lo individual como colectivo y dado que es la unidad social fundamental en los asentamientos humanos que se relaciona estrechamente con la vida familiar (Mercado, 1998, citando en Landázuri y Mercado,2004:90). Además de su definición, el Dr. Mercado realizó en el año de 1995 estudios relacionados con el diseño de las viviendas y encontró que los aspectos físicos de ésta, como la iluminación, ventilación y el ruido, influían en la habitabilidad. Respecto a esto estableció que la habitabilidad se puede analizar en cinco niveles: el primero desde el mobiliario; el segundo desde las habitaciones de la casa; el tercero la casa como un todo; el cuarto la casa en relación al entorno inmediato; y el quinto la relación entre vivienda y la ciudad (Mercado, 1995, citado en Mercado, A. 2011). Así mismo, el Dr. Mercado en colaboración con la psicóloga ambiental Ana Maritza Landázuri, definieron la habitabilidad en dos ámbitos: “la habitabilidad interna, que se refiere a la habitabilidad en el interior de la casa” y la “habitabilidad externa, la cual se refiere al siguiente nivel sistémico que es en relación de la estructura institucional con su entorno urbano inmediato, es decir, la conexión entre la vivienda y el vecindario donde se ubica, e incluye porches, cocheras, fachadas, patios, banquetas, edificios, el barrio, etc.”(Landázuri y Mercado,2004:90); por lo que ambos autores sostienen que la habitabilidad es un factor importante para la calidad de vida y se define “como el gusto o agrado que sienten los habitantes por su vivienda en función de sus necesidades y expectativas” (Landázuri y Mercado,2004:91). Así mismo, definieron parámetros que se relacionan con el análisis de la habitabilidad y el diseño de las viviendas, los cuales son:

1. Dimensiones de la vivienda. Metros cuadrados de la totalidad del terreno y de los metros de construcción.
2. Conectividad. La relación entre los espacios de la casa.
3. Circulaciones de la vivienda. Espacios que permiten desplazarse dentro de la vivienda, pueden ser circulaciones verticales u horizontales.
4. Sociopetividad. Los espacios que facilitan la interacción social.
5. Vigiabilidad. La capacidad de observar sin ser visto.
6. Seguridad. La capacidad de control a través de cadenas, alarmas, rejas, barandales, etc, que proveen confianza.
7. Profundidad. La distancia de la vivienda respecto al espacio público externo.
8. Placer. Percepción del agrado, satisfacción y libertad al interior de la vivienda. Se relaciona con que se cubran las necesidades de los usuarios y que propicie el bienestar humano.
9. Activación. Niveles de tensión emocional que genera la vivienda (luz, color, sonido, ruido, calor, frío, etc).
10. Control. La posibilidad de que una persona pueda permanecer en un lugar cuando se siente cómodo, o salir de éste cuando se siente incómodo.
11. Significatividad. Símbolos y signos que son la expresión de los habitantes de la vivienda.
12. Funcionalidad. Si los espacios de la vivienda cumplen con la función bajo la que fueron diseñados.
13. Operatividad. El desplazamiento cómodo dentro de la vivienda, si el área que se dispone es suficiente para realizar las actividades cotidianas.
14. Privacidad. Posibilidad de controlar la interacción deseada y prevenir la no deseada dentro del hogar.

En la misma línea de la habitabilidad interna y externa propuesta por Landáruzi y Mercado, los arquitectos Gustavo Hernández y Sergio Velásquez (2014)

indican que la habitabilidad interna se compone del nivel sistémico primario, el cual está determinado por la relación que tiene el individuo con el interior de su vivienda, integrado por el espacio, forma, hacinamiento y dimensiones; mientras que la habitabilidad externa se define por el nivel sistémico secundario y terciario. El nivel sistémico secundario está determinado por la interacción del individuo y su vivienda con el vecindario, donde intervienen la infraestructura y los servicios (redes de agua potable, drenaje, alumbrado, vialidades, recolección de desechos y vigilancia); mientras que el nivel sistémico terciario involucra la correlación entre el individuo y su vivienda con la ciudad, donde el equipamiento y transporte son los parámetros que intervienen en él (mercados, parques, escuelas, iglesias, plazas, transporte urbano, etc) (Hernández y Velásquez, 2014:151-153).

Desde el campo de la arquitectura, las doctoras María López de Asiain Alberich, Reyna Valladares Anguiano, Martha E. Chávez González (2015) mencionan que la habitabilidad se entiende como “la capacidad que tiene la arquitectura de mediar entre el ser humano y su entorno, su capacidad de generar un espacio protegido, amable, cómodo y, en definitiva, controlado frente al medio y sus inclemencias. Los espacios necesarios para la vida cotidiana del ser humano deberán ser habitables, reunir las características oportunas para que las condiciones de confort físico, psicológico y fisiológico sean las adecuadas y permitan el desarrollo de las actividades” (Asiain, M.L. et al., 2015:72). Dichas autoras citan a Casals-Tres, Arcas-Abella y Cuchí Burgos (2013), quienes consideran que “la habitabilidad evoluciona con las personas, con la sociedad y los diferentes modos de vida que se van sucediendo, de manera que no es estático” (Casals, et al., 2013, citado en Asiain, M.L. et al., 2015:73-74), por lo que hacen mención de la necesidad de la vivienda en términos de brindar flexibilidad para adaptarse y diversificarse, es decir, que pueda dar respuesta a los diferentes modos de vida de quienes la habitan. Valladares, Chávez y Moreno (2008), también establecen que la habitabilidad esta relacionada con el desarrollo de las personas, se vincula con aspectos tanto objetivos (necesidades de confort físico) como subjetivos (necesidades del bienestar psicológico) que abarcan la escala arquitectónica y urbana (Valladares, et al. 2008, citado en Asiain, M.L. et al., 2015).

Por su parte, el urbanista René Coulomb (2006) menciona que “La habitabilidad de una vivienda está entonces en función no sólo de la calidad de sus materiales constructivos, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento. Está en relación también con la proximidad o lejanía con el empleo (tiempo y costo del traslado vivienda-trabajo), los equipamientos educativos, de salud y recreativos, de la calidad de los espacios abiertos de encuentro y convivencia, etcétera” (Coulomb, 2006:36). Finalmente, desde el campo de la antropología, Angela Giglia, define el habitar, el cual se desprende de la habitabilidad; menciona que “el tema del habitar va más allá de la cuestión del hábitat o de la vivienda. En la medida en que consideramos al habitar como sinónimo de relación con el mundo, la reflexión sobre este concepto asume un alcance más amplio del que se limita a la relación con la vivienda, para situarse en el cruce de distintas perspectivas disciplinarias. Al mismo tiempo, al considerar al habitar como sinónimo de relación con el mundo, le atribuimos un significado antropológico primordial, en cuanto fenómeno cultural que es al mismo tiempo elemental y universal” (Giglia, 2012:9).

Hasta este punto, se puede sintetizar que la habitabilidad es la relación establecida con el ser humano y su vivienda, en donde intervienen las características físicas tanto del interior como del exterior de la vivienda, que están determinadas por su contexto o el entorno en el que se encuentra. Tanto en el interior como en el exterior de la vivienda, se procura satisfacer las necesidades físicas, psicológicas y sociales del ser humano, por lo que las condiciones de habitabilidad definen en gran parte la calidad de vida de las personas. Se puede inferir que en la habitabilidad de una vivienda intervienen: el diseño arquitectónico, la presencia de servicios básicos (agua potable, drenaje, luz, recolección de basura), equipamiento urbano (parques, escuelas, hospitales, etc), la funcionalidad, operatividad, privacidad, y los valores subjetivos de los habitantes en términos de confort, placer o satisfacción de su vivienda en función de sus necesidades y expectativas.

1.7 Método de análisis para la habitabilidad

Una vez descritos los elementos de que integran y definen la habitabilidad, se plantea una metodología que tiene como objetivo ser la base de apoyo para el análisis de dos conjuntos habitacionales de vivienda de interés social promovidos por el Infonavit, ubicados dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México, los cuales son el resultado urbano y arquitectónico de la política pública analizada en el periodo de estudio.

Para definir el método de análisis se retomaron algunos aspectos teóricos mencionados anteriormente. De la concepción de Landáruzi y Mercado (2004) se retomó la división interna y externa de la habitabilidad; de Valladares, Chávez y Moreno (2008) se retomó la división que plantean en términos de aspectos objetivos y subjetivos. Bajo dichas divisiones, y para su aplicación en el análisis de los conjuntos habitacionales de vivienda de interés social, se consideró establecer como primera categoría de análisis las características del conjunto habitacional, bajo un análisis de tipo externo y objetivo; como segunda categoría se estableció el análisis de la vivienda de interés social, considerando un análisis interno y objetivo, y finalmente se estableció como tercera categoría de análisis la percepción subjetiva del habitante tanto de la vivienda (ámbito interno), como del conjunto habitacional (ámbito externo).

Para la categoría de análisis del conjunto habitacional se consideraron los siguientes indicadores de habitabilidad: ubicación, accesibilidad, equipamiento, infraestructura, servicios y transporte público; todos ellos retomados de René Coulomb (2006), y de Hernández y Velásquez (2014), quienes hacen énfasis en la relación de la vivienda y el habitante con su entorno inmediato y con la ciudad. En la categoría de análisis de la vivienda se retomaron los indicadores de las dimensiones de la vivienda, las circulaciones y la relación entre los espacios de la casa (conectividad), todas ellas de Landáruzi y Mercado (2004); el hacinamiento y los servicios de la vivienda (agua, luz y drenaje); así como los materiales de construcción, aspectos retomados de Hernández y Velásquez (2014). Finalmente, para la categoría de análisis de la percepción subjetiva del habitante respecto a la vivienda y al

conjunto habitacional, se retomaron los aspectos de seguridad, vigibilidad, funcionalidad, privacidad, placer, significatividad y activación establecidos por Landáruzi y Mercado (2004).

El método de análisis previamente explicado, se muestra a continuación en una tabla, en donde se presentan las variables, indicadores, observables y fuentes de información. Los indicadores fueron retomados de los aspectos considerados como parte de la habitabilidad por los autores mencionados anteriormente; las observables se definieron a partir de los elementos que se consideraron necesarios para llevar a cabo el análisis: y finalmente se mencionan las fuentes de información que fueron necesarias para obtener la información requerida para el análisis.

Tabla 2. Método de análisis para la habitabilidad.

Variables	Indicadores	Observables	Fuentes
Conjunto Habitacional	Ubicación	Relación Distancia-tiempo casa-trabajo / casa-escuela Experiencia y opinión del usuario	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD-HOGARES) del año 2017 Entrevista
	Accesibilidad	Vialidades primarias Vialidades secundarias Vialidades locales Experiencia y opinión del usuario	<ul style="list-style-type: none"> Plano catastral Ciudad de México y Estado de México Entrevista
	Equipamiento	Escuelas Mercados Áreas verdes Parques Clínicas/Hospitales Plazas Iglesias Cementerios Experiencia y opinión del usuario	<ul style="list-style-type: none"> Censo de Población y Vivienda INEGI 2020 Entrevista
	Infraestructura y Servicios	Alumbrado público Banquetas Vigilancia Recolección de basura Mantenimiento Experiencia y opinión del usuario	<ul style="list-style-type: none"> Visita de campo Plan maestro conjuntos habitacionales Fuentes: Biblioteca Infonavit y Grupo Sadasi Entrevista
	Transporte público	Costo Frecuencia Experiencia y opinión del usuario	<ul style="list-style-type: none"> Visita de campo Entrevista

Variables	Indicadores	Observables	Fuentes
	Densidad	Población Vivienda	• Censo de Población y Vivienda INEGI 2020
Vivienda	Diseño de la vivienda	Superficie de la vivienda Número de niveles Número de espacios totales Número de recámaras Iluminación natural Ventilación natural Circulaciones Materiales Funcionalidad Experiencia y opinión del usuario	• Planos de prototipos de vivienda con especificaciones constructivas Fuentes: Biblioteca Infonavit y Grupo Sadasi • Entrevista
	Hacinamiento	Número de habitantes en la vivienda Número de habitantes por dormitorio Experiencia y opinión del usuario	• Censo de Población y Vivienda INEGI 2020
	Servicios	Agua potable Luz Drenaje Experiencia y opinión del usuario	• Visita de campo • Entrevista
Habitante	Seguridad	Presencia de elementos de seguridad como: Rejas Cámaras de vigilancia Experiencia y opinión del usuario	• Visita de campo • Entrevista
	Funcionalidad	Percepción del usuario sobre si los espacios de la vivienda cumplen la función para la que fueron diseñados	• Entrevista • Planos de prototipos de vivienda Fuentes: Biblioteca Infonavit y Grupo Sadasi
	Privacidad	Percepción del usuario en cuanto a la posibilidad de controlar la interacción deseada y prevenir la no deseada dentro del hogar	• Entrevista
	Placer	Percepción del usuario de satisfacción o agrado por el conjunto habitacional Percepción del usuario en la satisfacción o agrado por la vivienda	• Entrevista
	Significatividad	Percepción del usuario del sentido de pertenencia y orgullo respecto al conjunto habitacional	• Entrevista

Variables	Indicadores	Observables	Fuentes
	Confort (Activación)	Percepción del usuario en cuanto al ruido proveniente del exterior de la vivienda Niveles de iluminación natural Temperatura al interior de la vivienda Tranquilidad al interior de la vivienda	• Entrevista

Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía especializada en métodos de análisis de habitabilidad. Año de elaboración 2022.

La construcción de esta tabla, como método de análisis para la habitabilidad, permitió ser la base teórica para el desarrollo del instrumento de entrevista/cuestionario, ya que se retomaron los indicadores y las observables relacionados con el análisis de la habitabilidad para formular preguntas que permitieran conocer la opinión de las personas, habitantes de los casos de estudio, respecto a cada uno de ellos. Dicha tabla, orientó y facilitó el trabajo de campo, así como el desarrollo del análisis urbano y arquitectónico de los casos de estudio, ya que funcionó, como se mencionó anteriormente, como una base sólida construida a partir de fuentes bibliográficas confiables.

1.8 Conclusión capitular

Con el desarrollo del presente capítulo se concluye que para la construcción de una política pública es necesario que exista un problema catalogado como público, en donde los actores gubernamentales y sociales desempeñan un papel importante en la construcción de propuestas que puedan atender las causas que dan origen al problema identificado; por ello se reconoce que la participación ciudadana, en conjunto con el gobierno, es necesaria para la construcción de los objetivos, instrumentos y acciones de la política pública, en donde se debe posicionar el interés de la ciudadanía por encima de los intereses de carácter particular.

Se reconoce que las creencias valorativas, científico-técnicas y las de formación de los actores que construyen las propuestas, así como el contexto sociopolítico y económico, son factores determinantes en la construcción de políticas públicas. Para la construcción de una política pública se reconocen como parte de su proceso la identificación del problema; la formulación de alternativas; la adopción de una alternativa; la implementación de la alternativa; y finalmente la evaluación de los resultados obtenidos.

En cuanto a la habitabilidad, se concluye que para definirla es necesario ir más allá de los aspectos físicos de la vivienda. Por ello es necesario que la vivienda sea analizada en conjunto con su entorno inmediato, así como con su relación con la ciudad. Así mismo, la habitabilidad se relaciona con aspectos subjetivos de las personas, relacionados estrechamente con su percepción tanto de las características físicas de la vivienda, como de su entorno y su relación con la ciudad.

Para reconocer la habitabilidad de una vivienda es necesario considerar el diseño arquitectónico; la presencia de servicios básicos (agua potable, drenaje, luz, recolección de basura); la funcionalidad, operatividad, privacidad y seguridad que ofrece la vivienda; el equipamiento urbano (parques, escuelas, hospitales, etc); la conectividad de la vivienda respecto a la ciudad; y los valores subjetivos de los habitantes en términos de confort, placer, significatividad, seguridad y satisfacción de su vivienda en función de sus necesidades, expectativas y modos de vida.

Capítulo 2

La política pública de vivienda en México

En este capítulo se desarrolla de manera cronológica los antecedentes de la política pública de vivienda; se identifican las primeras acciones que se llevaron a cabo por parte del Estado antes del año 1970 para atender el problema habitacional; posteriormente se abordan tres etapas identificadas dentro del periodo de estudio (1970-2012), en donde se identifican posturas muy precisas del Estado para atender el problema de acceso a la vivienda. La primera etapa es la transición entre el Estado interventor y el Estado facilitador (1970 a 1987); la segunda es la consolidación del Estado facilitador (1988 a 2000); y la tercera es el Estado impulsor del boom inmobiliario (2001 a 2012).

El análisis y descripción de cada una de dichas etapas, tuvo como base el marco teórico de política pública y la metodología de análisis establecida para la investigación (Tabla 1, capítulo 1), a partir de ellas fue posible identificar las diferentes posturas y estrategias del Estado para hacer frente al problema habitacional, las cuales se enfocaron principalmente en atender a los trabajadores con menores ingresos contratados bajo un esquema formal; se identificaron los factores históricos, políticos, económicos y sociales que intervinieron en las decisiones ejecutadas por el Estado; a los actores públicos encargados en impulsar dichas posturas; los instrumentos ejecutados para llevarlas a cabo (Planes Nacionales de Vivienda); las estrategias, objetivos, metas y líneas de acción, así como el discurso político de la vivienda y los resultados en términos generales de la política aplicada.

2.1 Antecedentes de 1900-1970

El primer esfuerzo por parte del Estado mexicano para garantizar el derecho a la vivienda de la clase obrera se plasmó en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, el cual en su fracción XII establecía lo siguiente:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral en las fincas. Igualmente deberá establecer escuelas, enfermerías y de más servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieron situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Bajo este decreto el gobierno del presidente Venustiano Carranza fijó la obligatoriedad de los patrones por otorgar condiciones salubres a la clase obrera, sin embargo, una vez finalizada la Revolución Mexicana, el país se enfrentó a un proceso de reconstrucción que imposibilitó que esta obligatoriedad se cumpliera en su totalidad (Infonavit, 1988).

El principal modelo habitacional que predominaba en la ciudad cuando finalizó el movimiento de la Revolución Mexicana era la vivienda en renta, la cual se ofertaba en las llamadas vecindades, que eran casas coloniales que en su momento habían sido ocupadas por la clase burguesa y fueron fraccionadas en habitaciones de reducido tamaño con deficiencias en la ventilación e iluminación (COPEVI, 1977). En este tipo de vivienda fue ocupada principalmente por la clase obrera, ya que debido al salario que percibían, el precio de ésta se ajustaba a su presupuesto; sin embargo, las condiciones de habitabilidad eran precarias debido a la ausencia de los

servicios básicos, como agua o drenaje, y a la condición de hacinamiento que en ellas se vivía.

A principios de los años 20, surgieron movimientos sociales por parte de la clase trabajadora del Estado, quienes se manifestaron por mejorar las condiciones habitacionales en las que vivían así como la regulación de los montos de los alquileres (Villar, 2007). Ejemplo de estas manifestaciones fueron las que se llevaron a cabo por organizaciones de maestros, el sindicato de limpia de la Ciudad de México y los empleados de Aguas Potables (ASF, 2013); en respuesta a dicha presión surgió en 1925 la Dirección de Pensiones Civiles, la cual tenía como objetivo otorgar créditos para la construcción y adquisición de vivienda, sin embargo, éstos únicamente se destinaban a los trabajadores del Estado, lo que provocó que la clase obrera o trabajadora quedara desamparada de este beneficio, siendo este el sector mayoritario de la población.

A partir de la década de los años 30 se incrementó el fenómeno migratorio del campo a la ciudad debido a la concentración industrial que en ella emergía, lo que conllevó a que la demanda de vivienda para el sector obrero aumentara. En respuesta a ello, en el año de 1932 se convocó el Concurso de la Casa Obrera Mínima, bajo la tutela del Arquitecto Carlos Obregón Santacilia, en dicho concurso resultaron ganadores los arquitectos Juan Legarreta y Enrique Yáñez, donde el proyecto de Legarreta fue construido entre 1933 y 1934 gracias al impulso de algunos de sus profesores que desempeñaban cargos públicos en el Departamento del Distrito Federal, lo que dio paso a la construcción de conjuntos de vivienda destinados a la clase obrera⁸. Sin embargo, éstos fueron la excepción ya que posteriormente no se incitó al desarrollo de más conjuntos de este tipo (Infonavit, 1992). Paralelamente, en esa misma década, acontecieron huelgas obreras para exigir aumento salarial así como la mejora de las condiciones habitacionales (COPEVI, 1977).

Sumado a los esfuerzos por resolver las demandas habitacionales de los trabajadores, en el año de 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, la cual retomó lo establecido en el artículo 123 constitucional, por lo que los patrones

⁸ Tales conjuntos son Balbuena, San Jacinto y La Vaquita.

debían construir vivienda o rentarla para proveerla a sus trabajadores; sin embargo, no se logró efectuar de manera satisfactoria dicha acción, ya que no resultaba redituable para los patrones y no existía una reglamentación para su aplicación (Infonavit, 1988). En 1934, se creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BAN-HUOPSA) quien se encargó del financiamiento de obras públicas, obras de fomento económico y obras de beneficio social, las cuales incluían la vivienda para obreros. Según Villar (2007), esta institución fue el primer mecanismo financiero del gobierno mexicano para la producción de vivienda, la cual se llevó a cabo 14 años más tarde, ya que en la década de los años 30 el problema habitacional no adquirió relevancia en los asuntos del Estado.

Fue hasta la década de los años 40 que el Estado comenzó a interesarse por el problema habitacional que años atrás ya afectaba a los obreros. En ésta década, el país atravesó el llamado “Milagro mexicano”, en donde la nación tuvo un incremento económico sostenido que impulsó el sector industrial, dejando rezagado al sector agricultor. Ante ello se agudizaron los flujos migratorios hacia las ciudades, e inició el proceso de urbanización del país (Villar, 2007), lo que trajo consigo el incremento del costo de la renta de vivienda, situación que afectó considerablemente al sector trabajador. Ante dichos aumentos, y a las constantes huelgas llevadas a cabo por los trabajadores⁹, en 1942 el Estado emitió la congelación de las rentas, con dicha acción se pretendió controlar el costo del arrendamiento. Quienes resultaron afectados por este decreto fueron los arrendatarios, ya que sus ganancias se vieron reducidas ya que no podían elevar el costo del alquiler, lo que contribuyó a que éstos dejaran de brindar mantenimiento a las viviendas, propiciando su deterioro y con ello incitaron a que los inquilinos abandonaran la vivienda, para posteriormente vender el terreno, acción que en términos económicos les dejaba mayor ganancia, ésto debido al incremento del valor del suelo derivado del proceso de urbanización.

Con la finalidad de hacer frente al problema habitacional el Estado creó el Banco de Fomento a la Vivienda (1942); en 1943 se fundó el Instituto Mexicano del

⁹ De acuerdo con datos de COPEVI (1977), entre 1943 y 1944 se llevaron a cabo 1643 huelgas para solicitar la reivindicación salarial.

Seguro Social (IMSS) encargado de brindar seguridad social y vivienda en arrendamiento, siendo el sector trabajador del IMSS y del Departamento del Distrito Federal los principales beneficiarios de estas instituciones (ASF, 2013). Otra acción para proveer de vivienda fue la construcción del Conjunto Habitacional Miguel Alemán llevado a cabo entre los años de 1947 a 1949, el cual estuvo a cargo de la Dirección de Pensiones Civiles y atendió a los trabajadores del Estado, a quienes de igual manera se les alquilaba la vivienda. En 1954 se creó el Instituto Nacional de Vivienda (INV), que fue la primera institución dedicada a la planeación y coordinación en materia de vivienda para la población con menores ingresos (ASF, 2013).

La década de los 60 se caracterizó por el incremento de la población en las zonas urbanas, el ascenso del Producto Interno Bruto (PIB), la estabilidad de los precios, y el modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que propiciaba el desarrollo centro-periferia y la actividad industrial. Dicho modelo se implementó desde la década de los años 50, bajo el cual se consolidó el Estado Benefactor, también conocido como Estado de Bienestar, quien se caracterizó por su intervención para promover la industrialización y el desarrollo económico del país; era el actor principal de proveer el bienestar social, por lo que en él se concentró el poder y el control; pretendía reducir las desigualdades sociales y redistribuir la riqueza; financiaba servicios de bienestar social; invertía en obra pública; y dentro de sus atribuciones contaba con la capacidad de regular al sector privado del país. Así mismo, fungía un rol paternalista frente a la sociedad, ya que promovía el bienestar social para todos los ciudadanos; frente a los trabajadores, el Estado se autodenominó como el “protector del trabajador” ya que se jactaba de velar por los intereses éstos (Revueltas, 1993). Otra de las características del Estado Benefactor fue que propició la burocratización, la corrupción, la represión de la sociedad y la concentración de la riqueza en un sector muy reducido de la población (Revueltas, 1993).

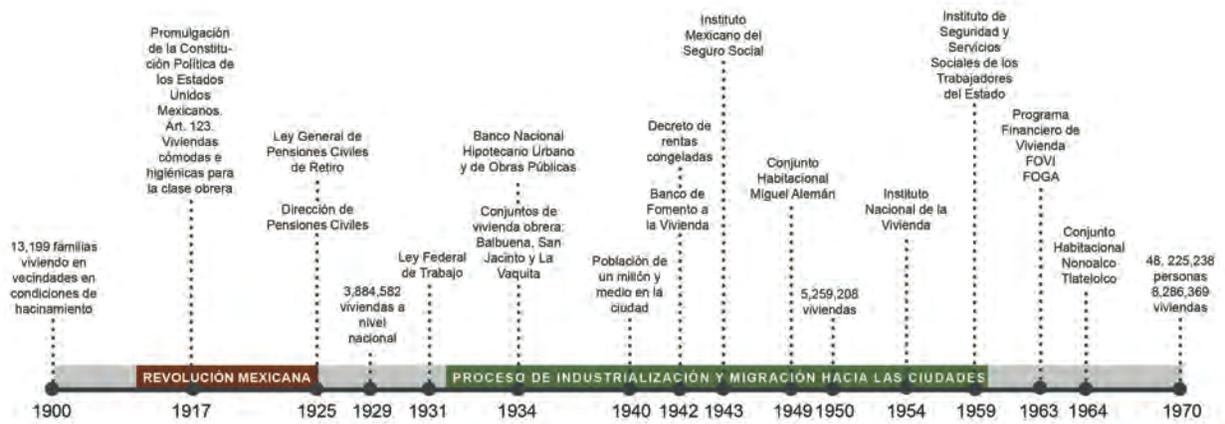
Bajo el esquema del Estado Benefactor, en el ámbito de la vivienda se crearon grandes conjuntos habitacionales enfocados a propiciar el anhelado bienestar social.

Entre ellos, la obra más importante fue el conjunto habitacional Nonoalco Tlatelolco, construido entre 1962 y 1964, el cual ofrecía el esquema de vivienda en renta, proyecto financiado por el Banco Nacional Hipotecario y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Así mismo, se promovieron programas de vivienda, muestra de ello fue el Programa Financiero de Vivienda (PFV), creado en 1963, el cual promovió programas de vivienda de mediano y bajo precio para la clase obrera; bajo él se crearon dos fondos públicos, 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), ambos con funciones normativas, que completaban la tasa de interés de las hipotecas y garantizaban los préstamos para financiar la construcción de vivienda (COPEVI, 1977).

Durante los primeros 70 años del siglo XX, la vivienda en renta fue la solución propuesta por el Estado Benefactor para atender el problema habitacional, particularmente para la clase trabajadora, delegando la responsabilidad a los patrones. Si bien hubo pequeños cambios, como la congelación de las rentas o la creación de nuevas instituciones que dieron atención al problema, el gobierno no mostró una política pública, ya que no existía una estrategia o plan que se implementará a nivel nacional para atender la necesidad de vivienda de toda la población mexicana que lo requería, enfocándose únicamente en las ciudades, donde el problema se hacía evidente y existían grupos obreros¹⁰ que ejercían presión e incitaban a la atención del problema, particularmente de los trabajadores del sector público; sin estos actores quizá la acción del Estado hubiera sido obsoleta. Otro actor que también ejerció presión al Estado fue la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, quien expresó sus demandas en relación al tema de la vivienda, ya que para sus miembros ésta representaba un área de expansión para la construcción, por lo que se encontraba dentro de los principales reclamantes en materia de vivienda (COPEVI, 1977); siendo así el sector social y empresarial los principales actores que se manifestaron para que las solicitudes de mejorar las condiciones de vivienda de los trabajadores fueran atendidas.

¹⁰ Los más representativos era la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)

Antecedentes de vivienda (1900-1970)



Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía especializada. Año de elaboración 2022.

2.2 Transición entre el Estado interventor y el Estado facilitador (Periodo 1970 - 1987)

A inicios de los años setentas, en términos económicos, en México el ISI comenzó a mostrarse como un modelo económico inoperante frente a las crisis e inestabilidad económica suscitadas a nivel mundial; en esta década el Estado tuvo una intensa intervención en la economía, ampliando el gasto estatal sin fuentes de financiamiento; así mismo, se incrementaron las empresas paraestatales (Salazar, 2004); aspectos que influyeron en la insuficiencia de dicho modelo; adicional a ello, también influyó la situación económica que suscitaba a nivel mundial, entre ellas: la crisis de los Tratados de Bretton Woods, el incremento de los precios del petróleo, las deudas públicas, el estancamiento económico y la inflaciones suscitadas al mismo tiempo, fenómeno conocido como “estanflación”. Ante ello, se implementó la política de desarrollo compartido, en donde el Estado fue la directriz del proceso

económico del país a través de la economía mixta¹¹; así mismo, asumió el rol de ente rector e inversionista económico, y participó en la producción y distribución de bienes y servicios. Durante estos años el Estado se enfrentó a la inconformidad del sector empresarial, ya que éste se encontraba en desacuerdo con la intervención económica estatal; por lo que realizó un replanteamiento de la relación Estado, mercado y sociedad (Valverde, 1994). A nivel internacional, las recomendaciones de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), comenzaban a surgir para dar solución a las crisis económicas a nivel mundial, en donde la liberación de la economía, la flotación de la moneda y la reducción del gasto público, eran algunas de las propuestas planteadas, las cuales en nuestro país se implementarían con firmeza en la década de los años ochentas.

Frente a dicho contexto, el Estado mexicano estableció cambios respecto a la manera de hacer frente al problema habitacional. En primera instancia, en el año de 1970 renombró al Instituto Nacional de la Vivienda (INV), llamándolo Instituto Nacional de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) el cual tuvo como objetivo “promover la integración social y económica de los grupos mayoritarios de la población” (COPEVI, 1976), este instituto atendió a la población de menores recursos a través de programas de financiamiento y construcción de vivienda nueva, vivienda rural, mejoramiento, adquisición de suelo y regularización de la tenencia de la tierra (ASF, 2013). En ese mismo año se proclamó una nueva Ley Federal de Trabajo, la cual derogó a la de 1931, en esta nueva Ley se establecía la obligatoriedad del Artículo 123 constitucional en materia de proveer habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, por lo que los patrones tenían la obligación de proporcionar a su empleados vivienda o en su caso brindarles un ingreso extra mensual que compensara dicha ausencia.

En 1971, bajo el primer año de gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez y de acuerdo con su discurso político donde establecía que “Cada mexicano merece una morada digna”, su gobierno se dio a la tarea de buscar una solución eficiente

¹¹ La autora Karla Valverde (1994) define a la economía mixta como la división de tareas entre los sectores públicos y privados.

que diera cumplimiento tanto a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo como al artículo 123 constitucional, así como a las peticiones del Movimiento Obrero Organizado, quien en ese mismo año demandó al Gobierno Federal mecanismos para atender los diversos problemas sociales que ya se tenían, entre ellos la vivienda de los trabajadores. Fue así como el presidente Echeverría, junto con los representantes de los trabajadores¹² y de los patrones organizados, llegaron al acuerdo de crear una Comisión Nacional Tripartita, la cual a través de la designación de seis comisiones se encargaron de buscar soluciones de manera conjunta a los asuntos de interés común y de carácter público, como inversión, productividad y descentralización de la industria; desempleo y capacitación de los recursos humanos, industrias maquiladoras y exportaciones, carestía de la vida, contaminación ambiental y vivienda popular (López, 1994). Esta última se delegó a la Quinta Comisión, la cual se integró por dos representantes del sector obrero¹³, dos del empresarial y uno del gubernamental¹⁴. La Quinta Comisión se reunió durante diez sesiones, que comenzaron desde el 21 de julio de 1971 hasta el 9 de agosto del mismo año, en las cuales cada dupla de representantes de los tres sectores expresaron sus propuestas respecto a como abordar el problema de vivienda. El resultado de dichas reuniones fue la creación de un fondo nacional para la vivienda, el cual quedó integrado por las aportaciones patronales del 5% sobre el monto de los salarios de los trabajadores, las cuales se destinarían a depósitos individuales en favor de éstos, y administrados por un organismo tripartita integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. Este fondo tenía como objetivo otorgar préstamos para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de vivienda, destinados a los trabajadores del sector formal; a partir de dichas aportaciones se ejercía el recurso económico para financiar la producción habitacional, la cual se ofertaba en una diversidad de tipologías que

¹² Entre ellos se encontraba Fidel Velázquez Sánchez líder sindical de la CTM.

¹³ Quienes participaron en esta Comisión representando al sector obrero fueron: el dirigente del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, Francisco Pérez Ríos, y Jorge Durán Chávez.

¹⁴ Representado por el Instituto Nacional de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO).

iban de acuerdo con el nivel salarial del trabajador y con la capacidad de pago de éste (Villavicencio y Durán, 1995). Bajo dicho acuerdo, se reformó la fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 constitucional, el cual quedó de la siguiente manera:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por Representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas. Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer, escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad (Reforma Constitucional, 1972).

Junto con la reforma constitucional, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), institución que hasta el día de hoy se encarga de administrar las aportaciones patronales para la vivienda a favor de los trabajadores del sector privado. Dicho Instituto se creó con la misión de restablecer y operar un sistema de financiamiento que permitiera al sector trabajador la obtención de un crédito barato y suficiente con fines habitacionales, así como coordinar y financiar programas de construcción de vivienda destinada para que los trabajadores la adquirieran en propiedad (Infonavit, 1987). Adicional al Infonavit, se

creó el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y el Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi-Issfam), los cuales atendían a los trabajadores del sector gubernamental, y al igual que el Infonavit, se encargaban de otorgar créditos para la vivienda, la gestión de los programas, la compra de tierra y del pre financiamiento de las obras de urbanización y construcción.

Frente a esta nueva postura el Estado estableció las primeras bases para la política pública de vivienda en México¹⁵, la cual era inexistente en años anteriores; así tanto los obreros como el sector de la construcción resultaron beneficiados, ya que desde la década de los 60 este último grupo había ejercido presión al Estado en materia de vivienda, ya que tenía un interés particular en cuanto a la creación de un nuevo nicho de oportunidad para el negocio de la construcción, lo que representaba para este gremio una ganancia económica (COPEVI, 1977). Alicia Ziccardi (1993), Beatriz García (2010), Claudia Puebla (2002) y COPEVI (1977) hacen evidente que los fondos de ahorro tenían como objetivo principal intereses de índole económico y político, tanto por parte del Estado como de los sindicatos mexicanos, ya que funcionarios, empresarios y líderes sindicales constituyeron empresas constructoras de vivienda que se beneficiaron de este nuevo cambio en la forma de atender el problema habitacional de la clase mayoritaria que tenía mayor necesidad de un techo; los recursos de los fondos de ahorro para la vivienda se enfocaron principalmente en la construcción de conjuntos habitacionales de vivienda nueva, impulsando a nivel nacional el sector constructor, beneficiando a las empresas creadas por los grupos mencionados anteriormente. Respecto a ello Alicia Ziccardi menciona que “Los fondos de ahorro expresaban el poder económico y político de los sindicatos mexicanos, pero no menos importante era la presencia y los recursos

¹⁵ Autores como Claudia Puebla (2002) , Judith Villavicencio (1995) y Jorge Leal (2012) indican que en este periodo se crearon las primeras instituciones formales de vivienda y se hizo evidente el papel activo del Estado como promotor de vivienda, así mismo esta acción le permitió al gobierno del PRI limpiar su imagen política que se vió afectada después de los acontecimientos suscitados en la masacre de Tlatelolco en el año de 1968 bajo la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).

que manejaban desde allí las principales representaciones patronales y la burocracia técnico-política que controlaban las instituciones” (Ziccardi, 1993:298).

Bajo este esquema de fondos de ahorro, durante el sexenio presidencial de Echeverría (1970-1976) se construyeron 129,575¹⁶, de las cuales 101,448 pertenecieron al Infonavit, siendo éste el Instituto con mayores acciones de vivienda, seguido del Fovissste con 27,027 y por último el Fovimi-Issfam con 1,100. Así mismo, el Infonavit se posicionó como el fondo de vivienda que mayor producción habitacional generó y el que otorgó mayor número de créditos para la adquisición de vivienda de los trabajadores.

Posterior a la creación de los fondos de ahorro, en el año de 1973, se creó la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT), la cual se encargó de regular los asentamientos informales de vivienda que se establecieron en los terrenos cercanos a ciudades. Respecto a esto, Peter Ward (1989, citado en Leal, 2012), menciona que entre la década de los años 70 y 80 la necesidad de vivienda fue utilizada a favor de sectores políticos, ya que el gobierno permitía la ocupación ilegal de las tierras a cambio de apoyo político para el partido que ocupaba la presidencia; ante ello se denota la doble participación del Estado tanto en permitir la ocupación ilegal de tierras como en su regulación, papel que le permitió obtener un beneficio propio en nombre de la vivienda y de la necesidad de quienes tenían menos recursos económicos.

En el año de 1976 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, bajo ésta se creó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que tenía como objetivos principales racionalizar la distribución de la población y las actividades económicas en las zonas de mayor potencial del país, promover el desarrollo urbano integral, equilibrar los centros de población y propiciar condiciones favorables para las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano (DOF, 1978). La implementación del plan estuvo a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), quien de 1977 a

¹⁶ De acuerdo con información obtenida de la investigación de Alicia Ziccardi (1993) basada en datos de la SEDUE.

1882 se encargó de la planeación, uso, desarrollo, regulación del suelo urbano, la constitución de reservas territoriales y todo lo relacionado con el fomento y la producción de vivienda (ASF, 2013).

Una de las políticas establecidas en el PNDU era “ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada” (DOF, 1978). Bajo dicha política se creó el primer Programa Nacional de Vivienda (PNV) en el año de 1978, el cual estableció los objetivos, las metas y políticas que se orientaron a la regulación del presupuesto y la definición de la inversión pública en materia de vivienda; así mismo estableció los mecanismo para la coordinación entre el Gobierno Federal y los Estados y Municipios, así como el sector social y privado, para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos tanto en el PNDU como en el Programa Nacional de Vivienda.

Los principales objetivos del PNV eran: I. Propiciar condiciones favorables para que la población cuente con una vivienda adecuada, particularmente la de menores Ingresos; II. Coordinar las acciones e inversiones de la Administración Pública Federal en materia de vivienda así como, establecer bases de coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios y con los sectores social y privado; y III. Transformar a la vivienda en un factor de desarrollo social, económico y urbano. De acuerdo con éstos, la vivienda se concibe como una responsabilidad que no solo le compete al Estado, también al sector social y privado; además se posiciona como un elemento que coadyuva al desarrollo social y económico del país, así como al ordenamiento territorial y estructuración urbana (DOF, 1978). Los programas operativos del PNV se enfocaban al apoyo a la autoconstrucción, a la vivienda en cooperativa, en renta, rural y de emergencia; así como en la administración y mantenimiento de vivienda. Los programas normativos que regulaban dichos programas se enfocaron a las normas de vivienda; la sistematización de prototipos y a la normalización de componentes. Al respecto, Martha Steingart (1989) indica que las líneas de acción de dicho programa se dirigieron a: vivienda progresiva (básica,

multifamiliar y unifamiliar), mejoramiento de vivienda y vivienda terminada (multifamiliar y unifamiliar).

Una vez iniciada la década de los años 80, a nivel mundial el cambio de modelo económico era inminente; los países de Latinoamérica atravesaban un periodo de crisis debido al estancamiento económico suscitado a raíz del incremento de los precios del petróleo y a los intereses generados por la deuda externa que cada uno de ellos tenía con los organismos internacionales (BM y FMI). En el caso de México, en el año de 1982, los precios del petróleo tuvieron una caída drástica, lo que provocó la inflación de los precios, la salida del capital del país y el endeudamiento de éste debido a la incapacidad de pago de las deudas externas que tenía con los organismos internacionales (Paniagua, 1994). Para mitigar la crisis, el Estado optó por la nacionalización de la banca privada, así como la adquisición de un crédito externo bajo el cual México aceptaba y adoptaba la aplicación de medidas internacionales tanto del BM y el FMI, entre las que se encontraban: la reducción del gasto público, la apertura comercial, la austeridad en el gasto público, una prudente gestión monetaria, propiciar la estabilidad financiera, el control de la inflación y el pago de la deuda (Valverde, 1998). Frente a ello, autores de las Ciencias Políticas como Karla Valverde (1998), Andrea Revueltas (1993), Rubí Martínez y Ernesto Soto (2012), mencionan que este acontecimiento marcó el final del Estado Interventor para dar paso a un Estado Facilitador, quien se perfilaba para ser promotor y conductor de la economía del país, el cual respondía al nuevo modelo económico de orden neoliberal que se estaba estableciendo a nivel mundial.

En dicha década, en materia de vivienda suscitaron cambios importantes que permitieron consolidar el derecho de todo mexicano a una vivienda, así como la atención de los grupos de menores recursos que no podían ser atendidos por medio de los fondos de ahorro. Muestra de ello, en el año de 1981, México firmó la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se adhirió al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en ellos se enunciaba el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, lo que implicaba el acceso a una vivienda, en donde el Estado mexicano se comprometió a asegurar dicho derecho. En ese

mismo año, se creó el Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo), el cual dio atención a la población de escasos recursos y que no eran asalariados. Esta institución financiaba lotes y servicios, vivienda progresiva, mejoramiento de la vivienda, parque de materiales y la comercialización del suelo (Schteingart, 2015). Martha Schteingart (2015) indica que tanto las consecuencias de la crisis de 1982 como las medidas adoptadas para su mitigación repercutieron en el consumo de la población, así como la producción y distribución de la vivienda, ya que a causa de dicho evento los costos de los materiales para la construcción se elevaron y como consecuencia también el precio de la vivienda, así como el aumento de las tasas de interés de los créditos hipotecarios y con ello el salario mínimo solicitado para acceder a éstos, lo que imposibilitó más que la población de menores recursos accediera a una vivienda.

A pesar de los agravios económicos causados por la crisis, en el año de 1983 se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda digna y decorosa que tiene toda familia mexicana, quedando estipulado en el artículo 4º constitucional. Con esta acción México daba cumplimiento a los acuerdos internacionales firmados dos años atrás. Derivado de esto, el Estado promulgó en 1984 la Ley Federal de Vivienda, designando a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología¹⁷ (Sedue) como la encargada de llevar a cabo la política de desarrollo urbano y habitacional de México, entre sus atribuciones se encontraba “constituir el Sistema Nacional de Vivienda, definido como el conjunto integrado de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones encaminadas a la solución de los problemas habitacionales “ (Zepeda y Mohar, 1993:58, citado en Puebla, 2002:45). En dicha Ley se estableció la reducción de costos de la vivienda y sus insumos; impulsar los programas de producción y mejoramiento de vivienda; estructurar las acciones de vivienda como factor de ordenación de los centros de población; y estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social. Así mismo se definió que la vivienda de interés social era aquella cuyo valor, al término de su edificación, no excediera de la

¹⁷ Antes nombrada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general vigente, elevado al año (DOF, 1984).

Sumada a la Ley, se creó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (Pronaduvi), el cual se adscribió al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que estableció principalmente: afrontar la crisis; abatir la inflación; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; impulsar al sector social y alentar el sector privado; establecer cambios cualitativos que requiera el país en términos económicos, políticos y sociales (DOF, 1983). En apego a ello el Pronaduvi planteaba principalmente descentralizar la vida nacional de la capital del país, mejorar la calidad de vida, coadyuvar en el desarrollo, empleo y combate a la inflación que atravesaba el país. En concreto, el Pronaduvi buscó hacer frente a la crisis económica iniciada a partir del año 1982, a través de la reactivación económica, posicionando a la construcción de vivienda como uno de los pilares que coadyuvarían a dicha reactivación. Ante ello, el presidente en turno, Miguel de la Madrid Hurtado, estableció que la vivienda representaba una prioridad en su gobierno, ya que la posicionaba como factor de satisfacción social, generador de empleo e impulsor de la actividad económica (DOF, 1984), por lo que se estableció que la producción de vivienda debía incrementarse y debía generar opciones para las diferentes capacidades de ingreso, apoyar la autoconstrucción, impulsar la vivienda rural, promover la vivienda en arrendamiento, y se debían agilizar y simplificar los procesos de trámites llevados a cabo para la ejecución de proyectos y programas. Así mismo, el Pronaduvi hace mención que la solución del problema de vivienda no es exclusivo del Estado y hace corresponsables al sector social y privado, brindándoles participación y responsabilidad para hacer frente a los problemas de vivienda que atravesaba el país.

Dentro del diagnóstico del problema de vivienda, el Pronaduvi mencionaba algunas de las causas del problema habitacional, entre ellas los recursos limitados para atender los requerimientos de la población con menores ingresos; el salario de los trabajadores que los limita a adquirir una vivienda; la especulación comercial de la tierra destinada a la vivienda; el alza en los insumos para la construcción de

vivienda; la disminución de la actividad económica del país y el desempleo; la escasa inversión pública en vivienda para arrendamiento; y la complicación en los trámites y permisos para la construcción de vivienda. Derivado de ello, el programa buscó “replantear los sistemas de financiamiento, inversión, construcción y adquisición de los bienes inmuebles para uso habitacional” (DOF, 1984); para ello estableció tres objetivos generales en materia de vivienda: I.- Establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de la garantía constitucional que postula que todos los mexicanos cuenten con vivienda digna y decorosa; II. Estructurar acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructuración urbana propiciando la conservación y mejoramiento del medio ambiente; y III. Garantizar la atención de la demanda de vivienda de los habitantes del medio urbano y rural, bajo la promoción y rectoría del Estado con la participación de los sectores público, privado y social (DOF, 1984). Para alcanzar dichos objetivos, las estrategias propuestas se enfocaron a orientar los programas de vivienda para que contribuyeran en la reactivación económica y en la atención de los grupos sociales de escasos recursos; y al cambio estructural de los factores que intervienen en el desarrollo de vivienda.

Las metas establecidas en el Pronaduvi se enfocaron en: reorientar los sistemas de financiamiento para la construcción de vivienda de interés social; constituir reservas territoriales y establecer la oferta pública de tierra para vivienda de interés social, considerando de utilidad pública la adquisición de tierra para fines habitacionales; desarrollar los sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente considerando los espacios interiores y exteriores y los elementos funcionales de la vivienda y de sus servicios; y lograr una meta de más de 1.3 millones de acciones de vivienda y de alrededor de 2 billones de pesos a precios de 1984 (DOF, 1984). Respecto a este programa de vivienda, el Pronaduvi contradujo su discurso en sus acciones, ya que el tipo de producción que realmente apoyó fue la vivienda nueva terminada y no la de autoproducción como se indicaba en el programa (Puebla, 2002), dicho esquema de producción de vivienda se alineaba más a la contribución de la reactivación económica del país debido al modelo de negocio que implicaba al sector privado.

En materia habitacional, el sismo de 1985 marcó la pauta para que el Estado impulsara una Política Pública de carácter excepcional, ya que creó el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal, el cual tenía como meta principal reconstruir las viviendas de la población de menores recursos que no era atendida a través de los fondos de ahorro para la vivienda, por lo que se creó el organismo público Renovación Habitacional Popular encargado de gestionar los subsidios para la reconstrucción, así como definir los sistemas de crédito acordes a la capacidad de pago de los afectados. Para llevar a cabo el proceso de reconstrucción el Estado recurrió a un crédito financiero por parte del Banco Mundial, con dicho recurso se construyeron 56,000 viviendas nuevas¹⁸, en las cuales se emplearon prototipos de vivienda para agilizar el proceso de reconstrucción, sin embargo, en cuanto al diseño y a la superficie construida tenían deficiencias (Connolly, 2010). Respecto a los fondos de ahorro para la vivienda, éstos tuvieron que realizar cambios en materia de vivienda, ya que debido al incremento en los precios de los materiales de construcción, derivado de la crisis del 82, tuvieron que reducir los metros cuadrados de la vivienda, Infonavit los redujo a 55 m² mientras que Fovissste a 45 m² (Puebla, 2002).

Durante los primeros 17 años, a partir de la reforma constitucional del Artículo 123, el Estado estableció una política pública de vivienda a favor del sector que presentaba mayor necesidad de un techo; sin embargo, y haciendo énfasis en los fondos de ahorro para la vivienda, esta estrategia también fue pensada para beneficiar la economía del país y de un grupo reducido de actores que estaban involucrados en el ámbito de la construcción, la política y los sindicatos de trabajadores; aún con ello, el Estado desempeñó un papel con mayor protagonismo, ya que se encargó del desarrollo y la toma de decisión de cada uno de los conjuntos habitacionales que se desarrollaron en dicho periodo. Como se mostró, la presencia de la crisis financiera incrementó el problema del acceso a la vivienda, ya que provocó la alza en los materiales de construcción, incrementó el salario mínimo

¹⁸ Cifra obtenida de la investigación de García, B. (2010). "Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales" en *Cuadernos de vivienda y urbanismo* Vol. 3, No. 5, Año. 2010, pp. 34-49.

requerido para el acceso a los créditos financieros de vivienda¹⁹, y evidentemente la inflación repercutió en la economía de la población mexicana. Gracias a los prestamos solicitados por el Estado para hacer frente a la crisis, el país adoptó medidas internacionales enfocadas hacia un nuevo modelo económico, las cuales impactaron en el sector vivienda. Muestra de ello es que en el año de 1987, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) estableció “La Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000” (EMV-2000), la cual fue dirigida para los países de América Latina con la finalidad de que hicieran frente a la crisis económicas que imperaba en ellos y para que mejoraran su economía. Dicha estrategia provocó cambios importantes en la política pública de vivienda en México, cambiando la participación del Estado, ya que pasó de ser un actor interventor a uno facilitador de vivienda.

Transición del Estado interventor al Estado facilitador (1970-1987)



Fuente:Elaboración propia con base en bibliografía especializada. Año de elaboración 2022.

¹⁹ Para mayor detalle consultar Schteingart, M. (2015). Desarrollo urbano ambiental, políticas sociales y vivienda. Treinta y cinco años de investigación. México. Colegio de México AC.

2.3 Consolidación del Estado facilitador (Periodo 1988 - 2000)

A partir del año 1988, México implementó la EMV-2000, la cual estableció como objetivo principal “facilitar vivienda adecuada a todos para el año 2000” y alentar a los gobiernos a que adoptaran políticas que facilitaran el funcionamiento de los mercados inmobiliarios (Banco Mundial, 1988). La estrategia encabezada por el Banco Mundial, fue dirigida principalmente hacia los países a los que les había otorgado algún préstamo, y se les recomendaba que los gobiernos dejaran a un lado su función como productores de vivienda y que asumieran el papel de facilitadores para administrar el sector vivienda como sector económico importante (Banco Mundial, 1994), ya que con la postura del Estado Interventor, era económicamente insostenible²⁰ que los Estados fueran proveedores de vivienda económica y subsidiada para los grupos desfavorecidos, por lo que asumió como importante que la vivienda dejara de ser una carga social para los presupuestos oficiales y que ésta debía convertirse en un impulsor del desarrollo económico, además estableció que los Estados no podían resolver por si solos el problema de vivienda, por lo que necesitaban apoyarse del sector privado, de organismos no gubernamentales y de la comunidad misma, quienes estarían regidos por nuevas reglas, las cuales se traducirían en nuevas políticas de vivienda que facilitarían el funcionamiento de los mercados inmobiliarios; con ello se lograría administrar el sector de la vivienda como sector económico importante y dar solución a los problemas habitacionales.

La EMV-2000 estableció siete instrumentos operacionales, los cuales se enfocaron a: 1) Desarrollo de los derechos de propiedad; 2) Desarrollo del financiamiento hipotecario; 3) Racionalización de los subsidios; 4) Suministro de infraestructura para la urbanización de terrenos residenciales; 5) Reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas; 6) Organización de la industria de la construcción; y 7) Desarrollo del marco institucional necesario para administrar el sector de vivienda. Bajo este escenario el Gobierno de México, bajo la

²⁰ De acuerdo con Rosalia López (1994:114) “...los excesos mismos del intervencionismo estatal provocaron desórdenes financieros y con ellos procesos inflacionarios de magnitudes extraordinarias con efectos negativos en los salarios, revirtiendo así la función interventora del Estado...”

presidencia de Carlos Salinas de Gortari, dejó de hacerse cargo de la producción de vivienda para ceder a las empresas privadas la responsabilidad de cubrir esta necesidad a través de la producción habitacional, apegándose a la estrategia del Banco Mundial que “reconoce la importante contribución del sector privado tanto estructurado como no estructurado a la vivienda, y tiene por objetivo específico permitir que el sector privado satisfaga las necesidades de vivienda más eficazmente en el futuro” (Banco Mundial, 1994). Respecto a la EMV-2000 René Coulomb (2010) menciona que la estrategia implementada por el Banco Mundial tuvo como finalidad garantizar los pagos de las deudas existentes que los países latinoamericanos habían adquirido con este organismo.

La EMV-2000 respondía a los ideales del nuevo modelo económico neoliberal, el cual se erigió de manera formal en el año de 1989 a través del Consenso de Washington²¹, en donde se estableció para los países de América Latina un modelo económico de mercado abierto al exterior, con lo que se integraban al mercado mundial y facilitó el comercio internacional; redujo la participación del Estado y aumentó la del sector privado, “el Estado es regulador y promotor de la economía, es decir, garante de la competencia entre particulares” (Valverde, 1998:153). La apertura del mercado mexicano se concretó a finales del año de 1993, cuando México firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, con este acuerdo el país se posicionó como socio comercial, lo que le dio apertura comercial y se estableció como plataforma de exportación a los mercados mundiales; con dicho acontecimiento el país concretó la adopción del nuevo modelo económico.

Establecido el neoliberalismo, y con los lineamientos definidos por los organismos internacionales en la EMV-2000, en donde la vivienda se posicionaba como uno de los pilares del desarrollo económico del país, el Gobierno Mexicano comenzó a realizar cambios en la política pública de vivienda, de tal forma que se alineó completamente al modelo económico de orden mundial y a los siete instrumentos operacionales propuestos por el Banco Mundial. Así mismo, se

²¹ Para conocer más a detalle sobre el Consenso de Washington de recomienda consultar Martínez, R. y E. Reyes. (2012). “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina” en *Política y cultura*, Primavera 2012, No.37, pp.35-64.

realizaron cambios en el ámbito económico y en materia constitucional que facilitaron la ejecución de dichas estrategias. Muestra de ello, es que en el año de 1989 se liberó la banca privada del encaje legal²², en 1992 se reformó el Artículo 27° constitucional, con lo que era posible privatizar el ejido y las tierras comunales, derivado de esto los ejidatarios podían vender sus terrenos a empresas inmobiliarias, quienes posteriormente los usarían para el desarrollo de conjuntos habitacionales de vivienda de interés social (Merchand, 2016).

Alineado al nuevo modelo económico, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 89-94) estableció como estrategia principal “Modernizar a México”, en donde se estableció la recuperación económica del país; que éste contará con un aparato productivo más competitivo en el exterior; promover la inversión extranjera; reducir el gasto público y elevar el nivel de vida de los mexicanos. Respecto a éste último, en el ámbito de la vivienda se posicionaron como objetivos: I. Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa; II. Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y III. Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo (DOF, 1983).

Bajo los objetivos de vivienda establecidos en el PND 89-94, se creó el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 (PNV 90-94), el cual atendía los preceptos indicados en el Plan de Desarrollo y los lineamientos de la EMV-2000, impuestos por el Banco Mundial. En él se establece la atención prioritaria a los grupos de menores ingresos; se enuncian como causas principales del problema habitacional: el incremento de la población, la migración hacia las grandes ciudades, el insuficiente ingreso familiar para adquirir una vivienda, la restringida participación de los particulares en el campo de la vivienda, y los procesos administrativos que alargan los tiempos de construcción de vivienda. Así mismo, se menciona que la solución del problema habitacional compete a todos, por lo que se establece “crear nuevas y

²² El Banco de México establecía el encaje legal como la proporción de pasivos de la banca que deben ser depositados en el banco central y que no pueden ser utilizados, siendo recursos que quedan como reserva.

mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores social y privado” (DOF, 90).

Los objetivos establecidos en el PNV son los mismos mencionados en el PND 89-94, únicamente se adicionó el objetivo relativo a la mejora de las condiciones para que se edifiquen nuevas viviendas para abatir el déficit habitacional. Las estrategias se enfocaron principalmente hacia descentralizar la actividad habitacional del país; la búsqueda de nuevos esquemas de financiamiento y la recuperación de créditos otorgados; la simplificación de los trámites administrativos para agilizar el otorgamiento de créditos y la construcción de vivienda; la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano y regularización de la tenencia de la tierra; y la reducción y eliminación gradual de los subsidios (DOF, 90).

Entre los actores que llevaron a cabo la estrategia del PNV 90-94, destacan los Fondos de Ahorro para la Vivienda, a los cuales se les indicó otorgar mayor número de créditos para la adquisición de vivienda construida por terceros, es decir por las empresas privadas. Para impulsar el número de créditos otorgados, los Fondos de Ahorro introdujeron el programa de cofinanciamiento, sistema que contempló que el beneficiario aportara inicialmente el 10% del valor total de la vivienda como enganche, mientras que la entidad financiera y los fondos de ahorro para la vivienda aportan el porcentaje restante; con este modelo el derechohabiente adquiere dos deudas con entidades financieras diferentes y se ve obligado a contar con un ahorro previo para garantizar la adquisición de la vivienda terminada, garantizando así el desarrollo del financiamiento hipotecario. El Fovissste aumentó a 30 años el plazo de amortización de las deudas hipotecarias; así mismo dejó de brindar mantenimiento a los conjuntos habitacionales que fueron construidos por éste en las décadas del Estado Benefactor, dejando dicha responsabilidad en manos de sus propietarios; además el Fovissste ejerció la venta de estas viviendas a las personas que los habitaban; incentivando el derecho a la propiedad establecido por la EMV-2000. Por su parte, el Infonavit impulsó la participación de promotores de vivienda privados, para ello redujo de sus líneas de crédito el financiamiento otorgado para el desarrollo

conjuntos habitacionales, además adoptó una nueva forma de otorgamiento de créditos para los derechohabientes, en las que se les exigía un puntaje mínimo para acceder al crédito hipotecario (Puebla, 2006) y se ponderaba el salario del trabajador para definir el monto de crédito asignado; con ello garantizaba la estabilidad económica de los acreditados y con ello el retorno del crédito otorgado.

Otros actores de índole mayor, responsables de ejecutar dicha estrategia fueron los del orden Gubernamental. En 1992, la Sedue se convirtió en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), encargada de coordinar a todos los organismos de vivienda, de ésta se desprendía la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles, encargada de la política y fomento a la vivienda, financiamiento, normas y tecnología para la vivienda. En ese mismo año la Sedesol, junto con las siguientes Secretarías: de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), de Salud (SSA), de la Reforma Agraria (SRA), el Departamento del Distrito Federal (DDF), y con los organismos financieros de vivienda (Infonavit, Fovissste, Fonhapo, Fovi, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el Issfam) llevaron a cabo el Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la vivienda; en el cual se estableció el Programa de Coordinación Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (PFDV), a partir del cual se establecía un plan de acción para alcanzar las metas establecidas en materia de vivienda tanto en el PND 89-94 como en el PNV 90-94; ya que las acciones llevadas a cabo hasta ese momento no eran suficientes para atender las necesidades de vivienda, por ello se estableció una coordinación entre instituciones que ayudaría al cumplimiento de las metas de los instrumentos citados anteriormente, particularmente a las establecidas en materia de vivienda de interés social y popular.

Con el PFDV se reforzó la descentralización de decisiones en materia habitacional, la simplificación en trámites de construcción, la reducción en costos y tiempos en la edificación de vivienda, y la autonomía de los gobiernos estatales para expedir permisos y licencias para la construcción habitacional; se hicieron más eficientes los procesos administrativos y constructivos en materia de vivienda; se

simplificaron los procesos relacionados con la construcción, financiamiento y adquisición de vivienda; se impulsó el desarrollo del mercado de vivienda, principalmente el de vivienda nueva, redujo el costo y agilizaron los trámites de titulación de la vivienda de interés social y popular²³. Si bien, dichas acciones ya se habían establecido en el PND 89-94 y en el PNV 90-94, el PFDV las reforzó para asegurar que se llevaran a cabo; así mismo, en él se estableció el valor de vivienda de interés social, el cual no debía exceder el resultado de multiplicar por 15 el salario mínimo general anual vigente; y en el caso de la vivienda popular el costo no debía exceder 25 veces el salario mínimo anual vigente.

Con dichas acciones, fue evidente que las acciones mencionadas muestran un fuerte apego a la EMV-2000, sobre todo a los instrumentos operacionales cinco (Reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas) y siete (Desarrollo del marco institucional necesario para administrar el sector de vivienda), con ello la política pública de vivienda se alineaba hacia lo solicitado por los organismos internacionales.

En el año de 1993 la Ley General de Asentamientos Humanos también fue un instrumento importante en la implementación de la EMV-2000, ya que dejó en manos de las autoridades municipales la formulación, aprobación y administración de los programas y planes municipales de desarrollo urbano, la expedición de licencias de construcción, uso de suelo, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios; la regulación, control y vigilancia de las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; y la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica (DOF,1993).

Para atender a la población más desfavorecida se creó en 1989 el Programa Nacional Solidaridad (Pronasol), quien atendió a la población en condiciones de pobreza extrema, ya que derivado de la crisis enfrentada previamente, el número de personas en situación de pobreza se incrementó. Claudia Puebla (2002) indica que este programa fue creado para dar legitimidad al Estado después de la polémica

²³ Diario Oficial de la Federación DOF (1992) *"Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda"*

victoria del presidente Salinas en las elecciones previas, por lo que el PRI utilizó al Pronasol con fines partidistas. El programa se dirigió hacia las zonas marginadas urbanas y rurales, en donde se fomentaba la autoconstrucción con la participación de colonos y campesinos durante todo el proceso de la obra, tanto el Estado como los beneficiarios compartían la responsabilidad en el desarrollo de las viviendas, ya que el primero proporcionaba el recurso y el segundo la mano de obra y materiales. En cuanto al Fonhapo, éste eliminó gradualmente los financiamientos para la compra de tierra, los cuales en 1994 desaparecieron, en cuanto a los subsidios éstos se limitaron a aquellos beneficiarios que contaban con tierras, finalmente fueron eliminados en el año de 1994, esta acción respondió al abandono paulatino de los subsidios sugerido en la EMV-2000.

El Programa Financiero de Vivienda (Fovi), que atendía a la población de ingresos medios, también presentó cambios. Debido a la eliminación del encaje de la Banca, que era su fuente principal de recursos, el Fovi empleó el sistema de subastas para otorgar los créditos de vivienda a los promotores y desarrolladores de conjuntos habitacionales, por lo que quienes ofertaban más porcentaje de ganancia destinado para el Fovi eran los acreedores de los créditos puente²⁴ para el financiamiento de los conjuntos habitacionales; las personas beneficiarias de este tipo de desarrollos habitacionales eran aquellas que tenían ingresos mensuales de hasta 15 veces el salario mínimo del Distrito Federal (Puebla, 2002). Durante el periodo de Salinas se impulsaron todos los instrumentos necesarios para dar cumplimiento a la EMV-2000.

En diciembre de 1994, a unos días de haber iniciado el periodo presidencial de Ernesto Zedillo, ocurrió una devaluación del peso, la cual trajo una gran crisis que provocó el decrecimiento del 6% de la economía, el aumento del desempleo, el rezago de los salarios y el aumento de las tasas de interés (Escalante, 2008). Esta nueva crisis afectó las deudas hipotecarias, ya que se incrementaron de manera

²⁴ De acuerdo con Claudia Puebla (2002) los créditos puente son los recursos económicos otorgados al desarrollador de vivienda, quien construye la obra y paga a la banca los intereses generados, y al Fovi le otorga el porcentaje ofertado en las subastas de créditos de vivienda. La tasa de interés eran las fijadas por el Banco Mundial.

considerable hasta llegar a niveles que resultaban impagables, por lo que en el año de 1995, se ejecutaron instrumentos en apoyo a las personas afectadas, con los cuales se evitaba que perdieran su vivienda. Así mismo, se redujeron las ventas de las viviendas lo que trajo consigo la descapitalización del mercado habitacional.

Una vez iniciado el sexenio presidencial de Zedillo, se estableció el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual tenía como objetivos principales fortalecer la capacidad del Estado; crear vínculos hacia el exterior del país; impulsar el crecimiento económico; propiciar el desarrollo social; y fomentar la descentralización. En torno a la vivienda específica que el papel del Estado se debía orientar hacia la promoción, financiamiento, comercialización y titularidad de la vivienda; los esfuerzos del Estado se enfocarían hacia aquellos que tuvieran mayores carencias para que pudieran disfrutar de una vivienda digna; el sector privado y social jugarían un papel importante en la ampliación de la oferta de vivienda; se establecía como punto importante la simplificación los procesos administrativos; el incremento de el suelo apto para la vivienda; el mejoramiento y ampliación de esquemas de financiamiento, principalmente para aumentar el financiamiento de la vivienda de interés social; y el impulso de los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural (DOF, 1995).

Bajo los parámetros mencionados anteriormente, el Programa de Vivienda 1995-2000 estableció ampliar las oportunidades de acceso a la vivienda, siendo la población objetivo los sectores más desprotegidos, en donde el Estado se posicionaba como el impulsor de los sectores privados y sociales para que éstos desarrollaran vivienda. El acreditado era quien accedía a las ofertas propuestas por el sector privado, entre la oferta existente podía elegir aquella que le ofreciera la mejor opción respecto a la ubicación, calidad y precio; además el Programa indicaba que este esquema alentaba a la vivienda en su papel de motor de la economía. Bajo dicho esquema, los objetivos del Programa fueron los siguientes: I. Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado en apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; II.Promover las condiciones para que las familias rurales y

urbanas, en especial las que tienen mayores carencias, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia; y III. Fortalecer el papel de la vivienda como un factor fundamental para respaldar un desarrollo económico duradero, dentro de un orden urbano integrado al entorno ecológico y como uno de los índices fundamentales de bienestar familiar (DOF, 1995); además, hizo hincapié en el fortalecimiento de los organismos promotores de vivienda para que tuvieran una mayor cobertura hacia los solicitantes asalariados y no asalariados; que apoyaran en la descentralización de la actividad habitacional y se convirtieran en entidades financieras sin perder su vocación social; y que orientaran la oferta de vivienda hacia la demanda de los solicitantes de acuerdo con sus ingresos, composición familiar y lugar de trabajo. En cuanto al financiamiento, estableció la mejora y ampliación de los esquemas de financiamiento de vivienda para hacerlos accesibles a un mayor número de personas para que adquirieran vivienda, especialmente de interés social y popular, así mismo se estableció garantizar la recuperación de los créditos hipotecarios otorgados. En términos de suelo para la vivienda se buscó incrementar la oferta para destinarlos a proyectos de interés social y popular; en términos del marco normativo y requerimientos administrativos para la construcción, financiamiento, adquisición y titulación de vivienda se estableció simplificarlos, ya que se mencionaba que eran excesivos y que se requería aminorar los tiempos de respuesta. Todas las acciones mencionadas anteriormente se orientaron en facilitar el desarrollo de la vivienda, así como impulsar la economía del país a partir de la producción de ésta.

En cuanto al tema del ahorro para la vivienda, tanto el PND 1995-2000 como el Programa de Vivienda 1995-2000, hicieron hincapié en que se debía estimular la inversión y ahorro para la vivienda, por lo que proponía que éste generara rendimientos a través de las cuentas individualizadas. Es por ello que en el año de 1996, se estableció la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; en la cual se estableció la apertura, administración y operación de las cuentas individuales de los trabajadores, en ellas se depositaron los ingresos por concepto del seguro social, ahorro para la vivienda y aportaciones voluntarias, con la finalidad de que generaran rendimientos a favor del trabajador. Bajo dicho sistema el Programa de Vivienda le

encomendó al Infonavit y Fovissste impulsar programas que estimularan el ahorro voluntario para la adquisición de vivienda.

En el Programa de Vivienda 1995-2000, al Infonavit se le designó la responsabilidad de dirigir la oferta de vivienda con la capacidad de pago de sus derechohabientes, por lo que tenía que crear nuevos esquemas de financiamiento que fueran novedosos (DOF, 1995). Ante ello los recursos del Infonavit fueron los más significativos para el otorgamiento de créditos para la vivienda, con ello se consolidaron las empresas desarrolladoras de vivienda, en quienes recayó la responsabilidad de la ubicación y construcción de conjuntos habitacionales, los cuales comenzaron a ubicarse al norte de la ciudad, más alejados de las zonas centrales, con menos espacios abiertos, áreas verdes, equipamiento urbano e infraestructura, con el cumplimiento de los criterios mínimos requeridos por la normatividad vigente; ésto con la finalidad de generar mayores ganancias a través de una gran cantidad de viviendas con el mínimo de área construida (Villavicencio y Durán, 1995; ASF, 2013), además de acatar el precepto de descentralizar el desarrollo habitacional. Aunado a ello, en 1999 se reformó el Art. 115 constitucional, en donde se estipuló que las autoridades municipales adquirirían la facultad para gestionar y autorizar los aspectos relacionados con el desarrollo urbano, entre ellas: Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; Participar en la formulación de los planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; y otorgar licencias y permisos para construcciones, entre otras (Art. 115 constitucional, Fracción V). Dicha reforma permitió que los procesos administrativos ligados a los procesos de construcción de vivienda se facilitaran, ya que cada municipio se encargaría de su gestión bajo sus propias reglas, acción que se alinea a la EMV-2000 y a la postura de un Estado que había dejado de lado su rol de interventor para ser un ente facilitador del desarrollo de vivienda.

Durante el periodo de la consolidación del Estado Facilitador (1988-2000) se hizo muy evidente el cambio de la postura del Estado, quien a través de los organismos de vivienda, se convirtió en un ente financiero que se apegó a las recomendaciones del Banco Mundial y sobrepuso el carácter económico de la vivienda, convirtiéndola en una mercancía que impulsó el desarrollo económico de las empresas privadas dedicadas a la construcción de vivienda y con ello la recuperación económica del país. Fue muy característica la reducción de los subsidios federales, el predominio de la oferta de vivienda nueva terminada, las facilidades que se le otorgó al sector constructor para el desarrollo de conjuntos habitacionales y el incremento en los requisitos solicitados para los beneficiarios que deseaban adquirir una vivienda. Todo ello se alineaba a la estrategia de carácter mundial, que más allá de buscar el beneficio de las familias en cumplimiento del artículo 4º constitucional buscó garantizar el retorno del dinero prestado a países en vía de desarrollo como México. A pesar de las acciones llevadas a cabo, para el año 2000 el déficit habitacional de vivienda era de 12,940,069 unidades²⁵.

Un factor importante que determinó un cambio en el gobierno del país, y con ello en la producción de vivienda, fue la victoria del Partido Acción Nacional en las elecciones presidenciales llevadas a cabo a mediados del año 2000; con la entrada del nuevo régimen político se daba fin a 71 años de gobierno por parte del Partido Revolucionario Institucional, por lo que el nuevo gobierno proyectaba expectativas que miraban hacia un cambio profundo en la nación.

²⁵ Dato según la Auditoría Superior de la Federación (20139, en *Política Pública de Vivienda. Cámara de Diputados. Disponible en: <https://studylib.es/doc/7523490/pol%C3%ADtica-p%C3%ABlica-de-vivienda---auditor%C3%ADa-superior-de-la-f..>*

Consolidación del Estado facilitador (1988-2000)



Fuente:Elaboración propia con base en bibliografía especializada. Año de elaboración 2022.

2.4 Estado impulsor del boom inmobiliario de vivienda de interés social (Periodo 2001 - 2012)

Bajo el modelo económico neoliberal ya consolidado a nivel nacional y mundial, y como el eje rector de todo modelo de negocio, la política de vivienda continuó respondiendo a sus lineamientos, llegando a límites que nunca antes se habían logrado en dicha materia. Gran responsabilidad de ello fue la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia del país bajo el mando de Vicente Fox Quesada (2000-2006), ésto implicó un cambio a nivel político y con ello una nueva forma de gobierno que impactó en el sector vivienda.

Bajo dicho sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 2001-2006) planteaba principalmente abatir la pobreza, lograr mayor igualdad social, y crear una economía más competitiva e incluyente. Respecto a la vivienda, el PND 2001-2006 estableció que la vivienda digna para todos los mexicanos era una de las prioridades del Estado, por lo que sus acciones se enfocarían a la promoción de políticas públicas, programas de vivienda y de desarrollo urbano; a la consolidación del mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo; a

instrumentar lineamientos en los que estuvieran involucrados las autoridades de los estados y municipios con las organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas, para la vinculación de proyectos de vivienda que fueran atractivos a la inversión pública y privada; aumentar los esfuerzos para el otorgamiento de créditos a través del financiamiento del sector tanto público como privado, y la creación de una entidad financiera que promoviera, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de vivienda de interés social. Finalmente se estableció que para lograr las acciones establecidas en materia de vivienda, era necesario “la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos” (DOF, 2001).

Frente a las acciones establecidas en el PND 2001-2006, se creó el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (PSV 01-06), el cual estableció la producción de vivienda desde dos perspectivas: la social y la económica. En la perspectiva social constituyó a la vivienda como “el lugar donde se satisfacen las necesidades básicas del desarrollo integral de la familia”; en la perspectiva económica la producción de vivienda se consideró como el motor del desarrollo económico del país, por lo que el Programa incitó a funcionarios, promotores, constructores, instituciones financieras y organismos gubernamentales a comprometerse a trabajar de manera conjunta y coordinada para contribuir en posicionar al sector vivienda como un detonante de desarrollo económico (DOF, 2001).

La población objetivo de dicho programa fue aquella que ganaba menores ingresos y tenía mayor necesidad de vivienda, es decir, la población con ingresos menores a 5 VSM; a ella se le crearon esquemas de financiamiento que les permitió acceder a créditos hipotecarios y subsidios federales, los cuales junto con el ahorro previo les facilitaron el acceso a la adquisición de vivienda nueva. Referente al ahorro previo, el Programa hizo énfasis en fomentar entre la población el ahorro por cuenta propia para el enganche de la compra de una vivienda, el cual se estableció como

requisito obligatorio para el acceso al financiamiento federal y para los créditos hipotecarios.

Ante el rezago habitacional que se estipulaba en el año 2000, el PSV 01-06 estableció como meta alcanzar la construcción de producción de 750 mil viviendas construidas anualmente; dicha producción se enfocó en la población objetivo, y se estableció que la vivienda considerada como básica²⁶, social²⁷ y económica²⁸, eran los productos más adecuados para satisfacer la necesidad de vivienda de dicho sector, particularmente la vivienda básica, ya que era la destinaba a las personas que percibían menos de tres salarios mínimos, y de acuerdo con el PSV 01-06 la demanda anual de vivienda requería 72.5% de viviendas de este tipo. Además se consideró necesaria la implementación de políticas y programas de vivienda de bajo costo, las cuales impulsaron la producción habitacional de la vivienda mencionada anteriormente.

Para lograr la meta anual de vivienda establecida, el PSV 01-06 decretó como misión para el sector vivienda “Crear las condiciones necesarias para garantizar a la población el acceso a una vivienda, a través de promover un mayor flujo de recursos hacia la producción y financiamiento de vivienda” así como “impulsar una mayor y mejor coordinación institucional, y consolidar la integración del mercado habitacional” (DOF, 2001), además se estableció que la desregulación de la construcción de vivienda permitiría una mayor producción, un crecimiento urbano ordenado y mejora en las condiciones de vivienda de los sectores más necesitados de la población. La misión mencionada requería del esfuerzo de todo el sector vivienda, por lo que en primera instancia se estableció consolidar el papel del Estado como promotor de vivienda; se fortaleció la coordinación de los organismos públicos, el sector social y el privado; se simplificaron los trámites administrativos involucrados

²⁶ Según el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 la vivienda básica es aquella que tiene hasta 30 m², generalmente es de carácter progresivo y no requiere de ningún trámite para obtener la licencia de construcción.

²⁷ Tipología de vivienda construida, definida por el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 como aquella que cuenta con una superficie de construcción de entre 31 a 45 metros cuadrados.

²⁸ ²⁸ Tipología de vivienda construida, definida por el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 como aquella que cuenta con una superficie de construcción de entre 46 a 55 metros cuadrados.

en la construcción de vivienda; y se redujeron los costos involucrados en el proceso de construcción y titulación de la vivienda.

Las acciones mencionadas anteriormente forman parte de las seis estrategias establecidas por el PSV 01-06, las cuales se enlistan a continuación: 1. Articulación Institucional y Fortalecimiento del Sector Vivienda; 2. Crecimiento y Consolidación del Financiamiento Público y Privado para la Vivienda; 3. Apoyo Social a la Población más Necesitada para la Adquisición de Vivienda, el Mejoramiento Habitacional Rural y Urbano, y la Consolidación Jurídica de su Patrimonio; 4. Desgravación, Desregulación Habitacional y su Marco Normativo; 5. Abasto de Suelo con Aptitud Habitacional y Desarrollo de Infraestructura y Servicios para Vivienda; y 6. Desarrollo Tecnológico, Abasto Competitivo de Insumos, Normalización y Certificación Habitacional para el Crecimiento de la Producción (DOF, 2001).

Para llevar a cabo las estrategias establecidas, se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), quien fue la institución responsable de diseñar, coordinar, promover e implementar las políticas y programas del Gobierno Federal, así como coordinar a los agentes, instituciones y entidades participantes del sector vivienda; el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), que era un órgano de consulta y asesoría del ejecutivo Federal en materia de vivienda, integrado por diversos actores del sector vivienda, quienes eran los encargados de intercambiar opiniones para definir acciones encaminadas a: el abasto de suelo, servicios básicos y de infraestructura para la construcción de vivienda; agilizar los procesos administrativos involucrados en la construcción de vivienda; y desarrollo de esquemas de financiamiento para facilitar la obtención de créditos a más familias. Así mismo, el Fovi se convirtió en la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), a quien se le encomendó la construcción y adquisición de viviendas de interés social y vivienda media (Mellado, 2015 y DOF, 2001).

Durante este sexenio presidencial, el Estado dio continuidad a las acciones implementadas en sexenios pasados que habían atendido las recomendaciones establecidas por el Banco Mundial a través de EMV-2000; por lo que la construcción de vivienda continuó estando a cargo de las empresas desarrolladoras privadas, las

cuales se enfocaron a construir vivienda en cantidades masivas para llegar a la meta establecida por el PSV 01-06, siendo la vivienda unifamiliar de bajo costo la más construida. Los Fondos de Ahorro trabajaron de la mano con las empresas privadas, ya que éstas construían vivienda de acuerdo a la demanda y estrato económico de los trabajadores del sector formal; así los Fondos de Ahorro promovían entre sus derechohabientes dicha oferta de vivienda que se acoplaba al crédito hipotecario al que éstos eran candidatos de adquirir. Tanto el Infonavit como el Fovissste desarrollaron un papel importante para alcanzar las metas cuantitativas establecidas por el Estado, ya que a cada uno de ellos se les asignaron metas traducidas en créditos otorgados, en donde el Infonavit debía otorgar 375,000 créditos; y el Fovissste 62,000; además debían facilitar el acceso al crédito a la vivienda, sobre todo a aquellos que percibían menos de 2.5 salarios mínimos (DOF,2001).

Con el ritmo acelerado de producción de vivienda que llevaban a cabo las empresas desarrolladoras, en el año 2004 se produjo una sobreoferta de vivienda que tenía como objetivo estimular el mercado; según datos de Maya y Cervantes (2004) ésta fue de 70 mil viviendas nuevas, las cuales se concentraron principalmente en los estados del norte del país y en el Estado de México. Es importante señalar que en años previos, el Estado otorgó a las empresas privadas la responsabilidad de construir viviendas, les brindó las facilidades necesarias para ello, además no se involucró en ningún aspecto relacionado con la ubicación ni el diseño de éstas, por lo que los desarrolladores construían en sus reservas territoriales, las cuales se encontraban alejadas de las principales fuentes de empleo y de los centros de las ciudades, propiciando la expansión de las ciudades hacia puntos donde el acceso es complicado; además estas reservas no contaban con la infraestructura ni con los servicios necesarios para solventar las nuevas demandas requeridas por los nuevos conjuntos habitacionales. El suelo donde se ubicaron estos conjuntos era barato, ya que los desarrolladores lo adquirieron en calidad de uso agrícola, el cual cambiaría a uso habitacional gracias al apoyo y las facilidades que el Estado les brindaba. En cuanto a las características del diseño de la vivienda los desarrolladores comenzaron a construir casas con las dimensiones mínimas requeridas, llegando a construir viviendas de entre 30 a 45 m² (Mellado, 2015), privilegiando así la cantidad

de viviendas construidas sobre la calidad, ya que a mayor número de viviendas mayores ganancias monetarias.

Antes de finalizar el periodo presidencial de Vicente Fox, en junio de 2006 se publicó una nueva Ley de Vivienda, la cual derogaba a la de 1984. En esta nueva Ley se creaba la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), que sustituiría a la Conafovi, como organismo descentralizado encargado de “Formular, ejecutar conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y el programa nacional en la materia, así como proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes, de conformidad con los objetivos y prioridades que marque el Plan Nacional de Desarrollo” (DOF, 2006); también se crearon el Sistema Nacional de Vivienda, encargado de “Coordinar y concertar las acciones para cumplir los objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de vivienda; dar integralidad y coherencia a las acciones, instrumentos, procesos y apoyos orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda, particularmente de la población en situación de pobreza” (DOF, 2006); el Consejo Nacional de Vivienda con el objetivo de “proponer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda”; y la Comisión Intersecretarial de Vivienda, encargada de garantizar que la ejecución de los programas y el fomento de las acciones de vivienda, se realizara de manera coordinada a fin de dar cumplimiento a la Política Nacional de Vivienda (DOF, 2006). Todos estos nuevos actores fueron los encargados de garantizar que la política pública de vivienda se llevará a cabo de manera satisfactoria; así mismo, se buscaba dar seguimiento a la estrategia del Estado en materia de vivienda y generar modificaciones o nuevos instrumentos que favorecieran el acceso al financiamiento a la población con menores ingresos. Otras de las aportaciones relevantes de la nueva Ley fue que la definición del concepto de vivienda digna y decorosa que se enuncia en el artículo cuarto constitucional, quedando definida de la siguiente manera:

ARTÍCULO 2.- Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos

humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. (DOF, 2006)

Con esta definición los constructores de vivienda se debían acotar a construir casas que proporcionaran los elementos mencionados en la Ley junto con lo estipulado en el Código de Edificación de Vivienda²⁹ (CEV), el cual fue creado en el año 2007 con el objetivo de homologar y establecer estándares a nivel nacional que facilitaran establecer y medir la calidad y seguridad de las construcciones, así como crear un permanente sistema de actualización y funcionamiento, que permitiera garantizar la correcta aplicación y vigilancia de su cumplimiento (CEV, 2007); por lo que después de más de 230 mil créditos otorgados, con dichos instrumentos, se estableció regular y vigilar la calidad de las viviendas (Mellado, 2015). Además de definir las características de la vivienda digna y decorosa, la Ley también reconoció dentro de la política pública a la producción social de vivienda, lo que permitió abrir camino a la creación de nuevos programas que apoyaran desde el ámbito Federal este tipo de producción de vivienda, la cual se maneja y funciona de manera diferente respecto a la vivienda de interés social construida en serie por las grandes empresas desarrolladoras de vivienda, las cuales contaban con un gran apoyo y respaldo por parte del gobierno Federal, ya que estimulaba el mercado inmobiliario y con ello la economía del país.

Una vez concluido el periodo presidencial de Vicente Fox, se habían otorgado 3.1 millones financiamientos para la adquisición y mejoramiento de vivienda, en donde el 60% de éstos pertenecían a la construcción de vivienda nueva terminada (PUEC, 2012). De acuerdo con palabras de Vicente Fox, su gobierno había establecido

²⁹ El Código de Edificación de Vivienda definió recomendaciones y características mínimas que debían considerar los conjuntos habitacionales, además clasificó la vivienda por su superficie de construcción, costo promedio y número de cuartos, en donde se definieron las categorías de vivienda económica, social, popular, media, y residencial, en donde las tres primeras integran la categoría de vivienda de interés social.

el programa de vivienda más grande en la historia de México, hecho que demostró con números al finalizar el sexenio, en donde se demostró que se duplicó el otorgamiento de créditos y el ritmo de producción de vivienda anual, ya que en su sexenio se construían 750,000 viviendas anuales³⁰, mientras que en el sexenio anterior (1994-2000) a cargo de Ernesto Zedillo se construyeron 300,000 viviendas; motivo por el cual el periodo presidencial de Fox se denominó como “el sexenio de la vivienda”.

En el siguiente periodo presidencial 2006-2012 a cargo de Felipe Calderón Hinojosa, se continuó con la estrategia de vivienda llevada a cabo por su antecesor. Fue en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 07-12) que se estableció como estrategia general que el país debía transitar hacia el Desarrollo Humano Sustentable, en donde se promovió su modernización integral a través de la conservación y respeto de los recursos naturales, con la finalidad de beneficiar a la sociedad mexicana. En dicho Plan, el sector de la construcción de vivienda fue definido como “un elemento esencial para la presente administración”, ya que se consideró motor en la generación de empleos y en la economía del país. Ante ello se decretó ampliar el acceso a la vivienda a las familias con menores recursos a través de la ampliación de las opciones de financiamiento; así mismo, alineada a la visión de Desarrollo Humano Sustentable, se definió que la vivienda nueva debía integrar criterios que coadyuvaran al uso eficiente y ahorro de la energía y el agua; y se estableció impulsar la oferta de seis millones de viviendas para responder a la demanda habitacional estimada en dicho momento.

Por medio del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 (PNV 07-12) se establecieron las estrategias para dar cumplimiento a los lineamientos planteados en el PND 07-12, siendo las principales las siguientes: incrementar y facilitar los financiamientos de vivienda para la población con menores ingresos; impulsar el desarrollo de vivienda sustentable; incentivar el tren de vivienda, generar vivienda a precios más accesibles para la población de menores ingresos; brindar subsidios por

³⁰ Dato obtenido de la nota periodística de La Jornada (2005). “Logros históricos en vivienda: Fox.” En *La Jornada en línea*, consultado en <https://www.jornada.com.mx/2005/09/25/index.php?section=politica&article=011n2pol>, en el mes de julio de 2022.

parte del Gobierno Federal como apoyo para el acceso a la vivienda a quienes menos recursos tienen, particularmente aquellos en situación de pobreza; y consolidar el Sistema Nacional de Vivienda. Gracias dichos preceptos, se superó la meta establecida en el PND 07-12 de la construcción y financiamiento de seis millones de viviendas durante todo el sexenio, ya que entre el periodo 2007 y 2011 ya se habían financiado 8.2 millones de viviendas (PUEC,2012). Bajo dicho contexto en el año 2007 se creó el programa “Esta es tu casa” operado por la Conavi, el cual tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población que se encontraba en situación de pobreza a través del otorgamiento de un subsidio federal, el cual podía ser utilizado para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de vivienda (DOF, 2007). Este subsidio se destinaba a la población con ingresos mensuales que no fueran mayores a 2.6 veces el salario mínimo vigente, y funcionaba como un complemento financiero, que iba a fondo perdido. Mediante el esquema de cofinanciamiento se accedía al subsidio, dicho esquema constaba de la integración del ahorro previo del beneficiario, el crédito otorgado por una entidad ejecutora y el subsidio federal otorgado por la Conavi. En ese mismo año, los créditos conyugales o mancomunados permitieron que dos personas unidas en matrimonio y que sean derechohabientes del Infonavit o Fovissste, puedan combinar sus créditos para adquirir una vivienda. Dichas acciones, facilitaron el acceso al crédito hipotecario para la vivienda y respondieron al instrumento número dos de la EMV-2000 del Banco Mundial, el cual estableció el desarrollo del financiamiento hipotecario, por lo que la política de vivienda más que propiciar el derecho a la vivienda, algunos autores como Coulomb (2006) y Almazán (2015), afirman que fomentó el derecho al crédito financiero.

En el año 2008, en el ámbito mundial, en Estados Unidos de América ocurrió la crisis hipotecaria subprime, la cual afectó a la economía a nivel global. En el caso de México repercutió en el descenso de las exportaciones manufactureras, la disminución de las remesas, la caída de la Inversión Extranjera Directa, la contracción de la demanda mundial de petróleo, las restricciones crediticias, y menores entradas de inversión extranjera (Cuevas, 2013). En cuanto al sector inmobiliario los desarrolladores de vivienda registraron una caída en ventas de 4% en

el primer trimestre del año 2009 (Martinez, 2009). Frente a dicha situación, el gobierno mexicano implementó el Pacto Nacional por la Vivienda (2009), en el cual participaron representantes de gobiernos estatales, legisladores, empresarios, banqueros, notarios y desarrolladores inmobiliarios. El pacto tenía como principal objetivo hacer frente a la crisis económica y activar el mercado interno, por lo que el gobierno invirtió 180 mil millones de pesos para la construcción o mejoramiento de 800 mil viviendas, para así mantener el ritmo de crecimiento de la industria. Por su parte, los intermediarios financieros se comprometieron a financiar un mínimo de 150 mil créditos con un valor de 80 mil pesos; las empresas de los materiales para la construcción acordaron garantizar precios accesibles y descuentos para las empresas constructoras, mientras que éstas pactaron mantener los precios de la vivienda de interés social; Infonavit y Fovissste otorgarían 600 mil créditos de vivienda para ese año; los notarios se comprometieron a mantener sus aranceles; el Gobierno Federal y los locales mejorarían los servicios relacionados con el otorgamiento de licencias y permisos para la construcción de vivienda (CIDOC, 2009). Con esta estrategia, nuevamente la construcción de vivienda dirigida a las personas con menores ingresos fungió como motor financiero para estimular la economía, en donde el dinero del sector mayoritario de la población, obtenido gracias a la facilidad de otorgamiento del crédito hipotecario, fue el que fomentó la recuperación del país de la crisis en la que se encontraba, una vez más el discurso de hacer accesible la vivienda a las familias con menos recursos fue usado para paradójicamente endeudarlas con un crédito para la vivienda.

En el año 2009, se comenzó a incentivar la vivienda sustentable impulsada por el PNV 07-12 a través del programa Hipoteca Verde operado por Infonavit, el cual era sujeto a subsidio Federal a partir de integrar a la vivienda, de manera obligatoria, ecotecnologías que permitieran el ahorro de agua y luz principalmente, así como la integración de un árbol por vivienda. Así mismo, para frenar la expansión horizontal de las ciudades se promovió la construcción de vivienda en vertical, y creó los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), los cuales se definieron como “áreas de desarrollo integralmente planeadas que contribuyan al ordenamiento territorial de los estados y municipios y promuevan un desarrollo urbano más

ordenado, denso, justo y sustentable. Igualmente, promueven el desarrollo regional donde la vivienda, infraestructura, servicios, equipamiento, comercio, educación, salud, industria, esparcimiento y otros insumos, constituyen el soporte para el desarrollo de proyectos económicos estratégicos” (CIDOC, 2012:17).

Finalizado el gobierno de Felipe Calderón se habían construido 6.6 millones de viviendas; en el mes de mayo de 2012 el hoy expresidente aseguró que nunca antes se había contado con una política de vivienda tan eficaz, haciendo referencia al número de viviendas construidas en las dos administraciones del PAN, también afirmó que el total de financiamientos otorgados en dichas administraciones eran superiores a los otorgados en los 30 años de administraciones presidencias del PRI; finalmente indicó que tanto su periodo presidencial como el de Vicente Fox hicieron valer el derecho a la vivienda digna para los trabajadores con menores ingresos, específicamente a los asalariados con menores ingresos.

Los dos sexenios bajo el gobierno del PAN se caracterizaron por propiciar la construcción masiva de conjuntos habitacionales ubicados en las periferias de las ciudades, las cuales carecían de servicios e infraestructura básica para dar servicio a las viviendas de los conjuntos habitacionales; además se localizaron lejos de los principales centros de trabajo, lo que provocó el aumento en el tiempo de traslado en los trayectos vivienda-trabajo y viceversa, y con ello el costo destinado al transporte³¹ (Ziccardi y González, 2015; Coulomb, 2006; Salinas, 2019; Enriquez y Meza, 2018; Correa, 2014; Mellado 2015) . Así mismo, en este periodo se otorgó el mayor número de créditos financieros, llegando a 12.8 millones (PUEC, 2012), donde la vivienda nueva fue el producto inmobiliario más ofertado y adquirido, así mismo los esquemas de financiamiento se ampliaron permitiendo otorgar créditos con mayor facilidad a las personas de menores ingresos. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el construir vivienda en serie en las periferias de los centros de ciudad trajo consigo consecuencias en la expansión de la mancha urbana, ya que “no se consideró la premisa de que hacer vivienda es hacer ciudad” (CIDOC, 2011), situación

³¹ Según René Coulomb (2010), los hogares de estos conjuntos destinan hasta el 30% de sus ingresos en el transporte público.

que repercutió en la calidad de vida de aquellos que adquirieron ese tipo de vivienda. René Coulomb (2010) indica que estos conjuntos habitacionales se encuentran desvinculados de la trama urbana de las ciudades, las cuales funcionan como auténticas ciudades dormitorio. Dichas características, provocaron el abandono de las viviendas; el PUEC (2012) indica que de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), existían 4.9 millones de viviendas deshabitadas, equivalente al 14% del parque habitacional, donde el 60% de éstas se encontraban en localidades urbanas. Actualmente, dicho número se ha actualizado con datos del Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI), incrementando la cifra a 6 millones 155 mil viviendas abandonadas, en donde el Estado de México concentra el 10 por ciento del total nacional con 611 mil 159 viviendas. Adicional a la lejanía de las viviendas, otro factor que algunos autores (Sánchez y Salazar, 2011; y Correa 2014) consideran influyente en el proceso de abandono de las viviendas fue la situación de inseguridad que atravesaba el país en aquella época.

Los gobiernos panistas, en su discurso político, indicaron que los principales beneficiados de la política de vivienda fueron las familias con menores ingresos; sin embargo, investigaciones respecto al tema, donde destaca la realizada en conjunto por José Castro, René Coulomb, Pedro León y Claudia Puebla (2006), establecen que quienes obtuvieron mayor beneficio fueron las empresas desarrolladoras de vivienda, particularmente las grandes empresas como ARA, GEO, URBI, SADASI y HOMEX. Por su parte, Anatali Cruz (2018) indica que las desarrolladoras de vivienda ARA, GEO y Consorcio Hogar, al iniciar el sexenio de Fox cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), a ellas en el año 2003 se le sumó SARE, URBI y HOMEX, ésta última llegando a cotizar en la Bolsa de Valores de Nueva York.

Finalmente, García y Castañeda (2013) indican que en el año 2005 las ventas de las empresas desarrolladoras se incrementaron respecto a las realizadas en 2004, siendo GEO, HOMEX y URBI las que tuvieron mayor participación en el mercado, particularmente HOMEX que manifestó un incremento de 50.71% en sus ventas, dichas cifras se traducen en altas ganancias económicas para el sector privado gracias al apoyo de las políticas impulsadas por el Estado. Dichas afirmaciones se

refuerzan con los datos mostrados en la publicación del Estado Actual de la Vivienda en México 2006 (CIDOC y SHF, 2007), en donde se mencionan nueve grandes empresas que contaban con la capacidad financiera para desarrollar vivienda y que concentraban cerca del 25% de la participación del mercado en aquel periodo, las cuales eran HOMEX, HOGAR, GEO,ARA, URBI, SADASI, SARE, CONDAK, PULTE; las cuales en el periodo de 2000-2005 tuvieron un rendimiento nominal³² de 649%.

Durante los doce años de gobiernos del PAN, fue evidente la continuidad u mayor impulso al modelo económico neoliberal; así mismo, la vivienda cumplió con el objetivo de ser el ente que fortaleció la economía mexicana gracias a la creación de los nuevos productos de vivienda (básica, social y económica), que propiciaron el acceso a los esquemas crediticios a los asalariados con menores ingresos; sin embargo, el costo social fue muy alto debido a que quienes adquirieron este tipo de vivienda, padecieron las consecuencias de ello al encontrarse lejanos a las principales fuentes de empleo. En contraparte quienes realmente resultaron beneficiados fueron las empresas desarrolladoras, ya que posicionaron en el mercado las viviendas que construían con ayuda de los Organismos Nacionales de Vivienda, generando ganancias económicas nunca antes vistas; por lo que en palabras de René Coulomb (2013), la política resultó ser vivierendista, pasando por alto y de manera arbitraria la calidad de vida de las personas que adquirirían dicho tipo de vivienda

Estado impulsor del boom inmobiliario de vivienda de interés social (2001-2012)



2.5 Conclusión capitular

A lo largo del desarrollo de cómo el problema de acceso a la vivienda se integró a la agenda del Estado como un tema de interés público, se reconoce la participación de actores sociales y empresariales, que mediante manifestaciones y presiones al Estado lograron que éste implementara acciones en materia de garantizar el acceso a la vivienda. Así mismo, se identifica que las crisis económicas que imperaron en el país dirigieron el actuar del Estado en materia de política pública de vivienda, ya que se propusieron alternativas que buscaron impulsar la economía de México a través del sector vivienda, y a su vez cumplir con las recomendaciones de los organismos internacionales en materia habitacional. Ésto dio apertura a que el Estado promulgara que el problema de vivienda no sólo le competía a él, si no también al sector social y al privado, permitiendo que éste último tuviera todas las facilidades para el desarrollo de vivienda de interés social, y que ésta se promocionara entre los asalariados pertenecientes a los fondos de ahorro para la vivienda. El dejar en manos del sector privado el desarrollo de vivienda para los asalariados y la poca regulación del Estado en los procesos, propiciaron que la vivienda se convirtiera en un producto, el cual más que beneficiar a la población asalariada benefició al sector privado y al desarrollo de la economía del país.

El Estado identificó en el problema habitacional un modelo de negocio, el cual en los años setentas se enfocaba en un interés social, en términos de propiciar vivienda a los trabajadores asalariados con menores ingresos, pero que con el pasar de los años resultó ineficiente, ya que a la población a la que estaba dirigido no garantizaba el retorno del capital; por ello los planes nacionales de vivienda de los diferentes sexenios presidenciales, mantuvieron una postura constante que enunciaba a la vivienda como un factor de desarrollo económico de la nación. Los objetivos y metas de dichos planes fomentaron constantemente plantear nuevos esquemas financieros; recuperar los créditos otorgados; simplificar los trámites administrativos tanto para acelerar la construcción de vivienda como el otorgamiento de créditos; la reducción de los subsidios por parte del Estado;

establecer la figura del Estado como promotor de vivienda; y fortalecer el sector de la vivienda para impulsar y fortalecer el desarrollo económico del país.

Para el Estado hablar de la atención al problema habitacional fue sinónimo de hablar del número de viviendas construidas y el número de créditos otorgados, particularmente a partir de los años dos mil; sin importar qué, cómo y en dónde se estaba construyendo vivienda de interés social, lo que propició contradicciones entre lo que su estrategia de política dictaba contra lo que se hacía. Un ejemplo de ello es lo establecido en los planes nacionales de vivienda del Estado impulsor del boom inmobiliario, en donde se establecía que la desregulación de construcción de vivienda así como la creación de vivienda sustentable permitiría un crecimiento urbano ordenado, situación que no se concretó, ya que los desarrollos de vivienda de interés social se construyeron donde las constructoras privadas habían adquirido suelo barato, es decir en las periferias de las ciudades, propiciando la expansión acelerada de éstas.

Se puede mencionar que la construcción de la política pública de vivienda tuvo como directriz por parte del Estado, la atención del problema de acceso a la vivienda priorizando los aspectos de índole económico, político y administrativo, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, impulsando el sector privado y relegando a la población objetivo, ya que poco a poco los requisitos de acceso al crédito a la vivienda se perfilaron para las personas que contaban con mayor capacidad de pago.

Frente a lo mencionado anteriormente, y retomando las características de la política pública descritas en el capítulo 1, en donde los autores citados mencionan que se debe: priorizar el interés de la comunidad por encima de los intereses de carácter particular; mitigar las causas de origen del problema; dar paso a la pluralidad de opiniones y participación social para su construcción; y existir participación de la ciudadanía en conjunto con el Estado; se concluye que a través del desarrollo cronológico de la política pública de vivienda del periodo 1970-2012 éstos aspectos no se cumplen, ya que se identificó que de manera discreta y muy cuidada, se posicionó el interés privado sobre el de la comunidad; las propuestas en

materia de vivienda no solucionaron los problemas de raíz que imposibilitan el acceso a ella, principalmente el salario de los trabajadores y los recursos limitados por parte del Estado para atender a la población de menores ingresos; respecto a éste último el Estado disminuyó los subsidios para la vivienda. Además, la participación de la ciudadanía se limitó a la representación de ésta a través de grupos sindicales, particularmente hablando del sector asalariado y la representación de éstos en los fondos de ahorro para la vivienda; sin embargo esto no es suficiente, ya que se sesga la pluralidad de opiniones, y como se mostró durante el desarrollo del capítulo, los grupos sindicales buscaron también beneficios propios, los cuales dejan fuera a la población asalariada que no forma parte de ellos.

Con ello se asume que la política pública de vivienda no resuelve en su totalidad las causas del problema, inevitablemente va de la mano junto con otras políticas de otros ámbitos, pero sí brinda una solución que permite el acceso a la vivienda que no pone énfasis en cómo y en dónde se produce ésta, hecho que repercute en las personas que la adquieren, dando pie a nuevas problemáticas.

Capítulo 3

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)

El capítulo aborda los aspectos generales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), en él se describe de manera general sus funciones actuales, su operación y la población a la que atiende, evidenciando su papel como el organismo de vivienda más importante de los trabajadores del sector formal, que coadyuva al cumplimiento de las estrategias proclamadas por la política pública de vivienda en México.

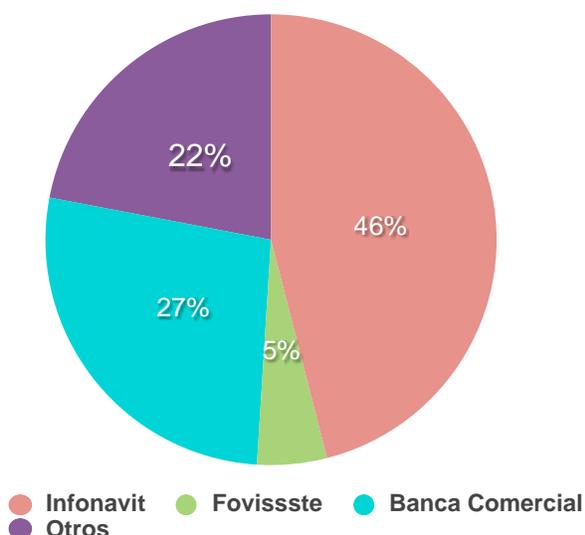
En una segunda parte, se describen tres etapas representativas del Instituto, en las cuales se muestran los cambios relevantes que ha tenido respecto a sus funciones involucradas en la producción de vivienda; los requisitos de acceso al crédito hipotecario y las condiciones de crédito; y en la normativa referente a las características arquitectónicas de los conjuntos habitacionales que se adquieren mediante el crédito otorgado por el Instituto, concentrándose el análisis en las dos principales líneas de crédito del Instituto para la adquisición de vivienda de interés social (Línea I. Financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales; y Línea II. Créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros).

Para este capítulo se aplicó la metodología de análisis de política pública de vivienda (Tabla 1, capítulo 1); así mismo se relacionaron las tres posturas del Estado identificadas en el capítulo anterior con las etapas representativas del Infonavit, para mostrar la vinculación de las estrategias de política pública sobre la operación del Instituto.

3.1 Aspectos generales

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mejor conocido como Infonavit, es hoy en día el instituto de vivienda más importante de los trabajadores del sector formal, a través del cual pueden acceder a un crédito hipotecario para la adquisición de vivienda propia. Muestra de ello son las cifras mostradas en el Reporte Anual de Vivienda 2021 del Infonavit, en donde el porcentaje de créditos otorgados por el Instituto durante el periodo de enero a junio de dicho año fue del 46%, el cual se posicionó por encima de los otorgados por otras instituciones como Fovissste(5%), la Banca Comercial (27%) y otras fuentes de crédito (22%) (Gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de créditos asignados por el Infonavit en el periodo de enero a junio 2021



Fuente: Conavi y SII. Consultado en Reporte Anual de Vivienda 2021 Infonavit Año de elaboración 2022.

El Infonavit se define así misma como la institución hipotecaria líder en México y administradora de fondos complementarios para el retiro, (Infonavit, 2006). Sus objetivos principales de acuerdo con la Ley del Instituto son: 1. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; 2. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y c) El pago de pasivos contraídos

por los conceptos anteriores; d) La adquisición en propiedad de suelo destinado para la construcción de sus habitaciones; y 3. Coordinar y financiar programas de

construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores (DOF, 2021).

Desde su creación (1972), el Instituto ha desempeñado su papel como organismo habitacional y tripartita, éste último integrado por los representantes obreros, patronales y del gobierno federal. Desde su fundación ha buscado dar atención a los grandes problemas sociales del país (Infonavit, 2017), entre ellos se encuentra la vivienda destinada al sector obrero con menores ingresos, la cual hoy en día es conocida como vivienda de interés social.

La población que atiende el Instituto se concentra en aquella que tiene un trabajo formal en el ámbito privado y que recibe aportaciones patronales del 5% para el Fondo de Ahorro para la Vivienda; bajo este esquema quedan fuera los trabajadores del sector público, quienes son atendidos por el Fovissste, y los trabajadores informales, quienes de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENEO) de INEGI en el 2021 el 56.3% de la población a nivel nacional se encuentra bajo este esquema de trabajo y no son candidatos para acceder a créditos hipotecarios otorgados por la banca ni por los fondos nacionales de ahorro.

En cuanto a su funcionamiento, el Infonavit ha operado cinco líneas de crédito: I) Financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales, II) Créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros, III) Construcción de vivienda en terreno propio, IV) Mejoramiento o extensión de vivienda, y V) Pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores. De estas cinco líneas las más representativas para el instituto han sido la Línea I y II. La línea I fue muy significativa en los primeros años del Instituto, ya que era la de mayor prioridad, muestra de ello son las 529,351 viviendas construidas durante el periodo de 1972 a 1986³³ contra las 86,037 acciones de vivienda correspondientes a las líneas II a V. A finales de los años 80, el Infonavit dejó de priorizar la Línea I y se le dio mayor impulso a la Línea II, la cual hoy en día predomina en los créditos hipotecarios, ya que según datos del Reporte Anual de Vivienda 2021 del Infonavit, en esta modalidad se

³³ Fuente: Infonavit.

otorgaron 67,300 créditos para adquisición de vivienda nueva y 54,700 para adquisición de vivienda usada.

Los recursos financieros del Infonavit provienen principalmente de las aportaciones patronales de las empresas del sector formal y de la recuperación de los créditos otorgados (Infonavit, 2000), a través de éstos se financian los créditos hipotecarios de las viviendas de los trabajadores; los cuales se otorgan directamente a los trabajadores con tasas de intereses³⁴ que son acordes a su nivel salarial, estas tasas son fijas durante todo el tiempo que dure el crédito, el cual tiene como plazo máximo 30 años. La recuperación del crédito otorgado es garantizado a través de la vinculación del pago directo al Instituto mediante el descuento vía nómina del salario mensual del trabajador, el cual afecta y reduce los ingresos familiares durante el tiempo que se tarde en solventar la deuda. El crédito puede ser ocupado por el trabajador para la adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento o ampliación de vivienda propia, construcción de vivienda en terreno propio, y pago de un crédito hipotecario con otra entidad financiera; para acceder a éste el trabajador debe cumplir una serie de requisitos establecidos por la Ley del Infonavit, entre ellos se encuentran: contar con una relación laboral vigente, un nivel de ingreso salarial establecido, contar con ahorro en la subcuenta de vivienda del SAR y un puntaje mínimo definido por el Instituto.

De acuerdo con datos actuales del Reporte Anual de Vivienda 2021 del Infonavit³⁵, el crédito hipotecario que más se otorga es el destinado a la adquisición de vivienda nueva, ya que de acuerdo con sus cifras el Instituto ha financiado el 75.6% de las viviendas que en el año 2021 se estaban pagando. Esta cifra es muy representativa, ya que evidencia al Infonavit como un actor clave en propiciar el acceso al crédito hipotecario para la vivienda destinada al sector trabajador, coadyuvando en las diferentes estrategias en materia de política pública de vivienda

³⁴ Hoy en día, marzo 2022, la tasa de interés mínima es de 1.91% para el nivel salarial de \$4086.68, hasta la tasa máxima de 10.45% para un salario de \$16,619.15 o más.

³⁵ Datos basados en la Encuesta Nacional de Vivienda ENVI 2020 del INEGI.

que los diferentes gobiernos han implementado para garantizar el artículo cuarto constitucional.

A lo largo de su historia el Instituto ha desempeñado constantemente su papel como organismo habitacional, y se ha alineado a las estrategias en materia de vivienda que cada sexenio presidencial ha puesto en marcha; bajo éstas sus funciones y operatividad han presentado cambios que fueron necesarios para impulsar las metas y objetivos establecidos en los Programas Nacionales de Vivienda, por lo que se identifican tres etapas diferentes en donde el Instituto adopta una postura en particular para hacer frente a la accesibilidad y construcción de la vivienda de interés social.

La primera etapa corresponde al periodo que abarca de 1972 a 1991, etapa en la cual se llevaba a cabo la transición entre el Estado Interventor y el Estado Facilitador, donde el Infonavit desempeña su papel como organismo de servicio social y promotor de vivienda, hecho que perduró hasta el cambio el modelo económico neoliberal. La segunda etapa relata el periodo de 1992 al año 2000 bajo la postura del Estado Facilitador, donde el Instituto se asumía como la hipotecaria social de los trabajadores, el modelo económico neoliberal comenzó a predominar en el país y con ello la función de promotor de vivienda del Instituto quedó atrás para limitarse únicamente de otorgar y administrar créditos y así dar paso a la empresa privada en el ámbito de la promoción de vivienda. Finalmente la tercera etapa aborda los años comprendidos entre el periodo 2001-2012, gobernado por un estado que impulsó el boom inmobiliario de vivienda de interés social, en donde un nuevo partido político ocupó el poder presidencial, con ello el Instituto tuvo cambios internos, a nivel operación, que dieron impulso a las metas y objetivos propuestos por la nueva administración, el Instituto asumió un rol de hipotecaria social, dando seguimiento al modelo neoliberal instaurado años atrás.

Todos estos cambios que ha tenido el Instituto han sido el reflejo del contexto económico, político, social e histórico que atravesaba el país, así como de la corresponsabilidad de cumplir con las estrategias nacionales de vivienda; por lo que a continuación se abordarán cada una de las etapas mencionadas anteriormente.

3.2 Organismo de servicio social y promotor de vivienda (1972-1991)

Durante los primeros años de la década de los setenta, el país se encontraba bajo el régimen de un Estado Interventor, quien adquirió una la postura definida para hacer frente al problema de déficit habitacional del país creando los Fondos de Ahorro para Vivienda que obligaba a los patrones de los trabajadores asalariados a destinar fondos para el ahorro y posteriormente adquisición de vivienda. Durante los primeros años de este periodo, México atravesaba por el final de la llamada época de oro, la cual se caracterizó por un crecimiento económico del país impulsado por el modelo económico de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). Como se mencionó en el capítulo 2, entre los años de 1970 a 1987 se realizó la transición del Estado interventor hacia el Estado facilitador, caracterizado por una época de inestabilidad económica derivada de crisis financieras, aspectos que influyeron en la toma de decisión de las estrategias implementadas en materia de política pública de vivienda. Ésta última estableció transformar a la vivienda en un factor de desarrollo social, económico y urbano; y definió que el problema de vivienda competía tanto al Estado como al sector social y privado (DOF, 1978); ésto surgió a raíz de que el gobierno mexicano adoptara en el año de 1988 las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales dirigidas a los países latinoamericanos que se encontraban en crisis financieras, en donde se incitaba a que los gobiernos eliminaran los subsidios federales y facilitaran el funcionamiento de los mercados inmobiliarios.

Bajo las condiciones mencionadas anteriormente el Infonavit se creó en el año de 1972, como un organismo de servicio social y fondo solidario (Infonavit, 1976), tenía como objetivo la producción y financiamiento de conjuntos habitacionales destinados a los trabajadores del sector formal que percibían menores ingresos. Dentro de sus funciones se encontraban: supervisar y controlar obras, proyectar arquitectónica y urbanísticamente, registrar aportaciones, captar recursos, titular viviendas, dirigir, estudiar problemas, orientar y difundir, verificar, valorar financieramente, automatizar procesos, asignar créditos, contratar, coordinar

regionalmente, planear acciones, captar información, administrar recursos, mantener la reserva territorial, evaluar resultados, promover con sentido social, y asesorar (Infonavit, 1976d). Sus funciones abarcaban un amplio espectro ya que era el encargado de proveer vivienda al sector obrero, debido a ésto se procuraba que cada una de las acciones ejercidas se alinearan con el objetivo institucional, además se enfrentó a una industria de la construcción que no estaba dedicada a la vivienda de interés social, por lo que el Instituto financió la construcción de conjuntos habitacionales y con ello se involucró en todo el proceso de la vivienda, “desde la selección y adquisición de los terrenos, los estudios preliminares y los diseños de las viviendas hasta la búsqueda y selección de constructoras, y el presupuesto, ejecución y supervisión de las obras” (Infonavit, 2017:6); a este esquema se le llamó promociones directas, en las cuales el Infonavit era el promotor de vivienda. En cuanto al diseño arquitectónico y urbano éstos eran asignados a despachos de renombre, a quienes el Infonavit les proporcionaba la normatividad de diseño. La construcción de las viviendas se otorgó a empresas constructoras privadas que se encontraban dentro de un padrón de contratistas del Instituto (Garza y Schteingart, 1978). Adicional a las promociones directas, existía otro esquema denominado promociones externas, el cual se refería a viviendas construidas o por construirse por parte de promotores obreros, empresariales o gubernamentales, en donde el Infonavit supervisaba el proceso de construcción. Bajo este esquema los grupos sindicales como CTM³⁶, CROM³⁷ y CROC³⁸ fungían como promotores, quienes eran los encargados de conseguir el terreno, obtener el financiamiento por parte del Instituto, contratar a los diseñadores y constructores, y realizar la selección de los trabajadores sindicalizados que serían acreedores a dichas viviendas, siendo el Instituto únicamente proveedor de recursos y supervisor del proceso de construcción; por lo que los grupos sindicales antes mencionados adquirieron un gran poder en la toma de decisión dentro de los procesos vinculados con la

³⁶ Confederación de Trabajadores de México.

³⁷ Confederación Regional Obrera Mexicana.

³⁸ Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.

producción de vivienda financiada por el Infonavit, lo cual se prestó a malas prácticas como: prácticas clientelares en la asignación de los créditos; casos de fraude; falta de transparencia en la asignación de las obras a empresas constructoras; corrupción entre promotores y constructores; y la compra de terrenos no aptos para la vivienda de interés social debido a la carencia de servicios (Puebla, 2006). De acuerdo con datos de Zepeda y Mohar (1993), citado en Puebla (2006:126), cerca del 70% de los adjudicatarios de vivienda habían sido trabajadores sindicalizados de las grandes centrales obreras mencionadas anteriormente; así mismo aluden que dicho porcentaje no correspondía con el nivel de sindicalización de la población ocupada, ni con el conjunto de derechohabientes; lo que evidencia el clientelismo y el beneficio económico por parte de los líderes sindicales. Adicional a la designación de vivienda por parte de los grupos sindicales, el Instituto se enfocó en proveer vivienda a los trabajadores asalariados de empresas privadas con ingresos de entre 1 a 4 veces el salario mínimo (VSM), priorizando a aquellos que tenían los ingresos más bajos dentro de este rubro. Entre el periodo de 1972 a 1976 el Instituto destinó el 87.6% de las viviendas construidas a los trabajadores que ganaban hasta 2 VSM, los cuales correspondían a los cajones salariales A (1 a 1.25 VSM) y B (1.26 a 2 VSM) establecidos en aquel entonces (Gráfica 1). Este porcentaje enfoca el sentido social bajo el cual fue creado el Instituto, cumpliendo su objetivo de atender a aquellos que más necesidad de vivienda tenían y que menos ingresos percibían.

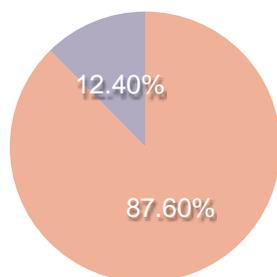
Los requisitos que en aquella época consideraba el Infonavit para que los trabajadores accedieran al financiamiento de una vivienda eran los siguientes: el nivel de ingreso de los trabajadores, el cual debería ser de hasta 4 VSM; el número de integrantes de la familia; el grado de necesidad de vivienda de los trabajadores, es decir las condiciones habitacionales; la cercanía con las fuentes de trabajo con la vivienda que deseaba adquirir el trabajador; y el número de aportaciones realizadas al Fondo de Ahorro para la Vivienda. Dichos requisitos se recolectaban en una tarjeta de información, la cual era otorgada al Infonavit para que éste realizará la asignación del crédito a la vivienda principalmente para aquellos trabajadores con menores ingresos y con mayor necesidad de techo. En el caso de que dos o más derechohabientes hubieran obtenido la misma calificación en la evaluación

socioeconómica del otorgamiento del crédito, se recurría a un sorteo para seleccionar al trabajador que accedía al crédito (Infonavit, 1979).

Con el paso de los años el Instituto progresivamente destinó los créditos a las personas que tenían mayores ingresos y con ello mayor capacidad de pago. Ésto ocurrió principalmente por la insostenibilidad financiera del Instituto y por el cambio de la postura del Estado, que pasó de ser un ente interventor a uno facilitador, hecho que se consolidó en 1988 con la implementación de las medidas internacionales dictadas por el BM y el FMI, las cuales fueron implementadas en la política pública de vivienda, teniendo como base los instrumentos operacionales de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 (EMV-2000), en donde se enunciaba que la vivienda debía de dejar de ser una carga social para el Estado, debía convertirse en un impulsor de desarrollo económico e impulsar al sector privado para satisfacer las necesidades de vivienda (Banco Mundial, 1994).

En Infonavit se apego a la estrategia de política pública de vivienda de los años ochenta; muestra de ello es el cambio en la asignación de créditos, en donde en el periodo 1972-76 el porcentaje destinado a los trabajadores con más de 2 VSM era el equivalente al 12.40% del total de los créditos otorgados, mientras que en el año 1987 se incrementó al 17%, y finalmente en 1991, cuando ya se estaban implementando las recomendaciones de los organismos internacionales llegó al 33%, siendo el porcentaje casi equitativo con los créditos destinados a los ingresos de 1 a 1.25 y de 1.26 a 2 VSM (Gráfica 1, 2 y 3).

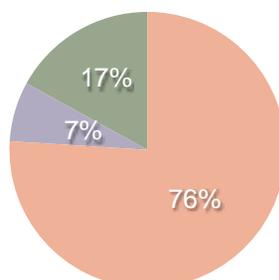
Gráfica 1. Porcentaje de créditos asignados en el periodo 1972-1976 de acuerdo al nivel salarial



● Hasta 2 VSM
● Más de 2.01 VSM

Fuente: Elaboración propia con base en información informe del periodo 1972-1976 del Infonavit.
Año de elaboración 2022

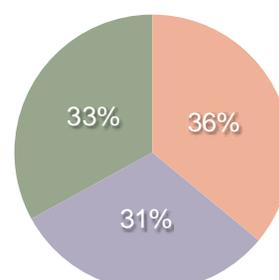
Gráfica 2. Porcentaje de créditos asignados en 1987 de acuerdo al nivel salarial



● 1 a 1.25 VSM
● 1.26 a 2 VSM
● 2.01 a más VSM

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual de Actividades 1987 del Infonavit. Año de elaboración 2022

Gráfica 3. Porcentaje de créditos asignados en 1991 de acuerdo al nivel salarial



● 1 a 1.25 VSM
● 1.26 a 2 VSM
● 2.01 a más VSM

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual de Actividades 1991 del Infonavit. Año de elaboración 2022

Las condiciones del otorgamiento del crédito para la vivienda en los primeros años de funcionamiento del Infonavit eran las siguientes: una tasa anual del 4% sobre saldos insolutos (por cuota diaria); el plazo del crédito era mínimo de 15 años pudiendo extenderse hasta un máximo de 20, en donde al llegar al límite máximo del crédito si éste aún no era liquidado se condonaba la deuda; el descuento para el pago de la vivienda era del 14% del salario mensual para los trabajadores que tenían ingresos de hasta 1.25 VSM, y 18% para aquello que percibían ingresos mayores a 1.25 VSM.

La vivienda producida por el Instituto se enfocó en la línea I de crédito, dedicada al financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales, resultando grandes conjuntos de vivienda como El Rosario y C.T.M. Culhuacán construidos en las entonces periferias de la capital del país. Esta línea era operada bajo el esquema de promociones directas, por lo que el Infonavit se enfrentó a la responsabilidad de adquirir tierra suficiente destinada como reservas territoriales para el desarrollo de vivienda las cuales fortalecían los planes de

desarrollo urbano de las autoridades locales, debían ubicarse contiguas a ejidos o propiedades federales que pudieran aprovechar la infraestructura urbana y social de los conjuntos habitacionales del Instituto, y próximos a los centros de trabajo (Infonavit, 1976d). Así mismo, debió dotar a los conjuntos habitacionales de servicios e infraestructura que en estricto sentido no eran de su competencia, ésto debido a la escasez de recursos económicos con la que contaban los municipios, quienes eran responsables de proveer dichos servicios (Infonavit, 1976d).

A partir de la década de los 80 el Instituto realizó cambios en el esquema crediticio debido a la insostenibilidad financiera mencionada anteriormente, y a la postura del Estado facilitador, quien postulaba en su política nacional de vivienda la eliminación del financiamiento de vivienda por parte del Estado y la recuperación de los créditos otorgados. Con ello el Infonavit, quien realizaba grandes inversiones en el desarrollo de conjuntos habitacionales con una mínima recuperación crediticia causada por la incapacidad de pago de sus acreditados; tuvo que cambiar el rumbo y alinearse a la política pública nacional de vivienda establecida. Ante ello en 1987 se consideró establecer un nuevo sistema de amortización que se expresaba en Veces Salarios Mínimos (VSM) tanto para el monto del crédito como los pagos mensuales correspondientes, la finalidad era recuperar la inversión y generar mayores recursos para el otorgamiento de más créditos (Infonavit, 1987). Adicional a ello la tasa de interés anual del 4% se le integró la indexación del crédito al salario mínimo; se extendieron los plazos de pago a máximo 20 años y se condonaba la deuda siempre y cuando al finalizar dicho plazo existiera un saldo insoluto a cargo del acreditado, que el beneficiario hubiera cubierto 240 pagos mensuales o su equivalente, y se encontrara al corriente en sus amortizaciones. Por otro lado el monto de amortización se elevó al 19% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y al 20% para ingresos superiores; y se estableció el descuento del 1% del salario integrado del trabajador para la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, recursos que definió que debían ser asignados a la representación vecinal a través del depósito mediante una institución bancaria. Adicional a estas acciones se optó por reducir a 50 m² la superficie mínima de la vivienda, ésto debido

al incremento en los costos de los materiales de construcción derivado de la inflación. Con estas acciones el Infonavit saneó sus finanzas y a la vez coadyuvó en la recuperación económica del país frente a las crisis que imperaba en esa década, adicional a ello posicionaba a la vivienda como un factor de desarrollo económico, estipulado en la política pública de vivienda; y se alineaba a la EMV-2000 en donde se indicaba la adopción de políticas que facilitarían el funcionamiento de los mercados inmobiliarios.

Respecto a la postura del Infonavit frente a la vivienda, en sus primeros años de funcionamiento, bajo la postura del Estado interventor, asumió que era necesario hacer vivienda máxima y no mínima; que se debían edificar conjuntos habitacionales acordes a la medida del hombre y sus necesidades sociales, adecuándose a la idiosincracia de la familia, al clima, los materiales y a las costumbres sociales de cada región; así mismo indicaba que la vivienda se debía concebir como “la realización integral de un medio ambiente urbano que contempla la vivienda, la recreación, el transporte, la educación y el trabajo” (Infonavit, 1976c) y no como la construcción de casas aisladas. Para cumplir dicha postura, el Instituto contaba con una Subdirección Técnica, la cual se encontraba bajo la supervisión del Departamento de Diseño Urbano y Vivienda, quien elaboró guías y normas para el diseño, construcción y especificación de la vivienda y del entorno urbano, éstos instrumentos orientaban al arquitecto para alcanzar los objetivos del Instituto en torno a las características que debía tener tanto la vivienda financiada como los conjuntos habitacionales; así como normalizar a nivel nacional el diseño y los componentes de la vivienda; promover bajos costos de construcción y mantenimiento; y fomentar que los proyectos de vivienda tuvieran una buena calidad de construcción. Así mismo, el Área Técnica se encargaba de la adquisición del suelo, la supervisión de proyectos urbanos y arquitectónicos, el cálculo de los costos de urbanización y edificación, y la contratación, control y supervisión de las obras (Puebla, 2006).

Dentro de estos instrumentos se encontraban Normas para la Presentación de Proyectos; Tipología de Vivienda y Normas de Diseño Urbano; Normas Regionales

de Diseño Urbano; Especificaciones de Urbanización; Normas de Ingeniería de Vivienda; Normas Regionales de Heliodiseño; Normas de Mejoramiento de Vivienda; Normas de Diseño Bioclimático (1985); Guía de especificaciones generales de vivienda Infonavit; Normas Mínimas de Diseño y Especificaciones para la vivienda; y Manuales de normas técnicas del Infonavit, solo por mencionar algunos. Algunos de los criterios que muestran estos documentos hacen referencia a los requisitos mínimos que debían cumplirse tanto en el diseño arquitectónico como en el urbano.

En los criterios urbanos se consideraban aspectos como: otorgar mayor jerarquía a la calle peatonal que a la vehicular, que la calle peatonal diera acceso a los servicios básicos de la comunidad, establecer avenidas vehiculares rápidas alejadas de las viviendas, las calles vehiculares secundarias debían tener acceso a las viviendas comunitarias, calles de penetración a la vivienda, y calles peatonales arboladas con acceso a las viviendas y a los servicios comunitarios. Además se establecía procurar distribuir las viviendas entre trabajadores de diferentes ingresos salariales para generar una mezcla social, así como dotar a las unidades habitacionales de servicios comunitarios que fomente el desarrollo de sus habitantes como: escuela primaria, secundaria y tecnológica; juegos infantiles, campos deportivos, parques y jardines; biblioteca, centro social y cultural; centro administrativo; casas tienda, comercio primario y centro comercial; cine, teatro y espacios de recreación.



Imagen 2. Criterio de la disposición de las viviendas de acuerdo a los diferentes ingresos mensuales de los trabajadores. Fuente: Infonavit.



Imagen 3. Criterio de la disposición de los servicios comunitarios del conjunto habitacional. Fuente: Infonavit.

Por otra parte, los criterios arquitectónicos establecieron condicionantes que se debían considerar en el diseño de las viviendas, algunas de ellas son: flexibilidad en el uso de la vivienda, que procurara la posibilidad de usos múltiples de un mismo espacio y de modificaciones físicas para adecuarla a usos diferentes a los inicialmente provistos; contemplar las previsiones necesarias para el crecimiento de la vivienda; modulación de la vivienda; y uso de elementos y componentes industrializados. Ante ello se definieron niveles de habitabilidad mínimos que establecía los espacios y dimensiones mínimas que debía contar la vivienda. Ejemplo de ello son los criterios de habitabilidad indicados en el año de 1974, en donde se definió que los dormitorios debían contar con un lado fijo de 2.70 m como mínimo, se debían considerar por lo menos tres áreas para dormir separadas; para el diseño de la vivienda se estableció el módulo de diseño básico de 0.90 m para

obtener una amplia gama de concepciones arquitectónicas a través de la flexibilidad del diseño, así mismo debía permitir la fácil construcción de viviendas moduladas para evitar desperdicios de materiales en la obra (Infonavit, 1978b). Los metros cuadrados mínimos de construcción de la vivienda se definieron en función de la cantidad de personas que integraban las familias, considerando viviendas de mínimo 54 m² para familias con hasta cuatro integrantes, 58.50 m² con cuatro hasta seis integrantes, y 63.00 m² para familias con más de seis integrantes; y se hacían recomendaciones de la distribución de cada una de las áreas de la vivienda.

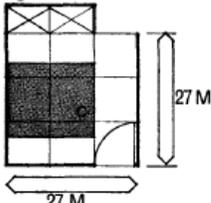
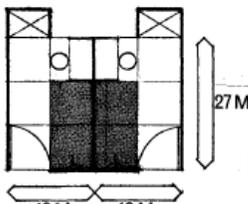
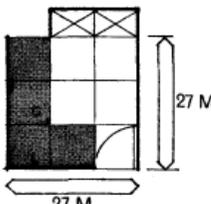
	<p>1 Dos personas en una recámara.</p> <ul style="list-style-type: none"> - cama matrim. - camas gemelas. <p>Dimensiones 2.70 x 2.70 m.</p> <p>Volumen de aire 16.79 m³</p>
	<p>2 Dos personas en una alcoba</p> <ul style="list-style-type: none"> - una litera. <p>Dimensiones - 1.80 x 2.70 m</p> <p>Volumen de aire - 11.13 m³</p>
	<p>3 Tres personas en una recámara</p> <ul style="list-style-type: none"> - una cama y una litera <p>Dimensiones - 2.70 x 2.70 m³</p> <p>Volumen de aire - 16.79 m³</p>

Imagen 4. Dimensiones mínimas de un dormitorio de acuerdo con el número de ocupantes, en donde se aprecia el uso de la modulación. Fuente: Infonavit, Criterios para el diseño de vivienda 1974.

Otro ejemplo de estos criterios

arquitectónicos son los publicados en 1986 donde ya se integraban aspectos de salubridad, seguridad, privacidad, adecuación al clima y especificaciones de estructura, albañilería, acabados, instalaciones y complementos de la vivienda. Referente a los aspectos técnicos se continuó usando el módulo base de 0.90 m, se establecieron dos recámaras como mínimo, todas las áreas de la vivienda debían contar con una altura mínima de 2.40 m², se definió una superficie mínima de 7.29 m² tanto para la estancia, el comedor y las recámaras, ésta última debía considerar un área de guardado de mínimo 0.72 m² y un lado de la recámara de mínimo de 2.70 m; para la alcoba se definieron 4.86 m² con un lado mínimo de 1.80 m; para la cocina 4.05 m² con un lado corto no menor a 1.50 m; el baño de 3.24 m² con su lado corto con una dimensión no menor a 1.20 m; y un patio de servicio de 3.24 m² como mínimo y su lado corto no menor a 1.20 m; así mismo se definió la circulación mínima de 90 centímetros al interior de la vivienda. Respecto a la adecuación del clima, se establecieron recomendaciones de iluminación, ventilación y asoleamiento.

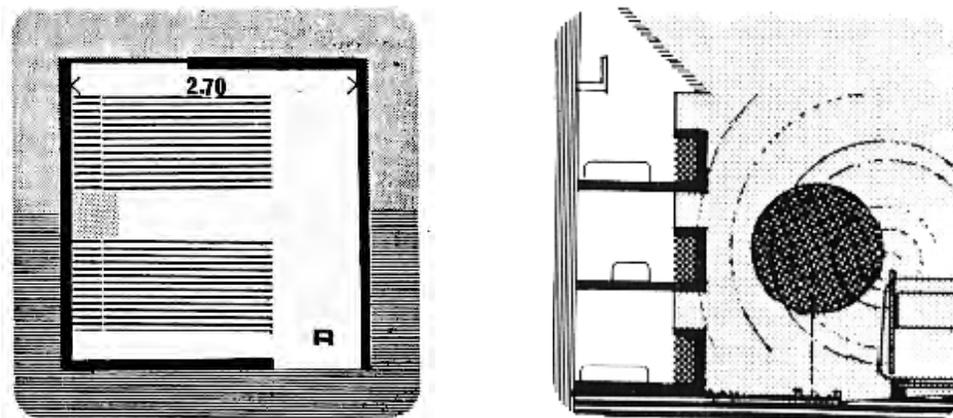


Imagen 5. Dimensiones mínimas de un dormitorio y recomendaciones para el asoleamiento. Fuente: Infonavit, Normas de vivienda 1986.

El Infonavit también publicó catálogos con prototipos de vivienda, los cuales se integraban por los prototipos que estaban mejores calificados a partir de una evaluación realizada por el Instituto, en ella se calificaban los criterios normativos,

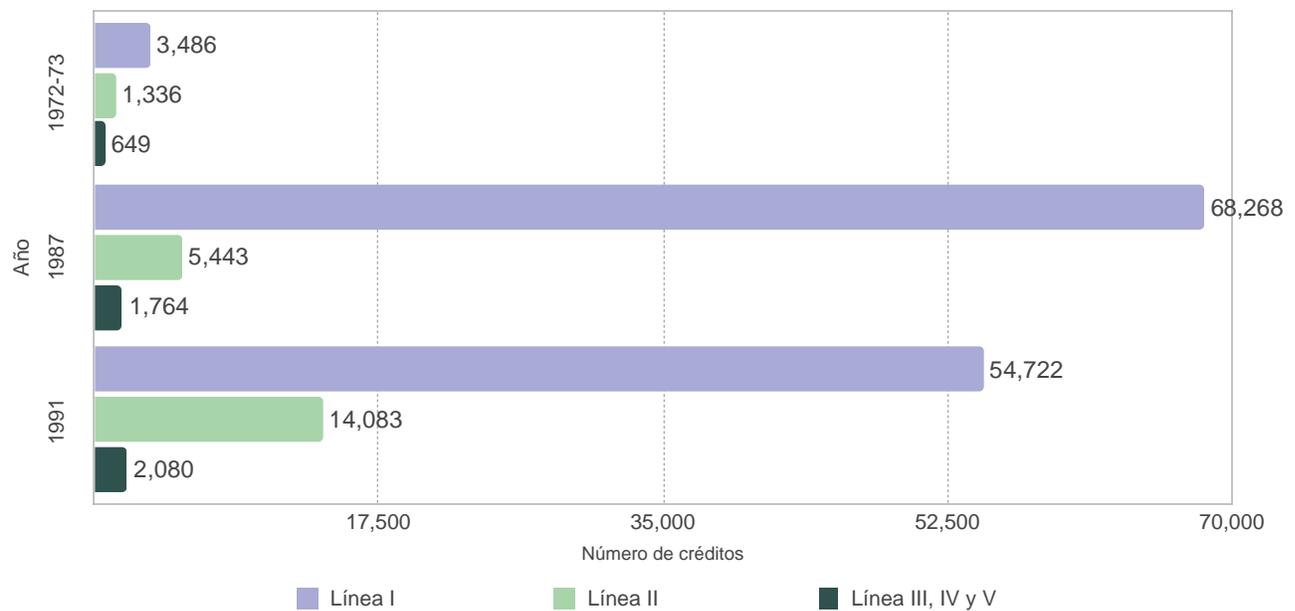
constructivos, sociales, económicos y bioclimáticos de los prototipos que presentaban las Delegaciones del Infonavit y los promotores de vivienda externos (Infonavit, 1988). Una vez evaluados y seleccionados los mejores prototipos se identificaban los aciertos y errores en el diseño arquitectónico; bajo dichas observaciones se generaban mejoras, una vez realizadas se publicaban en el catálogo para que se replicaran a nivel nacional con las variables correspondientes de acuerdo a la zona del país donde se construirían.

Respecto al uso y mantenimiento de los conjuntos habitacionales y la vivienda, existían manuales dirigidos a los habitantes para que éstos las conservaran en buen estado e hicieran uso apropiado de los espacios interiores de la vivienda y de los espacios comunes del conjunto habitacional; y un manual dirigido a los representantes vecinales quienes eran encargados de la administración de los conjuntos habitacionales. En dichos manuales se les hacían recomendaciones para el adecuado manejo y aplicación de los recursos económicos destinados a la operación, administración y mantenimiento de los conjuntos habitacionales. Particularmente en el documento de “Reglas para el uso de viviendas financiadas por el Infonavit” se establecía que la vivienda no se podía destinar total o parcialmente a un fin distinto al de habitación familiar; no se podían alterar o modificar sustancialmente la construcción sin el consentimiento del Infonavit, ni construir en las áreas comunes no cercarlas para beneficio propio; se establecía la obligación de usar la vivienda en forma ordenada y tranquila; así mismo los habitantes de los conjuntos habitacionales tenían la obligación de constituir organizaciones de vecinos o condominios para encargarse de la administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional; así mismo a estas organizaciones el Infonavit les destinaba las cuotas del 1% descontadas del salario de los trabajadores por concepto de mantenimiento, y en caso de que éstas no fueran suficientes para cubrir los gastos de administración, operación y mantenimiento, las organizaciones de vecinos o condominios tenían la facultad de establecer cuotas adicionales para cada tipo de vivienda, también podían establecer normas para regular el uso de las áreas comunes, horarios y cuestiones relacionadas con la convivencia en el conjunto habitacional (Infonavit, 1982).

Finalmente, en esta primera etapa el Instituto se posicionó como el principal organismo de vivienda que contribuyó a los objetivos de los Planes Nacionales de Vivienda de los periodos 1978-1982 y 1984-1988, en los cuales se estableció la construcción de vivienda como factor de desarrollo económico del país, por lo que al Instituto se le establecieron metas cuantitativas en los créditos otorgados, para ello en el periodo de 1978 a 1982 debía cubrir la meta de 196,365 acciones, de las cuales 187,180 correspondían a la vivienda nueva de las líneas de financiamiento I, II y III (Plan Nacional de Vivienda 1978-1982).

En la tabla 1 se pueden observar los créditos de vivienda otorgados por el Instituto en los años de 1972, 1973, 1987 y 1991, en los cuales se aprecia el incremento en los créditos otorgados para la Línea I en los años 72, 73 y 87, para posteriormente descender en 1991 debido a que el Instituto dejó de lado su papel como promotor de vivienda a raíz de la estrategia de política pública de vivienda implementada por el Estado facilitador, en la que se instaba a disminuir los subsidios e integrar al sector privado en la producción de vivienda, aspectos impulsados por el cambio a nivel mundial hacia el modelo económico neoliberal y la adopción de la EMV-2000, con ello se dio prioridad paulatina a los créditos otorgados en Línea II desarrollados por

Tabla 1. Créditos otorgados en los años de 1972-73, 1987 y 1991.



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual de Actividades 1987 y 1991 del Infonavit, y el documento Infonavit en cifras 1972-1994.
Año de elaboración 2022.

empresas privadas, lo que significó para el Instituto menor riesgo financiero, ya que en en las empresas recaía la responsabilidad de la adquisición de tierras, financiamiento de la construcción y el diseño de la vivienda.

Durante esta primera etapa del Instituto fue evidente su papel como organismo de servicio social y fondo solidario; así como su participación en el desarrollo de vivienda de interés social y la prioridad de atender a la población con menores ingresos, acciones que corresponden a la postura del Estado interventor. Dicha postura le costó al Infonavit una inestabilidad económica, la cual aunada a las crisis de los años 70 y 80, le resultó imposible recuperarse bajo los esquemas crediticios que manejaba. Para hacer frente a ello, se alineó a las estrategias implementadas por la política nacional del Estado facilitador, encaminadas a propiciar el desarrollo económico del país para afrontar la crisis económica, así como la política extranjera que impulsaba la adopción de estrategias de índole global. La vivienda comenzó a posicionarse como elemento clave en el desarrollo económico del país, coexistiendo con el discurso de la vivienda como factor de bienestar para los grupos sociales con escasos recursos; en donde la vivienda de interés social promovida por el Infonavit fungió como punta de lanza para promover la vivienda en propiedad entre el sector asalariado. Boils (2004) indica que el Infonavit perdió su enfoque solidario en el momento en que se alineó a los lineamientos establecidos por el Banco Mundial y ajustó su sistema financiero fijando los créditos en Veces el Salario Mínimo Mensual (VSM).

3.3 Hipotecaria social de los trabajadores (1992-2000)

A partir de la adopción del modelo económico neoliberal a finales de la década de los 80, el Estado mexicano se consolidó como un ente facilitador, quien fomentó la apertura comercial al mercado mundial e implementó medidas propuestas por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Respecto a la política pública de vivienda ésta reafirmó la reducción de la participación del Estado en la producción de vivienda, hecho que impulsó la participación de empresas privadas dedicadas al sector vivienda; promulgó la búsqueda de nuevos esquemas de financiamiento, la recuperación de créditos otorgados, la simplificación de trámites administrativos para agilizar tanto la construcción de vivienda como el otorgamiento de créditos; impulsó el desarrollo de vivienda nueva adquirida a empresas privadas; y continuó impulsando el ideal del desarrollo de vivienda como el motor de desarrollo económico del país.

Ante los factores mencionados anteriormente, más el incumplimiento de pago por parte de los trabajadores que habían adquirido un crédito Infonavit; en el año de 1992 el Instituto realizó reformas a su Ley en términos relativos al financiamiento de conjuntos habitacionales, la asignación de créditos, la elección de la vivienda por parte del trabajador y la simplificación administrativa (Infonavit, 2005); todo ello para que el Instituto tuviera certeza en la recuperación de los créditos otorgados; dejará de lado el papel de promotor y constructor de vivienda que había desempeñado en las década de los 70 y 80, y cediera dicha responsabilidad a las empresas privadas, para así concentrarse en sus funciones como organismo financiero con sentido social e incrementar el número de créditos de viviendas otorgados, acciones que se alinearon con lo establecido en los Planes Nacionales de Vivienda 1990-1994 y 1995-2000, en donde se establecía el papel del Estado enfocado en la promoción, financiamiento, comercialización y titularidad de las viviendas, además de la simplificación administrativa en los procesos relacionados con la vivienda.

Para dar cumplimiento a ello, el Infonavit se enfocó en: otorgar y administrar créditos, dar certidumbre a los planes de inversión; apoyar a la consolidación de la

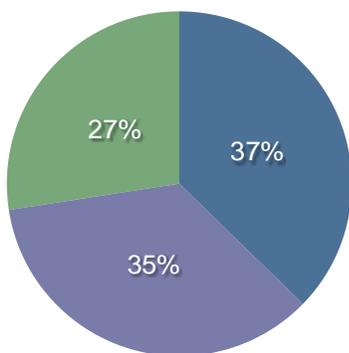
recuperación y crecimiento de la economía; e impulsar la coordinación entre las instituciones de vivienda (Infonavit, 1992). La Ley se modificó nuevamente en el año de 1997 para reforzar las acciones propuestas en 1992 con el objetivo de procurar mayor consolidación y fortaleza de las finanzas del Instituto. Entre los cambios ocurridos con estas modificaciones a la Ley fue la adhesión de las aportaciones del Fondo de Ahorro para la Vivienda al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual quedó integrado por la Subcuenta de Ahorro para la Vivienda y la del Fondo de Ahorro para el Retiro, con dicho cambio se procuró que los saldos de la subcuenta de vivienda causaran intereses en función del remanente de operación del Instituto y que los trabajadores tuvieran conocimiento de los saldos a su favor, así mismo se garantizó que el saldo acumulado en dicha subcuenta se aplicara como el pago inicial del crédito solicitado por el trabajador; adicional a ello se permitieron las aportaciones voluntarias a la cuenta individual para que fueran transferidas a la Subcuenta de Vivienda y se utilizara el saldo de la Subcuenta de Ahorro para la Vivienda como garantía al crédito solicitado a una entidad financiera (Infonavit, 1993, 1997 y 2005), con dicha acción el Infonavit respondía al llamado de la política nacional de vivienda en donde se incitaba a los Fondos de Ahorro para la Vivienda a estimular la inversión y el ahorro voluntario para la adquisición de vivienda.

Respecto a los créditos otorgados se realizó un cambio en la tasa de interés anual, la cual se estableció en 1992 entre el 4 y 8%, para 1997 se incrementó un punto, quedando entre el 4 al 9%. Dicha tasa se fijaba considerando el salario integrado del trabajador, procurando que existiera una tasa ponderada de la cartera crediticia del 6% para procurar las finanzas sanas del Instituto; el monto del crédito continuó establecido en VSM, lo cual implicaba que la deuda adquirida incrementaba proporcionalmente a la par que el monto del salario mínimo se elevaba, a ésta se le aplicaba la tasa de interés definida.

El periodo de vida del crédito se incrementó a 30 años y se eliminó la condonación de la deuda; se establecieron nuevos montos para la amortización de la deuda, en donde se estableció descontar el 20% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 25% para ingresos superiores; y se integró la aportación patronal del 5% a la

amortización del crédito. También se incluyeron como candidatos para acceder a los créditos hipotecarios a los trabajadores que percibían más de 4 VSM, sin que se estableciera un límite; y el monto del crédito otorgado se determinaba de acuerdo a la capacidad de pago del trabajador, dicha ampliación de la población beneficiaria corresponde a una de las metas establecidas en el PNV 1990-1994 que establecía ampliar la atención de los organismos de vivienda a los demás sectores de la población que no fueran de la población con bajos ingresos. Respecto a este último punto, con base en los informes anuales del Infonavit, se aprecia que en el año de 1993 el 27% de los créditos otorgados se destinaron a trabajadores con ingresos superiores a 3 VSM, mientras que en el año 2000 la cifra incrementó a 63.1%, casi triplicándose, atendiendo mayoritariamente a dicho sector. En ese mismo año se otorgó el 11.20% de los créditos otorgados a los trabajadores con ingresos de 1 a 2 VSM, reduciéndose el porcentaje considerablemente ya que en 1993, cuando recién cambió el funcionamiento del Instituto, los créditos otorgados a dicho cajón salarial representaban el 37% del total de los créditos otorgados (Gráfica 4 y 5).

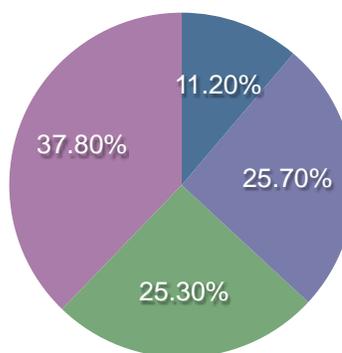
Gráfica 4. Porcentaje de créditos asignados en 1993 de acuerdo al nivel salarial



● 1 a 2 VSM ● 2.01 a 3 VSM
● 3.01 a más VSM

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual de Actividades 1993 del Infonavit. Año de elaboración 2022.

Gráfica 5. Porcentaje de créditos asignados en 2000 de acuerdo al nivel salarial



● Hasta 2 VSM ● 2.01 a 3 VSM
● 3.01 a 4 VSM ● 4.01 a más VSM

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual de Actividades 2000 del Infonavit. Año de elaboración 2022.

Para la asignación de los créditos, en el año de 1992 se estableció una puntuación mínima que debía obtener el trabajador en donde se consideraba la edad, el saldo en la subcuenta de vivienda del SAR, el número de aportaciones patronales, y el número de dependientes económicos; el puntaje variaba de acuerdo a cada entidad federativa, ya que éstas tenían la facultad de definir el valor mínimo solicitado. Para que el trabajador pudiera definir el número de puntos que le correspondían tenía que consultar una tabla de puntajes en la que se consideraba la relación entre la edad y el salario integrado. Una vez identificado el puntaje por dicho concepto, debía de sumar un punto por cada salario mensual obtenido, 0.5 puntos por cada bimestre de aportaciones a la subcuenta de vivienda del SAR, y al resultado final se adicionaba un diez por ciento de dicho total por cada dependiente económico que tuviera el trabajador, hasta alcanzar un máximo de treinta por ciento.

En las modificaciones a la Ley del Infonavit del año 1997 el sistema de puntuación se conservó; sin embargo, cambiaron los puntos adicionales otorgados por concepto de aportaciones patronales y dependientes económicos, quedando de la siguiente manera: se sumaba un punto por cada tres aportaciones bimestrales efectuadas a favor del trabajador, cinco puntos por cada dependiente económico del trabajador hasta un máximo de dos dependientes. Adicional se integraron los puntajes por los siguientes conceptos: saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del SAR, por cada salario mínimo mensual un punto; monto de crédito no utilizado; ocho puntos por cada salario mensual del trabajador; diez puntos si el trabajador era discapacitado; y cinco puntos por falta de cónyuge o concubino y que tuviera descendientes con dependencia económica. Ante dichos cambios, es evidente como el Infonavit preponderó la capacidad de pago y estabilidad económica de los trabajadores, haciendo más accesible el créditos a aquellos que cubrían con los requisitos solicitados, otorgando mayor crédito a quienes tenían mayor capacidad de pago y que se encontraban en una edad laboral productiva.

Una particularidad de los cambios en la Ley es que una vez los trabajadores cubrían con los requisitos solicitaban el crédito de manera individual, el Infonavit seleccionaba a aquellos que contaban con el puntaje mínimo solicitado o mayor a éste, ya que representaba mayor garantía en la capacidad en el pago; con este cambio en el sistema el poder que tenían los sindicatos en la asignación de créditos se debilitó, ya que los propios usuarios eran quienes realizaban el proceso para la asignación del crédito. Además de establecer el sistema de puntaje, el Infonavit propició que los créditos se otorgaran de manera inmediata y sin la necesidad de exigir requisitos adicionales, por lo que una vez que los trabajadores accedían al crédito podían elegir libremente la ubicación de su vivienda, dejando atrás el criterio aplicado en la década de los 70 y 80 donde la vivienda debía ubicarse cerca de la fuente de empleo del trabajador.

Algunas de las nuevas posibilidades que se establecieron para ejercer el crédito Infonavit fue el crédito conyugal y el esquema de crédito en cofinanciamiento. El primero consistía en que una vez que al trabajador se le otorgaba el crédito pero éste deseaba aumentar el monto otorgado para la adquisición de su vivienda, podía recurrir a un crédito para su cónyuge, el cual se otorgaba hasta por el 75% del monto máximo al que él o ella era candidato de acuerdo a sus aportaciones patronales, por lo que el requisito indispensable para esta modalidad es que el o la cónyuge fuera derechohabiente del Instituto, que hubiera trabajado ininterrumpidamente por lo menos los dos últimos años anteriores a la fecha de la solicitud del crédito conyugal para que ambos créditos se aplicaran a una misma vivienda; así en una misma familia se otorgaban dos créditos fusionados para la adquisición de una casa, lo que representaba una duplicidad en los pagos mensuales realizados para pagar el crédito. Por su parte, el esquema de cofinanciamiento se aplicó en las reformas a la Ley de 1997, y consistía en que el Instituto otorgaba el crédito al trabajador y éste se sumaba al crédito otorgado por una entidad bancaria o una Sofol (Sociedad Financiera de Objeto Limitado); por lo que el trabajador adquiriría dos deudas hipotecarias, una con la entidad bancaria o Sofol y otra con el Infonavit, cada una con sus características particulares en cuanto a la tasa de interés y el plazo máximo del crédito. Así mismo, en este esquema

también se podía usar el saldo de la Subcuenta de Vivienda del SAR para darlo como garantía para obtener el crédito con una entidad financiera. Evidentemente dicho esquema de crédito estaba dirigido para aquellas personas que contaban con ingresos superiores a los 4 VSM, ya que eran quienes tenían la posibilidad de acceder a un crédito bancario.

Las modificaciones a la Ley del Infonavit mencionadas anteriormente, responden a la responsabilidad que el Programa de Vivienda de 1995-2000 le otorgó, en donde se le incita a dirigir la oferta de vivienda con la capacidad de pago de sus derechohabientes y a crear nuevos esquemas de financiamiento (DOF, 1995).

A partir de esta nueva etapa del Infonavit, vinculada con la postura facilitadora del Estado, en donde prevaleció el interés por el aspecto financiero, el Área Técnica que anteriormente se encargaba de aspectos relacionados con la vivienda como la adquisición del suelo hasta la supervisión de la obra, perdió importancia ya que el Instituto dejó de intervenir en las actividades relacionadas con la producción de la vivienda, por lo que las nuevas funciones de dicha área se enfocaron en la evaluación técnica y revisión del avalúo de la vivienda que se adquiría en el mercado abierto. En ella se revisaba que la calidad, las dimensiones, funcionalidad, vida útil de la vivienda y la infraestructura urbana donde se ubicaba cumplieran con la normatividad técnica del Instituto; así mismo corroboraba el costo de la vivienda y revisaba que su valor garantizara al Instituto la recuperación del crédito. Para realizar dichas funciones se apoyaba de verificadores, supervisores y valuadores de vivienda, para los dos últimos recurrió al apoyo externo de consultores, que podían ser empresas o profesionistas independientes calificados (Infonavit, 1995).

Frente a este nuevo esquema, la Subdirección Técnica que antes se encargaba del desarrollo de guías, normas y especificaciones para el diseño y construcción de vivienda se reorganizó y sus funciones cambiaron enfocándose a identificar las zonas en donde existía demanda de vivienda, es decir orientaba la oferta para la construcción de vivienda llevada a cabo por los desarrolladores de vivienda de empresas privadas; otra de sus funciones era conocer la oferta existente en el mercado identificando sus características como el área, tipología, ubicación y precio;

difundir información de la oferta de vivienda a los derechohabientes; y asegurar que la vivienda cumpliera con seguridad física, durabilidad mínima de 30 años, funcionalidad y servicios básicos de agua potable, drenaje y electricidad (Puebla, 2006); es decir procuraba dirigir la oferta de vivienda hacia las posibilidades de pago de sus derechohabientes, ya que el Instituto conocía los ingresos mensuales de la población objetivo, ello reforzaba la estrategia de la política pública de vivienda respecto a dirigir la oferta de vivienda; así mismo se consolidaba el enfoque facilitador del Estado en las actividades del desarrollo de la vivienda para lograr un mercado integral que facilitara a la población el uso de su crédito y que permitía a los desarrolladores la venta de su producción de vivienda.

Debido a estas nuevas acciones el Instituto estableció documentos que ayudaron a normar las operaciones de adquisición de vivienda por el Mercado Abierto, por lo que se establecieron reglas para la evaluación técnica, requerimientos de información, procedimientos de verificación, flujos de actividades y de información, elementos de apoyo externo para el Área Técnica, y vinculación entre las Áreas Operativas de las Delegaciones. El Instituto publicó en 1999 la Norma Técnica de Vivienda Infonavit, y Criterios básicos de normatividad para proyecto ejecutivo; estos dirigidos a las empresas desarrolladoras de vivienda, en ellos se indicaban las características que debían cumplir tanto las viviendas, como el proyecto ejecutivo, ésto con la finalidad de que se cumplieran los aspectos considerados en la evaluación técnica realizada por parte del Instituto y se simplificaran los procesos de aprobación y evaluación del Área Técnica, hecho que se alineaba con la estrategia de política pública relacionada con la simplificación administrativa estipulada en el Programa de Vivienda 1995-2000.

Referente a la Norma Técnica de Vivienda Infonavit, ésta tenía como objetivo “constituirse en una referencia de apoyo y orientar a los desarrolladores, promotores y constructores, respecto a las características de la vivienda en cuanto a funcionamiento y seguridad, complementando los Reglamentos de Construcción vigentes a nivel estatal y municipal” (Infonavit, 1999: 3), en ella el Infonavit establecía un mínimo de requisitos que debía cumplir la vivienda, entre los cuales se

mencionaba que en programas de vivienda terminada la superficie mínima construida debía corresponder a la señalada en el reglamento de construcciones de la localidad donde se ubicaba; que en el diseño de la vivienda se debía considerar la flexibilidad y la progresividad; que los materiales de la vivienda debían cumplir con la normativa validada por el Instituto, así mismo debían garantizar la vida útil de la vivienda de mínimo 30 años. También se establecían características para la vivienda progresiva, la cual debía contar con una superficie mínima de 33 m². En términos del diseño urbano se indicaba que para el caso de los conjuntos habitacionales de gran tamaño se debían considerar las instalaciones necesarias, los servicios urbanos, infraestructura, espacios verdes, así como equipamiento comercial, social y recreativo; para el caso de los pequeños conjuntos se debía considerar la existencia del equipamiento en un radio de 5 km a la redonda del conjunto habitacional.

Respecto a los requisitos del diseño arquitectónico se estableció que la vivienda terminada debía contar como mínimo con: una habitación con capacidad para estar, comer y cocinar; dos recámaras con área de guardado; un baño compuesto de regadera, lavabo e inodoro; área de guardado y un patio de servicio con la capacidad de albergar un lavadero, un calentador, una lavadora y el tendido de la ropa. Para la vivienda progresiva se consideró que debían contar mínimo con una habitación para estar, comer y cocinar, una recámara con área de guardado, así como los elementos de mayor costo y dificultad técnica como: la urbanización, los servicios y las instalaciones del desarrollo habitacional. Para los acabados interiores se indicaba que eran obligatorios los acabados en plafones; los pisos debían tener como mínimo un acabado de cemento pulido y los muros un sellador, dejando a decisión de los desarrolladores de vivienda el colocar mejores acabados (Infonavit, 1999). Adicional a los requisitos solicitados en el diseño tanto urbano como de la vivienda, también se hacía mención de las especificaciones generales de la edificación; además se anexaba un apartado destinado a la normatividad de la vivienda destinada para personas con discapacidad, donde se establecía que el área mínima de superficie construida para este tipo de vivienda debía ser de 65 m² y se definían las áreas mínimas de cada uno de los espacios de la vivienda. Con dichas normativas, el Infonavit se enfocó a promover y dirigir la oferta de vivienda, se alineó

a la postura del Estado facilitador, y se limitó en la regulación de los aspectos arquitectónicos de la vivienda, proporcionando los requerimientos mínimos de ésta, dejando libre criterio de diseño a las empresas desarrolladoras de vivienda.

Con respecto a los documentos dirigidos a los habitantes de las unidades habitacionales el Infonavit continuó realizando la publicación de “Reglas para el uso de viviendas financiadas por el Infonavit” como lo había hecho en años anteriores, a raíz de la modificación a la Ley en 1997 se eliminó el apartado referente al descuento del 1% del salario integrado del trabajador para la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, por lo que los habitantes debían resolver de manera autónoma e independiente la recaudación de los fondos para las cuotas de mantenimiento del conjunto habitacional (Infonavit, 1997).

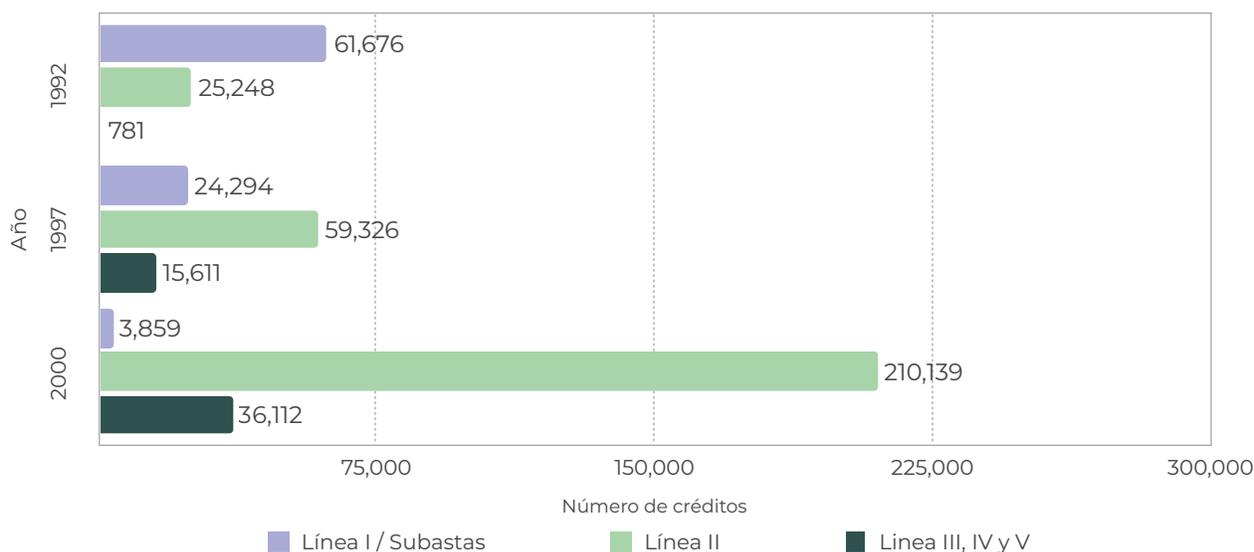
A raíz de las modificaciones a la Ley de 1992 las promociones directas del Infonavit se eliminaron, con ello se suspendió el crédito otorgado para la adquisición de vivienda financiada por el Instituto, por lo que la Línea I se transformó en un sistema de subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, en el cual podían participar las empresas privadas inscritas en el Registro de Constructores del Infonavit. El Instituto publicaba la convocatoria de la subasta donde establecía las características que debían contar las viviendas, entre las cuales se mencionaba el costo y las dimensiones mínimas. Las empresas constructoras pagaban la cuota de inscripción, presentaban el anteproyecto que era evaluado por el Infonavit, y participaban en la subasta, en donde ofertaban al Infonavit una tasa de interés, las empresas que hacían las mejores ofertas era a quienes se les asignaba el financiamiento. En este proceso el Infonavit únicamente se involucraba en la supervisión de la calidad de la obra durante todo el proceso constructivo, debido a ello las empresas ganadoras de la subasta debían hacerse responsables de la adquisición del terreno, el diseño urbano y arquitectónico, el proceso de construcción y la colocación de los créditos entre los derechohabientes del Instituto; siendo así, éste era el responsable de la vivienda frente al acreditado (Infonavit, 1994).

Las promociones externas tuvieron mayor impulso en esta nueva etapa del Instituto, ya que se proporcionó mayor prioridad a la Línea II, correspondiente a créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros, en donde “el Instituto cuida la demanda y los constructores, promotores e instituciones bancarias generan la oferta” (Infonavit, 1994:5). En este proceso el Infonavit hace una invitación abierta a los desarrolladores de vivienda para que presenten ofertas de vivienda de interés social que cumplan con las características solicitadas por el Instituto, éstas son registradas en el Infonavit como paquetes de vivienda, las cuales son evaluadas por el Área Técnica para validar que cumplan con las especificaciones solicitadas por el Instituto. Una vez que se aprueba el paquete de vivienda, el Infonavit y el desarrollador de vivienda (oferente) firman un contrato donde el oferente se obliga a vender las viviendas a los derechohabientes acreditados del Instituto, a precio y en fecha predeterminadas. El Infonavit entrega a los oferentes una relación de los posibles compradores de vivienda que accedieron al crédito hipotecario, por lo que el oferente presenta su oferta de vivienda al derechohabiente y celebran un contrato de promesa de compra venta de la vivienda. En este tipo de promoción quienes financian la construcción de los conjuntos habitacionales son los desarrolladores de vivienda, siendo así, el Infonavit dejó en manos de éstos la adquisición de terreno, el diseño, construcción de vivienda y equipamiento urbano dentro de los conjuntos habitacionales, así mismo el Instituto se deslindó de toda responsabilidad referente a la calidad de las viviendas y dejó en manos de las autoridades federales, locales y municipales la dotación de infraestructura y equipamiento; por lo que en el precio final de la vivienda recayeron los montos por los conceptos antes mencionados que son financiados por el desarrollador y finalmente absorbidos por el comprador (Infonavit, 1994).

Debido al impulso de las promociones externas, los créditos de Línea I fueron descendiendo paulatinamente; en el año de 1992 aún con la implementación del nuevo modelo económico neoliberal y de las recomendaciones de los organismos internacionales respecto a la vivienda, los créditos otorgados para esta línea fueron 61,676; mientras que los de la Línea II apenas iban en ascenso, ya que en ese mismo año se otorgaron 25,248 créditos representado un 28.78% del total de los otorgados;

en contraparte en el año 2000 este tipo de créditos representó el 84%, mientras que los de Línea I redujeron drásticamente ya que se otorgaron 3,859 representando únicamente el 1.54%, evidenciando el fortalecimiento de la vivienda de interés social desarrollada por empresas privadas las cuales se beneficiaron al colocar sus viviendas entre los derechohabientes del Instituto (Tabla 2). El impulso de la línea II fue evidencia de que la política pública de vivienda se orientó en fortalecer la producción de vivienda desarrollada por las empresas privadas, fortaleciendo su desarrollo económico al orientar la oferta de vivienda a la capacidad de pago de los derechohabientes de los fondos de ahorro para la vivienda.

Tabla 2. Créditos otorgados en los años de 1992, 1997 y 2000.



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual de Actividades 1992, 1997 y 2000 del Infonavit. Año de elaboración 2022.

Si bien el Infonavit ya no financiaba la vivienda, éste podía otorgar a los desarrolladores un anticipo de hasta el 25%³⁹ del valor de la vivienda que se iba a adquirir, siempre y cuando ya existiera un contrato de compra-venta entre el oferente y el derechohabiente al que se le otorgó el crédito, y el Infonavit suministraba el recurso a la empresa desarrolladora; con este proceso el desarrollador vendía su vivienda antes de que estuviera terminada. Dentro de este

³⁹ El cual en 1998 cambió al 50% siempre y cuando la vivienda tuviera un avance de obra del 65%.

tipo de promociones se estableció que la vivienda debía tener un área mínima de 45 m²; que el Infonavit podía vender los terrenos de sus reservas territoriales para este tipo de promoción de vivienda; y que únicamente se enfocaría a revisar el proyecto arquitectónico y realizar visitas de verificación para supervisar el avance de la obra. Si las viviendas del oferente no se lograban vender entre los acreditados del Instituto en un periodo de 30 días posterior a que se finalizara la construcción de la vivienda, los desarrolladores las podían vender libremente en el mercado abierto (Infonavit, 1994).

Finalmente, en referencia a las reservas territoriales adquiridas por el Infonavit para el desarrollo de conjuntos habitacionales, con la nueva visión del Instituto y al dejar de lado su papel como promotor para acotarse a la entrega de créditos, los órganos de gobierno institucionales decidieron desincorporar del Instituto la reserva territorial adquirida en años anteriores, ya que lo consideraban como un activo improductivo, suspendiendo la adquisición de terrenos nuevos y propiciando la venta de aquellos que ya habían adquirido, esto último como ingreso del Instituto para reforzar las finanzas del Instituto.

En este periodo el Instituto se apegó fielmente a los objetivos y estrategias establecidas por la política pública de vivienda, en donde se privilegiaron los aspectos financieros, se modernizaron los mecanismos de coordinación del sector habitacional, se simplificaron trámites administrativos, se amplió el crédito de la vivienda a otros sectores de la población, se amplió la participación activa del sector privado, se mejoraron en el aspecto financiero los esquemas de financiamiento y se disminuyeron los subsidios. El Infonavit adoptó el papel facilitador del Estado, procuró impulsar el crecimiento económico del país a la vez que se establecía atender la necesidad de vivienda del sector salarial con menores ingresos, en donde la primera acción fue posible llevarla a cabo gracias a los cambios que instauró a la Ley del Infonavit en 1992 y posteriormente en 1997; en cambio, la segunda acción fue menos clara, ya que con las modificaciones a los requisitos para el acceso al crédito las personas con mayor solvencia económica era quienes tenían mayor posibilidad de acceso, además como se mencionó anteriormente, al finalizar el año 2000 el

sector con menores ingresos fue a quien menos créditos para la vivienda se le otorgó. Con dichos acontecimientos el papel del Infonavit como organismo de servicio social y promotor de vivienda quedó sepultado a inicios de los años noventa y dio paso a la era de una hipotecaria social de los trabajadores que velaba por la estabilidad financiera del Instituto.

3.4 Institución financiera de carácter social especializada en el mercado hipotecario (2001- 2012)

En este periodo en México ocurrió un cambio muy relevante en términos políticos; la presidencia del país fue ganada por el Partido Acción Nacional (PAN), lo que significó la llegada de un nuevo partido político al gobierno, quien se mantuvo durante dos sexenios presidenciales en el poder. Dicho gobierno dio continuidad al modelo económico neoliberal adoptado e implementado por los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la década de los años 90, y se caracterizó por impulsar el boom inmobiliario de vivienda de interés social.

Durante los doce años de mandato a cargo del nuevo gobierno, la política pública de vivienda se enfocó en consolidar el mercado habitacional, que tenía como objetivo posicionar al sector vivienda como el motor económico del país, hecho que en sexenios pasados se venía impulsando. Ante ello los planes nacionales de vivienda establecieron metas cuantitativas; en el sexenio 2000-2006 se estableció la meta de 750,000 créditos otorgados, mientras que en el periodo 2006-2012 la cifra se incrementó a 6 millones. Adicional a ello, la política pública de vivienda buscó consolidar el papel del Estado como promotor y facilitador de vivienda, dando mayor impulso a la simplificación de trámites administrativos relacionados con la construcción para incentivar el tren de vivienda que propiciara casas a precios accesibles para la población con menores ingresos; la política promovió crear nuevos productos crediticios y facilitar el otorgamiento de créditos a la población asalariada de los diferentes estratos económicos. Dicha política de vivienda se caracterizó principalmente por fomentar la vivienda en masa alejada de los centros de ciudad; y

por beneficiar el desarrollo económico de las empresas privadas de construcción de vivienda.

Ante el contexto mencionado anteriormente, el Infonavit desempeñó un papel muy importante para coadyuvar en el cumplimiento de las cifras de vivienda propuestas por el Estado; para lograrlas, en el año 2001 presentó cambios en su estructura directiva y con ello estableció como prioridad fortalecer financieramente al Instituto y consolidarlo como “una institución financiera de carácter social, especializada en el mercado hipotecario” (Infonavit, 2002). Para lograrlo, se fijaron cuatro objetivos que se enfocaron en: 1. Contribuir al desarrollo social y humano de los trabajadores y su familia; 2. Ampliar el número de derechohabientes beneficiados con créditos hipotecarios; 3. Fortalecer financieramente al Instituto; y 4. Transparentar y eficientar la operación del Instituto. A partir de estos objetivos las funciones del Instituto se encaminaron principalmente a garantizar finanzas sanas a largo plazo, recuperar los créditos otorgados, incrementar los recursos disponibles y con ello propiciar el otorgamiento de mayores créditos, así como crear nuevos productos crediticios destinados a cubrir un mayor porcentaje de sus derechohabientes, entre ellos aquellos que percibían ingresos menores a 5 VSM, y aquellos que ganaban más de siete; ya que el propio Infonavit indicó que hasta el año 2001 los créditos otorgados se concentraban en trabajadores con ingresos de entre cuatro a 7 VSM (Infonavit, 2007). Así, el papel de promotor de vivienda que había desempeñado en su primera etapa de funcionamiento se desvaneció completamente, y se enfocó en dar continuidad a los aspectos financieros que en la década de los 90 ya se habían hecho presentes, incrementando las estrategias para garantizar el fortalecimiento financiero y acceder a fuentes alternas de financiamiento; para ello el Instituto optó por emitir en el mercado de valores Certificados de Vivienda (CEDEVIS), los cuales tenían como respaldo la cartera hipotecaria del Infonavit, con los recursos generados por este concepto le permitió al Instituto otorgar más créditos hipotecarios.

En términos operativos, el Instituto creó canales de atención masiva para que los derechohabientes accedieran más rápidamente al crédito, se establecieron centros y kioscos de atención, una línea telefónica de información y el portal de

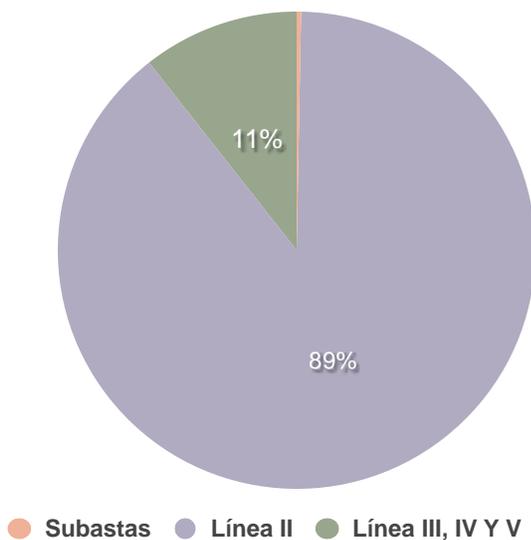
internet del Instituto. Con estos recursos, más las nuevas líneas de crédito, el Infonavit logró aumentar los esfuerzos para el otorgamiento de créditos, estrategia que estaba enmarcada en el PNV 2001-2006, con los recursos mencionados anteriormente, el Instituto contaba con la capacidad operativa para llegar a las metas cuantitativas establecidas tanto en el periodo presidencial de Vicente Fox, 750 mil viviendas anuales equivalente a 4.5 millones en seis años, como el de Felipe Calderón, 6 millones de viviendas durante su sexenio.

Para garantizar la recuperación crediticia y fortalecimiento financiero del Instituto se implementaron modificaciones a la Ley de otorgamiento de créditos del Infonavit en los años de 2007 y 2012, en éste último se estableció que los derechohabientes debían cumplir un puntaje mínimo de 116 puntos; el cual se conformaba de los siguientes aspectos: edad, salario, cotización continua en las aportaciones patronales, la antigüedad laboral con el empleo en turno, el saldo en la subcuenta de vivienda del SAR y el ahorro voluntario en ésta. En comparación con los criterios establecidos en el año 2007, se aprecia la eliminación de los puntos por concepto de: número de dependientes económicos; monto de crédito no utilizado; trabajador con discapacidad; y falta de cónyuge o concubino con hijos con dependencia económica por parte del trabajador. Con dichos cambios se percibe que se reforzó y jerarquizó la estabilidad económica y laboral del derechohabiente para asegurar la capacidad de pago del crédito otorgado.

De acuerdo con las múltiples modificaciones a las reglas para el otorgamiento de créditos que se realizaron en este periodo de doce años, se identificó la reducción en el puntaje otorgado por concepto de antigüedad laboral, inicialmente se otorgaban 21 puntos por dicho concepto, para posteriormente cambiar el puntaje a 8 unidades; mientras que los puntos por concepto de cotización continua inicialmente otorgaban 21 puntos para trabajadores con seis y nueve bimestres de cotización continua, 24 puntos para aquellos que tenían entre diez y once bimestres, y para los que tenían más de doce bimestres se otorgaban 34 puntos; los cuales posteriormente se incrementaron a 34, 39 y 52 puntos respectivamente; jerarquizando la continuidad laboral en la cotización, aspecto que permitía asegurar la capacidad de pago del acreditado.

Las condiciones del crédito financiero continuaron otorgándose en plazos de máximo 30 años, con una tasa de interés anual del 4 al 9%, la cual cambió en el 2007 del 4 al 10% en donde se consideraba el salario integrado del trabajador, finalmente se estableció a inicios del año 2012 una tasa fija del 12% aplicable a todos los niveles salariales, la cual duraba todo el tiempo de vida del crédito otorgado. En ese mismo año se estableció la opción de adquirir el crédito hipotecario en pesos a tasa nominal o en VSM; además se abrió la oportunidad de adquirir un segundo crédito en coparticipación con entidades financieras, siempre y cuando el derechohabiente hubiera liquidado el primer crédito otorgado; también se estableció brindar mejores rendimientos a la subcuenta de vivienda de los trabajadores, aspecto que reforzó la estrategia de la política pública de fortalecer el ahorro para la vivienda. Respecto al monto de amortización establecido para solventar la deuda se estableció que éste dependía del salario del trabajador y de su edad; y no debía ser mayor al 30% del ingreso mensual, a ello se sumaba la aportación patronal del 5%.

Gráfica 6. Créditos otorgados en el 2001



Fuente: Informe Anual de Actividades 2001 del Infonavit.

En este periodo también se dio continuidad a impulsar las promociones externas a través de otorgar créditos en Línea II, ya que en el 2001 el 89% de estos créditos pertenecían a dicha línea (Gráfica 6). Durante los doce años de gobierno a cargo del PAN se crearon nuevos esquemas de créditos para la adquisición de vivienda nueva o usada, los cuales se buscó dirigirlos a los diferentes niveles de ingreso de acuerdo con la demanda potencial de vivienda de los trabajadores derechohabientes del Instituto (Infonavit, 2007). Para los derechohabientes con ingresos de hasta 3.9 VSM se creó el crédito Vivienda Económica para adquirir

viviendas con un valor de hasta 117 VSM, el cual posteriormente incluyó a empleados que percibían un salario mensual bajo con compensaciones a su ingreso a través de

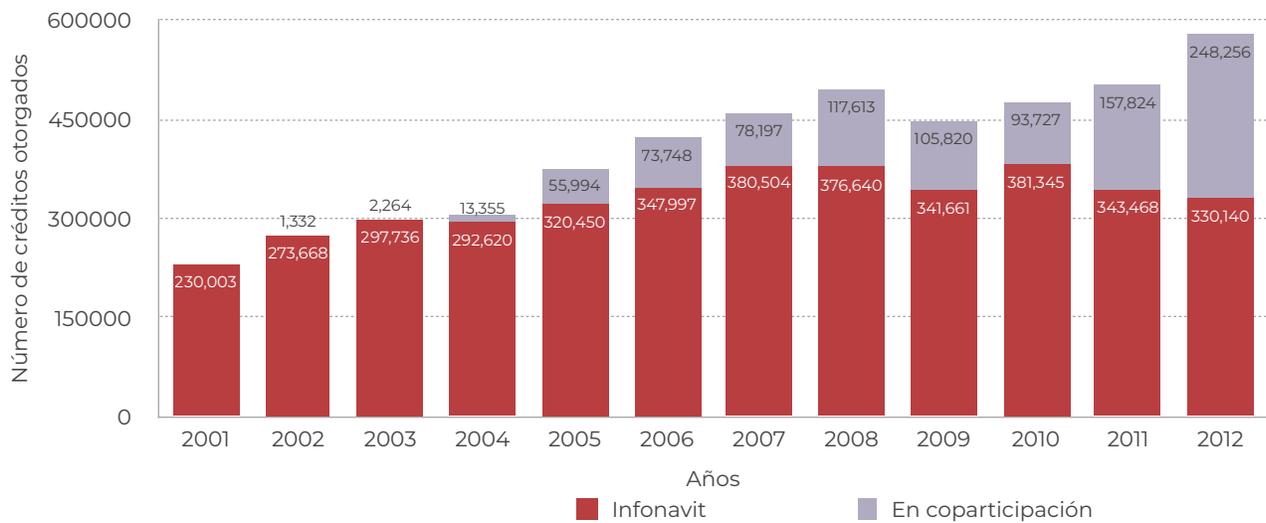
propinas; el crédito Tradicional para adquirir viviendas de hasta 300 VSM fuera del Distrito Federal⁴⁰ y 350 VSM dentro de éste; y el crédito Cofinavit Ingresos adicionales que era otorgado a trabajadores que tenía ingresos extras percibidos por otras fuentes como propinas, honorarios, bonos, etc, bajo dicho esquema de crédito el Infonavit, en conjunto con otra entidad financiera, realizaban el préstamo crediticio, en donde el Instituto otorgaba el crédito basado en el salario mensual y la entidad financiera sobre los ingresos adicionales. Para los derechohabientes con ingresos mayores a 4 VSM se diseñaron los programas de Cofinavit y Apoyo Infonavit; el primero para adquirir vivienda de hasta 350 VSM, financiado de manera compartida entre el Instituto y una entidad financiera (Banco o Sofol), bajo dicho esquema el saldo de la Subcuenta de Vivienda era utilizado como pago parcial del costo de la vivienda; mientras que Apoyo Infonavit se destinó para la adquisición de vivienda de hasta 1,230 VSM, en donde el derechohabiente aportaba el 10% de enganche y la entidad financiera (Banco o Sofol) financiaba el 90% restante, así mismo el Infonavit fungía como respaldo crediticio, ya que el saldo en la Subcuenta de Vivienda era utilizado como garantía de pago en caso de la pérdida de trabajo; y las aportaciones patronales se destinaban a la amortización del crédito en ambos casos. Dichos tipos de crédito daban acceso a la compra de la vivienda catalogada como básica, social y económica, que como se vió en el capítulo anterior, la vivienda básica fue definida por la política pública como el productos más adecuado para la población objetivo, ésto gracias a su bajo costo que garantizaba su compra con el crédito al que tenía acceso la población con menores ingresos.

Consultando el histórico de los créditos otorgados durante el periodo 2001-2006 (Tabla 4), se evidencia el cumplimiento del Infonavit frente a la política pública de incrementar el financiamiento de la oferta y la demanda de vivienda, en donde el crédito Tradicional fue el más otorgado. Mirando los años posteriores al 2006, se aprecia el aumento gradual de los créditos en coparticipación con entidades financieras, los cuales incrementaron considerablemente en el año 2012, llegando a representar el 42.92% de los créditos otorgados en dicho año, siendo casi

⁴⁰ Ahora llamada Ciudad de México (CDMX).

el mismo porcentaje que los otorgados con crédito Infonavit para la población con ingresos menores a 5 VSM. Ésto es reflejo de la estrategia de la política pública del Estado impulsor del boom inmobiliario, quien busco consolidar el crecimiento y fortalecimiento del sector vivienda, impulsar los esquemas financieros sanos, facilitar el acceso al crédito, y abrir nuevos productos crediticios, los cuales fueron posibles a través de la firma de convenios de operación con entidades financieras, quienes crearon una alianza estratégica para facilitar y otorgar mayores créditos, y con ello cumplir con las metas cuantitativas establecidas por la política pública de vivienda, y con el objetivo principal que era incentivar la vivienda como activador económico del país.

Tabla 4. Créditos otorgados periodo 2001-2012

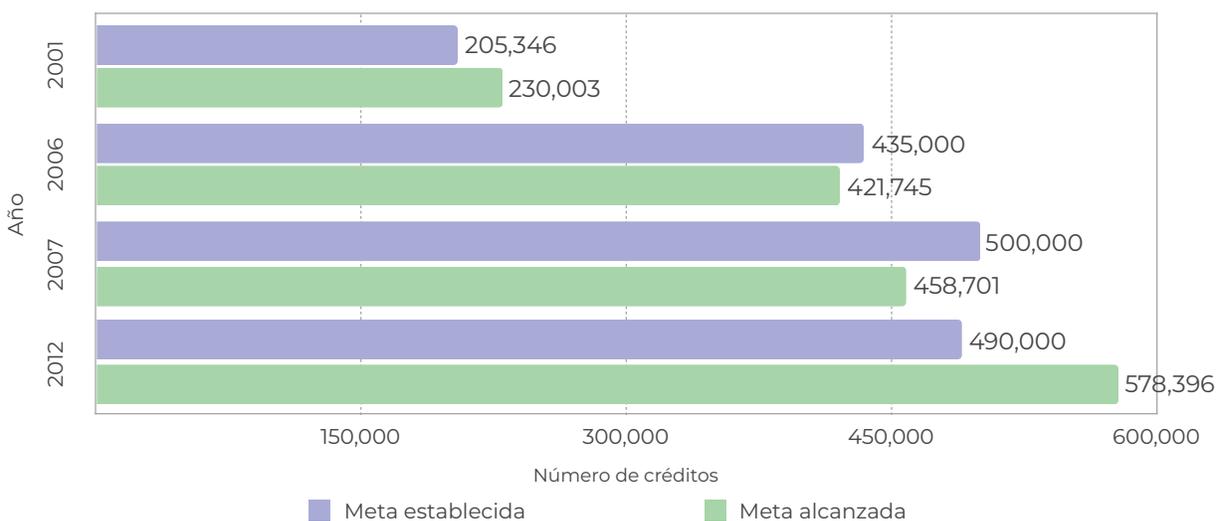


Fuente: Infonavit, Plan anual de actividades 2012.

Con los nuevos esquemas de crédito, más los nuevos canales de atención implementados y las facilidades en el proceso administrativo del otorgamiento de crédito, las metas cuantitativas establecidas por el Instituto se cumplieron en casi todos los años. Muestra de ello son las metas definidas en 2001 y 2012, en donde se superó sin mayor problema el número de créditos establecidos, inclusive en el año 2012 se otorgó el mayor número de créditos en la historia del Instituto con una cifra

de 578,396. En contraparte se observa que en los años 2006 y 2007 no se llegó a la meta establecida por el programa de labores del Infonavit; de acuerdo con palabras del director en turno ésto se debió a que la demanda superó a la oferta de vivienda⁴¹; sin embargo, a pesar de que no se alcanzaron las cifras establecidas el número de créditos otorgados resultó ser muy significativo, ya que en 2006 hicieron falta 13,255 créditos otorgados para llegar a la meta; mientras que en 2007 faltaron 41,299 créditos para llegar al medio millón (Tabla 5). Dichas cifras evidencian el papel del Instituto como Institución Financiera de carácter social especializada en el mercado hipotecario, ya que nunca antes en su historia se había visto tal fenómeno en el incremento de los créditos otorgados, en donde la vivienda más que ser un factor de bienestar social fue posicionada como un producto en serie que resultaba redituable financieramente, y que desde la perspectiva social de la política pública se estaba dando cumplimiento al objetivo de brindar vivienda a quienes menos ingresos percibían, mientras que el verdadero beneficio se posicionaba en la perspectiva económica que le brindaba ganancia a un sector privado muy reducido y al sector público

Tabla 5. Metas establecidas y alcanzadas en los créditos otorgados de los años 2001, 2006, 2007 y 2012.

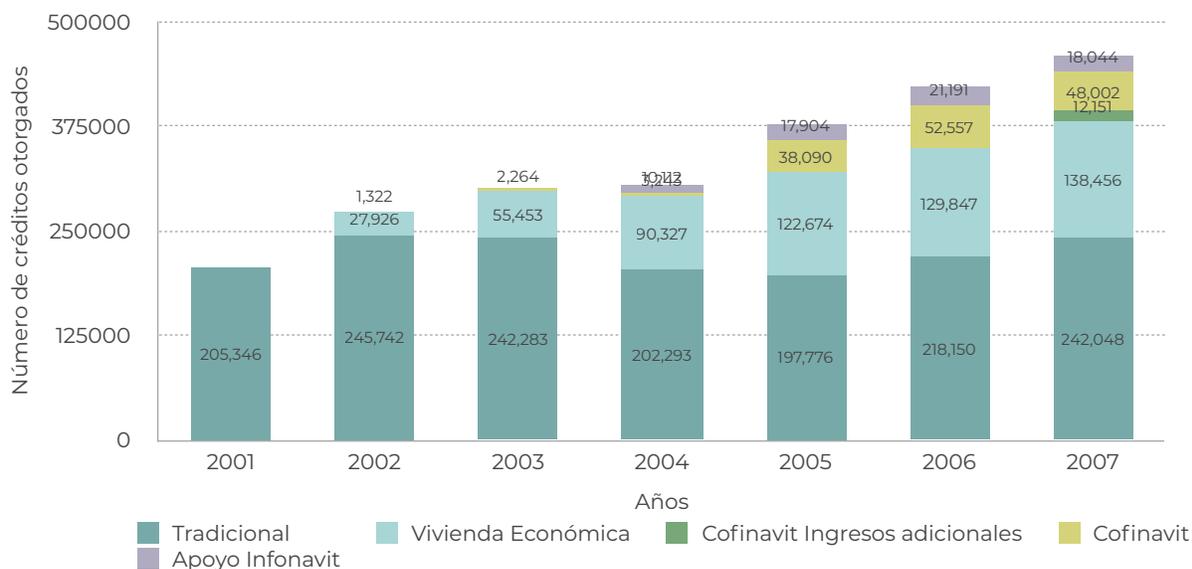


Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual de Actividades 2001, 2006, 2007 y 2012 del Infonavit. Año de elaboración 2022.

⁴¹ Consultado en el portal de noticias Bnamericas, en el sitio web https://www.bnamericas.com/es/noticias/Falta_de_viviendas_impide_a_Infonavit_alcanzar_meta_de_creditos, el 8 de abril 2022.

Los productos crediticios que en el periodo de 2000 a 2007 tuvieron mayor representatividad fueron el Tradicional y Vivienda Económica perteneciente a los estratos económicos de menos de 4 VSM, ésto es muestra de que el Infonavit destinó mayores créditos a la población con menores ingresos (Tabla 6), gracias a las facilidades otorgadas y a la apertura del acceso al crédito a los sectores de la población asalariada que en sexenios pasados no tenían oportunidad de ello; así mismo, es prueba fehaciente de que el Infonavit coadyuvó al llamado de la política pública de vivienda que establecía la creación de productos crediticios destinados para la adquisición de vivienda básica, social y económica orientados hacia la población con menores ingresos.

Tabla 6. Créditos otorgados periodo 2001-2007



Fuente: Infonavit 2008.

En el Reporte de Actividades del año 2012 se menciona que el 63.5% de los créditos otorgados en ese año se destinaron a los derechohabientes con ingresos menores a cuatro salarios mínimos, con dicha cifra se evidencia la tendencia del Instituto por atender dicho sector, dando cumplimiento a la población objetivo establecida en la política pública de vivienda, la cual en años anteriores había sido desatendida por el Instituto ya que se enfocó en otorgar créditos a los niveles

salariales de más de cuatro salarios mínimos. Sin embargo, la política del Estado impulsor del boom inmobiliario no dejó de lado a los derechohabientes con mayores ingresos, ya que a la par se crearon los productos crediticios de cofinanciamiento mencionados anteriormente, los cuales garantizaban mayor estabilidad económica y capacidad de pago por parte de los beneficiarios, lo que le permitía procurar la estabilidad financiera del Instituto. Los productos crediticios de vivienda Tradicional y Económica cumplieron con su objetivo de brindar el acceso a productos crediticios a un sector de los derechohabientes que anteriormente no tenían la oportunidad de acceder a un crédito hipotecario.

Respecto a los aspectos relacionados con la construcción y diseño de las vivienda, se continuó con la forma de trabajo establecida en el periodo del Infonavit como Hipotecaria social de los trabajadores, en donde el Instituto, a través del Área Técnica, dictaminaba los proyectos de vivienda de interés social registrados por parte de los desarrolladores. Para la supervisión de la calidad de las viviendas, por parte del Instituto, se establecieron criterios para la verificación de obra tanto de las viviendas terminadas como las que aún estaban en construcción. En respuesta al Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 que planteaba impulsar la vivienda sustentable para disminuir los consumos de agua, luz y gas; El Instituto estableció en 2009 el programa Hipoteca Verde que era sujeto a subsidio Federal a partir de integrar a la vivienda de manera obligatoria, ecotecnologías que permitieran el ahorro de agua y luz principalmente; en dicho año únicamente las viviendas susceptibles a subsidio debían cumplir con dicha obligatoriedad; sin embargo, en el año 2011 el Infonavit dictaminó que todas las viviendas que fueran ofertadas por los desarrolladores debían contar con ecotecnologías que garantizaran el ahorro de los consumos mencionados anteriormente, lo que impactaría tanto en los consumos energéticos y de agua, así como en el gasto familiar destinado a dichos servicios.

Particularmente en este periodo la vivienda progresiva se incentivó, ya que la política pública establecía generar vivienda a precios más accesibles y se requerían productos en el mercado que fueran accesibles a los trabajadores con menores ingresos, para que éstos pudieran ejercer su crédito. A causa de ello, los desarrolladores de vivienda construyeron pies de casa (vivienda básica) de bajo

costo, que podían ampliarse con los propios recursos económicos de los compradores, pudiendo construir dos o tres recámaras adicionales a la existente. Frente a este escenario, los desarrolladores de vivienda entregaban al comprador un manual explicativo con la ubicación de los elementos constructivos de la vivienda para indicar la proyección de la ampliación; en este proceso el Infonavit no intervenía en el diseño. Es importante mencionar que para que los desarrolladores de vivienda pudieran ofrecer vivienda con precios accesibles, éstos tuvieron que adquirir tierras a bajo costo ubicadas en las periferias de las ciudades; disminuir los metros cuadrados de la vivienda, ejemplo de ellos son los pies de casa; y acelerar el ritmo de producción utilizando materiales prefabricados e industrializados.

Finalmente en este periodo la totalidad de la reserva territorial que el Instituto había adquirido en sus primeros años de funcionamiento como promotor de vivienda, aún no había sido vendida en su totalidad, ya que habían terrenos que contaban con problemas jurídicos, por lo que únicamente se continuó vendiendo aquella útil para el desarrollo de vivienda. Por otro lado, aunque el Instituto ya no intervenía directamente en la toma de decisión para la ubicación de los predios, sí se involucró en fomentar esquemas de desarrollo en conjunto con las autoridades estatales, municipales y el sector privado, para generar competencia en el mercado, en donde se realizaban convenios con inversionistas que tuvieran interés en aportar recursos para la adquisición, urbanización primaria y equipamiento básico de los terrenos propuestos por las autoridades estatales y municipales para el desarrollo de vivienda, lo que brindaba la oportunidad a las autoridades de generar planes urbanos y de vivienda a largo plazo, y a los desarrolladores de no financiar la adquisición del suelo e infraestructura básica (Infonavit, 2007). Con este hecho, se muestra la intervención de otros actores en el proceso del desarrollo de vivienda de interés social, quienes quizá no necesariamente tenían un vínculo directo con la construcción de vivienda, pero sí en la inversión.

El periodo descrito anteriormente muestra a un Infonavit enfocado cien por ciento en el aspecto financiero, postura que se alineaba completamente con los objetivos y metas de los Planes Nacionales de Vivienda 2000-2006 y 2006-2012; la oferta de vivienda de interés social cubrió a sectores de la población que, desde el

cambio de modelo económico, paulatinamente habían sido rezagados del acceso al crédito hipotecario; sin embargo, todos los esfuerzos tanto de la política pública como del Infonavit fueron enfocados a hacer de la vivienda un producto, tanto así que en los mismos planes de vivienda y programa de labores del Infonavit se hace referencia a productos crediticios, número de créditos otorgados, y no a número de hogares o familias beneficias; con ese simple uso de palabras se evidencia que el objetivo principal se enfocaba en el aspecto económico, el cual tenía como fachada otorgar créditos de vivienda en beneficio para la población asalariada con menores ingreso. Finalmente en este periodo, a raíz de las acciones implementadas por el Infonavit, éste logró colocar el mayor número de créditos para la vivienda en toda su historia, aspecto que nunca había logrado desde su fundación y que duplicaba los números de sexenios anteriores.

3.5 Conclusión capitular

Cada una de las etapas del Infonavit muestran la correlación que éste tuvo con la postura del Estado y la directriz de éste en las estrategias en materia de política pública de vivienda que imperaban en ese momento. Es evidente la postura del Estado interventor en un Infonavit que se creó como organismo social, fondo solidario y promotor de vivienda, en donde su población prioritaria eran los asalariados de hasta 2 VSM; y participaba en el desarrollo y promoción de vivienda a través de las promociones directas, las cuales tenían mayor impulso por parte del Instituto, y creaba normativa de diseño para los conjuntos que éste financiaba. Con la postura del Estado interventor, los esquemas de financiamiento eran laxos, hasta el punto de condonar la deuda, hecho que lo llevaron a una inestabilidad económica.

Posteriormente la postura del Estado facilitador se hizo presente en el Instituto, dando paso a un Infonavit enfocado en fortalecerse financieramente, convirtiéndose en una hipotecaria social de los trabajadores que buscaba la recuperación de los créditos otorgados e impulsar el crecimiento de la economía del país. Dichas posturas son evidentes en los cambios que realizó el Instituto,

principalmente en los requisitos de acceso al crédito; la disminución y eliminación de las promociones directas; y el impulso a la oferta de vivienda desarrollada por empresas privadas, a través de las promociones externas mediante la Línea II Créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros, en donde el Infonavit dirigió la oferta de vivienda hacia las empresas privadas. Siendo así, el apoyo a las empresas privadas por parte del Instituto se fortaleció y comenzó a establecerse la vivienda como negocio en donde el sector público y privado eran partícipes de ello, dejando en manos de las empresas privados los aspectos de diseño y ubicación de la vivienda, limitándose el Instituto a validar que los proyectos cumplieran los aspectos técnicos y administrativos para que su oferta se pudiera posicionar entre los derechohabientes del Instituto.

Finalmente a Inicio del año 2000, el Infonavit realizó cambios en su estructura directiva y en su sistema operativo, con la finalidad de fortalecer sus finanzas, agilizar los procesos administrativos para el otorgamiento de créditos y consolidarse como una institución financiera especializada en el mercado hipotecario. Dichas acciones ocurrieron como respuesta a la política pública de vivienda del Estado impulsor del boom inmobiliario de vivienda de interés social, que estableció metas cuantitativas de vivienda. El Infonavit modificó su ley de otorgamiento de créditos, en donde robusteció los requisitos para acceso al crédito, privilegiando la estabilidad laboral y la capacidad de pago de los derechohabientes; así mismo fijó una tasa del 12% para todos los créditos, y creó nuevos esquemas crediticios para abarcar un mayor número de acreditados, es decir facilitó el otorgamiento al crédito hipotecario. Con el ímpetu de alcanzar las metas de vivienda establecidas por el Estado, el Infonavit benefició a las empresas desarrolladoras, ya que como lo había hecho en años anteriores, dirigió la oferta de vivienda hacia su sector derechohabiente, oferta que ya no supervisó en términos de ubicación, diseño y mucho menos habitabilidad, dando como resultado conjuntos habitacionales de vivienda de interés social alejada de los centros de ciudad, los cuales ya no contemplaron en su diseño urbano y arquitectónico los criterios de diseño establecidos por el Infonavit y que caracterizó a los primeros conjuntos habitacionales construidos con financiamiento de éste.

Con las diferentes posturas del Infonavit, que responden a la directriz del Estado y a las estrategias de los planes nacionales de vivienda, es evidente que el Instituto se convirtió en el pilar del desarrollo de vivienda de interés social que coadyuvó en alcanzar las metas establecidas en materia de créditos de vivienda; también fue quien con sus acciones impulsó a la vivienda como el motor económico del país; benefició las finanzas de las empresas privadas; y es el fondo de ahorro que más créditos ha colocado entre la población asalariada; pero también es el actor que ha impulsado a la vivienda como un producto, como un negocio que llena los bolsillos de las empresas privadas, y que naturalmente cumple con hacer accesible el crédito a la vivienda a la población asalariada con menores ingresos, pero que también limita y conduce la oferta de vivienda, ya que para esta población es su única forma de acceso a un crédito, por lo que tienen que someterse a los requisitos y condiciones establecidos por el Infonavit para el otorgamiento de éste, y como se mostró durante el desarrollo del capítulo, éstos se enfocaron a garantizar el retorno del crédito otorgado y en fortalecer las finanzas del Instituto.

Sin duda, el Instituto que nació como organismo social y al servicio del sector asalariado con menores ingresos, se convirtió en aliado del modelo económico neoliberal; de las recomendaciones de los organismos internacionales (BM y FMI); y del sector privado, quienes se beneficiaron de la necesidad de vivienda de los asalariados, a quienes se les ofreció un producto y no una vivienda que cumpliera con la normativa de diseño urbano y arquitectónico de los primeros años de funcionamiento del Infonavit. Con ello se muestra que la política pública se desarrolla y dirige hacia el beneficio e interés de un grupo muy particular, sobrepasando por los intereses o beneficios de un sector social.

Capítulo 4.

La manifestación arquitectónica de la política pública de vivienda: la vivienda de interés social del Infonavit

En el presente capítulo se analizan dos conjuntos habitacionales construidos bajo dos políticas de vivienda de diferente temporalidad, en las cuales los objetivos y metas respondían a intereses particulares; ambos casos de estudio son representativos debido al impacto cuantitativo que presentaron en el acceso a la vivienda del sector asalariado.

El primer caso de estudio corresponde a El Conjunto Habitacional el Rosario, ubicado en los límites de la Ciudad de México y del Estado de México, construido en la década de 1970 bajo la política pública del Estado interventor. El segundo caso es el Conjunto Urbano Héroes de Tecámac, ubicado en el Estado de México y construido en la primera década del año 2000 bajo el periodo del Estado impulsor del boom inmobiliario de vivienda de interés social.

El objetivo de analizar cada uno de los conjuntos habitacionales es reconocer el resultado arquitectónico de la política pública de vivienda implementada y cómo hoy en día sus habitantes viven en dichos conjuntos, en donde a través de los testimonios de las personas entrevistadas se muestra que el diseño de una vivienda, que responde a una política pública, impacta en la calidad de vida de sus residentes.

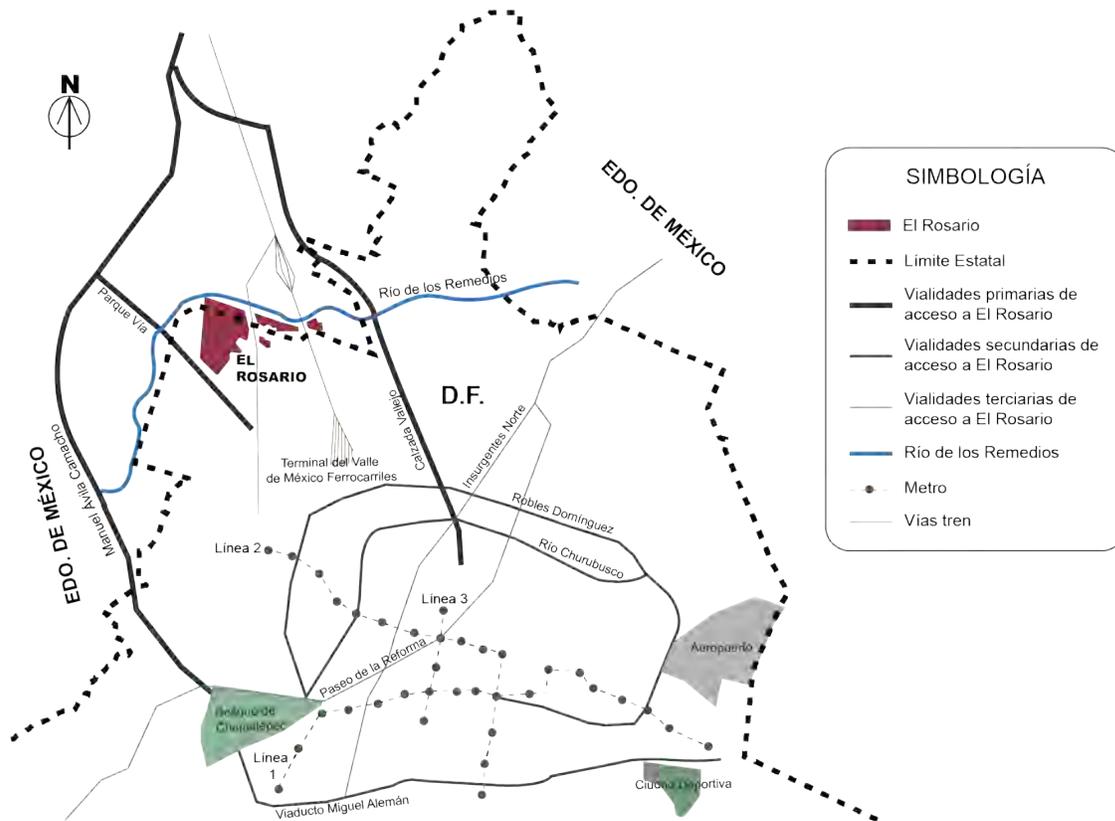
Para el análisis de los casos de estudio se aplicó el método de análisis para la habitabilidad, así como entrevistas y cuestionarios a los habitantes de los conjuntos habitacionales.

4.1 Conjunto Habitacional El Rosario

En la década de los 70 Infonavit construyó en la periferia de lo que entonces era la Ciudad de México uno de los conjuntos habitacionales más grandes y representativos de la época, el Conjunto Habitacional El Rosario, el cual destacó por ser el primer proyecto construido con los recursos destinados al Fondo de Ahorro para la Vivienda. Dicho proyecto es la materialización de la postura de la política pública del Estado en materia de vivienda, en donde se procuraba garantizar el cumplimiento del el Art.123 constitucional; ello representó la oportunidad de mostrar el funcionamiento de los Fondos de Ahorro para la Vivienda y la utilidad que se le daban a las aportaciones patronales, además de la garantía de velar en favor del bienestar de los trabajadores y proveerlos de una vivienda digna, tal y como lo indicaba el artículo cuarto constitucional. El proyecto del conjunto habitacional fue planeado en su totalidad por el Infonavit, de dicha planeación surgió el plan maestro llamado “La ciudad en la ciudad”, el cual dio directriz al proyecto.

El conjunto habitacional El Rosario se ubicó entre los límites de la Ciudad de México y el Estado de México, particularmente en la alcaldía Azcapotzalco y el municipio de Tlalnepantla. Al encontrarse lejano al entonces centro de la ciudad, El Rosario se posicionaba como un lugar de difícil acceso, ya que las vías de comunicación terrestre aún no se expandían a la entonces periferia de la ciudad, por lo tanto la red de transporte público se limitaba a recorrer las vialidades que en ese entonces rodeaban el conjunto. En esa década el río de los Remedios se encontraba a cielo abierto, las vialidades principales que permitían el acceso en auto hacia el conjunto eran Manuel Ávila Camacho, Parque Vía y Calzada Vallejo; y las únicas líneas del metro se encontraban lejanas del Rosario (Mapa 1), por lo que las únicas vías de acceder al conjunto era en auto y a través de las rutas de transporte público, cabe mencionar que el primero muy pocas familias poseían auto en aquella época; sin embargo, como se verá más adelante, éste no se consideró como indispensable, ya que de acuerdo con las intenciones del plan maestro que dirigió el proyecto, el conjunto se pensó jerarquizando las vialidades peatonales y con la existencia del equipamiento urbano necesario para que las personas desarrollaran su día a día dentro del conjunto, sin necesidad de desplazarse grandes distancias.

Mapa 1. Ubicación del Conjunto Habitacional El Rosario en la década de los 70.



Fuente: Elaboración propia con base en texto El Rosario Donde Vives y Como Vives del Infonavit. Año de elaboración 2022.

El Rosario inició su construcción en el año de 1974 y finalizó en 1983, el Instituto fue quien supervisó el proyecto desde su concepción, ejecución y hasta la entrega de la vivienda a los usuarios. El proyecto habitacional se desplantó en un terreno de 237.5 hectáreas, el cual fue adquirido por el Instituto como reserva territorial ubicado a las afueras de lo que entonces era el centro de la ciudad de México, en él se construyeron 17,500 viviendas proyectadas para albergar a 122,500 habitantes. Se dividió en cinco secciones, Sector Rosario I, Sector Rosario II, Sector Rosario III, Sector Rosario IV y Sector CTM; éste último junto con el Sector Rosario II son evidencia territorial del influyentismo que tenían los sindicatos en la asignación de la vivienda, ya que estas zonas corresponden a las viviendas otorgadas para los trabajadores del sindicato de la CTM y de la CROC, representando una área muy extensa respecto a la

totalidad del terreno del conjunto (Mapa 2). Este conjunto habitacional, fue construido bajo la postura del Estado interventor, quien planteaba hacer cumplir el Art. 123 constitucional a través de los fondos de ahorro para la vivienda, encargados de otorgar créditos para la vivienda principalmente a la población con ingresos menores a los 2 VSM. El Rosario perteneció a los conjuntos habitacionales construidos bajo la línea I de crédito del Infonavit, enfocada a financiar y construir vivienda nueva de interés social en conjuntos habitacionales con recursos monetarios y normativa de diseño del Instituto.

Mapa 2. Secciones que integran el Conjunto Habitacional El Rosario.



Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth. Año de elaboración 2022.

Al momento de su construcción fue considerado como el desarrollo de vivienda más grande de América Latina, el cual se posicionó como un referente en la vivienda de interés social, ya que propiciaba espacios abiertos como plazas, lagos, andadores y parques en los que los habitantes podía llevar a cabo sus actividades de recreación, además fue concebido como un conjunto habitacional que debía funcionar como una ciudad independiente, por lo que desde su concepción se pensó en proveerlo de equipamiento urbano de tipo administrativo, comercial, educativo, recreativo y cultural, el cual permitiría a la población residente llevar a cabo su vida diaria dentro del gran conjunto, lo que llevó a que al proyecto se le denominara como “La ciudad en la ciudad” (Infonavit, 1976). El diseño del conjunto habitacional se asignó a despachos que estaban a cargo de arquitectos de renombre como Ricardo Legorreta, Pedro Ramírez Vázquez, Juan Sordo Madaleno, Augusto H. Álvarez, Enrique del Moral; en la parte del diseño de paisaje intervino Mario Schjetnan, Pedro Span y Luis Sánchez Renero, lo que le brindó mayor prestigio así como valor arquitectónico y urbano.

Los terrenos adquiridos por el Infonavit para la construcción del conjunto habitacional anteriormente eran ocupados por una hacienda productora de leche que llevaba por nombre “El Rosario”, por lo que el uso de suelo era de tipo agrícola, de ahí que el conjunto adquiriera dicho nombre. Dichas tierras estaban ocupadas por alfafales, donde la población que vivía en ella era mayoritariamente campesina (Infonavit, 1976). Desde el año de 1929, las tierras de El Rosario fueron vecinas de la Zona Industrial Vallejo, por lo que desde la concepción del proyecto se considero que la población que iba a adquirir dichas viviendas era mayoritariamente la clase trabajadora del sector industrial, con familias extensas de entre 8 y 10 miembros, siendo así, el 42% de la vivienda construida se destino a vivienda multifamiliar de cinco niveles para que fuera ocupada principalmente por este tipo de familias. Así mismo, se consideró que dentro del conjunto debían existir espacios de reunión y recreación, se debían mejorar las vialidades circundantes, y prever la instalación de fuentes complementarias de trabajo como maquiladoras, pequeños comercios, tortillerías, panaderías, etcétera (Infonavit, 1973).



Imagen 6. Vista aérea de los terrenos de la lechería El Rosario en 1953.
Foto: Aerofoto, Fundación ICA.



Imagen 7. Conjunto Habitacional El Rosario 1974, ubicado en la periferia de la ciudad, donde se pueden apreciar aún terrenos sin construcción.
Foto: Aerofoto, Fundación ICA.



Imagen 8. Conjunto Habitacional El Rosario en el año de 1982, un año antes a la finalización de la construcción total del conjunto.
Foto: Aerofoto, Fundación ICA.

Los trabajadores que tuvieron acceso a las viviendas del conjunto habitacional eran aquellos que percibían una aportación patronal destinada al Infonavit. De acuerdo con datos del Instituto, el 40% de los habitantes de El Rosario ganaban 1.25 VSM; el 38.81% entre 1.25 a 2; el 15.06% de 2 a 3; el 4.03% entre 3 a 4; y el 4.02 de 4 a 5, quedando asentado que la clase trabajadora con ingresos de hasta 2 VSM era la que predominaba en el conjunto habitacional, hecho que correspondía con la población objetivo para la cual fueron creados los fondos de ahorro para la vivienda. Particularmente uno de los objetivos del Infonavit, respecto al conjunto habitacional El Rosario, era que éste se adecuara a las necesidades y capacidad de pago de la población mencionada anteriormente (Infonavit, 1976), hecho que reforzaba su

carácter de organismo social desempeñado en sus primeros años de funcionamiento.

El costo de construcción del conjunto habitacional fue de 1,300 millones de pesos de aquella época, monto que fue financiado por el Infonavit gracias a las aportaciones patronales de los trabajadores. El conjunto fue desarrollado en etapas, donde en la primera se construyó un mayor número de vivienda para trabajadores con los ingresos más altos, para posteriormente elevar la construcción de viviendas para la clase trabajadora con menores recursos (Infonavit, 1973). El financiamiento de la vivienda fue otorgado principalmente a trabajadores con ingreso mensual de hasta 2 VSM; para acceder a éste era necesario realizar la solicitud al Infonavit, y por medio de un sorteo éste seleccionaba a los trabajadores acreedores al crédito.

4.1.1 El Plan Maestro: La ciudad en la ciudad

El plan maestro tenía como objetivo principal, como su mismo nombre lo indica, construir una ciudad dentro de la ciudad, la cual se proyectó que debía funcionar de manera independiente, por lo que fue dotada de equipamiento urbano necesario para proporcionar a la población servicios comerciales, administrativos, recreativos y culturales, así como plazas de barrio para la adquisición de artículos de primera necesidad, y sub-centros urbanos que albergarían zonas comerciales, todos ellos pensados para que los habitantes no tuvieran que desplazarse a otra zona de la ciudad, que todo lo necesario para llevar su vida diaria encontraran ahí. Dicha idea provino de adoptar el modelo europeo de la supermanzana, nombrado por el Infonavit como “pequeños barrios”, con ello también buscaba modernizar la ciudad y crear arquitectura a favor de la calle, es decir el lugar donde la sociedad se apodera de los lugares y se manifiesta (Infonavit, 1976), por lo que proyectó un sistema peatonal interno y una ciclopista que permitiera el tránsito dentro del conjunto, dejando el uso del automóvil para conectarse con el resto de la ciudad. Así mismo, el plan buscaba “aplicar técnicas de planeación que aseguraran el uso eficaz e intensivo del territorio, satisfacer las aspiraciones de los individuos en equilibrio con

las comunidades y considerar la adaptabilidad a los cambios del desarrollo urbano, desde su construcción hasta el fin de su vida útil prevista” (Infonavit, 1976). En términos de objetivos institucionales, con este tipo de planes el Infonavit buscaba “establecer conjuntos habitacionales enmarcados en un desarrollo urbano integrado, propiciar mediante el ambiente urbano creado, la realización de los trabajadores mexicanos, individual y colectivamente, además de satisfacer sus necesidades de vivienda” (Infonavit, 1976). Si se vincula dicho objetivo, con el concepto de habitabilidad de Casals-Tres, Arcas-Abella y Cuchí Burgos (Casals, et al., 2013, citado en Asiain, M.L. et al., 2015:73-74) quienes establecen que “la habitabilidad evoluciona con las personas, con la sociedad y los diferentes modos de vida que se van sucediendo, de manera que no es estático”, se muestra una vez más el carácter social del Instituto, donde más allá de la producción de vivienda, también se enfocó en establecer que ésta propiciara condiciones de habitabilidad a partir de la flexibilidad y adaptabilidad de la vivienda; aunado a ello se procuraba proveer el equipamiento urbano necesario para el desarrollo de la vida cotidiana.

El equipamiento urbano que se consideró en la proyección del conjunto fue el siguiente: un centro cívico urbano, dos subcentro urbanos, dos zonas de comercios medios, siete zonas de comercios de barrio, cinco centros sociales, cuatro lagos, nueve jardines de niños, trece escuelas primarias, tres secundarias, una escuela de bachilleres (Colegio de Ciencias y Humanidades), una central de laboratorios y talleres, una gasolinera, un panteón, un hospital regional del seguro social, un centro deportivo y un parque público (Plano 1). Con la información descrita anteriormente se evidencia la postura del Infonavit de proporcionar el equipamiento e infraestructura necesaria para que los habitantes del conjunto no tuvieran que recorrer largas distancias para acceder a los servicios de primera necesidad, procuró que esta pequeña ciudad tuviera todos los servicios básicos necesario para su funcionamiento. Respecto a los espacios destinados para la recreación y la convivencia, se consideró que éstos se ubicaran en todo el conjunto como espacios abiertos, por lo que la presencia de plazas, áreas verdes y deportivas, se consideraron

desde el proyecto como áreas a las que se debían ocupar un espacio considerable, por lo que se destinó el 21.88% del total del terreno, equivalente a 519,780.75 m².

El Plan Maestro proyectó que el conjunto habitacional iba a albergar a 122,500 habitantes, equivalente a una densidad de población de 510 hab/ha; dicha densidad fue resultado de considerar siete habitantes por vivienda, ante ello se aplicó la normativa establecida por el Infonavit para la organización de la vivienda, en donde las viviendas con mayor densidad se ubicaron a lo largo de los circuitos peatonales localizados en la zona central del conjunto, mientras que las viviendas de baja densidad se localizaron en los bordes del conjunto, lo que a su vez propició una diferenciación social y espacial entre las personas que percibían ingresos bajos (1.5 a 3 VSM) y altos (4 a 5 VSM), lo que se contrapuso con el objetivo del Infonavit de propiciar la mezcla social de los habitantes a través de la disposición de la vivienda. Si bien se logró la concentración de diferentes estratos sociales en un mismo territorio, no se propició la convivencia entre éstos como lo planteaba el plan maestro, este hecho se refuerza con la evaluación de la sección I y II del conjunto habitacional realizada por el Infonavit en el año de 1982, en donde se menciona que la concentración de viviendas para los asalariados bajos podrían provocar guettos; en contraparte se menciona que la existencia de vivienda destinada a los salarios de hasta 5 VSM en zonas donde predomina la vivienda destinada a los trabajadores de bajos ingresos provocaría la no aceptación de los primeros por parte de los segundos (Infonavit, 1982). Dentro del diseño del conjunto habitacional se concibió que cada zona habitacional contara con su propia plaza con comercio a modo de plazas de barrio (ver imagen 9), lugar en donde los habitantes podían acceder a los artículos de primera necesidad; en estas plazas, así como en las áreas de recreación, es en donde se planeaba que se propiciara el encuentro de los diferentes estratos sociales.

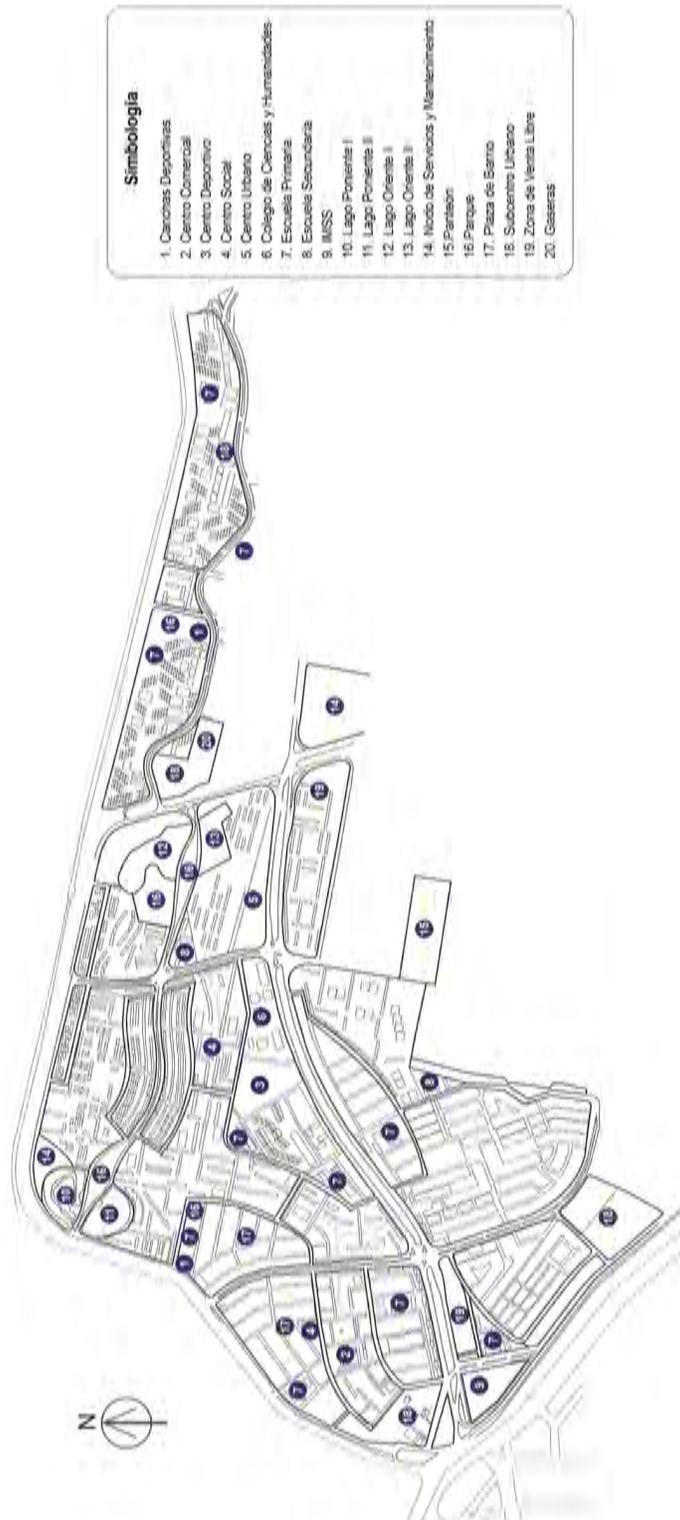
Respecto a los servicios proyectados para el conjunto habitacional el Plan Maestro consideró: una red de gas natural para eliminar los tanques de gas, sistema por bombeo de agua para eliminar los tanques de las azoteas, una red de luz subterránea para eliminar los postes y el cableado aéreo, éstos tres elementos como parte de la modernización y mejora de la imagen urbana; así mismo se consideró

una planta de industrialización de basura que permitiera reprocessar los residuos orgánicos, un cárcamo de bombeo para aguas negras, un nodo de servicios, cuatro cisternas para el almacenamiento de aguas, un mototren de circulación interna y caseta de vigilancia de toda unidad, de la cual no se especifica si sólo se consideró una o varias. En las fotografías de los primeros años de funcionamiento del conjunto habitacional (ver imágenes 10, 11, 12, 13, 14 y 15) se identificó la ausencia de cableado de luz, lo que constata la existencia de red eléctrica subterránea, lo que propiciaba una imagen urbana limpia, libre de cableado.



Imagen 9. Plazas de barrio del conjunto donde de propiciaba el comercio.
Foto: Infonavit.

Plano 1. Plano de conjunto el Rosario 1974.



Fuente: Elaboración propia con base en plano del Infonavit del documento "El Rosario: donde vives como Vives". Año de elaboración 2022.



Imagen 10. Foto: Julius Shulman. © J. Paul Getty Trust. Getty Research Institute, Los Angeles (2004.R.10)



Imagen 11. Las fotografías superiores muestran la zona de los lagos ubicada al Norte del conjunto, la imagen inferior muestra la ciclovía y el circuito peatonal rodeada de la vivienda multifamiliar de alta densidad.

Foto:Julius Shulma. © J. Paul Getty Trust. Getty Research Institute, Los Angeles (2004.R.10)



Imagen 12. Foto: Julius Shulman. © J. Paul Getty Trust. Getty Research Institute, Los Angeles (2004.R.10)



Imagen 13. Foto: Julius Shulman. © J. Paul Getty Trust. Getty Research Institute, Los Angeles (2004.R.10)



Imagen 14. Foto: Julius Shulman. © J. Paul Getty Trust. Getty Research Institute, Los Angeles (2004.R.10)



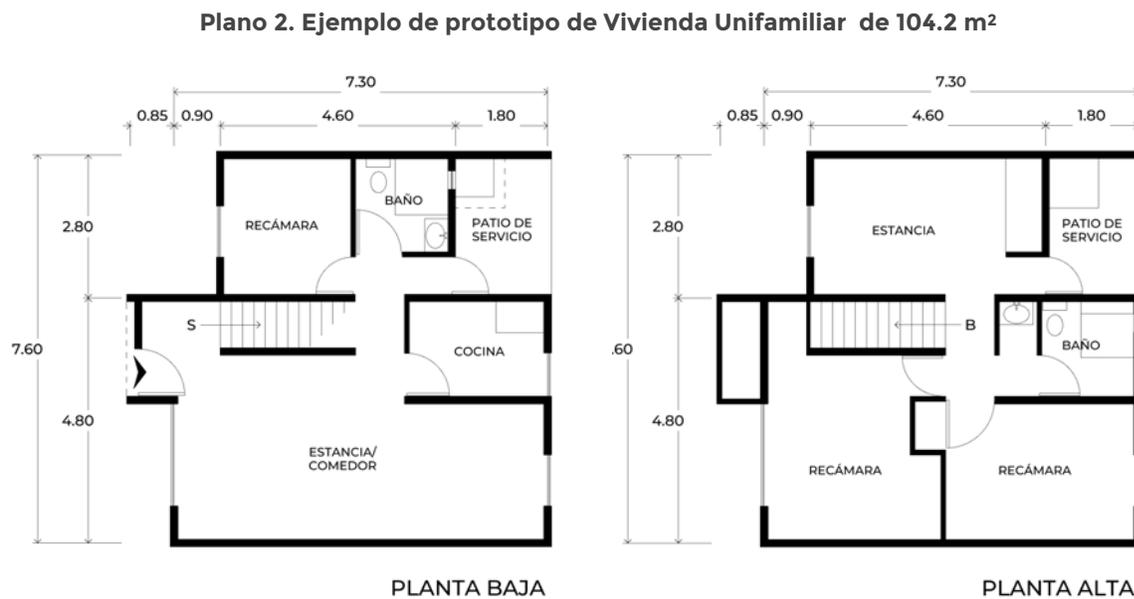
Imagen 15. Foto: Julius Shulman. © J. Paul Getty Trust. Getty Research Institute, Los Angeles (2004.R.10)

En el aspecto urbano, el plan maestro se apegó a la normativa establecida por el Infonavit, lo que se traduce en un conjunto urbano que jerarquiza la calle peatonal sobre la vehicular; cuenta con la presencia de calles peatonales arboladas con acceso a las viviendas; existe equilibrio entre las áreas libres y áreas construidas; abastece de servicios básicos; proporciona el equipamiento urbano necesario para el desarrollo de la vida cotidiana y brinda espacios deportivos y de recreación.

En cuanto a la vivienda, se construyeron 17,500 unidades, ocupando un área de 606, 727.62 m², lo que representa el 25.54% del área total del conjunto. Estas viviendas fueron concebidas como una “repetición de unidades” por lo que se establecieron “unidades iguales repetitivas para presentar una forma equilibrada a la demanda, y no perder las ventajas de la economía de escala” (Infonavit, 1976:118).

Estas unidades se conforman de cinco tipologías de vivienda: unifamiliar, casa tienda, dúplex, triplex y multifamiliar.

La tipología de vivienda unifamiliar fue proyectada con dos variantes, una y dos plantas, este tipo se construyeron 3005 viviendas, de las cuales la superficie de construcción promedio es de 79.28 m², los espacios que la integran son: de dos a cuatro recámaras, uno o dos baños, estancia-comedor, cocina y patio de servicio; en el plano 2 se muestra una planta arquitectónica de este tipo de vivienda, ya que es importante mencionar las múltiples variables que se diseñaron respetando los espacios mencionados anteriormente.



Fuente: Elaboración propia con base en planos originales de El Rosario proporcionados por el Infonavit. Año de elaboración 2022.

Adicional a esta tipología se proyectó la casa tienda, que es una tipología que consta de tres niveles, en donde la planta baja fue proyectada para ser ocupada por un local comercial, en la primera y segunda planta se encuentran los espacios de la vivienda propiamente; de este tipo de vivienda se construyeron 127 unidades y se ubican en las denominadas plazas de barrio. Dentro de este tipo de vivienda se diferencian dos modelos: el primero cuenta en la planta baja con un espacio

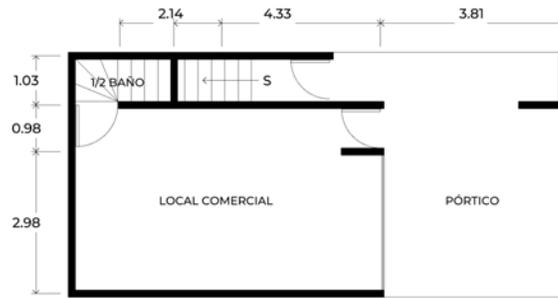
comercial (tienda), una trastienda que funge como bodega y un medio baño, en la planta alta se desarrolla la vivienda integrada por estancia, comedor, cocina y patio de servicio en primer nivel, y en segundo nivel, baño completo, dos alcobas y una recámara. El segundo modelo se integra de un pórtico en planta baja que da acceso al local comercial, el cual cuenta con medio baño, en el primer nivel se encuentran la estancia, cocina y patio de servicio; en el segundo nivel dos recámaras, baño completo y una alcoba (Plano 3). La vivienda unifamiliar junto con la casa tienda representan el 15.43% del total de las viviendas del conjunto.

La tipología de vivienda dúplex tiene una superficie promedio de construcción de 72 m², se proyectó en dos niveles, cada uno con dos viviendas, de este tipo de vivienda se construyeron 250, representando el 1.43% del total de las viviendas del conjunto. Las viviendas de este tipo se integran de los siguientes espacios: estancia-comedor, cocina, patio de servicio, dos alcobas, una recámara y baño completo (Plano 4).

La tipología de vivienda triplex se compone de tres viviendas en vertical, las cuales tienen un área promedio de construcción de 57.69 m², 5,583 viviendas pertenecen a esta tipología, representando un 31.90% del total de las viviendas del conjunto. Los espacios que la integran son: comedor, sala, cocineta, patio de servicio, baño completo, alcoba y dos recámaras (Plano 5).

Finalmente, la vivienda multifamiliar se desarrolló en vertical en 5 niveles, contando con dos viviendas por nivel. El área promedio de construcción de la vivienda es de 62.63 m², bajo este prototipo se construyeron 9,217 viviendas, equivalente al 52.67% del total de las viviendas del conjunto habitacional. Es importante hacer mención que los prototipos de vivienda que integran el multifamiliar son diferentes; sin embargo se logró identificar que los espacios que los integran son los siguientes: estancia-comedor, patio de servicio, baño completo, de una a dos alcobas y una a dos recámaras (Plano 6); algunos multifamiliares fueron diseñados para destinar toda la planta baja a locales comerciales, ejemplo de ello son los locales ubicados en la plaza del Parian.

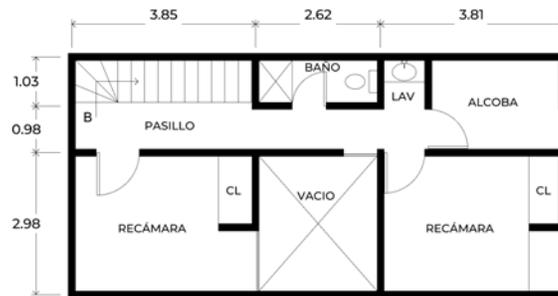
Plano 3. Ejemplo de prototipo Casa Tienda de 125.61 m²



PLANTA BAJA

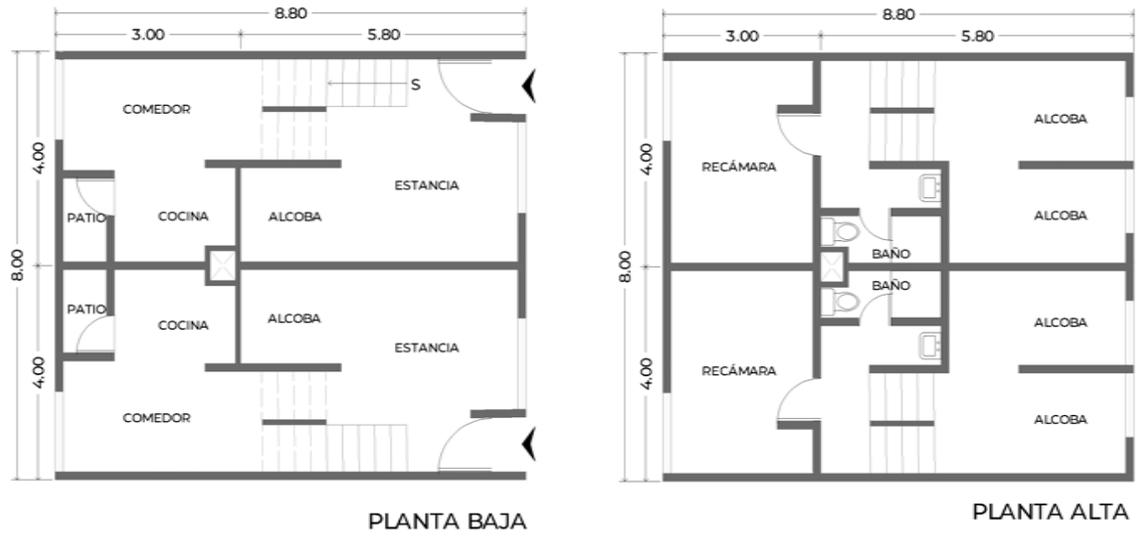


PRIMER NIVEL



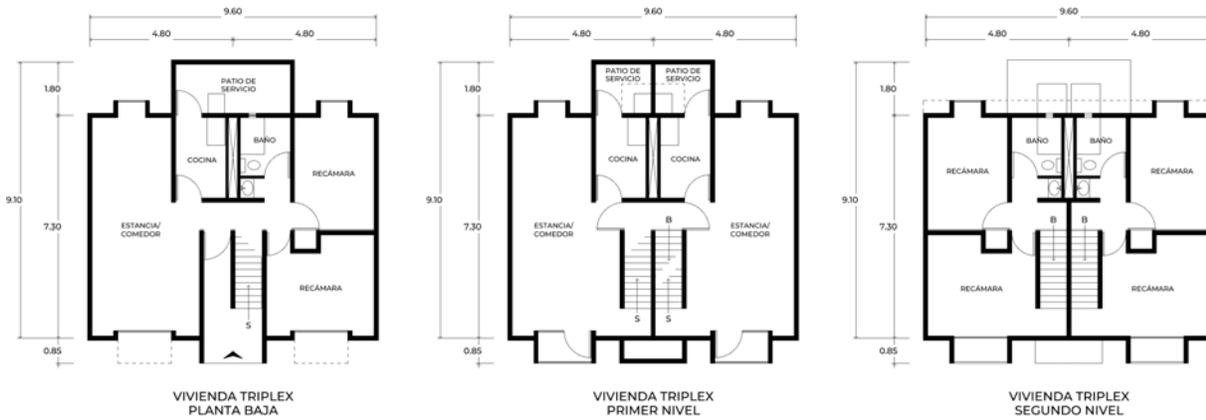
Fuente: Elaboración propia con base en planos originales de El Rosario proporcionados por el Infonavit. Año de elaboración 2022.

Plano 4. Ejemplo de prototipo de vivienda dúplex 72 m²



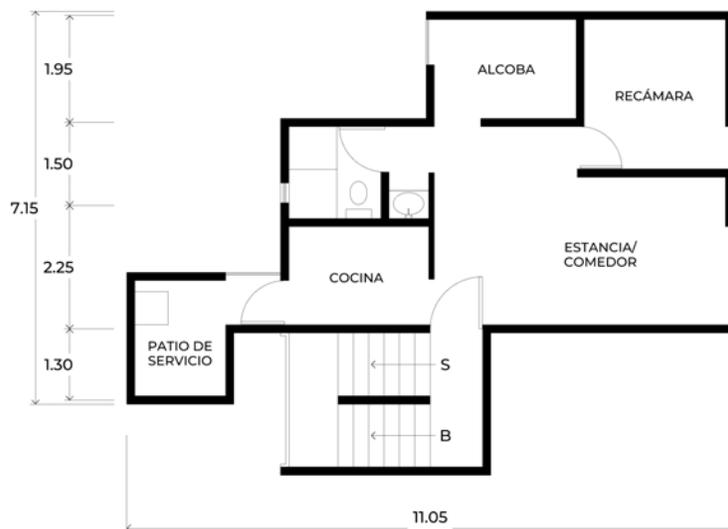
Fuente: Elaboración propia con base en planos originales de El Rosario proporcionados por el Infonavit. Año de elaboración 2022.

Plano 5. Ejemplo de prototipo de vivienda triplex 80 m².



Fuente: Elaboración propia con base en planos originales de El Rosario proporcionados por el Infonavit. Año de elaboración 2022.

Plano 6. Ejemplo de Prototipo Multifamiliar A0 50.83 M²



Fuente: Elaboración propia con base en planos originales de El Rosario proporcionados por el Infonavit. Año de elaboración 2022.

El diseño de las viviendas muestra la presencia de alcobas como espacios adicionales a los dormitorios, así mismo se observa que los metros cuadrados destinados a closets y áreas de lavado son mínimos, lo que permite la reducción del área de la vivienda pero sin comprometer el espacio destinado a dormir.

En los prototipos de las viviendas se aprecia la postura del Estado interventor con sentido social, quien promovía a través del Infonavit una política pública de vivienda que postulaba crear vivienda máxima y no mínima, enfocándose en las medidas y necesidades de los habitantes, apegándose a la normativa propuesta por el Instituto en donde se establecían medidas mínimas de los espacios de la vivienda; el uso de un módulo de diseño de 90 cm; la flexibilidad en los espacios de la vivienda, la cual se muestra al dotar a la vivienda de una alcoba, espacio que podía ser ocupado de acuerdo a las necesidades de la familia, así mismo, las dimensiones de los dormitorios estaban consideradas para albergar más de una cama, y en los casos en que el área del dormitorio lo permitiera éste podía fraccionarse para

convertirlo en dos alcobas pequeñas, procurando evitar las situaciones de hacinamiento dentro de los dormitorios (Infonavit ,1976).

Respecto al costo de las viviendas, el Plan Maestro indica que la vivienda multifamiliar fue la más económica, posteriormente se ubican las viviendas triplex, y en el rango más elevado la vivienda unifamiliar (Infonavit, 1976). En cuanto al diseño el Infonavit indicó lo siguiente:

El diseño se orientó, desde su inicio, por el conocimiento de materiales y procedimientos de construcción con objeto de poder aplicarlos en su justa escala, a este programa del Instituto.

Igualmente, se analizó el modo como se usa la vivienda, las aspiraciones de los futuros usuarios en ese sentido, y la posible existencia de conductas antisociales; estos juicios sirvieron de apoyo para producir formas arquitectónicas adaptadas a patrones culturales establecidos o previstos y a las condiciones fisiográficas del sitio.

(Infonavit, 1976:118)

Los materiales utilizados en la construcción de las viviendas fueron de carácter industrial, siendo éstos principalmente concreto y tabique. En cuanto a los acabados se consideró pintura vinílica en muros de la estancia-comedor, recámaras y closets, y en muros de cocina y baño pintura de esmalte; loseta vinílica en pisos del interior de la vivienda, piso de cemento acabado escobillado en patio de servicio y tirol en techo, finalmente las puertas se consideraron de multipanel en el acceso y de tambor en el interior.

La aplicación de dichos materiales, así como el diseño arquitectónico de las viviendas y el diseño urbano del conjunto habitacional, respetaron la normatividad desarrollada durante la etapa del Instituto donde su papel era ser un organismo de servicio social y promotor de vivienda.



Imagen 16. Proceso constructivo de las viviendas. Foto: Aerofoto, Fundación ICA.

La manifestación urbana y arquitectónica del Rosario como resultado material de una estrategia de política pública de vivienda en particular, evidencia la postura del Estado Interventor, quien se encargó de regular, promover e impulsar la producción de vivienda de interés social, y demostrar su visión social que promovía el bienestar de los ciudadanos; ante ello el Infonavit mostraba interés en aspectos de la vivienda para que fuera funcional para el usuario final, así mismo, con los instrumentos⁴² que generó procuró propiciar el adecuado funcionamiento de los conjuntos habitacionales; tanto éstos como el Plan Maestro “La ciudad en la ciudad”, partían desde una suposición de cómo se debía habitar tanto el conjunto habitacional y sus viviendas, concebían la vivienda de interés social como la solución

⁴² Como ejemplo: Infonavit (1976). *El Rosario: Dónde vives y cómo vives*. Infonavit, México; Infonavit (1993) *Administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales financiados por el Infonavit*. Infonavit, México; Infonavit (1976). “Reglamento y manual para los residentes de las unidades habitacionales del Infonavit”. Infonavit, México.

al problema habitacional bajo la cual mágicamente las conductas de sus habitantes se alinearían a la forma de vivir proyectada; sin embargo, los problemas habitacionales continuaron dentro de esta tipología de vivienda, ya que al proyectarse desde una suposición o un ideal de cómo una familia debe habitar una casa, se dejaron de lado las necesidades y características reales de las personas que las habitarían, así como sus hábitos, usos y costumbres, dando como resultado una arquitectura que con el tiempo se modificó por mano propia de los habitantes, hecho que se contrapone con los ideales del Infonavit, en donde se establecía que la vivienda debía adecuarse a la idiosincracia de la familia y a las costumbres sociales. La contraposición del ideal de habitar una vivienda provocó que el conjunto habitacional limpio y ordenado que se proyectó como resultado del plan maestro y de la normativa del Infonavit, se quedará atrás como memoria o recuerdo de lo que una vez fuera el referente arquitectónico de vivienda de interés social de la época de los años 70 y 80. Ante ello, en la próxima sección se muestra el estado actual de El Rosario, donde sus propios habitantes relatan cómo se vivía y cómo se vive hoy en día en dicho lugar, lo que da testimonio que las estrategias y objetivos de la política pública de vivienda impactan en la forma en la que viven las personas y por consecuencia en su calidad de vida.



Imagen 17. Circuito peatonal del conjunto habitacional rodeado de edificios con alta densidad, la imagen urbana es limpia y ordenada. Año: 1975 Foto: Julius Shulman. © J. Paul Getty Trust. Getty Research Institute, Los Angeles (2004.R.10)

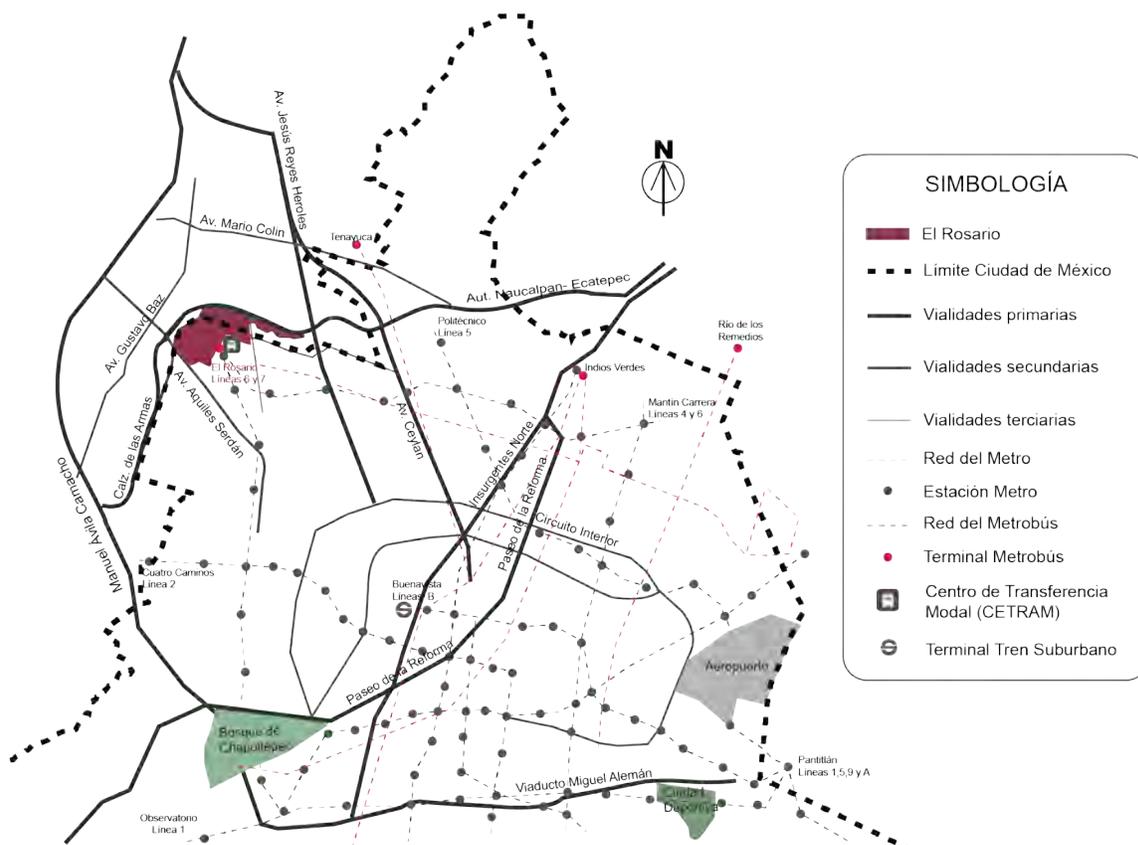


Imagen 18. Vivienda en vertical de alta densidad destinada a albergar a los trabajadores con menores ingresos, muestra la realidad de como los habitantes viven este tipo de viviendas. Foto: Julius Shulman. © J. Paul Getty Trust. Getty Research Institute, Los Angeles (2004.R.10)

4.1.2 ¿Cómo se vive en El Rosario?

Para dar testimonio fehaciente de cómo se habita en la actualidad El Rosario, es necesario hacer mención que hoy en día este conjunto habitacional se encuentra inmerso en la Zona Metropolitana del Valle de México, y como consecuencia está conectado con importantes vías de comunicación que permiten el acceso al él; así mismo su proximidad con las líneas del metro, metrobús y el Centro de Transferencia Modal (CETRAM) facilitan el traslado de las personas que lo habitan hacia diversos puntos de la Ciudad de México y del Estado de México. (Mapa 3). Dicha particularidad en los años 70 y 80 no existía, ya que recordemos que la ubicación de los conjuntos habitacionales era en los terrenos disponibles de la ciudad, los cuales se ubicaban en las periferias de ésta, ante ello la accesibilidad hacia el conjunto desde otro punto de la ciudad y viceversa era complicado.

Mapa 3. Ubicación actual El Rosario

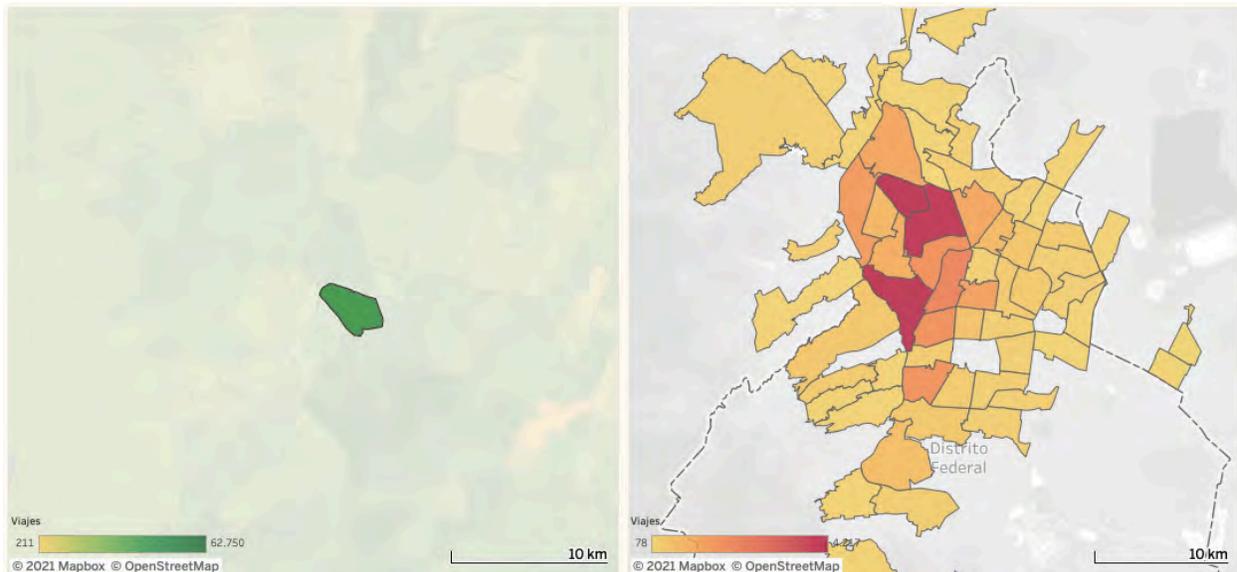


Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth. Año de elaboración 2022.

Cuando recién llegué a vivir aquí, en los años setenta, los terrenos estaban vacíos, todavía había vacas; recuerdo que la gente caminaba hasta Puente de Vigas para tomar el transporte, era un camión que llevaba a Tacuba. Ahora toda la gente va a la CETRAM a tomar el transporte público que llega a todas las partes, ahora es muy diferente de aquellos tiempos.
(Graciela Torrecilla, 63 años)

Retomando el relato anterior, se evidencia la dificultad que se tenía en el acceso al conjunto, lo que condicionaba a quienes habitaban en él, ya que debían tener cerca su fuente de empleo o desplazarse hacia otras zonas de la ciudad; sin embargo, la primera situación fue intencionada por el Infonavit, ya que como se mostró en la etapa de éste como organismo de servicio social y promotor de vivienda, la vivienda que se otorgaba a los trabajadores se tenía que ubicar cercana a su empleo. Hoy en día las condiciones son muy diferentes para los habitantes del conjunto, ya que aunque se encuentran dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México el tiempo que destinan hacia sus centros de trabajo o escuelas de nivel superior y medio superior, es considerable y afecta tanto su rendimiento físico como su gasto económico. Para aproximarse a ello se retomó información de la Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD-HOGARES) del año 2017, llevada a cabo por el INEGI con participación del Instituto de Ingeniería de la UNAM, quien realizó el diseño y procesamiento de la información. Dicha encuesta arrojó los siguientes datos: los viajes realizados desde la zona de El Rosario con motivo de trabajo son de 34,972 viajes, de los cuales 17,64 invierten entre 1 a 1.5 horas, mientras que 12,217 invierten entre .5 a 1 hora. Los principales destinos son la zona Chapultepec-Polanco e Industrial Vallejo, seguidas por Buenavista Reforma, Satélite, Tlalnepantla, la Condesa, Centro Histórico y Del Valle (Mapa 4).

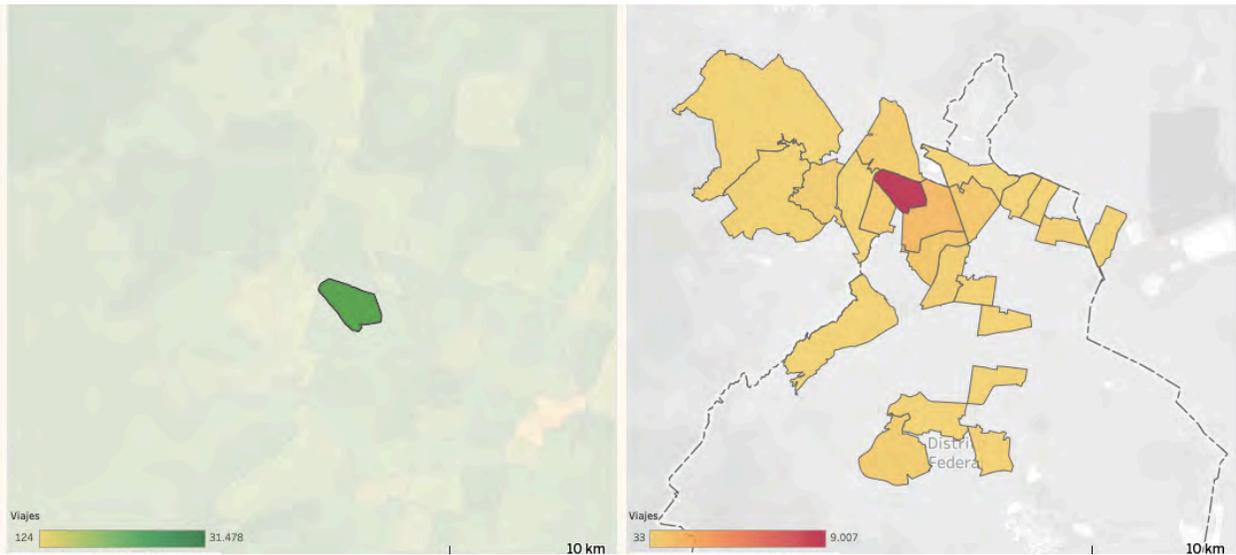
**Mapa 4. Origen destino de viajes realizados con motivo laboral.
Zona El Rosario**



En color verde se indica el conjunto habitacional El Rosario, en color rojo las alcaldías que reciben mayor población para laborar. Con el mapa se evidencia que Los principales destinos con motivo de trabajo son hacia la zona Chapultepec-Polanco, seguida de Industrial Vallejo.
Fuente: Instituto de Ingeniería UNAM, 2017.

En cuanto a los viajes realizados por motivos de estudio se realizan 15,747, de los cuales 6,939 invierte de 0 a .5 horas en llegar a su destino, que se ubica dentro de la misma área donde se encuentra el conjunto habitacional, lo que hace suponer que corresponde a la educación de nivel básica; posteriormente 5,307 viajes ocupan entre .5 a 1 hora, siendo Instituto Politécnico y La Raza los puntos de mayor afluencia, finalmente los viajes que duran entre 1.5 a 2 horas se dirigen a Ciudad Universitaria, Las Lomas y San Andrés Tetepilco ubicada dentro de los límites de la Ciudad de México; estos viajes corresponden al desplazamiento hacia las instituciones de educación media superior (Mapa 5).

**Mapa 5. Origen destino de viajes realizados con motivo de educación.
Zona El Rosario**



La imagen izquierda muestra la ubicación del conjunto Habitacional El Rosario, de lado derecho en color rojo se muestran las zonas más concurridas para el desplazamiento hacia las escuelas. Se aprecia en color rojo el mismo conjunto como la zona más concurrida debido a la presencia del equipamiento de educación básico que presenta.
Fuente: Instituto de Ingeniería UNAM, 2017.

En las entrevistas y cuestionarios realizados, la población que reside en El Rosario constató los tiempos invertidos en el traslado que mostraron los resultados de la encuesta EOD-HOGARES 2017, además se constató que el costo que invierten en su desplazamiento depende del medio de transporte usado, ya que quienes gastan menos son aquellos que usan el transporte público, destinando entre 10, 12 o hasta 50 pesos diarios en ello; por el contrario se encuentran las personas que no gastan un solo peso debido a que llegan a sus lugares de trabajo o escuelas caminando; también hay quienes hacen uso del automóvil particular para desplazarse e invierten desde 150 hasta 300 pesos al día; sin embargo se manifiesta que contar con líneas de metro y metrobús cercanas a la vivienda es una gran ventaja que les ofrece movilidad a un bajo costo⁴³.

⁴³ Al momento de realizar la investigación el costo por viaje del metro es de cinco pesos, el de metrobús es de seis; por lo que un viaje de ida y vuelta en metro representa un gato de diez pesos, mientras que en metrobús es de doce.

El recorrido que realizó para llegar a mi trabajo es el siguiente: salgo de la unidad y camino unos 100 metros, cruzo en la avenida principal y abordo el metrobús dirección Villa de Aragón, me bajo en la estación instituto del petróleo, atravieso y abordo el trolebús con dirección Taxqueña o Metro doctores, me bajo en la estación independencia, cruzo el eje central y camino 200 metros para llegar a mi lugar de trabajo, luego entonces ocupo aproximadamente 45 minutos para el traslado, invierto menos de \$25.00 diarios para el transporte. (Anónimo, 52 años)

“El tiempo que hago de traslado es de 20 min usando el transporte público, por lo cual llevo una vida tranquila en lo que respecta a mis traslados”. (Jonathan, 37 años)

“Me traslado en metro la mayoría de las ocasiones, es muy desgastante pero relativamente fácil ya que El Rosario tiene muchas opciones de movilidad”. (Blanca Zárate, 45 años)

“El costo de transporte es barato gracias al metro y metrobús, pero sí es muy cansado por los transbordos y porque hacemos aproximadamente hora y media”. (Jonathan, 34 años)

“Para llegar a mi trabajo hago cincuenta minutos, es muy accesible porque el transporte público es de fácil acceso”. (Anónimo, 22 años)

“La ventaja de vivir aquí es que salimos a CDMX (Ciudad de México) y Estado de México fácilmente, a bajo costo”. (Elizabeth , 34 años)

“Si voy en auto a mi trabajo realizó treinta minutos y es un gasto de gasolina como de \$150 al día”. (Jazmin, 28 años)

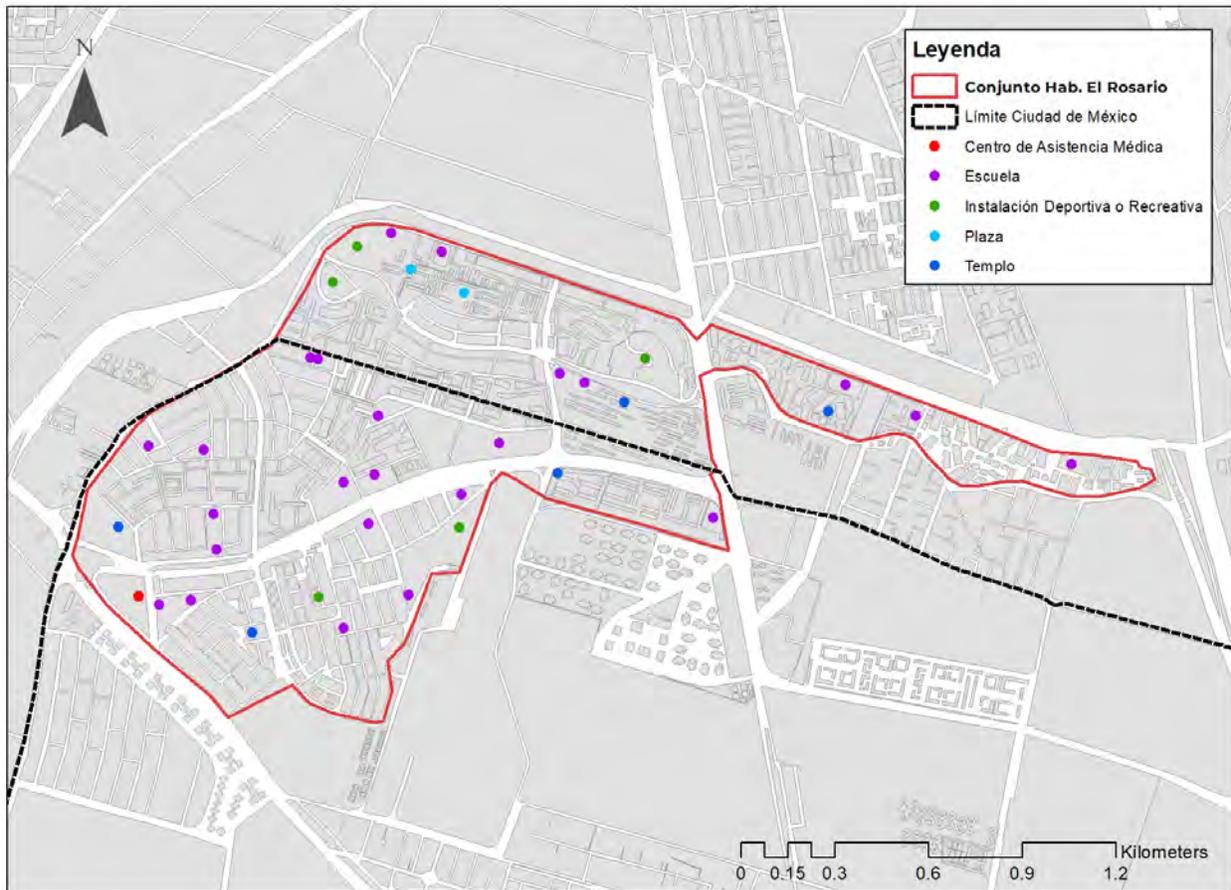
Dicha conectividad del conjunto habitacional con la ciudad no fue considerada en el plan maestro “La ciudad en la ciudad”, ya que se concebía la utopía de que toda la vida del habitante se desarrollaría dentro del conjunto, siendo así se había proyectado el mototren para el desplazamiento dentro de éste. Gracias a la construcción de la línea 7 en el año de 1984, y a la apertura de vialidades principales, este sector de la ciudad logró una conectividad más accesible con otros puntos de la ciudad.

Retomando el ideal del concepto de “La ciudad en la ciudad”, se llevó a cabo la identificación del equipamiento actual que existe en El Rosario, en donde de acuerdo con datos del Censo INEGI 2020, el equipamiento que se encuentra dentro del conjunto habitacional es el siguiente: doce escuelas primarias, seis preescolares, tres secundarias, un hospital, un jardín de niños, una escuela de nivel medio superior, dos unidades deportivas, dos plazas y cinco iglesias. Dicho listado muestra que existe una diferencia entre el equipamiento proyectado en el plan maestro y el construido, ya que el número de equipamientos urbanos proyectados, como el jardín de niños o la escuela primaria, se redujeron al momento de la construcción; en cambio otros nunca se construyeron como el panteón y el lago oriente II, el terreno del primero hoy es ocupado por las instalaciones del Metrobús como patio de encierro de los autobuses; y en el terreno del segundo se construyeron edificios de vivienda; con ésta última acción se muestra la jerarquía de la vivienda sobre el espacio abierto. Ésto podría justificarse bajo el argumento de la política pública de vivienda de dicha temporalidad, que establecía la creación de vivienda de interés social para beneficio de los trabajadores con menores ingresos, la vivienda como elemento clave del bienestar y del desarrollo económico.

Considerando el equipamiento urbano existente hoy en día (Mapa 5), se identificó la concentración del equipamiento en el sector poniente, zona de mayor densidad poblacional debido a la vivienda multifamiliar que ahí se ubica, sin embargo, se aprecia que los demás sectores cuentan con equipamiento accesible, principalmente escuelas, lo que le permite a los habitantes desplazarse hacia ellos caminando. Quizá el único equipamiento que se encuentra un poco alejado de otros

sectores es el centro de Asistencia Médica, al cual en una situación de enfermedad no es posible llegar a él caminando; sin embargo, desde el punto más del conjunto habitacional hacia el centro de Asistencia Médica en automóvil se realizan 10 minutos aproximadamente.

Mapa 5. Equipamiento urbano actual de El Rosario.



Fuente: Elaboración propia con base en Censo INEGI 2020. Año de elaboración 2022.

“Venden de todo lo que uno necesita en la vida diaria, que hay árboles y vegetación, el metro y metrobús están cerca, el Town Center. Y en general es un lugar bonito.” (Anónimo, 34 años)

Si bien no es la colonia de hace algunos años donde no había tanta inseguridad, en lo personal considero que es un lugar que cuenta con escuelas para todos los niveles de educación, los medios de transporte y el costo de estos es, dentro de lo que cabe, económico, de igual manera, cuenta con tiendas de autoservicio al alcance de todos y parques de diversión, espacios para practicar algún deporte, escuelas de natación, el faro en donde todos los talleres que se imparten son gratuitos. (Anónimo, 52 años)

“Todo en general me gusta, es muy céntrico a parques, metro, avenidas principales y plazas comerciales.” (Karina González, 44 años)

“Que tiene muy buena ubicación para dirigirse a escuelas y trabajo.” (Estela, 42 años)

“Me gusta del conjunto habitacional los árboles, los mercados sobre ruedas, todos sus servicios, los comercios cerca.” (Blanca Zárate, 45 años)

Los testimonios hacen mención de las áreas verdes y los espacios abiertos considerados en el plan maestro, éstos aún existen en su totalidad y son característicos del conjunto habitacional (Imagen 19); el único espacio que no se construyó fue el lago oriente II mencionado anteriormente; sin embargo, se identificó en las visitas de campo que los lagos que si se construyeron se desecaron por falta de mantenimiento, el espacio hoy en día es utilizado como área deportiva y de recreación (Imagen 20).

Aunado a ello, estas áreas han presentado situaciones de apropiación particularmente por las personas que viven en planta baja y tienen contiguo a su vivienda un área verde (Imagen 21), las cuales se adueñan de ella y la privatizan, dicha apropiación del espacio colectivo responde a la necesidad de contar con más metros cuadrados dentro de la vivienda, tema que se abordará con profundidad más adelante. La apropiación y privatización de los espacios comunes han causado incomodidad y enojo entre los propios vecinos; a pesar de la existencia de manuales y reglas que indicaban cómo habitar el conjunto éstas no lograron que dicha situación se evitara.



Imagen 19. Vista aérea actual del conjunto El Rosario.
Foto: Santiago Arau



Imagen 20. Lago desecado, hoy utilizado como área deportiva.
Foto: Gabriela González Zúñiga.



Imagen 21. Apropiación de áreas verdes.
Foto: Gabriela González Zúñiga.

La imagen urbana del conjunto habitacional también fue un aspecto muy característico de El Rosario. En la sección anterior se mencionó que el cableado de luz se planteó subterráneo, lo que permitió que la calle estuviera libre de cables; con el paso de los años y los avances tecnológicos, la imagen urbana ha cambiado, hoy en día existe cableado y postes pertenecientes a la red de internet o teléfono; de igual manera el orden visual de la vivienda y la limpieza del conjunto habitación han sido afectados debido a que no existe una mesa administrativa que se encargue de propiciar el mantenimiento de todo el conjunto habitacional. Recordemos que en los años 70 y 80, el Infonavit recolectaba el 1% del salario del trabajador para destinarlo al mantenimiento del conjunto; sin embargo, tiempo después dicho concepto desapareció y se dejó en manos de los habitantes organizarse para brindarle mantenimiento al conjunto habitacional. Debido a dicho cambio, el aspecto físico del conjunto fue en decadencia, actualmente las condiciones físicas tanto de las viviendas como del conjunto muestran el deterioro de éstos, existiendo problemas de falta de iluminación y presencia de basura en las calles. Aunque existen grupos de administración por edificio o sección, en donde sí se lleva a cabo la recolección de una cuota para mantenimiento, la realidad es que ha resultado complicado que

dicho esquema se replique en todo El Rosario, por lo que cada vecino es responsable por su propia cuenta de brindarle mantenimiento tanto a su vivienda como a el contexto que lo rodea.

“Cada sección cuenta con representantes que organizan el trabajo comunal y tratan de cuidar las áreas comunes, aunque realmente no hay una cuota de mantenimiento, los estacionamientos se organizan para pagar vigilancia, los representantes de la comunidad ocupan su tiempo en campañas políticas de las cuales obtienen beneficios para la comunidad y en ocasiones personales.” (Lidia García, 54 años)

“Yo vivo en planta baja y lo pago yo (el mantenimiento), porque si por los vecinos fuera dirían “que crezca la hierba” dejan su basura por días en los estacionamientos fomentando la existencia de la fauna nociva.”
(Anónimo, 40 años)

“No hay una administración que haga algo por el condominio y por eso no hay cooperación de mantenimiento.” (Roxana Olmos, 58 años)

“No existe (la administración encargada del mantenimiento), de áreas comunes se encarga la Delegación.” (Araceli, 56 años)

En las visitas de campo se constató la falta de mantenimiento de manera general en el conjunto habitacional; en contraparte, en la sección Rosario I se identificaron condiciones físicas más favorables, ésto debido a que la Alcaldía Azcapotzalco realizó en el año 2020 trabajos de mantenimiento pintando la fachadas de los edificios⁴⁴, lo que mejoró la imagen de dicha sección. Es importante mencionar que el deterioro del conjunto se percibe de manera general, pero existen

⁴⁴ Para mayor información consultar la siguiente nota periodística del periódico Milenio:

<https://www.milenio.com/politica/comunidad/azcapotzalco-invierten-16-mdp-unidades-habitacionales>

sectores en particular, como los ubicados en el Estado de México, que muestran mayor deterioro respecto a los que se ubican dentro de la Ciudad de México, esto se puede atribuir a que El Rosario se ubica en el límite de dichas entidades y por ende dos administraciones gubernamentales son encargadas de los temas públicos que se presentan en él, tales como problemas de agua, inseguridad, baches, iluminación pública, recolección de basura, etcétera. También el deterioro fue más evidente en las zonas donde se concentra la tipología de vivienda multifamiliar, ya que la pintura de las fachadas se ha ido desprendiendo, existen algunos montículos de basura en las calles, las áreas verdes se encuentran en mal estado al igual que los juegos infantiles, y existe la presencia de jaulas en los lugares de estacionamiento (Imagen 22).

“Se ha dado el abandono de la unidad por parte de muchos de los habitantes, pues si bien las autoridades correspondientes también la han abandonado. Creo que si cada habitante pusiera su granito de arena en el cuidado de la fachada de su casa, la unidad hubiese conservado una buena imagen.” (Lidia García, 54 años)

Se transformó para mal, ya que al principio era un excelente proyecto, pero nosotros mismos como comunidad dejamos caer el proyecto, las áreas comunes se perdieron, se perdieron muchos espacios muy agradables que existieron, como los lagos, su salón de usos múltiples, la seguridad es pésimas, dependiendo de la zona. (José, 51 años)

Vive mucha gente sin valores básicos, no hay respeto, no hay calidad de vida, hay mucho ruido, la mayoría viene de vecindades caídas en el sismo del 85 y son gente corriente que vive hacinada con varias generaciones, no puedes hacer mejoras comunitarias, la gente no apoya nada. Hay rateros de espacios para auto y los rentan, incluso venden drogas. (Anónimo, 49 años)

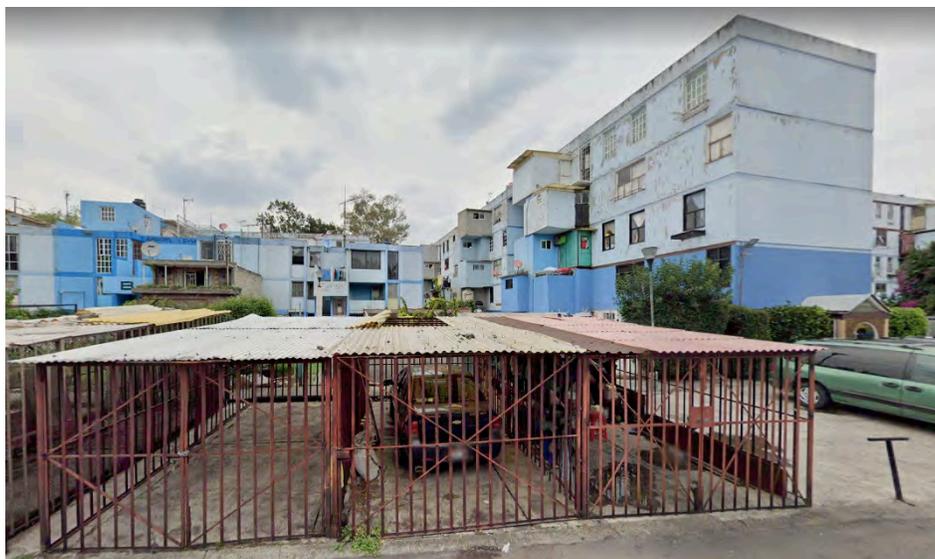


Imagen 22. Deterioro en la zona por falta de mantenimiento.
Foto: Google Earth

Una vez mencionado el tema de la inseguridad, hoy en día el conjunto habitacional es conocido por ser un lugar peligroso en la Zona Metropolitana del Valle de México, muestra de ello son las notas periodísticas⁴⁵ de los últimos meses que constatan la presencia de delincuencia y narcomenudeo en la zona; entre los vecinos se reconoce dicha situación, ya que en el recorrido realizado por la zona se recomendaba evitar algunas zonas del conjunto, como la plaza Palomares y El Parián, ya que ahí es donde se manifiesta que se lleva a cabo la venta de droga, siendo así los propios habitantes evitan dichas zonas después de las seis de la tarde. Adicional al narcomenudeo y la delincuencia, se manifiesta la presencia de gente alcoholizándose o drogándose en los espacios públicos, aspectos que le resta valor en el ámbito de la convivencia y bienestar social.

Yo llegué a la Unidad en 1976, en esa época contaba con 10 años, la Unidad estaba recién hecha, empezaba a poblarse, era tranquila, incluso hacían

⁴⁵ Consultar: <https://www.la-prensa.com.mx/policiaca/implicados-en-balacera-en-azcapotzalco-de-union-tepito-7801845.html>; <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/29/capital/detienen-a-implicado-en-muerte-de-dos-policias-en-azcapotzalco/>; <https://www.publimetro.com.mx/noticias/2022/07/19/guardia-nacional-azcapotzalco-vecinos-del-rosario-no-quieren-a-la-guardia-nacional/>; y <https://lasillarota.com/metropoli/2020/10/7/el-rosario-entre-el-deterioro-de-los-edificios-la-inseguridad-249475.html>.

eventos populares, era bonito ir a pasearse a los lagos, había mucha área verde, se podía circular tranquilamente por los puentes entre los edificios, poco a poco esto ya no fue posible, pues se fue poblando más y más, no sé si todavía haya tocadas, bailes populares. Poco a poco fue poniéndose más peligroso, desde aquellas épocas se ponía el tianguis en los palomares, yo solía jugar ahí cerca en unos columpios, como te comento, era tranquilo todavía a inicios de los 80's, podías andar tarde, desgraciadamente por la gran población que llegó ahí se fue perdiendo la tranquilidad, me tocó ver en el parque Tezozomoc a varios artistas que llevaron vi a Marisela, Fresas con Crema entre otros cuando estaba recién inaugurado dicho parque, lo que hoy es el Rosario Town Center era la antigua Hacienda del Rosario, a mi me tocó verla todavía pues iba en el CCH Azcapo, ¡buenos tiempos!.

(Lety Fuentes, 56 años)

Algunas zonas poco transitadas se prestan para el consumo de sustancias en los espacios públicos lo que da sensación de inseguridad en usos recreativos y se omite el espacio, también hay narcomenudeo. El mantenimiento de áreas comunes se da desde el individuo por lo que se asume como responsabilidad propia y en consecuencia, se privatiza su uso. Las rejas en torno a los edificios condiciona la vista y da sensación de encierro lo que es desagradable. Han llegado personas sin sentido de comunidad y sin disposición a hacerla, lo que genera conflictos por abuso de ruido, espacio, sin disposición al mantenimiento de zonas comunes.
(Anónimo, 31 años)

“No me gusta el nivel de inseguridad que existe, la gente tomando a todas horas en las calles es desagradable, así como la drogadicción en los andadores, el robo de autopartes y de autos, y la presencia de narcomenudistas”. (Gabriela, 60 años)

“Hay delincuencia e inseguridad en algunos puntos específicos lo que resulta peligroso recorrer El Rosario”. (Anónimo, 52 años)

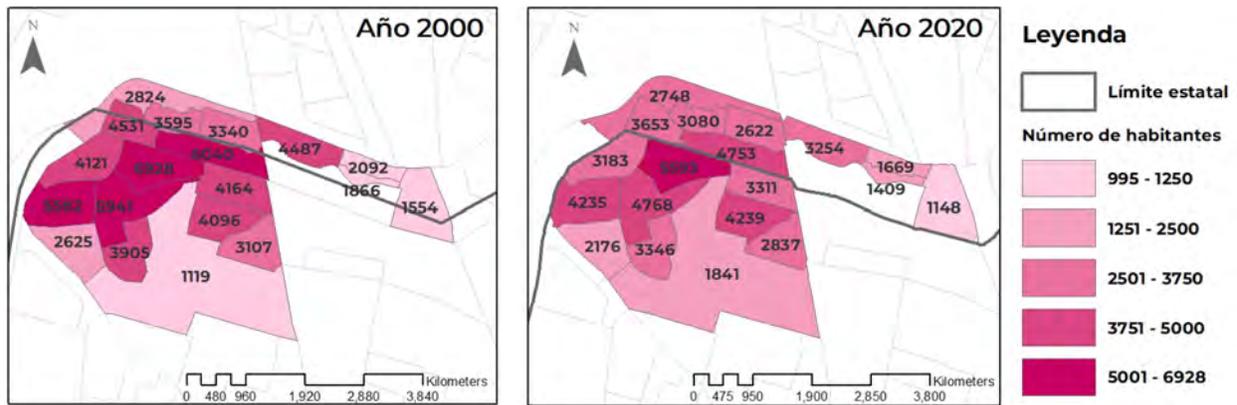
“Yo soy maestra, recuerdo que una vez saliendo de la escuela nos tocó una balacera, hasta me tuve que replegar al pasillo porque se iban correteando, el malestar estomacal provocado por el susto me duró una semana. También hay niños de secundaria que trabajan como halcones, ahí los ves con su cangurera nada más mirando”. (Graciela, 63 años)

Es una unidad muy bien ubicada, dentro de ella existen todos los servicios. Amo que sea tan arbolado. Por desgracia es un lugar inseguro, hay zonas que nunca deben visitarse y no hay que salir de noche. (Blanca Zárate, 45 años)

El esquema de seguridad es imperceptible dentro del conjunto, ya que las casetas de vigilancia que se encuentran en el área de estacionamientos de los multifamiliares se encuentran en desuso. Lo que sí existe es la presencia de una Comisaría General de Seguridad Pública perteneciente a la Secretaría de Seguridad de la Ciudad de México; sin embargo, esto no ha sido suficiente para frenar la delincuencia en la zona. Por su parte, los habitantes de El Rosario han tenido que optar por tomar medidas personales para garantizar su seguridad al interior de sus viviendas y del propio conjunto habitacional. Las acciones que han llevado a cabo son: poner rejas para cerrar algunas secciones del conjunto como los espacios de estacionamiento; instalar cámaras de vigilancia, iluminación exterior en sus viviendas y rejas en las ventanas, puertas de acceso en los edificios y en las viviendas. En las visitas de campo la percepción de inseguridad fue más evidente en los estacionamientos de los multifamiliares, donde la presencia de las rejas o jaulas obstruyen la vista; en cambio, en las zonas de vivienda unifamiliar, dúplex y triplex, la percepción es diferente, ya que las viviendas se encuentran a pie de calle, lo que provee seguridad ya que hay tránsito de personas y autos, además la visibilidad de lo que hay al frente o atrás de uno es muy clara, ya que no existen elementos que obstruyan la vista.

Los problemas de inseguridad, falta de mantenimiento y apropiación de los espacios públicos mencionados previamente son reflejo de la alta densidad de población que alberga el conjunto, del comportamiento, actitud, y poca cooperación y comunicación entre sus habitantes. A pesar de que en los últimos veinte años se ha presentado un descenso en la población (Mapa 6), ésta continua siendo representativa en número, ya que de acuerdo con el Censo INEGI 2020, en el año 2020 la población fue de 59,865 habitantes, lo que representó menos del 50% de la población proyectada para habitarlo en la década de los setenta. Es posible asociar que un mayor número de habitantes concentrados en una zona conlleva mayores problemas de comunicación, organización y participación, lo que dificulta el bienestar común. Ello se contraponer a lo establecido tanto en el plan maestro “La ciudad en la ciudad” como la estrategia de vivienda del Estado Interventor, ya que mencionaban a la vivienda como un elemento clave en el bienestar, que propicia las condiciones favorables para la población con menores ingresos.

Mapa 6. Población total por AGEB de El Rosario.



El mapa muestra el decrecimiento de la población en los últimos 20 años, atribuido al proceso de envejecimiento y a la salida de los hijos de la casa de los padres. Las zonas centrales del conjunto habitacional son las que presentan mayor número de pérdida de población, éstas corresponden con la presencia de la vivienda en vertical. Fuente: Elaboración propia con base en Censo INEGI 2020. Año de elaboración 2022.

La forma de habitar una vivienda esta definida en mayor parte por el diseño de ésta, aspectos como los metros cuadrados de construcción, la flexibilidad de la vivienda, los materiales utilizados y la funcionalidad repercuten en la calidad de vida de los habitantes. En las viviendas de El Rosario los metros cuadrados considerados han sido insuficientes para cubrir las necesidades reales de quienes los habitan, muestra de ello son las ampliaciones y modificaciones que se han realizado, las cuales han roto el ritmo de las unidades iguales repetitivas proyectado desde la concepción del conjunto habitacional.

La tipología que evidencia mayor cambio es la unifamiliar, ya que hoy en día pocas viviendas de este tipo conservan su diseño original, éstas se han ampliado hacia arriba, construyendo uno o dos niveles adicionales a los proyectados; de igual manera la vivienda multifamiliar presenta ampliaciones en el sentido horizontal, ya que se expanden lo más que se pueda para aprovechar cada uno de los metros cuadrados que sean posibles, inclusive invadiendo áreas comunes, dicha particularidad la presentan las viviendas que se encuentran en planta baja. Para quienes hacen este tipo de ampliaciones les resulta favorable en el sentido de que pueden mejorar la situación de carencia de espacio para el desarrollo de sus actividades al interior de la vivienda; en cambio quienes se ven imposibilitados de hacerlo, ya sea por cuestiones económicas o por la ubicación de la vivienda en un segundo o tercer piso, tienen que conformarse con el espacio habitable que les fue vendido, lo que los lleva a adaptar o modificar los espacios de la vivienda a sus necesidades (Imagen 23).

Dichas ampliaciones o modificaciones rompen con el orden arquitectónico establecido por los arquitectos que diseñaron las viviendas, los propios habitantes de éstas crean una nueva forma arquitectónica construida por su propia cuenta que cumple con sus necesidades y resulta funcional para ellos, dicha acción se contrapone a lo impuesto por aquellos quienes imaginaron una utopía de como debían habitarse las viviendas.

Los propios habitantes del conjunto dan testimonio de como los espacios de sus viviendas no son suficientes para cubrir todas sus necesidades, inclusive llegan a

no ser funcionales, y explican que los espacios que son más requeridos son principalmente una recámara adicional, un patio y/o zotehuela más grande, y una cocina con más metros cuadrados, particularmente los dos últimos espacios por su tamaño resultan insuficientes y por lo tanto poco funcionales para las necesidades reales de espacio que conllevan las actividades de cocina y lavado, particularmente por el tendido de la ropa, lo que conlleva a mirar paisajes urbanos con tendederos en las fachadas de las viviendas.

“La zotehuela, es un espacio reducido para el área de lavado”. (Samuel, 38 años)

“La cocina, es muy pequeña y solo cabe una persona”. (Anónimo, 20 años)

“Me hace falta un patio o terraza para tender”. (Anónimo, 41 años)

“Yo quisiera ampliar una recámara más en la parte posterior que es un cubo de luz y ventilación, por los espacios que quedan si da oportunidad de ampliarse así, un vecino así lo hizo en planta baja”. (José, 51 años)

“Construí una recámara más porque antes vivían mis hijos conmigo, también amplié la cocina”. (José Luis Sánchez, 55 años)

Me gustaría que los departamentos hubieran sido más grandes, en general todo es lindo, me tocó vivir toda mi niñez y adolescencia, lo cual fue fantástico, y ahora vivo con mi esposo y dos hijos y soy muy feliz aquí, es una lástima que tenga tan mala reputación y se haya llenado de delincuentes. (Karina González, 44 años)

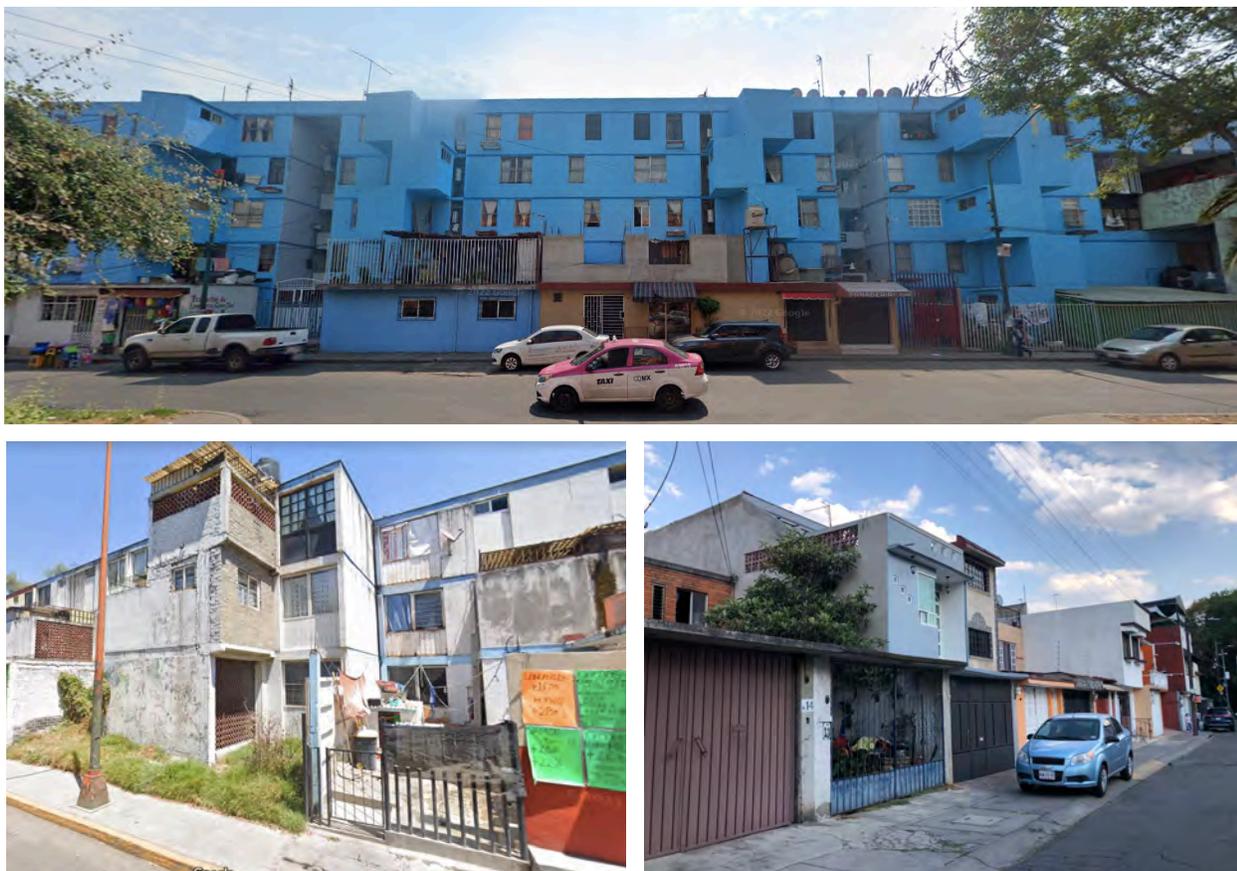


Imagen 23. Ejemplo de ampliaciones en las diferentes tipologías de vivienda.
Fotos: Superior Google Earth, inferior Gabriela González Zúñiga.

Ante el tema de los metros cuadrados de la vivienda, se han presentado problemas con el tema del mobiliario, ya que los habitantes manifiestan que el tamaño de los muebles adquiridos en el mercado resultó ser grande para las viviendas; una de las dificultades más presentes es que no caben por la puerta de entrada, por lo que se tiene que quitar el marco de ésta; también se que se tuvieron que “volar” los muebles para subirlos hasta un nivel superior del edificio o vivienda, ya que la dimensión de las escaleras o pasillos no permiten subirlos por ahí; inclusive hay quienes tienen que cambiar los muebles ante la imposibilidad de albergarlos es los espacios que ofrece la vivienda.

Si se retoma la imagen 4 del capítulo 3, en donde se muestran las dimensiones mínimas de las recámaras, se aprecia que los esquemas mostrados consideran camas de tamaño matrimonial, camas gemelas (individuales), y literas,

que al mirarlas ubicadas dentro del plano que delimita el área mínima del dormitorio se aprecia que la circulación en torno a ellas es de un módulo, es decir noventa centímetros, lo que limita a que las recámaras solo puedan albergar exclusivamente la cama, no un mueble adicional. Además se plantea la posibilidad de que en una recámara de 2.7 x 2.7 metros, puedan dormir hasta tres personas al colocar una cama y una litera. Respecto a ello, hoy en día dicha condición es catalogada como hacinamiento, ya que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) indica que se considera una condición de hacinamiento cuando en un dormitorio duermen más de 2.5 personas. De acuerdo con este dato, y con los resultados del Censo de Población y Vivienda INEGI 2020, en el conjunto habitacional El Rosario no se presenta esta condición, ya que según los datos censales en las viviendas no duermen más de 3 ocupantes por dormitorio.

Considerando que hoy en día las familias se componen en promedio de cuatro habitantes, que las viviendas cuentan con alcobas que pueden ser usadas como dormitorios, y que algunas viviendas se han ampliado para solventar necesidades de espacio, puede ser que esta condición no se presente en la mayoría de las viviendas; sin embargo, algunos de los testimonios recabados entre los habitantes indicaron que sí existe una condición de hacinamiento, ya que hay áreas comunes, principalmente la estancia, que se usa como dormitorio por las noches ante la falta de una recámara adicional. La falta de dicho espacio, manifiesta que la privacidad de cada uno de los miembros de la familia no se satisface, ya que sea porque la recámara es habitada por mínimo dos personas o porque hay quienes duermen en la sala. A continuación, se muestran testimonios de habitantes de El Rosario que muestran la insuficiencia de metros cuadrados en sus viviendas:

“Me gustaría contar con un cuarto personal, para tener mi propia privacidad”. (Anónimo, 20 años)

“Quisiera una habitación extra para tener una mi esposo y yo, y una para cada uno de mis hijos.” (Karina González, 44 años)

“Si me preguntas que espacio adicional necesito diría que una recámara más, para que el único varón que habita en la casa tenga su propio espacio”. (Gabriela, 37 años)

“No se puede ampliar la vivienda porque es departamento, pero me gustaría modificar la sala para que las personas que duermen ahí estén más cómodas”. (Claudia, 28 años)

“Se realizó una habitación extra, para tener más espacio y menos hacinamiento”. (Anónimo, 50 años)

“No tengo privacidad, solo mis padres porque tienen cuarto propio, mi cuarto lo comparto con mi abuela, también ese mismo cuarto conecta con la zotehuela, por lo que es necesario pasar por este cuarto para poder lavar, tender, etc.” (Anónimo, 20 años).

Con los testimonios de los habitantes, se concluye que desde la concepción del proyecto la privacidad no fue un asunto que se considerara preponderantemente, ya que hubo viviendas que se proyectaron para albergar a máximo siete habitantes, viviendas que evidentemente no contaban con siete o seis recámaras, por lo que las habitaciones en su mayoría tuvieron y hoy en día tienen que ser compartidas. Adicional a ello, en el contexto actual, la pandemia por Covid-19 provocó que se tuvieran que realizar actividades escolares y laborales dentro de casa, las cuales normalmente se hacían fuera de ella, ante ello un habitante de El Rosario mencionó la falta de privacidad derivada de dicha contingencia sanitaria.

No hay privacidad, las viviendas no están pensadas para problemas actuales como pandemia. En cual el convivir con toda la familia al mismo

tiempo en el mismo espacio para hacer sus actividades de trabajo y escuela es conflictivo. (Diego, 24 años)

Aunque la pandemia es un caso excepcional, este testimonio junto con los mostrados anteriormente, son muestra de que la vivienda de interés social promovida por el Infonavit no cumplió totalmente con su principio que enunciaba que el diseño de la vivienda procurara la posibilidad de usos múltiples de un mismo espacio y modificaciones físicas para adecuarla a usos diferentes a los inicialmente provistos, así como contemplar las previsiones necesarias para el crecimiento de la vivienda. Si bien se consideraron acciones como construir alcobas, poder dividir una recámara en dos, éstas no fueron suficientes para los habitantes, ya que sus necesidades reales iban más allá de las consideradas.

Otra de las características de las viviendas de este conjunto es que algunas personas han destinado un espacio de la vivienda, principalmente la estancia o una recámara, para usarlo como negocio, lo que reduce más el área habitable; en contraparte, hay quienes ampliaron la vivienda para ello, construyendo sobre áreas verdes y comunes del conjunto habitacional. Las tipologías de vivienda que más presentan este tipo de situaciones son la multifamiliar, dúplex y triplex; quienes sus habitantes han dado incumplimiento al “Reglamento y manual para los residentes de las unidades habitacionales del Infonavit” (Infonavit, 1976), en donde se indica que la vivienda fue proyectada única y exclusivamente para uso habitacional, a excepción de aquella que se proyectó con un local para fines específicos, las casa tienda vistas anteriormente. Además en su artículo tercero indica que:

3.-El Conjunto Habitacional ha sido diseñado de tal forma que todas las viviendas contribuyen a integrar un panorama urbano armónico y agradable a la vista, por lo que cualquier modificación exterior a la vivienda no puede ser realizada sin tomar en cuenta las edificaciones

colindantes, de manera que no se pierda en conjunto lo que en apariencia se gana individualmente.

Reglamento y manual para los residentes de las unidades habitacionales del Infonavit, Infonavit, 1976.

El incumplimiento del reglamento por parte de algunos habitantes ha causado molestia entre quienes cumplen la regla, principalmente porque se apropian de áreas comunes para beneficio propio. Llama la atención, que el Reglamento y manual para los residentes de las unidades habitacionales del Infonavit (1976), incita a la conservación de la imagen urbana del conjunto, constatando una vez más la utopía que define a través de la arquitectura cómo la clase obrera debería habitar, en donde las necesidades reales de las personas no son consideradas; ya que ciertamente las personas con menores ingresos siempre van a buscar la manera de satisfacer sus necesidades económicas, y si modificar su vivienda les va a permitir saciar dicha necesidad evidentemente lo harán, a pesar de romper con el orden arquitectónico y urbano establecido; además el ser propietarios de la vivienda les brinda mayor seguridad para realizar las modificaciones necesarias a ésta, ya que finalmente es un patrimonio privado y propio, esquema sumamente impulsado por el Estado a raíz de la creación de los Fondos de Ahorro para la Vivienda, siendo así, el Instituto no tiene la facultad de obligar a los propietarios a no realizar modificaciones que alteren la forma de sus viviendas.



Imagen 24. Ejemplo de adaptación de la vivienda a uso comercial.
Foto: Google Earth.

Otro aspecto importante por mencionar es la calidad de los materiales de construcción, desde la concepción del proyecto se consideró el uso de materiales industrializados, la política pública de vivienda lo definió así para acelerar el proceso de construcción de vivienda, abaratar costos y evitar desperdicio de material. Los habitantes encuestados refirieron que la calidad de éstos es buena, principalmente porque han resistido a lo largo de los 48 años de construcción del conjunto, además de que han resistido a los sismos de 1985 (magnitud 8.1 grados) y 2017 (magnitud 7.1 grados).

“Los materiales son buenos ya que a pesar de que tienen muchos años, no tienen paredes cuarteadas ni fisuras”. (Mónica, 30 años)

“Considero los materiales de buena calidad, la zotehuela después de casi 42 años se empezó a desprender la parte de abajo”. (Irene, 71 años)

“Los materiales de la vivienda son de buena calidad, sigue en pie a pesar de tantos temblores”. (Mónica Peña, 48 años)

Sin embargo, existen opiniones que contrastan con los testimonios expuestas anteriormente:

Los materiales (de las viviendas) son pésimos, hay muchos detalles de construcción y distribución, alguna vez traje a un albañil y a mi hermano, que es arquitecto, para unas reparaciones y mencionaban que cuando se hicieron las casas no habían tantas normas y controles, por eso los suelos están chuecos, los edificios se hundén, y hacer una corrección es un poco tardada. (Anónimo, 40 años)

Con las ampliaciones que realizamos a la vivienda se tuvieron que reforzar varios muros y así, por esa razón creo que fueron materiales baratos. (Bibiana Padilla, 24 años)

Al respecto, tanto la calidad de los materiales de la vivienda como el diseño arquitectónico y los servicios de agua, luz y drenaje de ésta, determinan y regulan aspectos como el confort, la temperatura, el ruido, la incidencia de luz y ventilación natural, los cuales intervienen en la calidad de vida de los habitantes. Respecto a ellos, todas las viviendas del conjunto cuentan con los servicios básicos, ya que la política pública de vivienda manifestó a éstos como requisitos obligatorios para habitarlas; sin embargo, hoy en día el conjunto presenta problemas con el abastecimiento de agua, hecho manifestado en recientes notas periodísticas⁴⁶ y reafirmado por algunos entrevistados. Respecto a esta situación los habitantes del

⁴⁶ Para más detalle se puede consultar las siguientes notas periodísticas:

<https://ntcd.mx/nota-ciudad-cierran-calles-rosario-falta-agua201827720>

<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/12/27/capital/vecinos-bloquean-la-avenida-aquiles-serdan-por-falta-de-agua/>

<https://elcapitalino.mx/noticias/azcapotzalco-exhorta-a-cfe-y-sacmex-evitar-cortes-de-agua/>

conjunto han tenido que comprar pipas de agua para cubrir sus necesidades básicas⁴⁷, situación que les incrementa el gasto familiar.

Los aspectos que los habitantes consideran de alto valor, y que les propician confort y placer en su vivienda, son las vistas desde las viviendas hacia las áreas verdes y arboladas; la incidencia de luz y ventilación natural, y la temperatura al interior de la vivienda. El primer aspecto mencionado se vincula con los espacios abiertos proyectados para dar servicio al conjunto habitacional, y los últimos con características de materialidad y orientación.

“Me gusta la vista a la avenida principal, árboles, plantas, además de que la unidad no se encuentra en mal estado y en general el ambiente es tranquilo en comparación de otros lugares me ha permitido tener otra calidad de vida”. (Anónimo, 52 años)

“El tamaño es bueno, al estar cerca de una avenida principal facilita mucho el traslado a otros puntos además es muy fresca al estar en planta alta”. (Jonathan, 37 años)

“Me gusta la temperatura, el poco ruido y que el edificio es muy tranquilo”. (Cinthia, 40 años)

“Lo que más me gusta es la iluminación natural por las grandes ventanas que tiene”. (Lidia García, 54 años)

“La orientación, temperatura, ventilación, entorno con vegetación, lejos de vialidades primarias, eso es lo que más me gusta de mi casa”. (Anónimo, 31 años)

⁴⁷ Dato basado en las siguientes notas periodísticas:

<https://www.la-prensa.com.mx/metropoli/no-te-llega-la-pipa-de-agua-azcapotzalco-solo-puede-cubrir-la-mitad-de-la-demanda-8088606.html>

<https://diariobasta.com/2022/02/28/piperos-hacen-su-agosto-en-azcapotzalco/>

“Me gusta que es un departamento cálido en invierno y bien iluminado durante todo el año”. (Blanca Zárate, 45 años)

En contraparte, los aspectos que no son considerados como aptos para propiciar el confort y placer de sus habitantes son aspectos vinculados con la vivienda, principalmente con el tamaño de ésta y por ende la poca privacidad que poseen; y la filtración de ruidos del exterior o de los vecinos. Ésta última se relaciona directamente con el comportamiento de los habitantes, y con la condición de que se comparten muros entre las casas, aspecto que responde a la producción de vivienda en serie establecida por la política pública de vivienda, en donde se buscó optimizar los recursos para garantizar mayor número de viviendas posibles.

No hay privacidad porque el edificio de enfrente está muy junto, el pasillo de entrada es muy estrecho, igual los andadores, el tamaño es bueno, pero mala la distribución, sería mejor cuadro y no rectangular. Además se oye todo el ruido de los vecinos. (Anónimo, 49 años)

La casa es pequeña, los vecinos ponen música demasiado fuerte, no hay privacidad al abrir la cortina, algunos vecinos no limpian los desechos de sus perros, no nos quieren dar nuestro lugar de estacionamiento. (Anónimo, 34 años)

No me gusta que tiene mucho ruido, poca iluminación ventilación, casi no abrimos las ventanas por el ruido, poca privacidad y aparte la gente es muy sucia, donde quiera tiran basura.

El ruido de los vecinos, la poca empatía de ellos, que se crean dueños de espacios en común y la seguridad. (Mónica, 30 años)

Los vecinos no respetan reglas de convivencia ni decibeles máximos para escuchar música. (Anónimo, 32 años)

Es fácil escuchar a la gente de otros departamentos ya que se filtra el ruido.

(Anónimo, 38 años)

Aunado a los aspectos positivos y negativos mencionados anteriormente, los habitantes de El Rosario cuenta con cierto cariño hacia el conjunto habitacional, ya que hay quienes han vivido ahí toda su vida o gran parte de ella, por lo que este lugar resulta significativo para ellos.

El Rosario es mi vida entera, aquí crecí cuando no había inseguridad, ahora disfruto de mi casa y mi familia, salir y ver el sol y el color de los árboles por todos lados da tranquilidad. Lo malo es que, hablando realmente, es complicado vivir en un lugar donde abunda la inseguridad.

(Lidia García, 54 años de edad y 45 de vivir en El Rosario)

Es el lugar donde crecí por lo que lo percibo como un espacio seguro (a pesar de lo negativo) y buscaría características similares para criar una familia.

(Anónimo, 31 años de edad y 24 de vivir en El Rosario)

El Rosario significa todo mi pasado, mis padres, mis hermanos, mi niñez la más feliz, mi novia que ahora es mi esposa, mis hijos, todo, significa todo.

(Óscar, 50 años de edad y 45 de vivir en El Rosario)

Es una parte de mi vida el lugar donde nací, que me hace feliz y lo comparto con mi familia.

(Karina González, 44 años de edad, toda su vida ha vivido en El Rosario)

Sin embargo, existen testimonios que no expresan la significatividad mencionada por otros habitantes, esto debido a que son personas que llevan menos tiempo habitando el conjunto, en sus respuestas se aprecia el discurso de que las características del conjunto les brindan comodidad.

Para mí vivir en El Rosario significa comodidad en cuestión de que no hago tanto tiempo de camino a mi trabajo.

(Quetzalli Torres, 28 años de edad y tres de vivir en El Rosario)

Solo es representativo la cercanía a mi trabajo, nada más, si no créeme ya me hubiera ido. Que bonito se ve en los 70 (el conjunto habitacional), ojalá siguiera igual.

(Ma. Luisa Jiménez, 38 años de edad y cinco de vivir en El Rosario)

Es horrible vivir en el Rosario, pero el departamento es grande comparado con los desarrollos de vivienda nuevos.

(Anónimo, 40 años de edad y 10 de vivir en El Rosario)

Necesita una intervención en los espacios públicos, equipamiento y mobiliario urbano que ha sido abandonado debido a la falta de fomento del mismo e inseguridad de la zona. Sin embargo, sigue siendo la opción más economía y cercana a los distritos financieros de la CDMX.

(Diego, 24 años)

Tanto para quienes resulta significativo vivir en El Rosario, como para los que no, los problemas de inseguridad, convivencia y falta de mantenimiento han opacado los aspectos del conjunto habitacional considerados como positivos (áreas verdes y arboladas, la conectividad y el equipamiento urbano), los cuales a pesar de su falta de mantenimiento, hoy en día son espacios que se hacen menos presentes en los conjuntos habitacionales desarrollados dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México, es por ello que quienes viven en El Rosario los valoran.

Respecto a las opiniones de los habitantes, se considera que la habitabilidad externa propuesta por Landáruzi y Mercado (2004) se cumple en El Rosario, en el sentido de propiciar conexión de la vivienda con su entorno, en términos de proveerla del equipamiento urbano y servicios necesarios para el desarrollo de la vida en el día a día; sin embargo, en cuanto a la habitabilidad interna, propuesta por los mismo autores como los espacios propios de la vivienda, la dimensión de éstos no cubren las necesidades reales de los habitantes, a pesar de ser considerados desde el plan maestro del proyecto para que fueran flexibles y se adaptaran a las necesidades del habitante.

4.1.3 Conclusión El Rosario

Es de reconocer que la política pública de los años 70 planteó minuciosamente el aspecto urbano del conjunto habitacional, con el objetivo de brindar todos los servicios necesarios, aspecto que hoy en día es valorado por los habitantes; sin embargo, las estrategias planteadas en dicha política jerarquizaron la vivienda en propiedad, así como el aspecto estético con el fin de mantener un orden e imagen urbana limpia, aspectos que son importantes en el quehacer de la arquitectura, pero que no pueden estar por encima de la habitabilidad. Si bien el Infonavit realizó los esfuerzos necesarios, y hasta donde le fue posible, procuró el mantenimiento de los grandes conjuntos habitacionales de vivienda de interés social, éste posteriormente dejó en manos de los habitantes la responsabilidad de llevarlo a cabo, tarea que no es nada fácil de acatar frente a una diversidad y gran

cantidad de personas que cuentan con opiniones y posturas diferentes, imponer una regla o un modo de vida que es ajeno para las personas, conlleva a que no se logre la coordinación y participación, dando como resultado el abandono y falta de mantenimiento de las áreas comunes que fueron proyectadas para beneficio de los habitantes.

El resultado arquitectónico de El Rosario refleja la postura de la política pública de vivienda ejecutada por el Estado Interventor, en donde a través del desarrollo de grandes conjuntos habitacionales, se atendió el problema de vivienda, y se estableció un imaginario de vida colectiva que debían llevar a cabo los trabajadores obreros, quienes venían de vivir bajo un esquema de vivienda en renta, y en cuartos de vecindades; los habitantes contaban con características de convivencia y sociales diferentes a las esperadas y proclamadas por el Infonavit en su “Reglamento y manual para los residentes de las unidades habitacionales del Infonavit” (1976). Es por ello, que la convivencia y cooperación entre vecinos no ha prosperado, y los testimonios de los habitantes lo denotan. Más allá del comportamiento de las personas, la realidad es que el diseño de las viviendas también ha propiciado las situaciones mencionadas a lo largo del capítulo, ya que el espacio proyectado para la vivienda no fue suficiente para las necesidades reales de los habitantes, quienes por necesidad y por no contar con otra opción, han recurrido a la ampliación de la vivienda, a costa de apropiarse de áreas comunes y de perjudicar a los vecinos.

Muy probablemente las condiciones de vida de las personas que compraron una vivienda en El Rosario mejoró en relación a la vivienda que antes habitaban; sin embargo, también es cierto que la política pública limitó y definió las opciones de vivienda para los trabajadores, ya que en primer lugar, el crédito a la vivienda otorgado por el Infonavit era el único al que podían acceder los asalariados con ingresos menores a 2 VSM, y en segundo lugar, la oferta de vivienda de interés social apenas comenzaba a desarrollarse, por lo que no había muchas opciones para seleccionarla. También es evidente que la política pública segregó a las personas con menores ingresos, ya que era conocido que la vivienda de interés social se otorgaba

a la población asalariada con menores ingresos; además espacialmente los ubico en las afueras del centro de la ciudad.

Con este resultado arquitectónico, la política pública planteó a la vivienda en propiedad como patrimonio familiar que brinda bienestar, a la que todo mexicano debe acceder, pero también como la punta de lanza de la industria de la construcción, ya que se había abierto un nuevo esquema de financiamiento de vivienda a través de los fondos de ahorro, y un nuevo mercado dirigido a un sector mayoritario de la población con capacidad de pago.

Con respecto a la habitabilidad, hoy en día El Rosario es bien reconocido por sus habitantes en cuanto a la conectividad, ubicación, equipamiento y presencia de áreas verdes, lo que les permite encontrar en su entorno todo lo necesario para llevar a cabo sus actividades cotidianas; sin embargo, respecto a la vivienda se manifiesta la falta de metros cuadrados que permitan a las personas tener mayor privacidad, particularmente en la vivienda vertical, así como los espacios suficientes para las áreas de lavado y guardado. Dicha condición se presenta a pesar de que en la concepción del proyecto se consideró la flexibilidad de la vivienda, en el sentido de propiciar espacios que fueran comodines para ser adaptados de acuerdo con las necesidades de los habitantes. Retomando a las doctoras en arquitectura Casals-Tres, Arcas-Abella y Cuchí Burgos (2013), quienes mencionan que la habitabilidad no es estática y que debe evolucionar con las personas y sus diferentes modos de vida, las viviendas de El Rosario se han modificado a partir de la necesidad de los habitantes por satisfacer sus necesidades y mejorar su confort, lo que denota que el diseño de la vivienda, por si mismo, no logró cubrir las necesidades de sus habitantes, y vuelvo hacer énfasis en la vivienda en vertical que cuenta con menor área de construcción y que fue destinada a los grupos con menos ingresos salariales, éstos son quienes más han tenido que adaptarse a las condiciones de habitabilidad que impera en dichas viviendas.

4.2 Conjunto Urbano Héroes de Tecámac

El conjunto habitacional Héroes de Tecámac, es muestra del resultado arquitectónico de las estrategias y objetivos fijados por la política pública de vivienda del Estado promotor del boom inmobiliario, establecidos en la primera década del año 2000, en donde se decretó que la manera más eficiente para hacer frente al problema habitacional era hacer más accesible el otorgamiento del crédito para la vivienda para los sectores con menores ingresos, y construir vivienda en masa que diera abasto a la demanda. Con dicha estrategia la vivienda se incentivó con más fuerza como un generador de desarrollo económico del país, proceso en el cual el sector privado desempeñó un papel preponderante, ya que en manos de éste se dejó la construcción de vivienda en serie, desde la ubicación del terreno, el diseño de la vivienda y del conjunto habitacional, e inclusive la gestión del crédito hipotecario para el comprador de la vivienda.

Bajo este escenario se construyeron grandes desarrollos de conjuntos habitacionales en las periferias de los centros de ciudad, lejanas de las principales fuentes de empleo y equipamiento. Entre dichos conjuntos se encuentra el desarrollo Héroes de Tecámac, ubicado en el Estado de México, en el límite sur del municipio de Tecámac, contiguo al municipio de Ecatepec y al pie de la carretera que conecta con la Ciudad de México y con Pachuca, capital del Estado de Hidalgo. Su autorización como Conjunto Urbano⁴⁸ se otorgó en el año 2002, al autorizarse inicialmente 18,000 viviendas, la construcción inició a partir del año 2003, y se desarrolló por etapas hasta llegar a su consolidación en el año 2012.

⁴⁸ De acuerdo con el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, establece que la figura del fraccionamiento ha evolucionado a Conjunto Urbano, definiéndolo como: la modalidad que se adopta en la ejecución del desarrollo urbano que tiene por objeto estructurar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, las normas de usos, aprovechamientos y destinos del suelo, las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un predio ubicado en áreas urbanas o urbanizables.

Mapa 7. Ubicación del conjunto urbano Héroes de Tecámac.

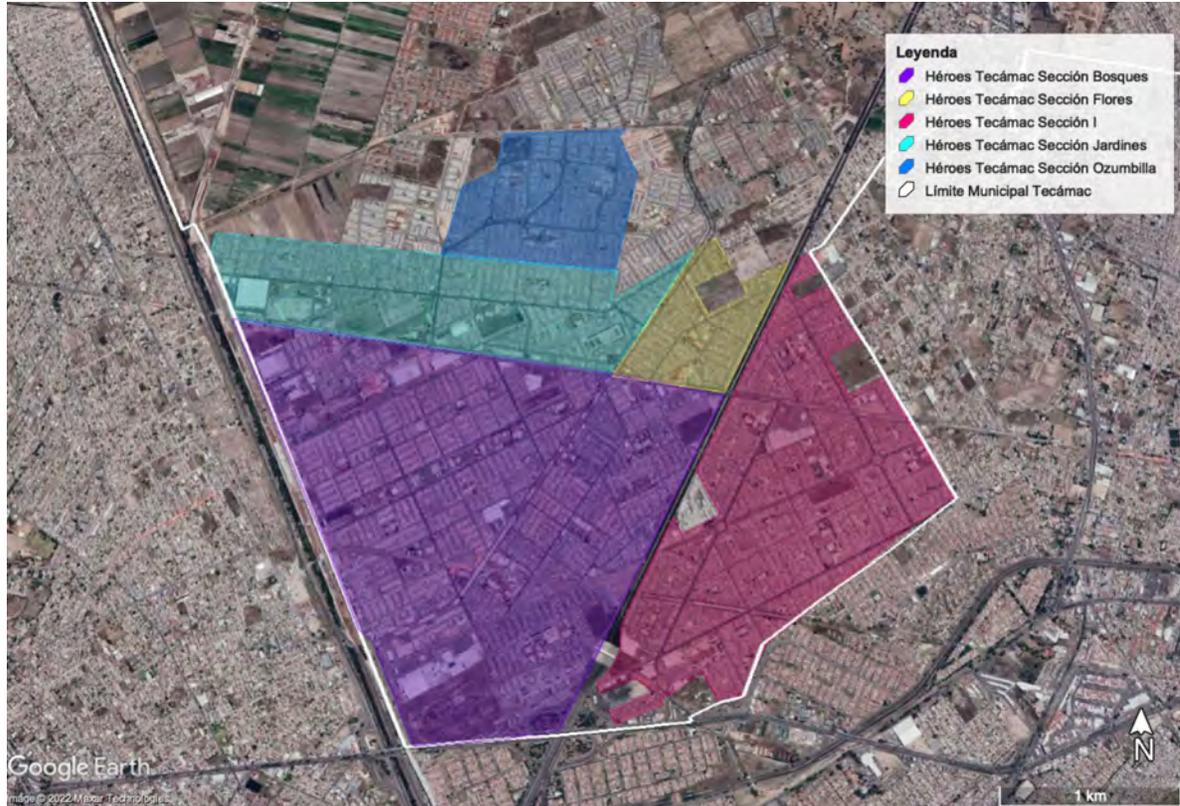


Fuente: Elaboración propia con base en plano de conjunto Héroes de Tecámac, de Grupo Sadasi. Año de elaboración 2022.

El conjunto se desplantó en un área de 973.70 hectáreas, y actualmente alberga a de viviendas, debido al área que ocupa y al número de casas, fue considerado como “El conjunto urbano más grande de América Latina”, título designado por las autoridades de gobierno de Tecámac en la década de los 2000. El conjunto esta integrado por cinco secciones: Los Héroes de Tecámac Sección I; Héroes Tecámac Sección Bosques; Héroes Tecámac Sección Flores, Héroes Tecámac Sección Jardines; y Héroes Tecámac Sección Ozumbilla, las cuales fueron construidas paulatinamente. La primera etapa que se construyó corresponde a Héroes Tecámac Sección I en el año 2003, cuenta con 227 Ha y alberga 18,604 viviendas. Posteriormente, en el periodo del año 2005 al 2009 se construyeron las Secciones Bosques, Flores y Jardines. La sección Bosques ocupa un área de 408 Ha., cuenta con 28,963 viviendas, y fue la sección que tardó más en consolidarse debido a sus dimensiones; la sección Flores ocupa 44.6 Ha y cuenta con 8025 viviendas, y la sección Jardines con 148 Ha. y 10,982 viviendas. Finalmente en el año 2010, se

construyó la última etapa correspondiente a la sección Ozumbilla, con 81.2 Ha. y 6,816 viviendas.

Mapa 8. Ubicación del conjunto urbano Héroes de Tecámac.



Fuente: Elaboración propia con base en plano de conjunto Héroes de Tecámac, de Grupo Sasaki. Año de elaboración 2022.

El terreno que se ocupó para el desarrollo del conjunto habitacional fue adquirido por la empresa privada y desarrolladora inmobiliaria Grupo Sasaki como reserva territorial para el desarrollo de vivienda; al momento de la adquisición el terreno era de uso agrícola, lo que permitió que el costo del suelo fuera barato. Este esquema de compra de uso de suelo a particulares fue gracias a la reforma del Art. 27° constitucional del año de 1992, donde se estableció que los ejidatarios podían vender sus terrenos a cualquier actor privado. El cambio de uso de suelo agrícola a habitacional fue autorizado por las autoridades municipales, quienes gracias a la reforma del Art. 115° constitucional realizada en el año de 1999, se les otorgó la facultad de regular y autorizar los procesos administrativos relacionados con el

desarrollo urbano municipal. Contando con la reserva territorial y el uso de suelo habitacional, las primeras viviendas construidas se encontraban rodeadas de terrenos vacíos y de áreas despobladas (Imagen 25), particularmente lejanos de los centros de ciudad; dicha situación propició la lejanía de los centros de trabajo, educación y salud existentes en aquel momento. Con el paso de los años las demás etapas de vivienda se fueron consolidando hasta que el paisaje, que antes era rural, se convirtió en urbano en un periodo de nueve años (Imagen 26), surgiendo un crecimiento acelerado de la urbe en un tiempo relativamente corto, factor que respondió a la estrategia de desarrollo de vivienda y otorgamiento de créditos impulsado por la política pública del Estado promotor del boom inmobiliario, quién estipuló metas cuantitativas de vivienda para facilitar el acceso a la vivienda.

Conjunto habitacional Héroes de Tecámac año 2003.

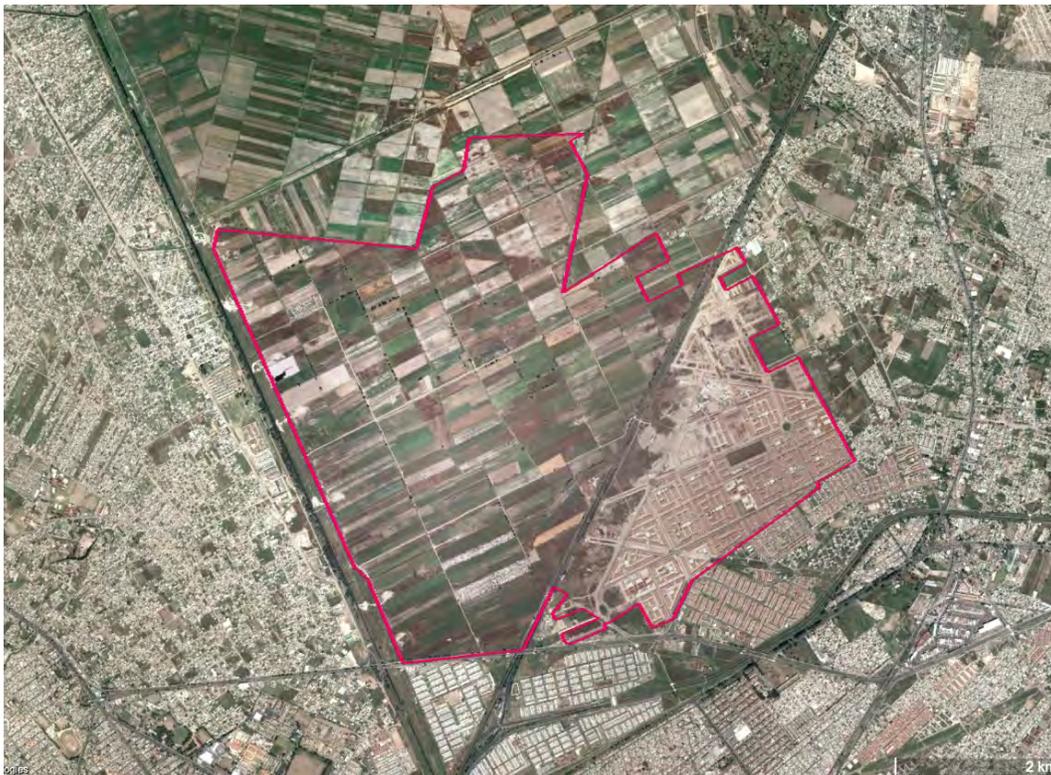


Imagen 25. Vista aérea del año 2003 de los terrenos agrícolas adquiridos por Sadasi para el desarrollo de vivienda.

Fotografía: Google Earth
Año de elaboración 2022.

Conjunto habitacional Héroes de Tecámac año 2012.



Imagen 26 . Vista aérea del año 2012 del desarrollo habitacional Héroes de Tecámac.
Fotografía: Google Earth.
Año de elaboración 2022.

La vivienda que se construyó fue pensada para ser adquirida principalmente por los trabajadores del sector formal que contaban con acceso al crédito hipotecario de algún Fondo de Ahorro para la Vivienda (Infonavit o Fovissste). Cabe recordar que, como se mencionó en el capítulo anterior, el Infonavit dirigió la oferta de vivienda hacia la capacidad de pago de sus derechohabientes, para así impulsar a la vivienda como motor económico del país, y promover la participación del sector público en la producción, comercialización, adquisición y titulación de la vivienda, objetivos estipulados en la estrategia nacional de vivienda del Estado impulsor de boom inmobiliario. En ella, también se estableció que las instituciones del sector público debían otorgar subsidios federales a las personas con menores ingresos para complementar su crédito hipotecario; a causa de ello, en el año 2007 se implementó el programa “Esta es tu casa” operado por la Conavi, el cual otorgó apoyos

económicos a los trabajadores que percibían ingresos menores o iguales al rango de 2 a 5 VSM y que contaban con ahorro previo para la vivienda, con ello se cumplía con uno de los objetivos de dicha política pública, el cual era incrementar la cobertura de financiamientos de la población con menores ingresos y hacer accesible la adquisición de una vivienda. Ante las condiciones mencionadas anteriormente, la oferta de vivienda desarrollada por Grupo Sadasi, se enfocó en atender principalmente a la población perteneciente a los fondos de ahorro para la vivienda, dando como resultado una tipología de vivienda que se ajustó al crédito hipotecario al que podía acceder este estrato social, por lo que las decisiones en cuanto al diseño de la vivienda y del conjunto habitacional recayeron en manos de Grupo Sadasi, evidenciando el abandono del Estado en los procesos de desarrollo de la vivienda y el otorgamiento de dicha responsabilidad al sector privado.

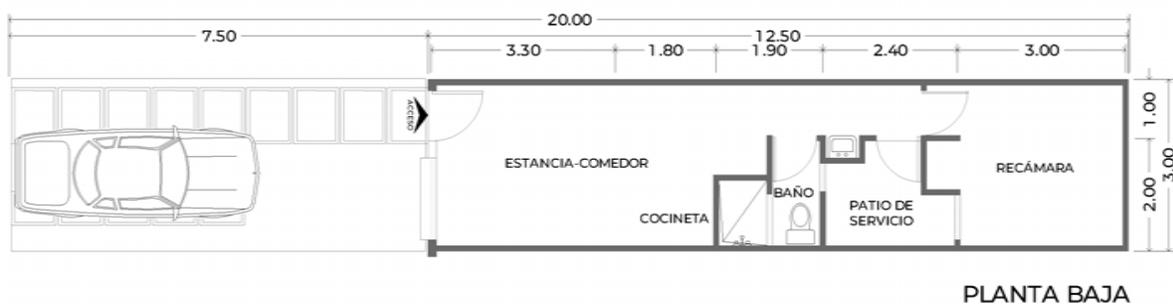
La tipología desarrollada fue principalmente unifamiliar; sin embargo, también se desarrolló en menor proporción la vivienda multifamiliar. La vivienda unifamiliar se diversificó para atender a diferentes estratos sociales, ya que aunque la política pública de vivienda, a través del Infonavit y Fovissste, se orientaba en atender a los trabajadores con menores ingresos, también consideraba ampliar el acceso a la vivienda a los asalariados con ingresos mayores a 5 VSM. Ante ello, Grupo Sadasi diseño cuatro tipologías de vivienda que van desde los 35 m² hasta los 122 m².

La vivienda unifamiliar de 35 m² (Plano 7, Imagen 27), considerada en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 como vivienda social, fue construida principalmente en los sectores Flores y Jardines. La venta de esta vivienda fue como pie de casa, para que los propietarios pudieran ampliarla en un futuro con sus propios recursos. Siendo así, la vivienda se integraba por una planta con estancia-comedor, cocineta, baño, una recámara y patio de servicio. El frente de este tipo de vivienda es de 3 metros por 12.50 m de largo, comparte muros y cimentación con las viviendas vecinas. La vivienda que le sigue en tamaño es el departamento de 55 m² (Plano 8, Imagen 28), considerada como vivienda económica, perteneciente a la tipología de vivienda multifamiliar, desarrollada en edificios de tres y cinco niveles,

integrada por 6 y 10 departamentos respectivamente. Dicho departamento cuenta con sala-comedor, cocina, dos recámaras y patio de servicio.

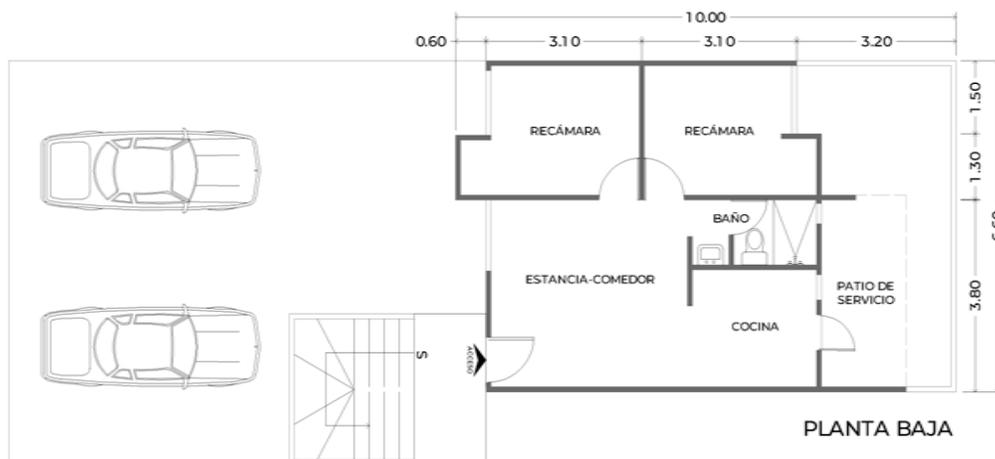
Tanto la vivienda unifamiliar pie de casa, como los departamentos ubicados en los multifamiliares, son prototipos de vivienda que cuentan con una altura interior de 2.30 m y fueron destinados principalmente para los trabajadores con salarios menores a 5 VSM; corresponden a los productos de vivienda que el Plan Sectorial de Vivienda 2001-2006 estableció como aquellos necesarios para la población objetivo, la de menores ingresos, para facilitarles el acceso al crédito para la vivienda.

Plano 7. Prototipo Unifamiliar (Pie de casa) 35.00 m²



Fuente: Elaboración propia con base en folletos de publicidad de Grupo Sadasi.
Año de elaboración 2022.

Plano 8. Prototipo Multifamiliar 55.00 m²



Fuente: Elaboración propia con base en folletos de publicidad de Grupo Sadasi. Año de elaboración 2022.

Por otro lado se construyeron prototipos de vivienda media⁴⁹, entre los cuales se encuentra la vivienda unifamiliar de 62 m² (Plano 9, Imagen 29), que se desarrolla en dos niveles, cuenta con estancia-comedor, dos recámaras, una baño y medio, y patio de servicio, con un frente de de lote de 3 m y 12.40 m de largo. Adicional a dicho prototipo se construyó la vivienda de 92 m² (Plano 10, Imagen 30), integrada por estancia-comedor, cocina, dos recámaras, un baño y medio, y patio de servicio; con un frente de lote de 4.5 m por 12.40 de fondo; ambos prototipos con una altura interior de 2.30 m.

Finalmente se construyó vivienda media alta⁵⁰, integrada por la vivienda unifamiliar de 100 m² (Plano 11, Imagen 31) que se desarrolla en tres niveles, cuenta con estancia-

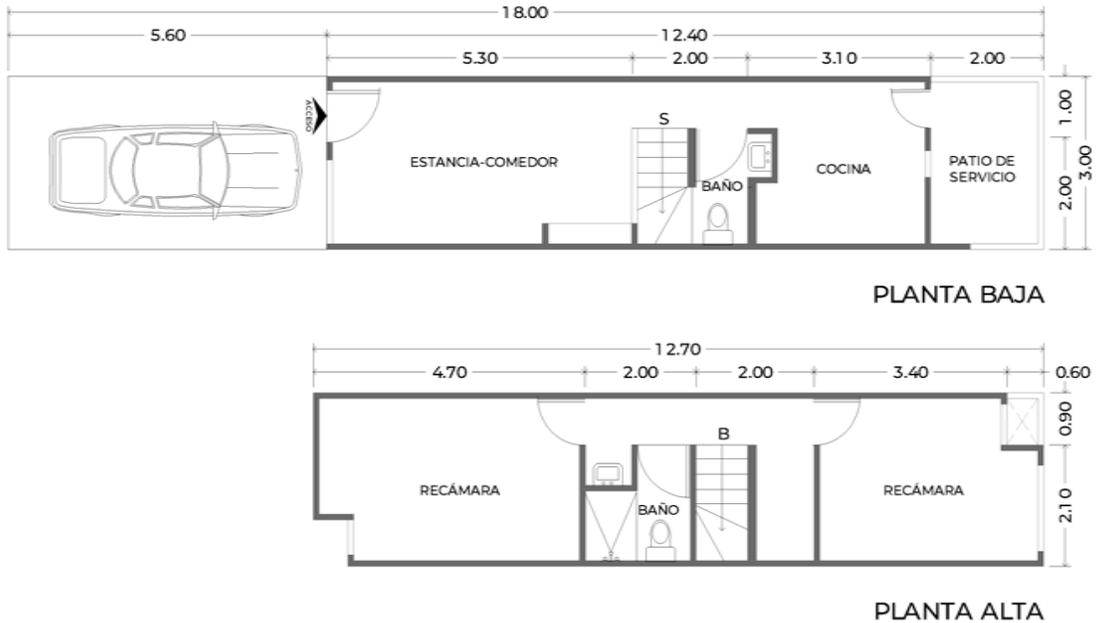
⁴⁹ De acuerdo al Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 la vivienda media es aquella con superficie de construcción variable entre 56 y 100 metros cuadrados.

⁵⁰ De acuerdo al Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 la vivienda media alta es aquella con superficie de construcción variable entre 101 y 200 metros cuadrados.

comedor, cocina, cuatro recámaras, dos baños y medio, y patio de servicio; con una altura interior de 2.30 m; y su frente de lote es de 4.5 m por 12.40 de fondo.

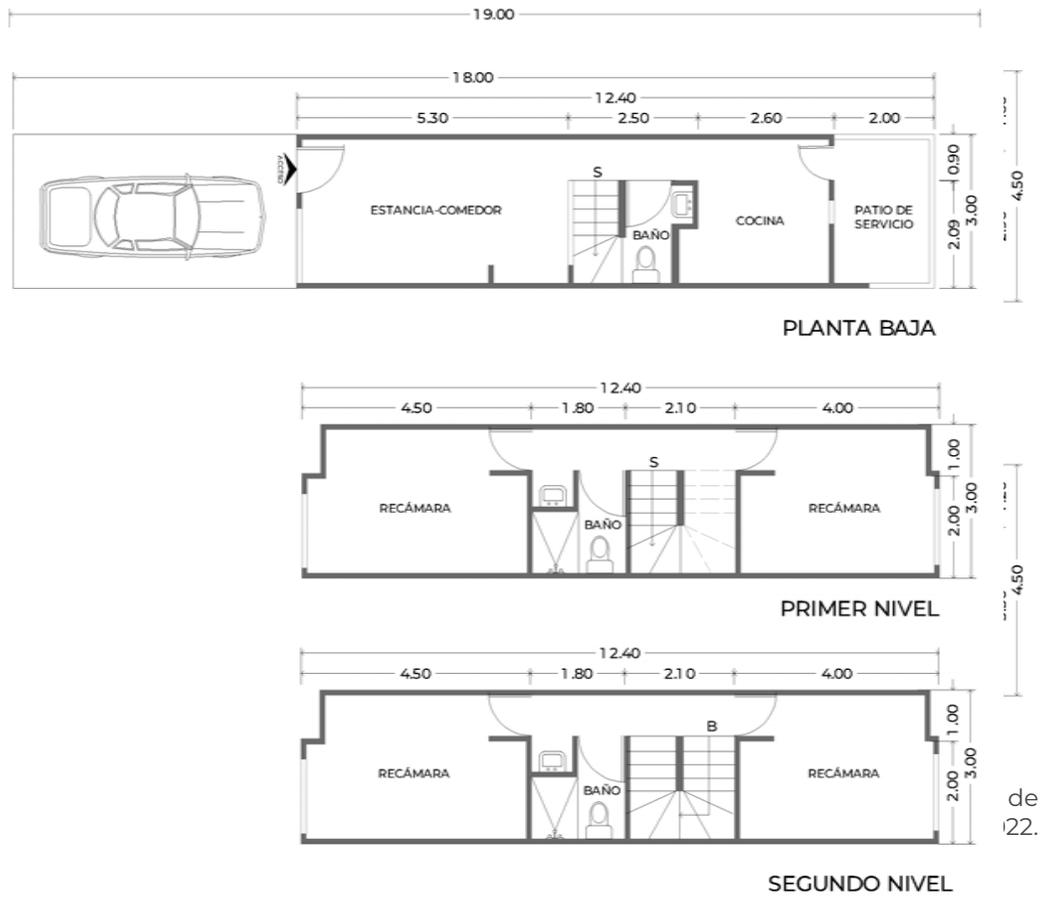
Tanto la vivienda media, como la media alta fueron destinados para los asalariados de más de 5 VSM, con ello se cumplía la estrategia de la política pública de hacer accesible la vivienda a todos los sectores sociales, tanto para la población objetivo como para aquellos que contaban más recursos para adquirir una vivienda con mayores espacios y metros cuadrados, este tipo de vivienda fue ubicada en las secciones Bosques y Ozumbilla, y se encuentran dentro de calles cerradas, separadas del resto de la tipología de vivienda destinada a los asalariados con ingresos menores a los 5 VSM.

Plano 9. Prototipo Unifamiliar 62.00 m²



Fuente: Elaboración propia con base en folletos de publicidad de Grupo Sadasi. Año de elaboración 2022.

Plano 10. Prototipo Unifamiliar 92.00 m²
Plano 11. Prototipo Unifamiliar 100.00 m²



Fuente: Elaboración propia con base en folletos de publicidad de Grupo Sadasi.
 Año de elaboración 2022.

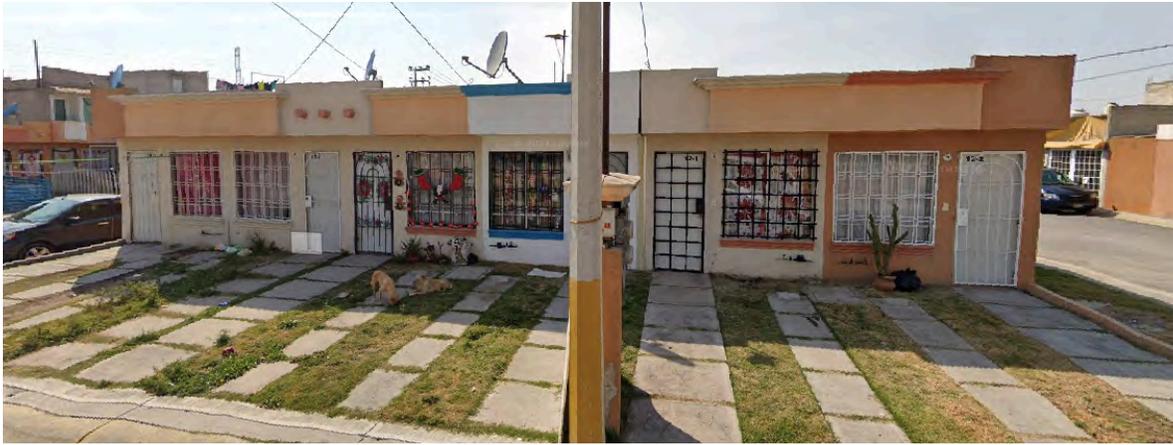


Imagen 27. Vivienda unifamiliar pie de casa. Foto: Google Earth.



Imagen 28. Vivienda multifamiliar. Foto: Google Earth.



Imagen 29. Vivienda unifamiliar dos niveles. Foto: Google Earth.



Imagen 30. Vivienda unifamiliar dos niveles. Foto: Google Earth.



Imagen 31. Vivienda unifamiliar tres niveles. Foto: Google Earth.

Como se mostró en los planos, los espacios de la vivienda destinada a los sectores con ingresos menores a los 5 VSM son áreas que van desde los 8 a 9 m² en recámaras, y en el área de estancia-comedor oscilan entre los 14 a 15 m², en donde la condición más crítica se presenta en la vivienda de 35 m², ya que en dicha área se considera también el área de cocina; la construcción de estos metros cuadrados fue posible gracias a la ausencia regulatoria de las instituciones Federales, quienes definieron que los metros cuadrados mínimos de construcción de vivienda debían

responder a los establecidos en los reglamentos municipales, los cuales son regulados por la autoridad Estatal. En contraparte, las viviendas destinadas a las personas con ingresos superiores, el área de recámaras oscila entre 10 a 13 m², así mismo el área de estancia-comedor se desarrolla entre los 14 y 18m². Es importante mencionar que las áreas de guardado son ausentes en cada uno de los prototipos de viviendas, no hay cabida para albergar pertenencias adicionales a las de vestir, aún así los espacios destinados a éstas son reducidos, siendo más evidente en la vivienda social y económica, en donde el área de closet es de 90 centímetros de largo para la primera, y 1.80 m para la segunda; se omite que las personas de cualquier clase social cuentan con pertenencias que guardar. Así mismo, la lotificación cuenta con frentes reducidos, entre 3 y 4.5 metros, lo cual demuestra la intención de explotar al máximo el terreno, generando el mayor número de lotes posibles para la construcción de viviendas, lo que se traduce en mayores ventas, convirtiéndose la vivienda en un producto que se replicó en serie, hecho que refleja el modelo económico neoliberal y los intereses del sector privado por hacer de la vivienda un negocio. El tamaño del lote condicionó que el área de los espacios de la vivienda fueran proporcionales a éste, lo que recae en el costo de la vivienda, a mayor área mayor es el costo y viceversa. Dichos espacios de las tipologías de vivienda, así como las dimensiones de los lotes, son resultado de la política pública del Estado impulsor del boom inmobiliario, quien planteó que se produjera vivienda de bajo costo para hacerla accesible a la población con menores ingresos, para así incrementar el número de créditos otorgados y consolidar el sector vivienda.

Al momento de su construcción, la vivienda multifamiliar tenía un costo de \$373,700, la vivienda unifamiliar de 65.00 m² costaba \$432,150, y la de 100 m² \$559,750⁵¹. Para el caso de la vivienda de pie de casa, se desconoce el precio de venta, pero se identificó a través de portales web de venta de inmuebles usados⁵², que hoy en día se vende entre \$400,000 a \$550,000, la vivienda unifamiliar de 62.00 m² entre \$800,000 a \$1,500,000, y la vivienda multifamiliar entre \$500,000 a

⁵¹ Datos obtenidos de Grupo Sadasi

⁵² Sitio web www.propiedades.com y www.casas.mitula.mx, consultado en mayo 2022.

\$800,000. El incremento en el costo de la vivienda considerada como económica, se atribuye a la plusvalía adquirida en la zona debido al desarrollo urbano que ha tenido la zona a lo largo de los últimos 20 años.

Los materiales de este tipo de viviendas son de carácter industrial, orientados a facilitar la rápida construcción de la vivienda, siendo los materiales principales concreto armado en losas y muros, los acabados interiores son de yeso, en el baño azulejo y pintura esmalte, y en piso loseta vinílica, éste puede variar de acuerdo al costo de la vivienda. Éstos tenían que ser así para producir grandes cantidades de vivienda en el menor tiempo posible, para así atender a la población que la política pública de vivienda le otorgó las facilidades de crédito, y coadyuvar en el número de viviendas construidas para alcanzar las metas cuantitativas establecidas en la política de vivienda del periodo 2000-2012.

Así mismo, para garantizar la habitabilidad de las viviendas, éstas contaban con los servicios básicos de agua, drenaje y electricidad, condición obligatoria tanto por el Infonavit como por el Fovissste para que los desarrolladores de vivienda pudieran vender su oferta a los derechohabientes de ambos Fondos para el Ahorro. Ante ello, Grupo Sadasi tuvo que solicitar permiso al municipio para perforar pozos profundos para el suministro de agua potable; y la descarga de las aguas residuales al gran canal; así como realizar los pagos de la licencia e construcción del conjunto habitacional (Herrera, E. et. al, 2019)

Es importante mencionar que en el ánimo por alcanzar las metas cuantitativas, impulsar el desarrollo económico y con vísperas al Bicentenario de la Independencia de México, en el año 2007, el Estado de México implementó un plan de ordenamiento territorial llamado Ciudades del Bicentenario, bajo el cual se estableció que varios municipios de dicho Estado se convirtieran en ciudades sostenibles, dicho plan fungió como un instrumento relevante para el desarrollo masivo de vivienda en las periferias de la Zona Metropolitana del Valle de México.

4.2.1 Proyecto: Ciudades del Bicentenario

El proyecto de ordenamiento territorial “Ciudades del Bicentenario” se desprendió del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, en donde se señalaba como el Pilar de Seguridad Económica, abatir las desigualdades de desarrollo, diseñar ciudades competitivas con enfoque de desarrollo equitativo, incluyente y sustentables, y brindar mejores oportunidades a las familias mexiquenses. A partir de ello se estableció como política estatal propiciar el desarrollo de infraestructura para los servicios de transporte, comunicaciones, agua, drenaje, electrificación, alumbrado público, pavimentación y obra pública; así como orientar el crecimiento urbano del Estado de México hacia ciudades y regiones que tuvieran suelo apto para el desarrollo urbano y características físicas que facilitarían la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios; y que garantizaran una inversión económica viable tanto para el sector público, privado y social. Así, los municipios seleccionados para llevar a cabo el plan maestro fueron Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Huehuetoca, Jilotepec, Tecámac y Zumpango, seleccionados por ser aptos de cumplir con las características mencionadas anteriormente, por su ubicación, su capacidad para recibir incrementos poblacionales significativos, así como para alojar infraestructura y equipamientos estratégicos, y contar con vías de comunicación que permitieran su articulación regional, estatal y nacional (Gobierno del Estado de México, 2007). Ante ello el Plan de Desarrollo planteó reestructurar los usos de suelo, así aquellos terrenos de uso agrícola cambiaron a uso habitacional, comercial e industrial, ésto gracias a la reforma del artículo 115 realizada en la década de los años 90, en donde se le otorgó a las entidades municipales la facultad de administrar todo lo relacionado con el desarrollo urbano del municipio.

Particularmente el proyecto Ciudades del Bicentenario establecía lo siguiente:

Las Ciudades del Bicentenario se desarrollan alrededor de áreas urbanas existentes y son proyectos urbanos integrales de gran escala y magnitud, de alto impacto, que combinan el desarrollo urbano, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, para garantizar la calidad de vida de sus habitantes.

(Gobierno del Estado de México 2007)

Plano del proyecto Ciudades del Bicentenario para el Municipio de Tecámac.

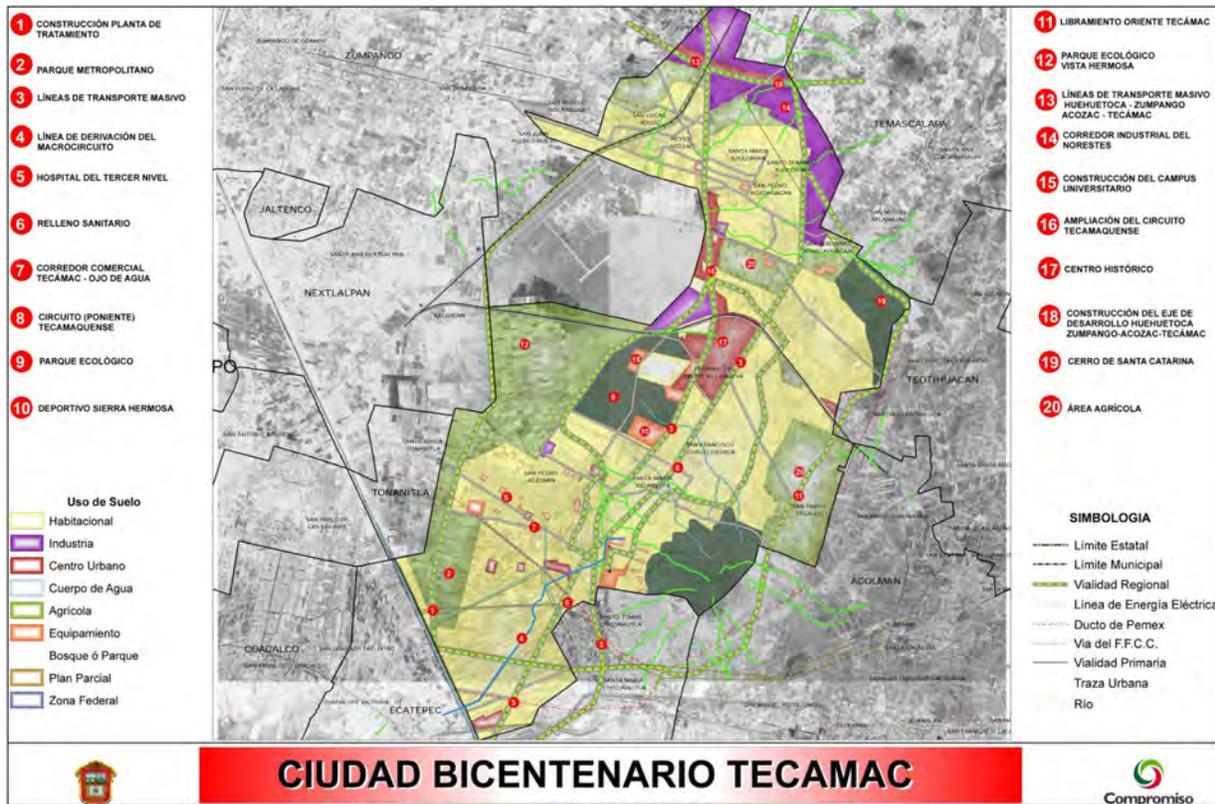


Imagen 32. Fuente: Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano.

El plan del proyecto se integraba por seis lineamientos estratégicos que establecían lo siguiente:

1. Destinar amplias superficies para la creación de espacios públicos, áreas verdes y recreativas, para dar sustentabilidad ambiental; 2. Orientar el desarrollo de las ciudades vinculando las zonas urbanas actuales con las áreas de nuevo crecimiento; 3. Canalizar y gestionar recursos para la construcción de infraestructura de cabecera, la creación de equipamientos regionales y el mejoramiento urbano; 4. Buscar la integración plena en términos de conectividad vial y de transporte; 5. Promover la diversidad en la tipología y oferta de la vivienda, buscando alternativas de acceso para la población de menores ingresos; y 6. Privilegiar la óptima utilización del espacio urbano y la mezcla de usos de suelo, ocupándolo en forma intensiva y promoviendo el crecimiento vertical.

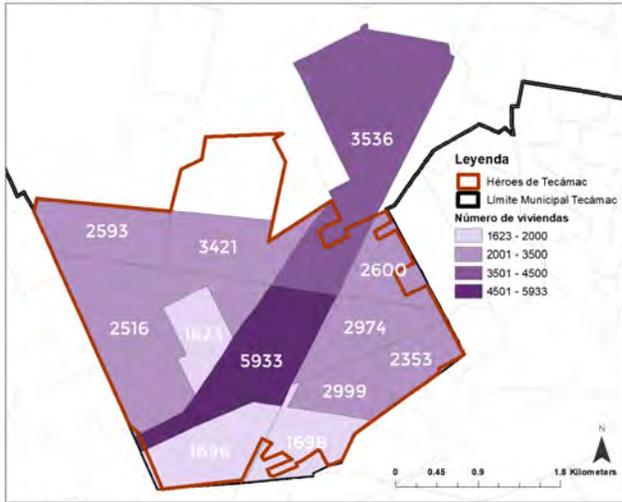
(Gobierno del Estado de México, 2007)

Los lineamientos mostraban que las Ciudades Bicentenario eran impulsadas para que contarán con servicios, equipamientos de salud y educación, el control de uso de suelo y con oferta de empleo para la población, así como mejora en la calidad de vida, por lo que fueron consideradas como “Ciudades de Ciudades” (Mendoza, 2009; citado en Espinosa 2014), lo que vislumbraba un futuro muy prometedor, ya que proyectaba que aquellas zonas ejidales se convertirían en urbes que traerían consigo mejoras a nivel económico, urbano, social y de servicios para los municipios.

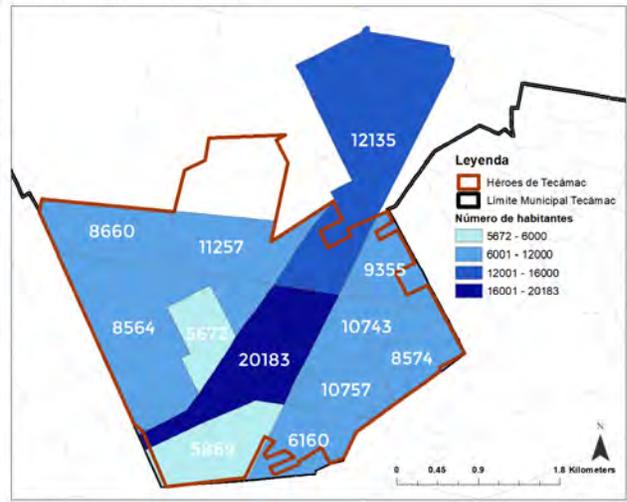
En el caso particular de Tecámac, se proyectaba que el área urbana creciera de 4,543 a 6,095 hectáreas, de las cuales se destinaron 2,155 ha al uso habitacional (Gobierno del Estado de México, 2007). Además, se consideraron como detonantes de desarrollo su cercanía con el Arco Norte, la modernización de la carretera federal México-Pachuca, la construcción de la vialidad del Bicentenario (Circuito Exterior Mexiquense) y la ampliación de la carretera Zumpango-Azcozac-Tecámac.

Bajo dicho contexto, las Ciudades del Bicentenario, respondían a la política pública del vivienda del sexenio de Calderón (2006-2012); en donde se establecía estimular la construcción de desarrollos habitacionales con características de sustentabilidad; así como alcanzar la meta de otorgar 6 millones de créditos para la vivienda, particularmente para quien menos recursos tenían. Grupo Sadasi contaba con todo a su favor para exponenciar el desarrollo de vivienda en masa que había iniciado en el año 2003, ya liberado el uso de suelo e impuesta la densificación de las antiguas áreas rurales en beneficio del desarrollo del Municipio, el Conjunto Urbano Héroes de Tecámac contó con facilidades administrativas para su construcción gracias a los cambios en la política pública de vivienda, dicha construcción fue de manera acelerada, ya que a inicios del año 2007 la Sección I, Flores y Jardines ya se encontraban consolidadas, y ya estaban listas para ser ofertadas entre la población objetivo. La Sección Bosques, que es la más grande del Conjunto Urbano, apenas empezaba a desarrollarse, en un periodo de 5 años dicha sección había sido concluida con un total de 28,963 viviendas, lo que significó un ritmo de construcción de 5792 viviendas anuales. De acuerdo con el Censo INEGI 2010, Héroes de Tecámac contaba con 33,942 viviendas (Mapa 9) y albergaba a 117,929 habitantes (Mapa 10), hecho que demuestra el acelerado desarrollo de la zona en un periodo de siete años. Dichas cifras han incrementado, ya que con los datos arrojados por el Censo INEGI 2020, actualmente el conjunto cuenta con 73,390 viviendas (Mapa 11) y 196,998 habitantes (Mapa 12), hecho que demuestra la consolidación de la zona rural a urbana.

**Mapa 9. Número de viviendas
Censo INEGI 2010**

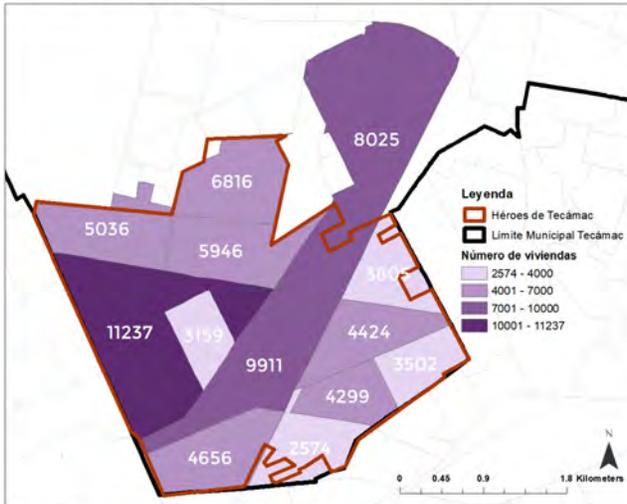


**Mapa 10. Número de habitantes
Censo INEGI 2010**

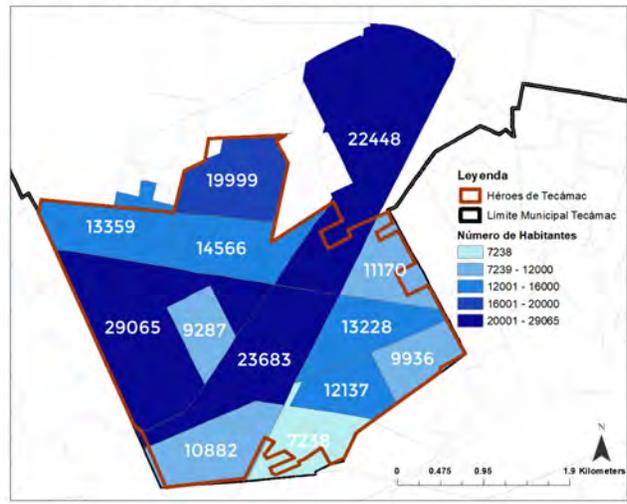


Fuente: Elaboración propia con base en Censo INEGI 2010. Año de elaboración 2022.

**Mapa 11. Número de viviendas
Censo INEGI 2020**



**Mapa 12. Número de habitantes
Censo INEGI 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo INEGI 2020. Año de elaboración 2022.

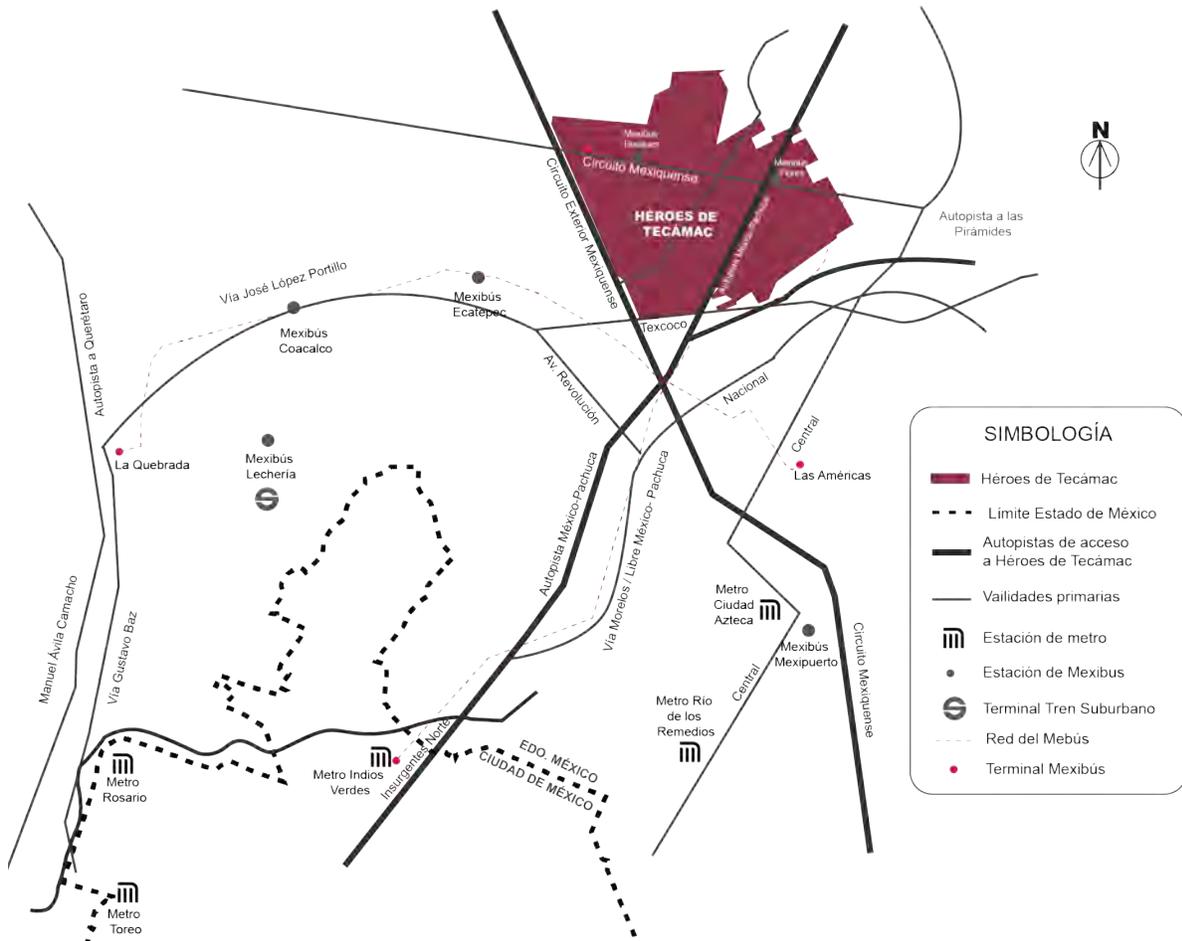
Como se ha mencionado, la consolidación del Conjunto Urbano Héroes de Tecámac ocurrió gracias a las facilidades otorgadas por el Estado a las empresas privadas para el desarrollo de vivienda, así como a la autoridad Municipal para regular y autorizar los procesos de desarrollo urbano. En el proceso del desarrollo de la vivienda, el Infonavit se insertó como el ente que dirigió la oferta de vivienda para los sectores mayoritarios de sus derechohabientes; facilitó el acceso al crédito, incrementó los productos de crédito para abarcar un mayor espectro de la población, incluidos aquellos con mayor salario; y verificó que las viviendas se construyeran de acuerdo a lo registrado y validado por el Área Técnica; así mismo que cumplieran con los requerimientos mínimos establecidos por la normativa del Infonavit para que los desarrolladores pudieran ofertar su vivienda a los derechohabientes. Dichas acciones, reforzaron los objetivos de la política pública de vivienda del Estado impulsor del boom inmobiliario, que establecían principalmente facilitar el acceso a créditos para la vivienda de acuerdo con la capacidad de pago de los trabajadores, y consolidar el sector vivienda.

Con el desarrollo de conjuntos en masa como el Conjunto Urbano Héroes de Tecámac, se consolidó el desarrollo de vivienda como modelo de negocio establecido por las diferentes políticas públicas del periodo de estudio (1970-2012); lo que conllevó a que la calidad de vida de las personas, y en términos particulares la sustentabilidad, quedaran en segundo término, ya que las Ciudades Bicentenario, como Héroes de Tecámac, al encontrarse alejadas de los centros de trabajo conllevaban a que sus habitantes tuvieran que desplazarse mayores distancias. Los primeros habitantes del Conjunto Héroes de Tecámac fueron quienes experimentaron en carne propia el modelo de estas ciudades, las cuales se vendían como aquellas que mejorarían la calidad de vida de los habitantes que llegaran a residir en ellas; sin embargo, la realidad fue diferente, hecho que se narra en el siguiente subcapítulo, donde se muestra la experiencia de los habitantes, de cómo es vivir actualmente en dicho conjunto habitacional.

4.2.2. ¿Cómo se vive en Héroes de Tecámac?

Desde su fundación, la ubicación del Conjunto Urbano Héroes de Tecámac ha sido un tema importante que afecta la calidad de vida de sus habitantes, ya que la distancia de éste respecto a la ubicación de los centros de trabajo y escuelas de nivel medio y superior localizados en la Ciudad de México, ha sido un factor determinante en cuanto al tiempo, dinero y energía que invierten las personas en los traslados diarios. De acuerdo con testimonios de personas que viven y que han vivido ahí, expresaron la dificultad que existe en la conectividad del conjunto, se indica que sus principales vías de acceso y salida son la autopista México-Pachuca y el Circuito Exterior Mexiquense (ambas autopistas de cobro), las cuales conllevan hacia uno de los paraderos más importantes del norte de la Ciudad de México, Indios Verdes. A partir de ese punto, los habitantes provenientes de Héroes de Tecámac pueden desplazarse hacia los distintos lugares de la Ciudad de México mediante la red de transporte público que existe en la ciudad. Dichas autopistas rodean el conjunto, lo que hace obligatorio tomarlas para entrar y salir del él. Antes de que Tecámac fuera nombrado como una de las Ciudades del Bicentenario, dichas vialidades no se encontraban en condiciones óptimas para dar cabida al gran flujo de vehículos que por ellas se desplazarían una vez que el conjunto habitacional estuviera consolidado, a partir de que en el año 2007 Tecámac obtuvo dicho nombramiento, las autopistas ampliaron el número de carriles, lo que permitía un mayor desplazamiento vehicular; sin embargo, para ese entonces, los únicos medios de transporte para acceder al conjunto urbano Héroes de Tecámac eran automóvil propio y la red de transporte público (autobuses y camionetas) que circulaban por la zona, éstos últimos se abordaban a pie de carretera; hoy en día se suma a dichas opciones el Mexibús (Indios Verdes-Los Héroes Tecámac), el cual se inauguró a principios del año 2022 y puede ser abordado en la vialidad Circuito Mexiquense ubicada al norte del conjunto (Mapa 12).

Mapa 12. Conectividad del Conjunto Habitacional Héroes de Tecámac al año 2022.



Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth. Año de elaboración 2022.

Con la conectividad que actualmente tiene el conjunto, aún continúa siendo un desafío para los habitantes en los términos mencionados anteriormente (tiempo invertido, costo y el desgaste físico), ya que a pesar de las mejoras en términos de vialidades y transporte que se han realizado en la zona, las experiencias de traslado continúan siendo muy similares de aquellos que llegaron a habitar el conjunto a inicios de los años dos mil, los residentes mencionan que el transporte público circula únicamente por las vialidades principales del conjunto, por lo que hay que desplazarse hacia ellas, o hacia las carreteras, para abordarlo.

Cuando yo llegué no estaba ampliada la autopista hacia Indios Verdes (autopista México-Pachuca), los traslados de los Indios Verdes para Tecámac tardaban entre dos horas a tres horas, ahora son 40 minutos. El transporte costaba 12 pesos en ese entonces, ahora cuesta 19. Para las salidas y las entradas del conjunto había que caminar muchísimo, porque todos los transportes te dejan en las avenidas, no entran a las calles, entonces la caminata a las calles principales era un poquito larga, de 10 a 15 minutos. Desde indios Verdes me desplazaba a mi lugar de trabajo. Es muy caro, de por si es muy caro vivir aquí porque los servicios son caros, los pasajes, el tiempo que utilizas. La mayoría trabaja en la ciudad, la mayoría se traslada, todos se trasladan en la mañana a la ciudad o a sus distintos lugares de trabajo, muchos trabajan en la zona norte, en las zonas industriales, hacia Ecatepec.

(Hugo , 54 años, vivió 14 años en Héroes de Tecámac)

Mi papá trabajaba en la ciudad, él tenía que despertarse más temprano, tenía que salir a las 4 o 5 de la mañana para llegar a las 7 u 8, en tiempo hacia como tres horas, era un desfaje de dinero, porque era más lejos, pero él lo veía al final como ya vamos a tener una casa propia, ya no íbamos a rentar, y dijo "bueno si voy a estar pagando que sea para algo que a futuro ya tenga", ya cuando se termine de pagar la casa nosotros vamos a venderla, para poder movernos a una casa más grande, porque no podemos estar así.

(Arelly, 32 años de edad y 17 de vivir en Héroes de Tecámac)

Cuando yo vivía allá, hacia cuatro horas a mi trabajo (Cercano al metro Nativitas), dos de ida y dos de regreso, salía a las 8 y llegaba patinando a las 10, cuando tenía suerte de que no hubiera tráfico llegada un cuarto de hora antes, pero casi no, siempre pasaba algo. Salía del trabajo a las 7 y llegaba a mi casa entre 9 y 9:30, pero si había un accidente llegaba a las 10:30, en ese entonces gastaba 42 pesos al día; dieciséis del camión que me

dejaba en Indios Verdes, más cinco pesos del metro. Ahorita están cobrando de 19 pesos el camión. Prácticamente yo llegaba a mi casa a dormir, a cambiarme y a bañar, porque era todo en la ciudad (Ciudad de México). Además, es mucho el desgaste físico, tenía que caminar cinco cuadras desde mi casa para tomar el transporte, a veces yo llegaba con ganas de llorar, de querer estar en mi camita, es mucho, hasta desgaste emocional, porque dices hijole no hice nada, y parece que paso una locomotora arriba de mí.

(Lourdes, 63 años de edad, vivió en Héroes de Tecámac 3 años)

Así mismo, el aspecto de la seguridad durante el traslado de sus casas a sus trabajos, y viceversa, es un factor que afecta a los habitantes, ya que en las autopistas es muy común el asalto a mano armada hacia los pasajeros del transporte público, hecho que está muy documentado a través de los portales de noticias web⁵³, así como por los propios habitantes de la zona:

Creció mucho la inseguridad en el transporte, yo fui atracada dos veces, con agresión, con arma, en la combi donde yo viajaba, yo sufrí el jaloneo a pesar de que no llevaba cosas valiosas. Hirieron a un joven que no quiso entregar sus diskman, lo hirieron con el arma y al ver la sangre nos impacto a todos. Da tristeza y coraje, porque no pasó nada, los policías llegaron, pero no paso nada, el policía nos dijo "ya váyase a sus casas, no les pasó nada, si ustedes van y levantan una demanda lo archivan". Creo que hasta los choferes están coludidos, porque hizo la parada, solo había un asiento y eran tres tipos. Cuando terminamos eran las 12 de la noche, pero de la caseta a los Héroes esta retiradito, no sabíamos como nos

⁵³ Para dicha afirmación se consultó en el buscador de internet las noticias relacionadas con el conjunto habitacional Héroes de Tecámac, donde se arrojaron noticias tanto de carácter periodístico como de video.

íbamos ir a nuestras casas, a veces no traemos más que para el pasajito, nos juntamos cuatro para irnos juntos.

(Lourdes, 63 años de edad, vivió en Héroes de Tecámac 3 años)

El Mexibús lo siento seguro, porque en cada estación hay vigilancia, solo que si viene saturadísimo. Hay mucha demanda, yo lo tomo en la Mexiquense y ahí ya no hay asientos. El costo es de nueve pesos, tiene poco que lo inauguraron, Se me hizo largo el trayecto, porque pasa por las Américas, La Central de Abastos, por la Vía Morelos, entonces es en donde te encuentras otra vez el tráfico, y lo que todavía no hay ahí es el carril del Mexibús, se tiene que parar para que pueda pasar un carro, pero se me hizo seguro. Pero si yo me quiero ir por ahí, las filas son súper larguísimas, entonces aviéntate esperar ahí porque haces más tiempo. Mi hija se hace dos horas y media en Mexibús, desde Indios Verdes, pero es eso, que tiene que tomar la fila que se hace larguísima. El trayecto del Mexibús hacia la entrada del metro está larga también, porque tienes que pasar por los puestos que están en el paradero. Sí tiene sus ventajas y desventajas. Mi hija dice que prefiere tomar su camioncito aunque pague más, pero llega más pronto en el camión.

(Angely, 35 años de edad y 5 de vivir en Héroes de Tecámac)

Yo me trasladaba de Ciudad de México hasta acá, si la padecía en cuanto al transporte público. Cuando vine me hacia una hora y media, en temporadas de lluvias, que es cuando se vuelve más caótico te aventabas hasta dos horas, tres horas; una hora esperando en el paradero para subirte al camión, y dos horas de camino saliendo de Indios Verdes. Gastaba aproximadamente 50 pesos ida y vuelta a Indios Verdes, ya de ahí te mueves a donde tú quieras. A mí trabajo entraba a las 10 de la mañana, si había algún evento en la carretera llegaba a las 11, salía de mi casa a las ocho de la mañana. Ahora con la movilidad ha ayudado un poco que exista un Mexibús que de alguna manera también te da cierta seguridad, porque andar en las combis y los camiones también te representaba ese

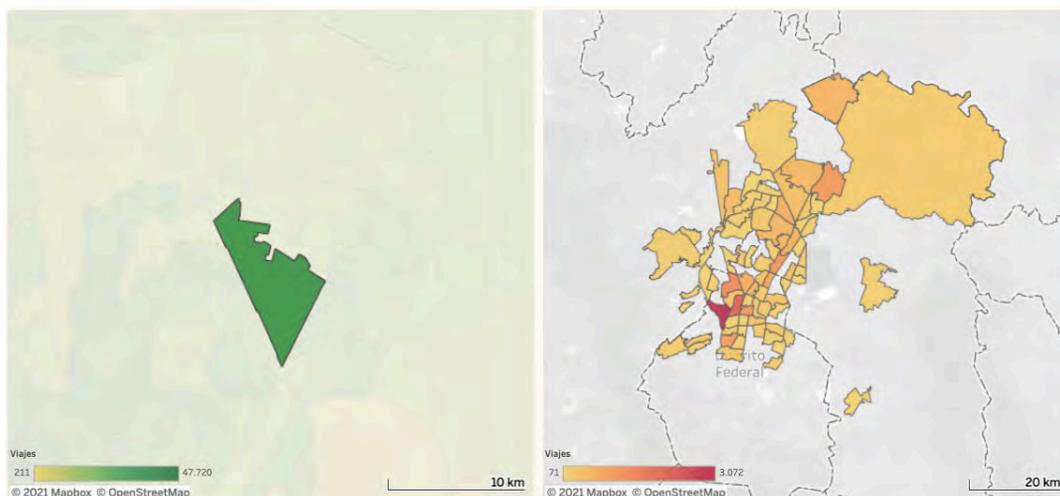
riesgo, de que a cada rato te asaltaban. Yo aunque haga 15 o 20 minutos más que en la combi sí prefiero el Mexibús.

(José Luis, 39 años de edad y 6 de vivir en Héroes de Tecámac)

Para reafirmar las distancias recorridas por los habitantes de la zona y el tiempo destinado en los traslados, se consultó la Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD-HOGARES, INEGI 2017), la cual mostró que en la zona Héroes de Tecámac Sección Bosques y Jardines, la población que se desplaza por cuestiones laborales fuera de las inmediaciones del conjunto habitacional, invierte desde 0.5 hasta 4 horas en el trayecto. Los destinos a los que se más se dirige la población son Chapultepec-Polanco con 3072 viajes y Buenavista-Reforma con 2133. En segundo lugar se encuentra Industrial Vallejo, Ecatepec, Tizayuca y Tecámac Cabecera. Por lo que se aprecia que principalmente la zona central de la Ciudad de México es la principal receptora de trabajadores provenientes de la zona de Tecámac (Mapa 13).

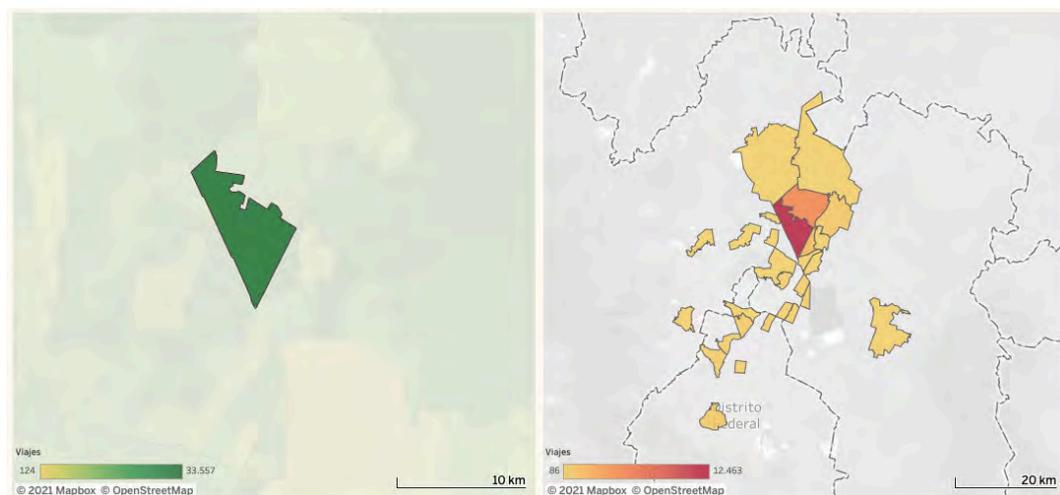
En cuanto a los viajes por estudio se realizan 26,626, de los cuales 22,003 tienen una duración entre cero a una hora, siendo los principales destinos las escuelas ubicadas dentro del conjunto y a sus alrededores, como Ojo de Agua. Quienes destinan mayor tiempo, entre 2 a 3.5 horas son quienes se dirigen a las universidades a estudiar, siendo Ciudad Universitaria el principal receptor de estudiantes con 569 viajes, seguido del Instituto Politécnico ubicado cerca a la terminal de autobuses del norte con 549 viajes. La cantidad de viajes hacia las instituciones de educación superior es más reducida, sin embargo son los que tienen mayor duración (Mapa 14).

**Mapa 13. Origen destino de viajes realizados con motivo laboral.
Zona Los Héroes Tecámam Bosques y Jardines.**



El mapa muestra un mayor desplazamiento de la población hacia zonas alejadas de su vivienda, siendo la zona Chapultepec-Polanco y Buenavista-Reforma los principales centros de trabajo, invirtiendo entre 2 y 3 horas de trayecto.
Fuente: Instituto de Ingeniería UNAM, 2017

**Mapa 14. Origen destino de viajes realizados con motivo de educación.
Zona Los Héroes Tecámam, Bosques y Jardines**



La población de los Héroes de Tecámam tiene que desplazarse más para acceder a la educación media y superior, siendo Ciudad Universitaria el destino más lejano de quienes habitan en los Héroes de Tecámam.
Fuente: Instituto de Ingeniería UNAM, 2017

La población de la zona de Los Héroes Tecámac, Bosques y Jardines es la que se desplaza a mayores distancias para llegar a su trabajo o escuela, siendo la Ciudad de México el principal destino, donde la que invierte entre 2 a 3.5 horas en sus traslados diarios. Esta información confirma la lejanía de los principales centros de trabajo y de educación media superior; lo que da como resultado que los habitantes tienen que invertir tiempo y dinero en el traslado, repercutiendo en el rendimiento físico de las personas y en la economía familiar; tan solo para llegar al paradero de Indios Verdes, los habitantes gastan nueve pesos si abordan el Mexibús y 19 pesos si abordan transporte público (combi). Si se considera el viaje de ida y vuelta al paradero, el gasto mínimo diario es de 18 y 38 pesos correspondientemente. Un habitante de Héroes de Tecámac gasta a la semana 90 pesos si viaja en Mexibús, mientras que quienes viajan en combi gastan 190 pesos, a ello se debe sumar el transporte público que toman los habitantes para desplazarse hacia su destino final una vez que llegaron al paradero de Indios Verdes. Si se considera que la vivienda fue destinada para los grupos con ingresos mensuales de hasta 5 VSM, hoy en día éstos ganan mínimo 5,255 pesos⁵⁴, a dicho ingreso se le debe descontar por lo menos lo que un integrante de la familia gasta en desplazarse a su lugar de trabajo. Realizando un ejercicio, considerando el salario mínimo mensual al cual se le descuenta el gasto al mes por concepto de transporte público hacia Indios Verdes, considerando ida y vuelta, el remanente es de \$4895 para quien se movilice en Mexibús, y de \$4495 para quienes se trasladan en combi, dicho remanente es el que la persona ocupa para sus necesidades básicas del día a día. El ingreso mensual se reduce más si el traslado se realiza en automóvil, ya que según datos de las personas entrevistadas, a la semana se gastan aproximadamente 1500 pesos en gasolina, más el costo de las casetas que oscila entre 55 y 75 pesos por viaje.

Los aspectos mencionados anteriormente constatan que las Ciudades del Bicentenario, particularmente el caso de Héroes de Tecámac, no propiciaron las fuentes de empleo que se proyectaron, ya que el flujo de viajes realizados demuestran la concentración de trabajo en la zona central de la capital del país,

⁵⁴ Salario Mínimo Mensual 2022

convirtiendo al conjunto en una dormitorio, donde prácticamente las personas que trabajan en la ciudad llega a dormir. Proyectos como éste impulsaron la descentralización de los conjuntos habitacionales y el desarrollo habitacional de las zonas rurales, con ello se destinaba el suelo agrícola a uso habitacional, cumpliendo la estrategia de la política pública de vivienda de propiciar abasto de suelo con aptitud habitacional; sin embargo, dichos terrenos no cubrieron con la característica de propiciar desarrollos habitaciones sustentables, ya que los traslados realizados por las personas desde el conjunto Héroes de Tecámac hacia los distintos puntos laborales y escolares, conllevan a un desplazamiento vehicular de aproximadamente 46 kilómetros considerando la ida y vuelta, de lunes a viernes, incluso sábados, aspecto que propicia la contaminación atmosférica. Este hecho, resultó completamente irreverente contra la política pública de vivienda del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 “Hacia un desarrollo Habitacional Sustentable”, ya que en dicho periodo fue en donde más viviendas se desarrollaron en las periferias de la ciudad, propiciando mayores movimientos de flujos de población.

Al igual que la sustentabilidad, el desarrollo de infraestructura y servicios para la vivienda estipulado en la política de vivienda no se cumplieron de manera óptima, ya que en Héroes de Tecámac éstos aspectos quedaron en manos de Grupo Sadasi, quien atendió los lineamientos del Infonavit que indicaban que los grandes desarrollos habitacionales construidos por el sector privado, debían contar con el equipamiento, servicios e infraestructura básica para dar servicio a sus habitantes, en caso de no contar con ello la vivienda no era apta para ser vendida a los derechohabientes que pertenecían a los Fondos de Ahorro para la Vivienda. Ante dicha situación, la empresa Grupo Sadasi dotó de equipamiento urbano al conjunto Héroes de Tecámac, destinando terrenos para el desarrollo de éste. De acuerdo con datos del censo INEGI 2020, dentro del polígono de conjunto habitacional, se encuentran 64 escuelas, entre ellas 5 estancias infantiles, 18 preescolares, 24 primarias, 13 secundarias, 3 preparatorias y 1 universidad; 14 plazas, 12 instalaciones deportivas o recreativas, 3 instalaciones gubernamentales, 3 mercados, 2 templos y 2 centros de asistencia médica; éstos últimos corresponden a clínicas de atención primaria, una perteneciente a la Secretaría de Salud del Estado de México, ubicada

en la Sección Bosques, y la otra del ISSSTE, ubicada en la Primera Sección; sin embargo, ésta última actualmente no se encuentra en servicio, por lo que los derechohabientes son remitidos a la clínica más cercana ubicada en el municipio de Ecatepec, ubicada a seis kilómetros del conjunto habitacional. Adicional a las clínicas, dentro del conjunto existen los consultorios de las farmacias privadas, los cuales brindan servicio a los habitantes, en cuanto a hospitales que pudieran atender alguna emergencia médica cercanos a la zona solo se encuentran los ubicados en el municipio de Ecatepec y el centro de Tecámac, los cuales se ubican entre 30 a 60 minutos de distancia, para trasladarse a ellos es necesario realizarlo en transporte público o en automóvil particular.

Las necesidades básicas sí se cubren, tienes desde kinder hasta preparatoria, tienes áreas deportivas, tienes espacios al aire libre, hay iglesias, todo el comercio que tienes desde comida, servicios, gimnasios, mercados, hay tianguis sobre ruedas. Hay consultorios particulares, un DIF, hospitales y clínicas no hay, si tienes una emergencia médica te vas a un particular o al Simi, para una hospitalización tienes que irte a Ecatepec, que esta como a una hora, si vas en calidad de embarazo y te vas hasta allá, yo creo que ya se te salió el chamaco. Apenas hicieron una universidad, la Universidad Mexiquense del Bicentenario, que esta a lado de la terminal del Mexibús.

(José Luis, 39 años de edad habitante del Héroes de Tecámac)

No hay equipamiento de salud, existía un hospital que nunca se terminó, fue de los hospitales a nivel nacional que nunca se terminaron, en la época de Calderón.

(Hugo, 54 años de edad ex-habitante del Héroes de Tecámac)

A pesar del equipamiento urbano que actualmente cuenta el conjunto habitacional, éstos no se encontraban cuando el conjunto comenzó a poblarse, ya que como el desarrollo fue por etapas, existían secciones que aún continuaban en desarrollo, las cuales no contaban con el equipamiento básico necesario, lo que obligaba a sus habitantes a desplazarse mayores distancias para acceder a éste.

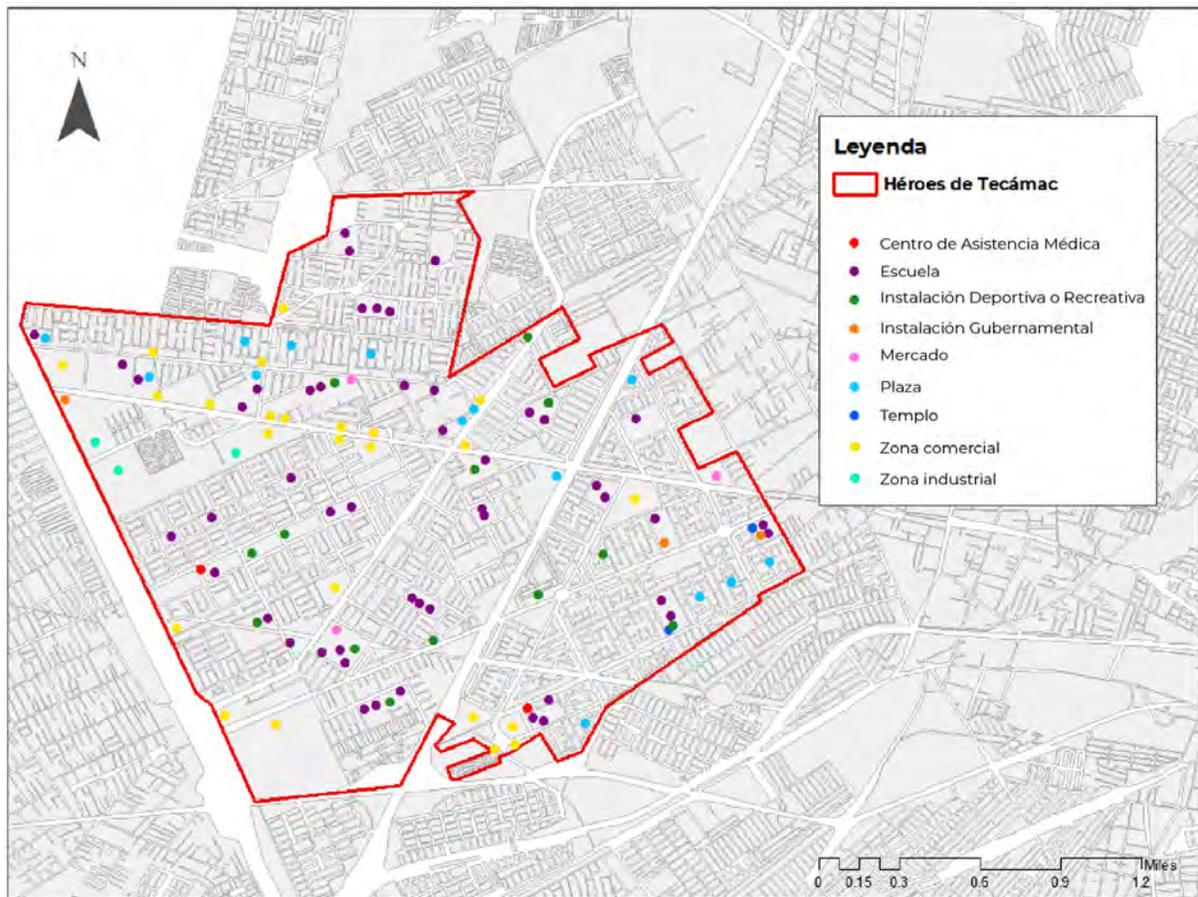
Cuando recién llegamos para encontrar una tienda era ¡uh, bien lejos!, la bodega estaba del otro lado, tenías que ir en carro, todavía no había nada en Flores, era puro baldío. Teníamos que pasar el puente, había seguridad, era como un enrejado, y tenías que traer un boletín para que vieran que si éramos residentes de la sección en donde vivimos, donde está Jardines, donde está hoy la Esperanza, ahí no había nada, entonces pasábamos el puente y teníamos que decir que éramos residentes y que ibas a pasar a la bodega a comprar cosas. Con el paso de los años comenzó a poblarse más, ya después estaba Jardines y Bosques; algunas escuelas todavía estaban cerradas, en Jardines había dos escuelas, una más cerca de la casa y otra más retirada, de secundarias igual, una en Jardines y la otra en la Sección de Bosques; las otras ya estaban hechas y todo, pero faltaba equiparlas y traer a los maestros, según el trato que tenían era que les daban una casa para que vinieran a dar clases acá.

(Arely, 32 años de edad habitante del Héroes de Tecámac)

La distribución del equipamiento urbano existente (Mapa 15) tiene mayor concentración en la Sección Bosques donde existe mayor cantidad de población; así mismo se observa que el equipamiento desarrollado principalmente fue el escolar y el deportivo, y el que menos presencia tiene es el de salud, que como se mencionó anteriormente presenta con problemas en su funcionamiento. Desde la concepción del proyecto, Grupo Sadasi destinó terrenos para el uso comercial, donde hoy en día se encuentran grandes cadenas comerciales como Bodega Aurrera, Chedraui, Coppel; plazas comerciales como Plaza Bonita y la Macroplaza; y cadenas de

farmacias. De igual manera, en respuesta a los lineamientos de las Ciudades Bicentenario, se destinó un área para el desarrollo de la industria en donde se ubican la Panificadora Industrial Blé, el Centro de Distribución Cervecería Cuauhtémoc Modelo, Centro de Distribución Coppel, y el centro de reciclaje TdeR, S.A. de C.V.; siendo así, el conjunto Héroes de Tecámac cumple con los tres usos de suelo proyectados dentro de dichas ciudades, el uso habitacional, comercial e industrial, los cuales predominan sobre el uso de suelo destinado a áreas libres o recreativas, aspecto que refleja la jerarquía por las ganancias monetarias a partir de la venta del terreno.

Mapa 15. Equipamiento Urbano Héroes de Tecámac.



Fuente: Elaboración propia con base en Censo INEGI 2020 y Plano de Conjunto Héroes de Tecámac. Año de elaboración 2022.

Hay bancos, hay tiendas, hay mercados, para todo caminaba yo, no tenía la necesidad de tomar camión o taxi, además me gusta mucho caminar. En cuestión de salud si esta muy difícil porque no hay un hospital, ahí si tenía que salir de ahí para llegar a mi clínica que esta en vía Morelos, en el centro de Ecatepec casi llegando a cerro Gordo; y fue la clínica que se cayó ahora en el sismo de 2017. No hay un seguro, había un centro de salud, pero lo quitaron, lo mandaron hasta allá a San Cristobal. Para una urgencia solo particulares, pero en cuanto te sale.

(Lourdes, 63 años de edad)

Es relevante mencionar que los espacios indicados como plazas corresponden a áreas libres que se encuentran al centro del conjunto de viviendas, en las cuales existen juegos para niños, canchas de basquetbol y aparatos para realizar ejercicio; así mismo hay árboles, que no propiamente proyectan sombra a las áreas de uso, ya que éstas se encuentran expuestas a los rayos solares, lo que provoca que dichas áreas tengan poco uso mientras los rayos del sol caen durante el día. En la misma situación se encuentran las áreas deportivas o recreativas, mientras que las calles peatonales del conjunto carecen de la presencia de árboles, lo que provoca que el ambiente se torne caluroso árido, tanto por los rayos del sol, como por la ausencia de árboles y el calor emitido por el pavimento, el cual aumenta la temperatura del ambiente; ante dicha situación resulta muy agotador realizar recorridos a pie o permanecer por mucho tiempo en un área abierta. Recientemente, en el año 2022, se rehabilitó el camellón ubicado en la calle de Ozumbilla, que es una las vialidades principales del conjunto, en él se instaló un parque lineal en el cual se pusieron árboles y luminarias, siendo este parque atractivo para la población, ya que es de los pocos espacios que cuentan con dichas características; sin embargo, los árboles aún son demasiados pequeños para proyectar sombra, por lo que el parque es usado con mayor frecuencia por la noche, que es cuando la temperatura ha descendido.

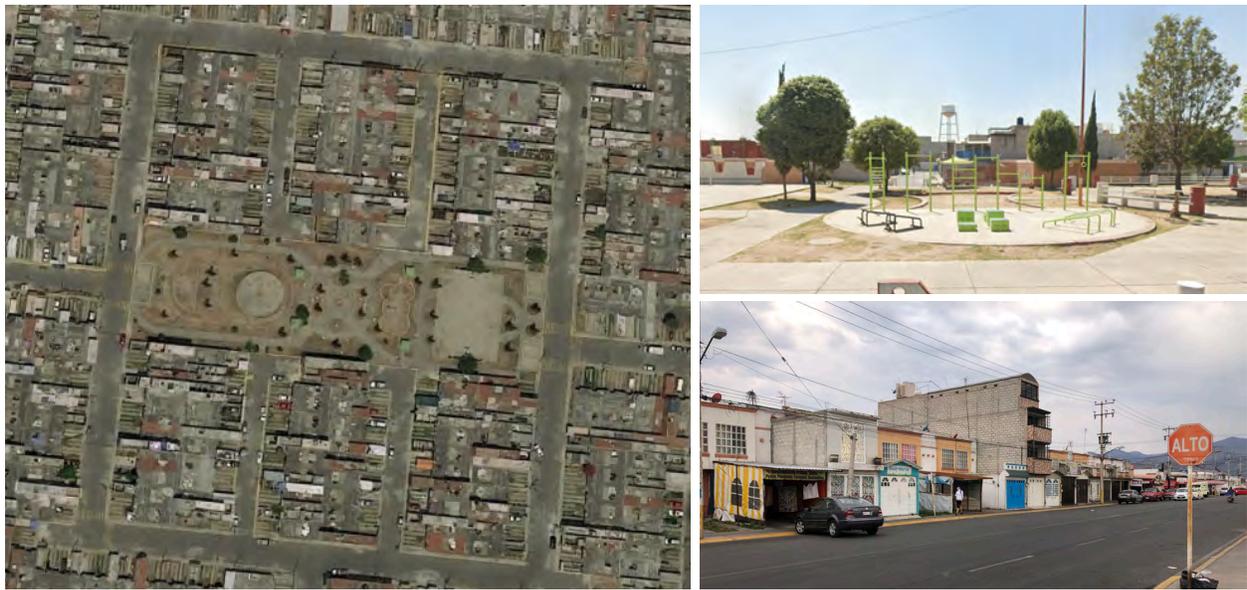


Imagen 33. Vista aérea de una de las plazas del conjunto habitacional e imágenes de un parque y una calle peatonal donde se puede apreciar la poca o nula presencia de zonas arboladas.
Fotografías: Google Earth / Gabriela González



Imagen 34. Vista aérea del conjunto habitacional Héroes de Tecámac donde se aprecia el parque lineal, la presencia de cadenas comerciales y el panorama árido y monótono del conjunto.
Fuente: Canal de Youtube Emmanuel Cordova

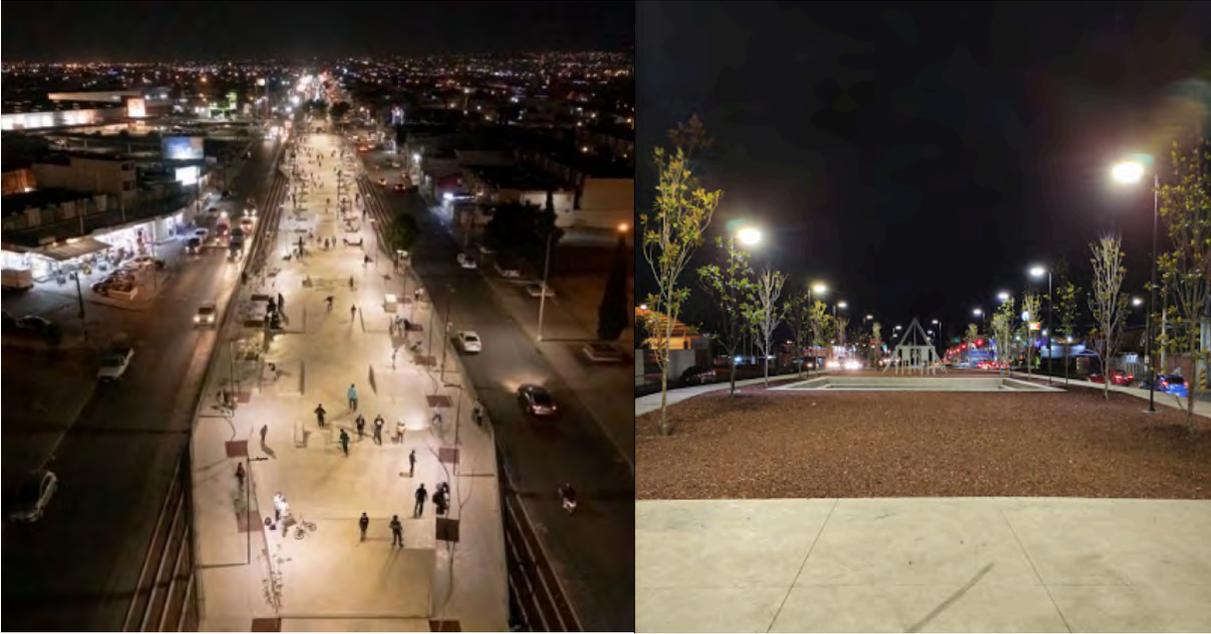


Imagen 35. Fotografías nocturnas del parque lineal, donde se aprecia el alumbrado público que permite el uso de las instalaciones durante la noche.
Fotografías: CentroUrbano (izquierda), Ángel Salazar (derecha)

Con la presencia de la industria dentro del conjunto habitacional, se proyectó que ésta fuera una fuente de empleo para los habitantes, a pesar de su existencia, dichas fuentes no son suficientes para ofrecer empleo a las personas que actualmente viven en el conjunto, por lo que la vivienda se ha convertido en un espacio comercial, en donde se adapta un espacio de ésta para llevar a cabo actividades comerciales, en el que sus habitantes se autoemplean. Las personas adaptan principalmente el área frontal de la vivienda, correspondiente al estacionamiento. Esta adaptación, no está permitida por el Infonavit, ya que como se mencionó anteriormente, la vivienda debe fungir únicamente con el uso habitacional permitido. En las viviendas donde mayormente se presenta dicha condición es en aquellas que se ubican en las vialidades principales del conjunto, aunque también se presenta en menor medida en las vialidades secundarias. Habitantes del conjunto refieren que la oferta laboral que existe dentro de la zona es muy mal pagada, es por ello que trabajan en la Ciudad de México o adaptan la vivienda para el comercio (Imagen 36 y 37).

En cuestión de trabajo es muy mal pagado, mis nietos estudiaron algo de serigrafía, mi nieta trabajaba en un localito, creo le pagaban 100 pesos el día. Un día fueron unos fulanos en una camioneta blindada a preguntar por lo dueños, ella les dijo que no estaban, y al otro día que va a trabajar esta vacía la casa (el negocio), huyeron los dueños, se dieron cuenta que los fueron a buscar. Es inseguridad, mala paga, no sabes que persona te esta dando el trabajo, ya no se puede confiar en nadie. En cuestión de trabajo los jóvenes sufren mucho rechazo, y luego para que te paguen 100 pesos.

(Lourdes, 63 años)

Me mudé de Tecámac por que es muy caro vivir ahí, casi no hay trabajo. Los empleos en la zona son mal pagados, en la zona industrial la recicladora pagaba muy bien, los demás estaban sumamente mal pagados, pagaban mínimo en aquel entonces 60 a 80 pesos al día; yo estaba fuera de mi zona donde me desarrollé, en la Ciudad de México, pude haber seguido viviendo ahí, pero no tenía ningún futuro, solamente que seas comerciante ahí sí.

(Hugo, 54 años)



Imagen 36 y 37. Viviendas adaptadas a comercio.
Fotografías: Gabriela González (arriba), Google Earth (abajo)

Respecto a la seguridad que se vive dentro del conjunto se hace mención por parte de los entrevistados, así como en las notas periodísticas, que existe delincuencia durante el día y la noche, se acentúa en las zonas donde hay mayor comercio, Sección Bosques, y que por las noches el alumbrado público es deficiente, debido a ello las calles son inseguras para caminar. Así mismo, se hace referencia al saqueo de casas a plena luz del día y al asalto a mano armada. Sin embargo, a pesar

de dichos acontecimientos los entrevistados coinciden que vivir en Héroes de Tecámac es más seguro que el municipio de Ecatepec.

En la calle donde yo vivía vaciaron una casa a plena luz del día, la señora salió de su casa, fue a dejar a la niña a la escuelita, cuando regresa a su casa está vacía. Mis nietos salen juntos a la calle, aunque ya están grandes salen acompañados ya que en el día roban, y en la noche la iluminación es pésima, siempre están solas las calles, Dicen que patrullan mucho, pero de que sirve si no hacen nada.

(Lourdes, 63 años)

Hay calles cerradas arbitrariamente por lo vecinos, debido a la inseguridad, porque es una zona insegura, no porque sea violenta, si no porque se ha desarrollado un tipo de costumbres, claro que los que se conocen ahí no se roban, pero ha llegado mucha gente de ascendencia baja que se dedica al viejo oficio de tomar lo de los otros.

(Hugo, 54 años)

Rento aquí por la seguridad, se me hace un poco más seguro de este lado, antes vivía en Ecatepec.

(Angely, 35 años)

Hay muchos asaltantes, me ha tocado que cuando vengo al trabajo saliendo de la calle a una muchacha le quitaron su celular, eran como las ocho de la mañana.

(Lilia, 52 años)

Sección Bosques es más insegura en la noche, en bosques es más difícil que veas la presencia de la policía, se llegan a escuchar de repente los balazos en la noche.

(José Luis, 39 años)

Aunado al aspecto de la inseguridad del conjunto, las viviendas presentan elementos de protección como rejas en el área de estacionamiento, protecciones en ventanas y puertas, y cámaras de vigilancia. También existen calles cerradas por lo propios habitantes para propiciar seguridad, dentro de ellas se aprecia una imagen urbana más limpia respecto al resto de las calles, ya que en ellas se realiza tanto el pago de la vigilancia como del mantenimiento, los cuales corren por cuenta de los habitantes (Imagen 38). En contraparte, el mantenimiento de las calles y áreas comunes lo realiza el municipio; también los habitantes asumen la responsabilidad del mantenimiento de las áreas verdes que se encuentran al frente de sus casas y en algunos casos colindantes a ellas, aunque no todos la cumplen.

En los recorridos de campo se constató el abandono de las áreas verdes, la presencia de basura en las calles, aspectos que propician un ambiente de abandono e inseguridad (Imagen 39). La diferencia espacial y social del conjunto se hace perceptible tanto por la tipología de la vivienda como por las calles privadas, ya que es muy evidente la diferencia entre unas y otras.



Imagen 38. Conjunto de viviendas en cerrada.
Foto: Gabriela González



Imagen 39. Falta de mantenimiento de áreas verdes.
Foto: Gabriela González

Las características mencionadas anteriormente son reflejo de la postura del Estado al dejar en manos de la empresa privada el desarrollo de los conjuntos habitacionales ante ello, Grupo Sadasi tuvo la libre decisión de definir las características del conjunto habitacional, privilegiando el aspecto comercial, ya que destinó mayor área para la construcción de viviendas, dejando áreas verdes mínimas, como se mencionó anteriormente, esto repercute en la calidad de vida de las personas, ya que no hay sombra para caminar en las calles.

El diseño de las viviendas fue otro aspecto que se dejó en manos de las empresas privadas, quienes se apegaron a los parámetros de la normativa del Infonavit en cuanto a respetar los metros cuadrados mínimos para la vivienda y sus espacios. Así mismo, se alinearon a las estrategias de las políticas públicas de vivienda del Estado, en donde se estableció la definición de la vivienda digna como aquella en la que esta ocupada por una familia, no tiene más de 2.5 habitantes por dormitorio, no esta deteriorada, y cuenta con los servicios básicos de agua, drenaje y energía eléctrica; y la vivienda sustentable enfocada a racionalizar el uso del agua y la energía, así como optimizar la infraestructura existente y ampliar las zonas verdes; bajo las cuales se decretó como prioridad la calidad de vida de la población y las características cualitativas de la habitación y de su entorno, las cuales se consideraban más importantes que el hecho de disponer de una vivienda en

propiedad. Dichos aspectos son contradictorios con el tipo de vivienda que se construyó, ya que como se mostró anteriormente, la tipología de vivienda ofertada en Héroes de Tecámac carece de características cualitativas que propicien la habitabilidad.

Las dimensiones de las viviendas es un factor determinante para la habitabilidad de las personas, los habitantes refieren que el frente de su vivienda es insuficiente para llevar a cabo sus actividades, ya que se considera un espacio angosto y muy largo, en la mayoría es de tres metros, el cual representa una dificultad al momento de ubicar los muebles de la casa, ya que éstos suelen ser más grandes respecto a los espacios de la vivienda, lo que reduce significativamente las áreas de circulación. Ante dicha situación, los habitantes optan por conservar sus muebles y reducir el área habitable, en otros casos los habitantes se deshacen de sus muebles y adquieren otros que sean aptos al espacio que disponen dentro de su vivienda.

Cuando me mudé aquí tuve que dejar muchas cosas por lo mismo del espacio, tuve que quedarme con lo esencial. No tenemos espacio de área de guardado, no hay donde, prácticamente me deshice de muchas cosas porque no hay donde guardar.

(Angely, 35 años)

Le hace falta demasiado espacio en lo ancho, como que nada más pasas así a lo recto. No tenemos espacio para guardar cosas, es muy complicado, a veces ya ni cabes, como es recta la casa, pues no es como que tienes el espacio o la necesidad de estar bien en tu casa. Con los muebles tampoco, a veces tienes que medirlos, donde vivíamos antes no medíamos los muebles, todo cabía, pero en este caso no, inclusive tuvimos que ampliar la puerta, porque no cabían los muebles.

(Arely, 22 años)

Cuando vas a la casa modelo todo se ve muy bonito y dices “qué padre, si cabe”, pero ya cuando traes tus cosas si no las compras aquí, que ya conocen los espacios, no caben. Yo tengo un refri que ocupa media cocina, o la estufa, mi estufa es de seis quemadores y no cabe bien. Todos mis muebles quedaron muy grandes, tengo una cantina que ocupa casi todo el comedor, un librero lo tuve que dividir en dos partes porque no cabía en la sala. En las plazas hay locales que te venden los muebles casi casi a la medida de las casas, se abrió un nicho de mercado. En la recámara solo te cabe la cama, si quieres poner la cómoda te roba el espacio de la circulación.

(José Luis, 39 años)

Como yo vivía sola la casa para mí era suficiente. Cuando compre los muebles los compre muy chiquitos, fue muy adaptado a la casa.

(Lourdes, 63 años)

Otro aspecto significativo es el número de espacios que cuenta la vivienda. Si bien ésta se concibió para albergar a un núcleo familiar, en el caso de las casas que cuentan con una sola recámara (los pies de casa) resulta complicado procurar la calidad de vida de sus habitantes tal como lo indica la política pública de vivienda, ya que se generan situaciones de hacinamiento debido a la falta de espacios para dormir, lo que conlleva a que los habitantes compartan la única recámara o adapten el espacio de la estancia-comedor como dormitorio. Dicha situación no es exclusiva de los pies de casa, las viviendas con dos dormitorios y ocupadas por familias conformadas por más de cuatro integrantes también presentan dicha condición. Para hacer frente a ello las familias que cuentan con los recursos económicos, han optado por incrementar el número de niveles de la vivienda y construir los espacios que les hacen falta para satisfacer sus necesidades; en cambio quienes no cuentan con los recursos necesarios deben continuar con la condición de hacinamiento dentro de su vivienda. En este punto, los objetivos de la política pública de vivienda

del año 2000 se contradicen, ya que en ella se define la vivienda digna como aquella que no debe tener más de 2.5 habitantes por dormitorio, en el caso de los pies de casa dicha condición no es posible acatarla; sin embargo, el objetivo que sí cumplió la política pública fue el que la población a la que estableció como prioritaria, tuviera acceso al crédito para una vivienda en función de sus posibilidades de pago, hecho que permitió a las empresas privadas la construcción de pies de casa baratos para ofrecerlos a los asalariados con menores ingresos, quienes difícilmente lograron ampliar su vivienda, ya que la vivienda adquirida la pagan mensualmente, provocando que el ingreso mensual para cubrir sus gastos de necesidades básicas se reduzca, y con ello menos se tenga la posibilidad de destinar parte del ingreso a la ampliación de la vivienda. Si bien este tipo de vivienda fue destinada para los que menores ingresos percibían, el otorgamiento del crédito del Infonavit procuró garantizar el pago del monto otorgado, esto a través de los requisitos mínimos solicitados para acceder al crédito, los cuales garantizaban cierta estabilidad económica.

En cuestión de la mudanza de mi hija fue un problema, porque tuvieron que partir su ropero que llevaban ellos y que adoraban, en su casa no caben, porque son casas muy pequeñas para una familia que no es grande, son tres hijos, mi yerno y mi hija, y ahorita los veo y digo ¡hijos! Su closet es chiquito donde cabe nada más para estar encimando. Los chicos duermen en una recámara con literas, que prácticamente caben las camas y su closet, no cabe más.

(Lourdes, 63 años)

Cuando llegamos a vivir aquí en la vivienda no cabíamos todos porque era de un piso, ahí en ese entonces éramos cinco, entonces esos cinco debíamos dormir en un cuarto, ¡imagínate! un cuartito chiquito, más un baño con una regadera, metete a bañar tú, después el otro; luego el calor, como que era muy difícil. Sólo teníamos una recámara, el baño completo, la sala, el disco cocina y ya. Entonces construyeron mis papas en ese

entonces, porque dijeron que no podíamos vivir en esa condición, hicieron la casa más grande, construyeron dos pisos. Ahora que tenemos los dos pisos aún así es muy recta la casa, no esta ancha, no cumple las necesidades, pero nos venimos acá por ellos, sus problemas, la necesidad más que nada. Mi mamá decidió comprar aquí porque Infonavit le dijo a mi mamá que iba a ser una buena opción, realmente no hubo un abanico de opciones.

(Arely, 22 años)

Somos cuatro, tres adultos y un niño de trece años, tenemos solo una recámara, nos acomodábamos en la sala ya para descansar en la noche. Adquirimos la vivienda por crédito Infonavit, aún no la terminamos de pagar, sacamos el crédito a treinta años. El pago lo hace mi esposo, le descuentan cada mes, pero si se me ha hecho bien difícil, porque por ejemplo cuando él la compró ganaba mucho, estaba muy bien el pago, cuando él se cambia de trabajo le siguen descontado lo mismo que cuando tenía el otro trabajo, eso nos ha perjudicado mucho.

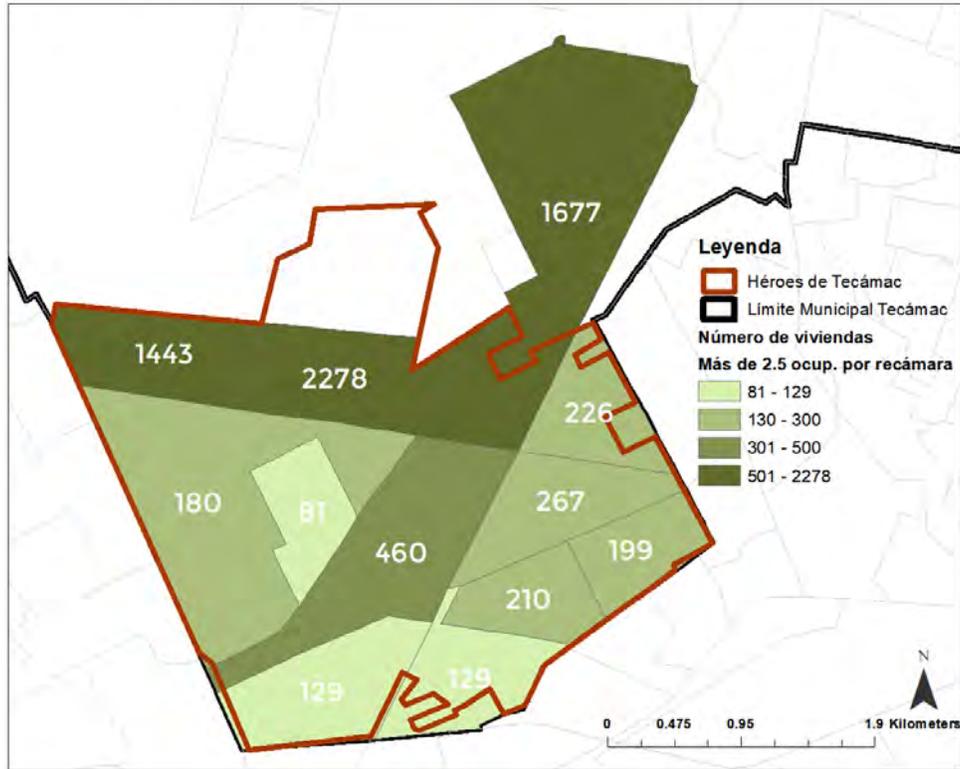
(Lilia, 52 años)

Nos hace falta otra recámara, en la vivienda que rentamos solo hay una, la sala la ocupamos como recámara en las noches, somos mis hijas, mi esposo y yo. Rentamos aquí por la seguridad y por el precio de las rentas, antes vivía en Ecatepec, ahí si esta más fea la inseguridad.

(Angely, 35 años)

Retomando el aspecto del hacinamiento, se constató a través de un análisis con los datos del Censo INEGI 2020 que en las secciones Jardines y Flores son las que concentran dicha condición; sin embargo, como se mencionó anteriormente no se excluye la presencia de hacinamiento en la sección Primera y Bosques (mapa 16).

Mapa 16. Hacinamiento en Héroes de Tecámac.



Fuente: Elaboración propia con base en Censo INEGI 2010 .
Año de elaboración 2022.

Adicional a los núcleos familiares que habitan las viviendas; también existen personas que habitan solas, las cuales manifiestan que el espacio de su vivienda es adecuado para sus necesidades básicas; sin embargo, vivir en este tipo de casas les resultan insuficientes los espacios, particularmente para el desarrollo de otras actividades en casa y para el almacenamiento de objetos personales. Ante las dimensiones de las viviendas y los testimonios de los entrevistados, es evidente la necesidad de espacios adicionales, principalmente de recámaras y áreas de guardado.

Hay algunas personas que tuvieron la oportunidad de comprar dos viviendas y las unieron y ya queda como una, porque lo malo es que las casas son angostas. A pesar de que vivo solo considero que si me hace

falta un espacio en mi vivienda, un espacio para trabajar, como una pequeña oficina, ya que tenemos un negocio en internet. Entonces como son dos recámaras, una la ocupo yo y la otra esta acondicionada para cuando vienen mis niños, entonces todavía quisiera un espacio así. Actualmente acondicioné mi habitación para llevar a cabo la actividad de mi negocio.

(Juan Carlos, 33 años)

Vivía solo, nunca necesite realizar una ampliación a la vivienda, los espacios de la vivienda eran suficientes para mí. Yo hubiera ampliado todo un piso o dos, ya que un espacio como estos no sirven para guardar cosas. Lo bueno de que fuera pequeña es que la limpieza se podía hacer rápidamente; el baño estaba muy mal hecho, pero si me gustaba vivir ahí. Era como un contenedor, como los contenedores donde traen las cosas de China, así era vivir ahí.

(Hugo, 54 años)

Solo vivo yo en la casa, y un perro. Mi casa es demasiado pequeña, una habitación si cubre con la necesidad de estar en una recámara, pero por ejemplo yo si necesito un espacio para trabajar, yo utilizo el espacio de la sala y comedor para ello. La otra habitación esta ocupada como bodega, de las cosas que no pude acomodar. Para una persona esta bien, pero por mis actividades si necesito un poco más de espacio, de hecho estoy pensando para el próximo año ampliar un cuarto.

(José Luis, 39 años)

La necesidad de ampliar las viviendas ha propiciado que éstas pierdan el diseño original que tenía el conjunto. Las viviendas fueron proyectadas para ampliarse hasta máximo dos niveles, Grupo Sadasi entregó a cada uno de los habitantes el “Manual del propietario”, en donde se explica cómo realizar la

ampliación de la vivienda y el número de niveles permitidos de acuerdo al peso que puede soportar la cimentación, además se especifican los puntos de desplante para levantar un nuevo nivel y se indicaron características particulares de materiales, colores y herrerías que se deben utilizar en las fachadas de las viviendas para conservar la armonía e imagen arquitectónica del conjunto. A pesar de brindar dicho manual, los habitantes han construido de acuerdo a sus posibilidades, necesidades y gustos, dejando de lado la imagen del conjunto y superando el número de niveles permitidos (Imagen 40 y 41). En las zonas donde aún se conserva la imagen urbana debido a la poca ampliación de vivienda es en la sección Jardines y Flores, como se mencionó anteriormente estos sectores son los que albergan a las familias con menores ingresos. Adicional a dichas viviendas, la tipología que no ha sufrido modificaciones son las viviendas unifamiliares con tres y cuatro recámaras, las cuales brindan mayor número de habitaciones, y la vivienda en vertical que difícilmente se puede ampliar ya que no se cuenta con el espacio disponible para realizarlo.

Las casas son como igualitas, antes yo me perdía, te lo juro. Las casas estaban igualitas, se nos hizo muy bonita la unidad, estaba recién hecha, todo muy bonito y bien cuidado, ahorita ya no, porque mucha gente ya esta construyendo, ya hasta hay una casa de cuatro pisos, cuando supuestamente esta permitido uno más, las casas son de dos pisos, y esta permitido construir uno más. El estacionamiento de cada persona lo están convirtiendo en una tienda, una habitación más, se esta perdiendo totalmente su diseño de casitas bonitas.

(Lourdes, 63 años)

Alguna de las modificaciones que me gustaría hacer a mi casa es ampliar mi cocina, porque esta super chiquita, y construir en el segundo nivel un cuarto, más adelante los dos cuartos. Aquí todos construyen como quieren, y se ha ido perdiendo la imagen del conjunto.

(José Luis, 39 años)



Imagen 40. Ampliación a tres niveles de un pie de casa.
Foto: Gabriela González



Imagen 39. Ampliación a cuatro niveles de una vivienda unifamiliar.
Foto: Gabriela González

Respecto al confort térmico los habitantes entrevistados refieren que los materiales de la vivienda provocan que en verano el interior de las casas sea caliente y en invierno fría. En el caso particular del verano, la irradiación de calor que el concreto armado emana hacia el interior de las viviendas más el número de personas que habitan las viviendas propician un aumento de temperatura, lo que propicia que los habitantes no se sientan cómodos o satisfechos al habitarlas. La falta de árboles en las banquetas más el material de las viviendas, propician la condición mencionada anteriormente, aunado al tamaño de la vivienda y a la condición de hacinamiento que se presente en ella. Otro factor relacionado directamente con los materiales es la privacidad, ya que los ruidos provenientes de

los vecinos se filtran con facilidad al interior de las viviendas, a causa de que se comparte muro divisorio con las casas contiguas, además de que el espesor de los muros (10 centímetros) favorecen a la filtración de los ruidos. Otro aspecto que no favorece la privacidad son los muros que están en los patios traseros de las viviendas, los cuales se levantaron a 1.20 cm de altura, dejando en manos de los propietarios elevar la altura.

Se me hacen casas de cartón, de repente están taladreado y le digo a mi hija "Hija, dile que ya va salir el clavo de este lado", son materiales de mala calidad, porque yo creo que no brindan una privacidad en sí, incluso sus zotehuelas son un pedacito y esta abierto hacia el lado de la vecina, ahí no pusieron nada, si no que la misma gente tuvo que cerrar. En el caso de mi vecina y mío ponemos lonas, pero ahora que la vecina ya tuvo dinero para cerrar y ocupar esa parte como para ampliar un cuarto, una cocina, no sé, entonces ya lo cerró, ya nos quitó la luz. Entonces si a la otra señora se le ocurre cerrar su zotehuela para usarla como cocina automáticamente te quita la luz a ti, y el aire ya no circula como tiene que circular. Son súper calientes cuando hace calor, en invierno hace frío.

(Lourdes, 63 años)

En temporada de calor esta muy caliente, digamos que ahorita nosotros estamos bien, por los niveles que construimos arriba, pero en la planta baja antes le entraba el calor directo; imagínate cuando llegamos, éramos cinco personas en el mismo espacio, era muy incómodo, luego hasta atrás la recámara. Compramos una litera, ¡imagínate la litera!, luego la cama y todos en el mismo cuarto, imagínate el calor, ni con las ventanas abiertas, era horrible. La calidad de los materiales no creo que sean buenos, las casas están muy juntas y se escucha todo; para taladrar hay espacios donde si puedes martillar, pero hay otros donde no, porque si tú lo fuerzas rompes el taladro o lo que vayas a poner, o se hacen grietas, entonces

abajo no ponemos nada; pero en los dos niveles que nosotros construimos ahí sí, porque metimos materiales de buena calidad.

(Arely, 22 años)

Las casas se calientan muchísimo, ya con un segundo o tercer piso las casas se vuelven estables, disminuye la temperatura. Como la casa es pequeña se encierra el calor muchísimo. En Invierno era muy fría, la temperatura era muy extrema. Cuando están hablando los vecinos se escucha en la casa, o cuando están trabajando con herramientas también lo escuchas, porque compartimos la pared.

(José Luis, 39 años)

Uno de los aspectos más importante dentro de la política pública del Estado que propició el boom inmobiliario, fue que la vivienda contara con los servicios de agua, electricidad y drenaje para que pudieran ser habitadas, así mismo, la característica de vivienda sustentable se otorgaba gracias a la colocación de llaves ahorradoras, y a la integración de un árbol por cada vivienda. Efectivamente todas las viviendas cuentan con los servicios básicos; sin embargo, los habitantes entrevistados manifestaron que la calidad del agua no es buena, debido a ello no es posible usarla para beber ya que contiene mucho salitre, tampoco es posible usar un filtro de agua para mejorar dicha condición, además se reporta que existen ocasiones en las que el agua sale color ocre a causa de la extracción del agua del subsuelo, por lo que el agua que se distribuye a las viviendas solo se usa para actividades del aseo personal y de la vivienda. Ante dicha situación, el agua que se usa para beber o para preparar alimentos debe ser adquirida mediante la compra de garrafones de agua potable, aspecto que representa un gasto en la economía familiar, ya que además de pagar el servicio bimestral de agua debe sumarse el del agua potable. Debido a la condición de salinidad del agua, las tuberías y llaves de las casas se deterioran, ya que éstas son de acero y se pican, lo que provoca que entre el

periodo de seis meses y un año los habitantes tengan que realizar el cambio de la grifería en sus hogares.

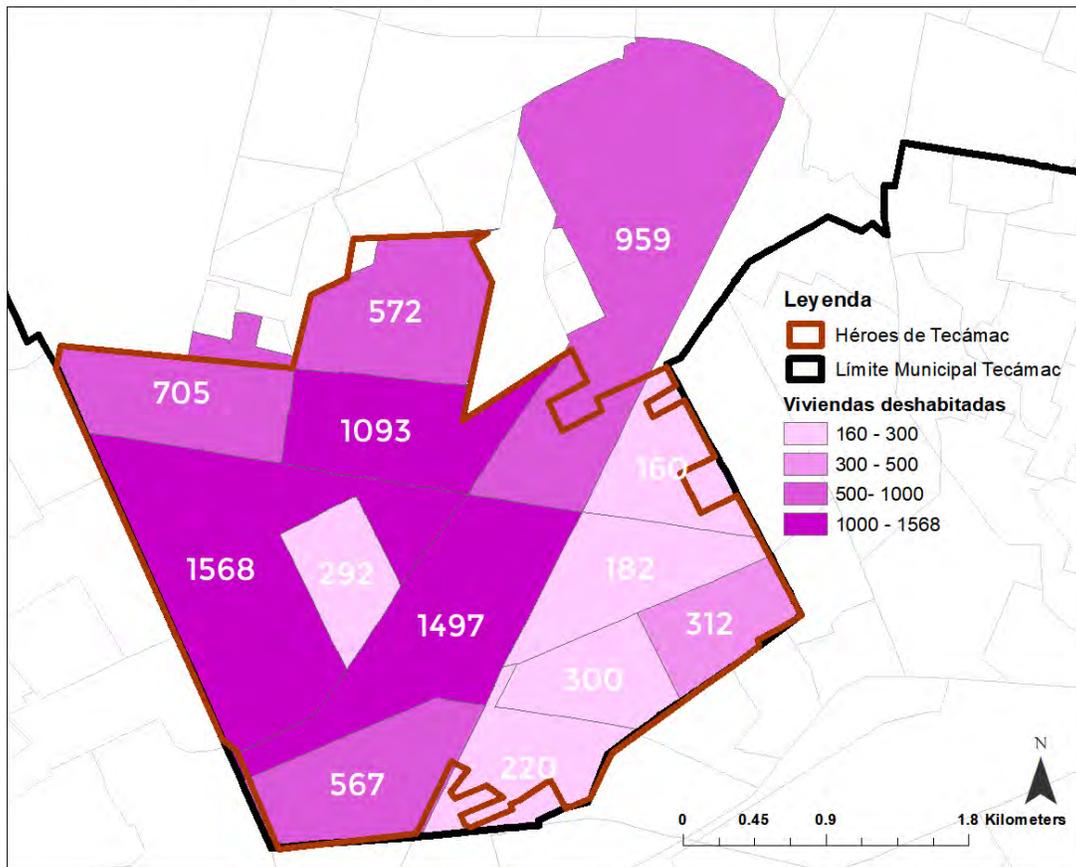
No me gusta que hay ocasiones en las que el agua potable sale muy sucia, apenas en la semana salió así como agua de tamarindo, hay un horario como de dos a tres de la tarde el agua sale con espuma, así como si le hubieran echado jabón, cuando se asienta se pone clara, pero hasta incluso me ha salido con pelos, pero es solo en ese horario, ya después como que se estabiliza y va saliendo normal. No se si sea el bombeo o que será, pero pasa diario en ese horario en el que el agua sale revolcada.

(Angely, 35 años)

Una vez conocidas las características del conjunto habitacional y de la vivienda, así como los testimonios de algunos habitantes, se reconoce que la vivienda no cubre todas las necesidades de confort y habitabilidad de las personas a causa de su ubicación y características físicas, particularmente de las dimensiones y los materiales. Debido a ellas, las personas entrevistadas manifestaron que uno de los principales motivos por los que decidieron adquirir la vivienda fue por la facilidad para acceder al crédito, además de que Héroes de Tecámac era la única opción que tenían para adquirir vivienda que se ajustará al crédito otorgado. Dicha facilidad de acceso corresponde con los objetivos de la política pública de vivienda del periodo 2000-2012, bajo la cual el Infonavit dirigió la oferta de vivienda para la capacidad de crédito de sus derechohabientes, a los cuales se ubicaron en este tipo de conjuntos ubicados en las periferias de las zonas centrales, construyendo ciudades aisladas, con casas en masa que se repiten por cientos y que provocan escenarios áridos y monótonos, en donde el diseño de las fachadas era la carta de presentación y el principal atractivo para las familias; aunado a ello la declaratoria de las Ciudades del Bicentenario se presentaba como la promesa de fuentes de empleo y desarrollo para los ciudadanos, hoy en día se sabe que éstas funcionan prácticamente como ciudades

dormitorio, ya que su población se traslada a laborar a la Ciudad de México diariamente. Debido a las características mencionadas anteriormente, se ha presentado el fenómeno de vivienda deshabitada, de acuerdo con datos del Censo INEGI 2020, en los Héroes Tecámac existen 8,427 viviendas con dicha condición (Mapa 17, Imagen 42).

Mapa 17. Vivienda deshabitada Héroes de Tecámac. Censo 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Censo INEGI 2020.
Año de elaboración 2022.



Imagen 42. Pie de casa abandonado.

Los habitantes entrevistados refieren que vivir en Héroes de Tecámac no es de su agrado, además de no sentir arraigo por la zona, ya que cabe mencionar que los habitantes del conjunto son personas que vivían en otros municipios o estados, particularmente son personas provenientes de la Ciudad de México, por lo que el lugar no les representa un arraigo, únicamente una opción accesible de vivienda que los llevo a habitar en dicho lugar.

Mi mamá decidió comprar aquí porque Infonavit le dijo a mi mamá que iba a ser una buena opción, realmente no hubo un abanico de opciones.

(Arely, 22 años)

Adquirimos la vivienda aquí porque estaban dando casas, a mi esposo se le hizo fácil, pero luego no le gusto la zona, porque al principio era muy difícil el transporte, él se tenía que ir desde Flores caminando hasta la Texcoco (carretera) para poderse ir a su trabajo, entonces él ha pensado en

traspasar la casa, si hemos tenido un buen de problemas por ese lado, no es fácil.

(Lilia Almeida, 52 años, 18 de vivir en Héroes de Tecámac)

Me arrepiento de haber comprado, la verdad, porque tengo dos jóvenes que no pueden tener un empleo, creció la inseguridad, no sé en que momento me vine para acá. Más que nada fue por la oportunidad de comprar una vivienda, y se aprovechó. Todavía no terminamos de pagarla, mi esposo perdió su empleo y dejamos de pagar, luego entró a trabajar e hicimos un convenio y nos enteramos que no hemos pagado nada, son puros intereses los que hemos pagado. Si quisiéramos nos salimos de aquí y ya no pagamos nada, la casa se pierde, pero también en donde vamos a vivir, quieras o no es tu casa, en otro lugar es pagar renta. Llevamos pagando como unos 15 años.

(Angely, 35 años)

Lo que he notado es que hay mucha casa vacía, se ve porque el pasto se ve grande, las puertas se ven como feitas, pero es por lo mismo, las vecinas de mi hija decían “ya no podemos estar aquí”, por la inseguridad y por el pago, no encuentras trabajo aquí y lo que encuentras para te dan cien pesos ¿para qué? ¡Ni para el desayuno!, entonces tienen que mover para acá, la Ciudad de México, para el centro.

(Lourdes, 63 años)

La casa es de mi papá, el saco su crédito hace 20 años, desde que mi papá compró la casa nunca la habitamos, porque vivíamos en Álvaro Obregón, y nos quedaba más céntrico todo, nos quedamos allá. La casa se quedó sola, hasta que se la prestamos una tía como dos años y luego ya la habité yo. La mayoría de las personas ocupamos la casa para dormir, para descansar, muchas personas trabajan fuera. Yo con mi trabajo me ausento 3 o 4 meses, y por la casa no me aparezco, entonces yo no me siento tan

arraigado acá, como por ejemplo como cuando voy a casa de mis papás, que igual allá tengo amigos, me conocen en la calle, los amigos de mi papá, el de la tienda, allá si hay ese arraigo que aquí no. (José Luis, 39 años)

4.3 Conclusión Héroes de Tecámac

El conjunto Héroes de Tecámac es reflejo del resultado arquitectónico que arrojó la política pública de vivienda del Estado que impulso el Boom inmobiliario; éste al igual que los conjuntos habitacionales construidos en dicho periodo, impulsaron el desarrollo de la construcción masiva y en serie de vivienda de interés social, así como la expansión de las ciudades; lo que se tradujo en palabras del Estado en impulsar la economía del país, aspectos relevantes para dar cumplimiento a la política de vivienda.

Mediante la estrategia implementada por el Estado, se permitió el acceso al crédito para la vivienda a los grupos asalariados con menores ingresos y con posibilidades de pagar un crédito, en cambio aquellos que no tenían las posibilidades económicas de solventarlo declinaron en adquirirlo. Así fue como se instaló la vivienda como un producto que contribuyó a la distribución de la riqueza de un sector de la población muy pequeño, en el que la empresa privada fue quien principalmente se benefició gracias a la necesidad de las personas de contar con un patrimonio propio, en donde el Estado estableció a la vivienda como semilla del ahorro familiar, y dirigió la oferta de vivienda hacia la capacidad de pago de los beneficiarios de los fondos de ahorro para la vivienda, principalmente del Infonavit.

En sintonía con el modelo económico neoliberal, la producción en serie de vivienda de interés social privilegió la ganancias económicas, el terreno destinado para el conjunto Héroes de Tecámac se dividió en el mayor número de lotes posibles para obtener el mayor número de viviendas, éstas con el mínimo de metros cuadrados y con las características habitacionales que se han descrito anteriormente, las cuales afectan la habitabilidad y calidad de vida de las personas.

La producción económica se sobrepuso al bienestar familiar, la vivienda se estableció como un producto más que un derecho, el consumismo por un objeto se trasladó al ámbito de la vivienda, en donde la principal razón para adquirir una casa era por la oportunidad y facilidad de acceder a un crédito, así como por lo bonito que se promocionaba el conjunto habitacional y la vivienda, en donde las casas muestra proyectaban un ideal de como sería vivir en un conjunto habitacional con dichas características, ideal que no corresponde con la realidad de cómo viven realmente las personas. Aquellos que adquirieron este tipo de viviendas tenían un imaginario de cómo sus vidas mejorarían al contar con una vivienda propia, y más una casa unifamiliar, ya que en la Ciudad de México ésta es casi imposible adquirirla debido a los altos costos, además de que la oferta se enfoca principalmente a vivienda en vertical y no propiamente de interés social.

El principal factor que se identificó que afecta en la calidad de vida de las personas fue principalmente la ubicación de éste conjunto, ya que se ubica en las periferias lejano a las fuentes de empleo, y también a la red familiar. Las personas se mudan de un lugar a otro en búsqueda de movilidad social, en caso de los Héroes Tecámac, dicha movilidad social no prosperó, ya que la vida de quienes llegaron a vivir ahí se encareció principalmente por los costos destinados a los traslados diarios, y por el descuento mensual de la hipoteca.

La habitabilidad en palabras de Mercado y Landáruzi (2004), definida como el gusto o agrado que sienten las personas por su vivienda en función de sus necesidades y expectativas, es casi imperceptible en cada uno de las personas entrevistadas, ya que dicha satisfacción tanto por las necesidades como por las expectativas no son cumplidas. Al parecer la satisfacción radicó en la facilidad al crédito, ya que de acuerdo con el Índice de Satisfacción con el Acreditado⁵⁵ (ISA) del año 2018, esta variable obtuvo el 97.3% de afirmación por parte de los entrevistados,

⁵⁵ Es la calificación que otorgan los compradores de vivienda nueva a la desarrolladora que les vendió el inmueble, con base en la experiencia de compra y habitación de la vivienda por parte de los trabajadores, en donde se califica la condición de la casa al momento de la entrega, la calidad de mano de obra y materiales, diseño/estilo de la casa, infraestructura del conjunto, áreas recreativas, servicios cercanos, personal de garantías, personal de ventas, y precio de la vivienda. La evaluación la lleva a cabo el Infonavit a partir del año 2009.

aspecto que afirma el logro de la política pública en ese aspecto; sin embargo disto mucho del objetivo de proveer una vivienda digna y sustentable, el problema habitacional se atendió cuantitativamente y no cualitativamente, aspecto que ha repercutido en la calidad de vida de aquellos a los que la política pública consideró su población objetivo, es decir los que menos ingresos perciben. Lo que realmente demostró la política fue el protagonismo que el Estado le concedió a las empresas privadas en el desarrollo de vivienda, las facilidades otorgadas para llevar a cabo dicha actividad, y la alianza entre Estado y empresas privadas para hacer de un derecho universal, el acceso a la vivienda, un negocio particular.

Lo que parece inverosímil, es que un proyecto que se promocionaba como la solución al problema habitacional, terminó acentuando las cifras del propio problema, y sumando las de otros, como el hacinamiento. No es razonable que a veinte años de su construcción, el conjunto aún no brinde a sus ocupantes el equipamiento básico necesario, pareciera que las personas deberán esperar muchos años más para que la propia expansión de las ciudades logre mejorar sus características de ubicación y conectividad, tal como ocurrió con El Rosario.

Finalmente, la creación de políticas públicas que hicieron sumamente accesible el crédito para la vivienda de interés social, y la excesiva producción en serie de éstas, demostraron que no es suficiente con dichas acciones, problema de raíz no se solucionó construyendo más. Retomando a Arellano y Blanco (2013) quienes indican que en una política pública se debe priorizar el interés de la ciudadanía por encima de los intereses particulares, en el caso de Héroes de Tecámac, y de la política pública promovida por el Estado impulsor del boom inmobiliario, se evidencia que se priorizó el beneficio de actores privados y del Estado, el primero en términos monetarios, y el segundo en cifras que avalaron que su estrategia para hacer frente al problema de la vivienda funcionaba; aspecto que poco o nada tuvieron que ver con el beneficio de las personas en términos sociales, económicos y de habitabilidad.

Conclusiones

La investigación inició con el cuestionamiento que vincula el desarrollo de la política pública de vivienda con las características arquitectónicas de la vivienda de interés social promovida por el Infonavit. Ante ello la investigación partió de indagar la política pública como ciencia y el ciclo para la creación de políticas públicas, en donde se identificó que los factores de índole económico, político, social e ideológico son aspectos que definen en mayor medida el desarrollo e implementación de una política pública. Aunado a ello se identificó que el problema que aborda una política pública debe ser de carácter público, el cual es entendido y atendido por las autoridades competentes, considerando las causas que lo originan, sus componentes y consecuencias de éste. Una vez comprendido esto, se reconoció que para en el análisis de cualquier política pública se debe reconocer la postura con la que el Estado decide abordar el problema, considerando los factores mencionados previamente.

Para el desarrollo de la investigación, fue importante reconocer que el tema de acceso a la vivienda para los trabajadores asalariados fue concebido como problema, e integrado a la agenda del Estado, en el momento que los obreros lo hicieron visible a través de las manifestaciones realizadas en la vía pública mediante los grupos sindicales, que la principal causa del problema se vinculó principalmente ante el incumplimiento del patrón en proveer vivienda a sus trabajadores y a las condiciones deplorables de habitabilidad de quienes si la proveían.

A partir de que el Estado reconoció el problema de vivienda, se identificaron tres etapas que correspondieron con posturas particulares por parte del Estado para hacer frente al problema de vivienda, las cuales dieron directriz para la definición de

metas y objetivos en la materia, y que se vinculan con el resultado urbano arquitectónico de la vivienda de interés social. En dichas posturas preponderaron las condiciones económicas, tanto a nivel mundial como nacional, así como de la población afectada. Los desafíos radicaron en el ingreso salarial de la población objetivo, la capacidad de pago de éstos, y la inexistente oferta de vivienda de carácter social y accesible; así como las crisis económicas que continuamente enfrentó el Estado.

A través de la postura del Estado y de su intervención en brindar vivienda a los trabajadores asalariados, se identificó que el parteaguas en la forma de hacer vivienda de interés social se vinculó con el cambio hacia el modelo económico neoliberal que suscitó a nivel mundial, así como con las recomendaciones en materia de vivienda realizadas por las instituciones internacionales de carácter monetario (BM y FMI), las cuales el Estado mexicano adoptó en su política pública de vivienda, en donde la vivienda se designó como responsabilidad tanto del Estado como del sector privado y social. Frente a ello, la postura del Estado paso de ser interventor a facilitador, y con la presencia cada vez más acentuada del modelo económico neoliberal, se convirtió en un Estado que impulso el boom inmobiliario y que posicionó a la vivienda como una mercancía en propiedad, concebida para que todo asalariado pudiera acceder a ella mediante las facilidades de acceso al crédito hipotecario otorgadas por el Estado. En cada una de las posturas del Estado se reconocieron los elementos principales que propiciaron el cambio en la manera de construir vivienda de interés social, los cuales se sintetizan a continuación.

En la primera etapa, la postura del Estado Interventor (1970-1987) era ser un ente rector e inversionista económico, en él se identificó que los aspectos relevantes para atender el problema de la vivienda del sector asalariado fueron: la obligatoriedad del Art. 123 constitucional; la creación de los fondos de ahorro para la vivienda (Infonavit, Fovissste, Fovimi-Issfam); y el sistema de financiamiento de conjuntos habitacionales a través de las aportaciones patronales. Un actor relevante fue el Infonavit, quien asentó los parámetros normativos para el diseño y financió la construcción de grandes conjuntos habitacionales; así como los requisitos de acceso

al crédito, en donde priorizó a los trabajadores con ingresos de hasta 2 VSM que tenían mayor necesidad de vivienda. En dicho periodo, los conjuntos de vivienda de interés social se caracterizaron por ser grandes proyectos diseñados por grandes despachos de renombre, los cuales se concebían como ciudades independientes, integradas por equipamiento comercial, social y recreativo, servicios urbanos, infraestructura y espacios públicos, en los cuales se tenía presencia de áreas arboladas y verdes. Respecto a la vivienda, se establecieron espacios y medidas mínimas que ésta debía contar, se implementó un módulo de diseño básico de 0.90 m que permitía obtener una amplia gama de concepciones arquitectónicas a través de la flexibilidad del diseño y la fácil construcción de viviendas moduladas, lo que propiciaba optimizar los materiales en la obra. Así mismo la vivienda se concebía como aquella que debía adaptarse a las necesidades de los usuarios y evitar condiciones de hacinamiento; ante ello las recámaras contaban con el área suficiente que les permitía subdividirse, para dar paso a dos dormitorios; adicional a ello, la vivienda contaba con una alcoba, espacio que podía ser utilizado de acuerdo a la necesidad de espacio las personas. Durante los primeros años de funcionamiento del Infonavit, éste incentivó la vivienda de este tipo (Linea I. Financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales).

Los factores que se asociaron a la decisión del Estado en retraer su acción interventora en materia de vivienda fueron las crisis económicas, la inestabilidad financiera y la inflación que atravesaba el país en la década de los 80. Ante ello, estableció acciones que indudablemente se vincularon con las características urbano arquitectónicas de la vivienda de interés social; entre ellas su participación en el financiamiento de vivienda y el establecimiento de la Ley Federal de Vivienda de 1984, en donde se enunció la reducción de los costos en la construcción de vivienda, lo que se tradujo en la disminución de los metros cuadrados de construcción y la calidad de los materiales; así mismo se dejaron de construir grandes conjuntos habitacionales, ya que para el Estado representaba una inversión que no resultaba redituable.

Al tenor de afrontar las crisis y sobrellevar la inflación, el discurso del Estado se dirigió a establecer la construcción de vivienda como un satisfactor social, pero también como un generador de empleo y sobre todo impulsor de la actividad económica; éste último era el vivo reflejo de la adopción de medidas internacionales que incitaban a la reducción de la participación del Estado. El Infonavit se alineó a dicha postura e implementó cambios en su funcionamiento, principalmente dejó de incentivar la Línea I para dar paso a la Línea II. Créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros. Así mismo, los requisitos de acceso al crédito y las condiciones de amortización de éste se vieron afectados, ya que se incrementó la tasa de interés y los años de vida del crédito, y se eliminó la condonación de deuda; dichos cambios ayudaron a solventar la insostenibilidad financiera del Instituto causada por su activa participación en el financiamiento de vivienda y por la incapacidad de pago de la población objetivo a la que otorgaba el crédito a la vivienda (asalariados de hasta 2 VSM).

La segunda etapa identificada mostró la consolidación de un Estado Facilitador de vivienda (1988-2000), quien de manera sólida implementó los lineamientos establecidos en La Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, bajo los cuales el Estado adoptó políticas que facilitaron el funcionamiento de los mercados inmobiliarios, reafirmó el ideal de que éste no podía resolver por si mismo el problema de vivienda y debía apoyarse en el sector privado, los organismos no gubernamentales y la comunidad, y estableció al sector vivienda como un sector económico importante al que se debía dar mayor impulso y facilitar sus procesos.

La estrategia implementada por este Estado se alineó con el modelo económico neoliberal, el cual estableció básicamente un mercado abierto, así como la reducción y eliminación participativa del Estado para dar paso a la participación del sector privado. En el país los cambios principales que suscitaron a raíz de dichos aspectos y que se vincularon con la vivienda fueron: la firma del Tratado de Libre Comercio; la liberación de la banca; y las reformas al Art. 27 y 115 constitucional, las cuales permitieron privatizar ejidos y tierras comunales para venderlas a empresas inmobiliarias y facilitar los procesos administrativos del sector vivienda al ceder a los

municipio la facultad de autorizar y controlar, la utilización del suelo, y otorgar licencias y permisos de construcción.

La postura facilitadora del Estado se reflejó en los planes nacionales de vivienda, en donde se continuó con el discurso que hacía mención del problema habitacional como aquel que recaía en el sector público, privado y social; así como establecer el sector vivienda como impulsor de la economía del país; adicional a ello se sumó la búsqueda de nuevos esquemas crediticios; la recuperación de los créditos otorgados; la eliminación de los subsidios, y la simplificación de los procesos administrativos; así el Estado se orientó hacia facilitar la promoción, financiamiento, comercialización y titularidad de las viviendas.

En respuesta a ello, el Infonavit realizó modificaciones a su ley, bajo las cuales buscó incrementar el número de créditos otorgados y asegurar la recuperación de éstos; fortalecer económicamente al Instituto; y fomentar el ahorro voluntario para la vivienda. Robusteció los requisitos solicitados para acceder al crédito en donde privilegió la solvencia económica y la capacidad de pago, lo que provocó la reducción de créditos otorgados a la población con menores ingresos (hasta 2 VSM); creó nuevos esquemas de financiamiento; abandonó su papel de constructor de vivienda (Línea I), y se enfocó en promover y dirigir la oferta de vivienda del mercado abierto (Línea II), es decir de las empresas privadas, así el Infonavit se convirtió en un ente encargado de normar y supervisar la oferta de vivienda para que pueda ser adquirida por sus derechohabientes. Bajo dichos cambios, los grandes conjuntos habitacionales financiados por el Infonavit dejaron de construirse y las empresas desarrolladoras de vivienda diseñaron, construyeron, financiaron y ofertaron la vivienda de interés social, apegándose a la normativa y dimensiones mínimas establecidas por el Infonavit, así se construyeron conjuntos habitacionales que ya no contaban con las características urbano arquitectónicas de los conjuntos de vivienda de interés social financiados por el Estado Interventor, ahora los conjuntos eran más pequeños y de acuerdo con la normatividad del Infonavit debían ubicarse cercanos a equipamiento urbano existente. Con este hecho, el Infonavit promovía entre sus acreditados la oferta de vivienda existente para así otorgar el crédito hipotecario.

Finalmente, en la tercera etapa se identificó un Estado que dió continuidad y llevó al límite las estrategias y posturas del Estado Facilitador implementadas anteriormente; sin embargo éstas se intensificaron, al grado de producir vivienda en masa por miles, lo que derivó en un Estado que impulsó el boom inmobiliario de vivienda de interés social (2001-2012). Los elementos que propiciaron dicha condición fueron principalmente la postura del nuevo gobierno presidencial (Partido Acción Nacional) que impulsó con mayor fuerza una política de vivienda desde una perspectiva económica, que buscó consolidar el mercado habitacional y convertir el sector vivienda en un motor de desarrollo económico, aspectos que en sexenios anteriores se venían ejecutando. La gran diferencia, fue que en este periodo los Planes Nacionales de Vivienda establecieron como objetivo principal metas cuantitativas en términos de los créditos de vivienda otorgados, se crearon nuevos productos de vivienda que fueron accesibles para la población asalariada con menores ingresos, factor que permitió acelerar el ritmo de construcción de vivienda de interés social, así mismo se planteó la estrategia de impulsar la vivienda sustentable para promover el ahorro de energía eléctrica y agua. De igual manera, la desregulación y simplificación de los procesos administrativos involucrados en la construcción de vivienda y el otorgamiento de créditos coadyuvaron en incentivar el tren de la vivienda, el cual propiciaba la circulación de mayores flujos económicos en el sector. Aunado a ello, el otorgamiento de subsidios federales fue otro factor favorable para colocar los créditos de vivienda a la población objetivo.

El Infonavit nuevamente fue un actor protagonista en alcanzar las metas cuantitativas establecidas por el Estado. Los aspectos que se identificaron como aquellos que coadyuvaron a lograrlo fueron principalmente: el cambio de la postura del Instituto, quien se promulgó como la institución de carácter social especializada en el mercado hipotecario; la reorganización de su estructura administrativa para agilizar los procesos de atención en el otorgamiento de créditos; el fortalecimiento financiero del Instituto, tal como lo planteaba la estrategia nacional de vivienda, y el impulsó exponencial que le otorgó a los créditos otorgados para la Línea II. Con dichos aspectos, más los nuevos créditos enfocados en los asalariados con ingresos menores a 4 VSM, como el crédito tradicional, impulsaron la promoción de la

vivienda considerada como básica, caracterizada por contar con el mínimo de área solicitada por el Instituto, en donde éste se enfocó en su promoción para colocarla entre sus derechohabientes, y se limitó en revisar y autorizar proyectos de vivienda que se ajustaran a las capacidades de pago de los trabajadores. En respuesta a la estrategia de impulsar la vivienda sustentable, el Infonavit implementó la llamada Hipoteca Verde como mecanismo de subsidio Federal, ante ello los desarrolladores debían integrar al diseño de sus viviendas llaves ahorradoras, focos ahorradores y un árbol por vivienda.

Bajo las condiciones mencionadas anteriormente, se construyeron conjuntos habitacionales de vivienda de interés social ubicados en las periferias de las ciudades, los cuales respondían a la demanda y meta cuantitativa establecida por el Estado. Éstos se construyeron en terrenos baratos que eran de uso agrícola, los cuales posteriormente cambiaron el uso de suelo a habitacional; debido a ello estos conjuntos se encontraban como entes aislados, rodeados de terrenos vacíos, alejados de las principales fuentes de empleo. Se constituían como nuevos asentamientos de vivienda, equipados con el equipamiento urbano necesario para su desarrollo, el cual era construido por la empresa desarrolladora de vivienda. La característica más significativa de estos conjuntos, adicional a su ubicación, es la cantidad de viviendas que albergan, ya que se privilegió la construcción en masa sobre la calidad, sobre todo en el tema de los materiales de construcción, los cuales fueron de tipo industrial, lo que facilitaba una rápida construcción de vivienda a un bajo costo. Adicional a ello, las empresas desarrolladoras aprovecharon al máximo cada metro cuadrado del terreno adquirido, dando prioridad a la construcción de vivienda y dejando pocos metros cuadrados libres destinados a áreas verdes o espacios públicos. Cabe mencionar, que el principal objetivo eran las metas cuantitativas, lo que se traduce en la venta en masa de viviendas, la asignación de miles de créditos hipotecarios, y con ello el posicionamiento de la vivienda como mercancía o producto que impulsa el crecimiento económico del país y funge como motor de desarrollo.

A través del análisis de los casos de estudio se identificaron las manifestaciones arquitectónicas de la política pública del Estado Interventor y el promotor del boom inmobiliario. En el caso de El Rosario se reconoció que la postura del Estado Interventor conllevó a la construcción de grandes conjuntos habitacionales que contaban con equipamiento urbano y espacio público con áreas arboladas, en donde se consideró la flexibilidad de los espacios de la vivienda, brindar un espacio “comodín” que se ajustara a las necesidades de los habitantes, así mismo las áreas habitables se calculaban con base en la proyección del número de integrantes de la familia de acuerdo al rango salarial, se hacía uso del módulo de diseño que permitía obtener una amplia gama de concepciones arquitectónicas y permitía la fácil construcción de viviendas moduladas, así mismo se consideraron espacios destinados al comercio en algunas viviendas. Dichas características urbanas y arquitectónicas hoy en día posicionan a El Rosario como un conjunto que brinda a sus habitantes los servicios, accesibilidad, conectividad y equipamiento necesario para llevar a cabo su vida diaria. Sin embargo; aunque el área habitable de las viviendas hoy en día es superior a la oferta de vivienda existente, ésta no es suficiente para cubrir las necesidades de espacio de los integrantes de la familia, particularmente de aquellos que viven en los multifamiliares.

En contra parte, las estrategias del Estado Facilitador, que prevalecieron y se acentuaron con el Estado Impulsor del Boom Inmobiliario, propiciaron una vivienda de interés social que paulatinamente fue reduciendo sus metros cuadrados de construcción en respuesta un sector de construcción de vivienda que se posicionó como negocio y motor de la economía del país, en donde el mayor número de viviendas construidas a menor costo era la clave para hacer funcionar el flujo económico del sector. Como ejemplo representativo de dicha postura se reconoció el conjunto habitacional Héroes de Tecámac, que es muestra fehaciente del negocio inmobiliario que se llevó a cabo por parte de las empresas desarrolladoras de vivienda, incentivado por el Estado al establecer metas cuantitativas, quienes en conjunto buscaron satisfacer una mayor producción de vivienda y asignación de créditos, lo que derivó en un conjunto exiliado de la ciudad y de las principales fuentes de empleo, propiciando problemas de conectividad, accesibilidad al

equipamiento urbano básico, ausencia de áreas arboladas, y condiciones de hacinamiento dentro de las viviendas. Aunque las viviendas contaron con elementos de sustentabilidad, como ecotecnologías para el ahorro de agua y energía eléctrica, así como la presencia de un árbol por vivienda, dichos elementos no fueron factores determinantes en el habitar de las personas, ya que las llaves las tienen que cambiar cada seis meses debido al alto nivel de salitre que tiene el agua y provoca que la grifería se pique, y los árboles fueron removidos por los habitantes ya que estorbaban en el acceso a sus viviendas, prefiriendo ampliar la construcción hacia enfrente. Tanto el conjunto habitacional como las viviendas ya no cuentan con los elementos de diseño que en la década de los años 70 y 80 eran implementados como normativa por el Infonavit, entre ellos el módulo de diseño, la proyección de los metros cuadrados de vivienda de acuerdo al número de ocupantes, la flexibilidad de la vivienda, la jerarquía de calles peatonales arboladas, el acceso al equipamiento urbano de primera necesidad y la consideración de espacios comodines y destinados al comercio, hoy en día dichos aspectos se dejan a consideración del desarrollador de vivienda, quien ve a la vivienda como negocio y no como un factor de bienestar social, diseñando tipologías de vivienda que se limitan a respetar los metros cuadrados mínimos, los cuales no corresponden con las necesidades reales de espacio que requiere una persona, y mucho menos de las diferentes composiciones familias.

La máxima muestra en Héroes de Tecámac de que la vivienda se convirtió en un producto, fue la construcción de los pies de casa de 35 m², la lotificación de tres metros de frente, la repetición masiva en serie, el máximo aprovechamiento del suelo al punto de destinar mínimos metros cuadrados para áreas verdes y arboladas. Dichas características de la vivienda ponen en tela de juicio la habitabilidad de las personas, ya que los metros cuadrados con los que cuenta son los mínimos e insuficientes para familias constituidas por 3 o 4 integrantes, aspecto que provoca descontento, e incluso frustración, entre quienes adquirieron la vivienda con la ilusión de mejorar su condición de vida y adquirir una vivienda en propiedad. El reflejo más grande de que este tipo de desarrollos no resolvieron el problema

habitacional, tal como lo estipulaba la política de vivienda, fue el paulatino abandono por parte de las familias, a quienes les resultó insostenible continuar con la calidad de vida ofrecida por el conjunto o con la incapacidad de pago del crédito otorgado.

Ante el análisis de los casos de estudio se concluyó que existe la voluntad política por parte del Estado en proveer una vivienda en propiedad al sector asalariado, ya que se han implementado las facilidades necesarias para que se acceda a ella; sin embargo, solo se ha limitándose a eso, ya que ha dejando de lado, y posicionado en manos de la empresa privada, los aspectos relacionados con el diseño y la calidad de las viviendas, y con ello la habitabilidad de éstas. A través de la política pública se construye vivienda de interés social que poco o nada tiene que ver con la forma de vivir de las personas, lo que deriva en la ampliación y transformación de la vivienda, así como apropiación de áreas comunes, todo esto también conlleva a problemas de convivencia entre los habitantes.

La falta de suelo en las ciudades, así como el inaccesible costo de éste, ha propiciado que los conjuntos habitacionales de vivienda de interés social se sitúen en zonas alejadas de las principales fuentes de empleo y centros de ciudad, lo que se traduce en problemas de accesibilidad, largos trayectos y altos costos destinados en el transporte.

A raíz de la investigación se determina que los aspectos que conllevan a la construcción de este tipo de conjuntos son: la postura de un estado que posiciona a la vivienda de interés social como un producto que impulsa el flujo monetario para activar la economía; la falta de interés y determinación en propiciar una normativa que aumente los metros cuadrados de vivienda y que establezca nuevamente parámetros de diseño que consideren las necesidades reales de la población objetivo, la cual el Infonavit tiene muy bien identificada; la ausencia de suelo destinado para vivienda de interés social que se ubique dentro de los centros de ciudad; y la falta de regulación imparcial por parte del Estado frente al sector privado.

De frente al objetivo general de la investigación, se concluye que el desarrollo de la política pública de vivienda, junto con las posturas y estrategias ejecutadas,

influyeron en las características urbanas y arquitectónicas de los conjuntos habitacionales de vivienda de interés social. Esto se confirma al contraponer los dos casos de estudio, en donde se aprecia: la reducción en los metros cuadrados de construcción; el desuso de la normativa de diseño implementada por el Infonavit en los años 70 y 80; la implementación de una normativa que solo se limita a establecer los metros cuadrados mínimos, la cual genera problemas de habitabilidad y hacinamiento; la reducción de los espacios públicos y equipamiento en los conjuntos habitacionales; los problemas de accesibilidad, conectividad y ubicación de los conjuntos existentes en las periferias de las principales ciudades fuentes de empleo. Un aspecto relevante a destacar, es que la política pública por sí sola no fue la que propició dichas características, ya que se reconoce la participación de actores, instrumentos y factores económicos de carácter internacional que conllevaron a que la política pública nacional adoptara las posturas y medidas mencionadas a lo largo de la investigación para afrontar el problema habitacional, en donde el enfoque económico se sobrepuso al social, privilegiando las características del modelo económico neoliberal y la recuperación del capital.

Las crisis económicas en el país también fueron un aspecto detonante en la adopción de las medidas internacionales, el país no tuvo otra opción para hacer frente a ellas más que alinearse a lo que acontecía a nivel global y acatar lo que sus prestadores de crédito le solicitaban, de otra forma el país no tendría más acceso a los créditos otorgados por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional, siendo éstos los principales actores en marcar el rumbo que el Estado mexicano debía tomar en relación al sector vivienda; así el discurso político en los planes nacionales de vivienda hacia mención de actuar en favor de garantizar el artículo cuarto constitucional en materia de vivienda, a la par que establecía el sector de la construcción de vivienda como motor económico del país y fuente generadora de empleos.

Los principales actores que fungieron como protagonistas para que dicho discurso se concretara fueron: el Estado por medio de las distintas instituciones que creó para que atendieran el problema habitacional; los fondos de ahorro para la

vivienda y el sector privado, entre quienes existió una coparticipación para convertir a la vivienda en un producto o mercancía que fuera adquirido por quienes su única forma de acceder a una vivienda en propiedad era el crédito otorgado por los fondos de ahorro, dicha población, quien es la que padece el problema habitacional, es a quien no se le consultó o consideró para satisfacer sus necesidades reales de espacio, únicamente se consideró su capacidad de pago y se crearon prototipos de vivienda con los mínimos de metros cuadrados de construcción con materiales de baja calidad y espacios que cubren poco, o nada, las necesidades reales de las familias, adicional a ello dichas viviendas se encuentran inmersas en conjuntos habitacionales alejados de los centros de empleo, con el equipamiento urbano básico y con el mínimo de espacio público. Dichas viviendas carecen de una habitabilidad digna, hecho que se contrapone con el discurso político de que todo mexicano tiene derecho a una vivienda digna y decorosa.

Tanto el Estado como el sector privado consideraron beneficios particulares a favor de sus propios intereses, el primero demostró su capacidad de modificar las leyes constitucionales y normativa de diseño de vivienda para beneficiar el mercado habitacional producido por los segundos. En cambio, la población objetivo resultó ser la base que sostuvo, y sostiene, el flujo económico generado por la adquisición de vivienda como mercancía, y a quién no se consideró en lo más mínimo para la estructuración de la política pública de vivienda, tal como se mencionó anteriormente.

Algunas de las reflexiones que derivan de la investigación se enfocan en hacer evidente el papel y la repercusión que tiene la toma de decisión del Estado desde las políticas públicas, en cómo éstas influyen en la forma en la que se hace o se transforma un objeto arquitectónico, en este caso la vivienda de interés social. El análisis de los dos casos de estudio es un claro ejemplo de dicha situación, ya que por un lado se presentó un conjunto habitacional con ciertas características físicas que respondían a una postura y a un momento histórico en específico; y por el otro lado se mostró el desapego del Estado ante dicha postura y la adopción de nuevos ideales, los cuales derivaron en una nueva forma de producir y financiar vivienda de

interés social, la cual se dirige a un sector particular de la población, en donde aquellos que cuentan con las condiciones económicas que les permiten pagar una mensualidad a lo largo de la vida del crédito son los que van a sumar a las cifras cualitativas del Estado, mientras que quienes no tienen dicha capacidad, son lo que con sus aportaciones patronales para la vivienda financian los créditos de los primeros.

Así mismo, se considera relevante que la investigación muestra la vinculación existente entre la política pública, ciudad, arquitectura y la habitabilidad, ya que la primera determina y dirige, mediante la normativa, el modo de hacer ciudades y viviendas, estableciendo características mínimas que deben cubrir los desarrolladores de vivienda de interés social para poder ofertarlas en el mercado, las cuales repercuten en la habitabilidad de las viviendas, y con ello en la calidad de vida de las personas; por lo que es importante hacer conciencia de que cuando se hace política pública también se hace ciudad y arquitectura que repercuten en los modos de vivir de la sociedad, y que no basta con medir los resultados de manera cuantitativa para demostrar que las metas establecidas se cumplieron, es necesario que se realice una evaluación cualitativa que permita crear nuevos instrumentos que se enfoquen en los aspectos relacionados con la habitabilidad.

LO QUE QUEDÓ EN EL TINTERO.

Es importante mencionar que durante el desarrollo de la investigación surgieron inquietudes provocadas por la bibliografía consultada, las cuales no fueron posibles abordar debido al factor del tiempo limitado, pero que considero que son propias de abordar en futuras investigaciones.

Entre dichas inquietudes se encuentra la surgida a partir del análisis de los planes nacionales de vivienda, en donde se identificó la mención de esquemas de vivienda en renta, autoproducción, ampliación y mejoramiento de vivienda, a los cuales no se les da tanto énfasis como a la vivienda de interés social; por lo que

queda pendiente indagar cómo se han impulsado estos esquemas y cuáles han sido sus resultados, para así entender por qué no se les ha dado tanto impulso.

Otra inquietud fue conocer cómo es el proceso de evaluación de la vivienda del Infonavit, saber qué parámetros considera para determinar el grado de satisfacción de las personas respecto a la adquisición de su vivienda, lo cual permitirá entender la calificación otorgada en el Índice de Satisfacción con el Acreditado (ISA) a los conjuntos habitacionales y a los desarrolladores de vivienda. Conociendo ésto se podría cuestionar cómo el Infonavit retoma dichos resultados para mejorar o generar nuevas propuestas no solo de crédito, si no de normativa que logre un equilibrio entre los intereses del Estado, del sector privado y de los derechohabientes.

Así mismo, realizar un análisis exhaustivo, enfocado a las leyes de vivienda, podría proporcionar más respuestas en el aspecto de entender cómo se define la política pública de vivienda, en donde el análisis de quién y porqué las promueve permitiría rastrear a profundidad bajo que intereses se actúa. Respecto a ésto último, algunas de las inquietudes surgidas a partir de esto fueron: conocer a profundidad cómo funciona la relación entre el Estado y el sector privado; adicional a los intereses económicos cuáles otros intereses se hacen presentes; y cómo la ideología personal de un grupo de personas influye en la toma de decisión que afecta a un sector mayoritario.

Por otro lado, considero que para el desarrollo de la investigación hubiera sido de mucha utilidad conocer el testimonio de los actores que se encargaron de diseñar e implementar la política pública de vivienda, quizá valdría la pena enfocarse en el caso más crítico y reciente que se relaciona con la política pública del periodo 2000-2012, en donde los actores involucrados aún pueden rastrearse y con suerte se puede acceder a entrevistas que permitan conocer la perspectiva y concepción de las propuestas que se generaron tanto desde el ámbito público como del privado. Tal vez dichas perspectivas permitirían abrir otros temas que actualmente la investigación tiene sesgados.

Finalmente, surgieron preguntas a raíz de algunas de las definiciones de política pública abordadas en la investigación, retomando la definición de Thomas

Dye, quien indica que una política pública es “lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”, aparecieron cuestionamientos que aún no logró descifrar y que quedan abiertos para el diálogo, entre ellos se encuentran ¿Cómo generar una política pública con enfoque social, que considere los aspectos relacionados con habitabilidad y que pueda coexistir con el modelo económico actual bajo el cual se rige el país y el mundo? ¿Podría existir un ganar ganar entre el oferente, el estado y el usuario? Si los movimientos obreros lograron mejorar las condiciones de vivienda de los trabajadores ¿por qué no ha surgido un movimiento de tal magnitud que dirija las demandas para mejorar las condiciones actuales del sector mayoritario de la población? ¿Por qué los ciudadanos no hemos exigido la mejora de instrumentos, reglamentación y lineamientos que propicien una buena calidad de vivienda? ¿Cómo aborda la política pública de vivienda el concepto de habitabilidad? Respecto esto último, coincido con los autores Casals-Tres, Arcas-Abella y Cuchí Burgos (2013) al mencionar que “la habitabilidad evoluciona con las personas, con la sociedad y los diferentes modos de vida que se van sucediendo, de manera que no es estático”, por lo que considero que en el momento que la política pública de vivienda logre dicha condición será un gran avance que se acerca a garantizar una vivienda digna, no solo para el sector con menores ingresos, si no para toda la población en general.

Bibliografía

- Aguilar, L.F. (2010). *Política pública*. México, S. XXI Editores.
- Aguilar, L.F. (1992). El estudio de las políticas públicas, Colección de Antologías de Política Pública, Primera antología. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L.F. (2006). "Modelo para el análisis de las Políticas Públicas" en Políticas públicas. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., Número 1, Primer semestre, 2006.
- Aguilar, R. y M.A Lima. (2009). "¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?" en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Almazán, C. (2015) "El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas" en Ziccardi, A. y A. González (Coords.) (2015) *Habitabilidad y política de vivienda en México*. UNAM
- Alonso, J.A. y A.N. Juárez. (2015) "Los grandes desarrollos habitacionales en la ciudad de México: ¿proyectos habitacionales o proyectos políticos y económicos?" En *Bitácora Arquitectura*, núm. 32. Noviembre 2015-marzo 2016.
- ArchDaily México (2021) "Inauguran la exposición fotográfica sobre la historia de la Unidad Habitacional El Rosario en la Ciudad de México" 25 mar 2021. ArchDaily México. Accedido el 28 Nov 2021. <<https://www.archdaily.mx/mx/959157/inauguran-la-exposicion-fotografica-la-ciudad-en-la-ciudad-el-rosario>> ISSN 0719-8914

- Arellano, D. y F. Blanco (2013). Políticas públicas y Democracia. Instituto Federal Electoral, México.

- Asiain, M.L. et al. (2015) “Habitabilidad y calidad de vida como indicadores de la función adaptativa del habitar en el entorno urbano” en Valladares, R. (Coord.) *Diversas visiones de la habitabilidad. Red Nacional de Habitabilidad Urbana.* México.

- Auditoria Superior de la Federación (ASF). (2013). *Política Pública de Vivienda. Cámara de Diputados. Disponible en: <https://studylib.es/doc/7523490/pol%C3%ADtica-p%C3%ADblica-de-vivienda---auditor%C3%ADa-superior-de-la-f...>*

- Banco Mundial. (1994). *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional.* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Washington, D.C.

- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica.* México, CIDE.

- Boils, G. (2002). “El Banco Mundial y la política de vivienda en México” en *Ciudades para un futuro sostenible.* Boletín CF+S 29/30. Junio 2005

- Bosch, H. et al. (2008). *Vivienda de interés social en la arquitectura.* México, Instituto Politécnico Nacional.

- Bryman, A. (2008) “Research Designs” en *Social research methods.* 3ª Edición. Oxford: Oxford University

- Castro, J. et al. (2006) “Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social” en Coulomb, R. Y Schteingart. M. (Coords) (2006) *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy.* UAM Azcapotzalco.

- Cejudo, G. (comps.) (2010). “Discurso y Políticas Públicas. Enfoque constructivista” en Merino, M. y G. Cejudo (comps.) (2010) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

- Cerdán, A. et al. (2006) “La reforma en marcha, 2001-2006” en Pardo, M.C y E. Velasco (Coords) (2006) *El proceso de la modernización en el Infonavit 2001-2006: estrategia, redes y liderazgo*. El Colegio de México

- Cervantes, J.F. y J.G. Martínez (2014) “Determinación de las incertidumbres de la Habitabilidad en la vivienda de interés social de la unidad habitacional “El Rosario” Academia XXII UNAM ISSN: 2007-252X primera poca año 6 número 11 México, mayo 2015 pp. 101-119

- CIDOC y SHF (2007) *Estado Actual de la Vivienda en México 2006*.
- CIDOC y SHF (2009) *Estado Actual de la Vivienda en México 2009*.

- CIDOC y SHF (2010) *Estado Actual de la Vivienda en México 2010*.

- CIDOC y SHF (2012) *Estado Actual de la Vivienda en México 2012*.

- CNUAH-Hábitat. (1988). *Una política para el momento actual: la Estrategia Mundial de Vivienda*. CNUAH-Hábitat. Nueva York.

- Conavi (2007). *Código de Edificación de Vivienda*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/85460/Codigo_de_Edificacion_de_Vivienda.pdf, consultado en Octubre 2021.

- Conavi. (2021). Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/613683/ROP_PVS_2021.pdf consultado en Octubre 2021.

- Connolly, P. (1998). “El financiamiento de vivienda en México” en Herrasti M.E. y J. Villavicencio (1998) *La política Habitacional en México y América Latina*. UAM Azcapotzalco.

- Connolly, P. (2006). “La demanda habitacional” en Coulomb, R y M. Schteingart. (Coords.) *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de Hoy*. México, Porrúa.

- Connolly, P. (2010). “La Política de Reconstrucción Habitacional después de los sismos de 1985: ¿Un modelo a seguir?” en *Simposio Nacional de Ingeniería Sísmica. A 25 años del sismo del 85: Aprendizaje, Conciencia y Prevención*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/280841569_LA_POLITICA_DE_RECONSTRUCCION_HABITACIONAL_DESPUES_DE_LOS_SISMOS_DE_1985_UN_MODELO_A_SEGUIR/references

- COPEVI. (1977). *Investigación sobre vivienda II. La producción de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México.

- COPEVI. (1977). *Investigación sobre vivienda III. Las políticas habitacionales del estado mexicano*. México.

- Correa, G. (2014). “Construcción y acceso a la vivienda en México, 2000-2012” en *Intersticios Sociales*. Colegio de Jalisco. Núm. 7. Marzo-agosto 2014

- Coulomb, R. (2006). “La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida” en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

- Coulomb, R, et al. (2006). “Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social” en Coulomb, R y M. Schteingart. (Coords.) *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de Hoy*. México, Porrúa.

- Coulomb, R. (2010). “Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda” en Garza, G. y M. Schteingart (Coords.) *Desarrollo urbano y regional*. México, Colegio de México AC.

- Cruz, A. (2018). “La política publica de vivienda en México y el proceso de gobernanza” en *Teoría, impactos externo y políticas públicas para el desarrollo regional*. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, México.

- Cuevas, V.M. (2013) “La crisis hipotecaria subprime y sus efectos sobre México” en *Análisis económico*, Núm. 67, VOL. XXVIII. Primer cuatrimestre, 2013.

- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1978). “*Plan Nacional de Desarrollo Urbano*” Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4708002&fecha=12/06/1978, consultado en julio 2021.

- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1979). “*Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda, conforme al cual el Gobierno Federal establece el marco general de acción en materia de vivienda, así como, las bases de coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales y con los sectores social y privado.*” Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4844072&fecha=07/12/1979#gsc.tab=0, consultado en julio 2021.

- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1983). “*Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.*” Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983#gsc.tab=0 consultado en julio 2022.

- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1984). “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.” Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4689448&fecha=25/09/1984#gsc.tab=0 consultado en julio 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1985). “Decreto por el que se aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal” Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770605&fecha=14/10/1985 consultado en julio 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1989). “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.” Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf, consultado en julio 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1990). “Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.” Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4665148&fecha=05/07/1990&print=true , consultado en julio 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1992). “Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda” Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4693933&fecha=20/10/1992 , consultado en septiembre 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1993). “Ley General de Asentamientos Humanos” Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_GAH.pdf , consultado en septiembre 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1995). “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.” Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995&print=true, consultado en julio 2021.

- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1995). “Programa de Vivienda 1995-2000.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4887088&fecha=03/06/1996&print=true , consultado en julio 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2001). “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.” https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#gsc.tab=0, consultado en julio 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2002). “Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.” Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=733748&fecha=29/05/2002#gsc.tab=0, consultado en julio, 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2004). *Reglas para el otorgamiento de créditos al amparo del artículo 43 bis de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=665983&fecha=19/08/2004, consultado en abril, 2022.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2006) “Ley de Vivienda” Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lviv/LViv_orig_27jun06.pdf, consultado en noviembre 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2007). “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.” Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/707911/Plan_Nacional_de Desarrallo_2017-_2012_DOF.PDF, consultado en julio, 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2007). “Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa” Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964136&fecha=28/02/2007, consultado en noviembre 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2007). “Resolución por la que se reforman las Reglas para el otorgamiento de créditos al amparo del artículo 43 Bis de la Ley

del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.” Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126581&fecha=29/12/2009&print=true, consultado en abril 2022.

- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2008). “*Programa Nacional de Vivienda 2008-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable*” Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076398&fecha=30/12/2008#gsc.tab=0, consultado en julio 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2009). “*Pacto Nacional por la Vivienda*” Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076398&fecha=30/12/2008#gsc.tab=0, consultado en julio 2021.
- Diario Oficial de la Federal (DOF). (2021). “*Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores*” Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/86_310721.pdf, consultado en febrero 2022.
- Díaz, M.V. (2012). *Evolución institucional cambios normativos. El caso del Infonavit*. Tesis de grado. Maestría en Estudios sociales. Línea de investigación en economía social. UAM Iztapalapa.
- Duhau, E. y M.S. Cruz. (2006). “Suelo para vivienda” en Coulomb, R y M. Schteingart. (Coords.) *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de Hoy*. México, Porrúa.
- Enciso, V. (2012) “Del estado benefactor al estado subsidiario.” en Enciso, V et al. (Coords.) (2013) *Actas del I Congreso de economía y libertad. La gran recesión y sus salidas*. Primer Congreso de economía y libertad, 22, 23 y 24 de noviembre, 2012, Ávila, España. Universidad Católica de Ávila.

- Escalante, P. et al. (2008) *Nueva historia mínima de México ilustrada*. México, Colegio de México.

- Espinosa, M. (2014) "Mega proyecto urbano. La ciudad Bicentenario de Tecámac, México." En *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 24, núm.2, pp.31-39 [Consultado: 14 de Mayo de 2021]. Disponible en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74833911006>

- Esquivel, M.A. et al. (2005) "La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda." en *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. IX, núm. 194 (21).

- Enriquez, J.A. y A. Meza. (2018). "Vivienda de interés social en una ciudad del noreste de México" en Soldado, D. (et. al) (Comp.) *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina*. Argentina, Ediciones UNGS

- Fiscarelli, D. (2018). "Aspectos cualitativos de la vivienda de interés social: Aproximaciones teóricas desde la complejidad del proyecto" en *Arquisur Revista*, Año 8, Núm. 13. La Plata, Argentina.

- Flores, J. (2010). "Crecimiento económico e indicadores de bienestar social en México, 1950-2008" en Flores, J. (Coord.) *Crecimiento y Desarrollo Económico de México*. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

- Garza, G. y M. Schteingart. (1978) *La acción habitacional del Estado en México*. Ed. El Colegio de México, México.

- García, B. (2010). "Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales" en *Cuadernos de vivienda y urbanismo* Vol. 3, No. 5, Año. 2010, pp. 34-49.

- García, G. y H.G. Castañeda. (2013) “El capital inmobiliario como planificador del territorio en México. Caso de estudio: Tecámac, Estado de México, 2000-2008” en Sánchez, M.A. et al. (Coords) (2013) *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. Publicaciones CIGA.

- Giglia, A. (2012). “Habitar, orden cultural y tipos de hábitats” en *El habitar y la cultura, perspectivas teóricas y de investigación*. México: Siglo XXI / Anthropos.

- Gobierno del Estado de México (2001). “Libro Quinto. Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.” Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/76> Consultado en: Septiembre 2021.

- Gobierno del Estado de México (2007). “Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tecámac” Disponible en: http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/tecamac/Doc-Tecamac.pdf Consultado en: Septiembre 2021.

- Grupo Sadasi (2003) “Manual del Propietario”. Grupo Sadasi.

- Hernández, G. y S. Velásquez. (2014). “Vivienda y calidad de vida. Medición del hábitat social en el México Occidental” en *Bitácora Urbano Territorial*. Vol.24, pp. 149-200.

- Herrera, E. et. al (2019) “La política inmobiliaria y la transformación urbano-regional de Tecámac 1990-2010” en Barragán, et al.(2019) *Abordajes teóricos, impactos externos, políticas públicas y dinámica económica en el desarrollo regional*. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, Ciudad de México.

- Higuera, C. (2006) *Usos y prácticas del espacio público en la conformación del orden urbano de la delegación Azcapotzalco*. Tesis de grado. Maestría en Planeación y políticas metropolitanas. UAM Azcapotzalco.
- INEGI (2017) Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México . Disponible en: <http://giitral.iingen.unam.mx/Estudios/EstudioOD-ZMVM-2017.html>
- INEGI (2021). Estadísticas sobre vivienda. Disponible en: www.inegi.org.mx
- INEGI (2021) Encuesta Nacional de vivienda (ENVI) 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/>
- INEGI (2021) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Microdatos>
- Infonavit (1972). *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Infonavit, México.
- Infonavit (1973). *Evaluación social. Proyecto El Rosario*. Infonavit, México.
- Infonavit (1974). *Criterios para el diseño de vivienda 1974*. Infonavit, México.
- Infonavit (1976a). *La ciudad en la ciudad. Unidad Habitacional el Rosario*. Ed. Prisma Mexicana. México.
- Infonavit (1976b). *El Rosario: Dónde vives y cómo vives*. Infonavit, México.
- Infonavit (1976c). *Política de vivienda*. Infonavit, México.

- Infonavit (1976d). *Infonavit, una nueva institución de la República 1972-1976. Los primeros pasos II*. Infonavit, México.
- Infonavit (1976e). “Reglamento y manual para los residentes de las unidades habitacionales del Infonavit”. Infonavit, México.
- Infonavit, (1977) *Catálogo de Vivienda*. Infonavit, México.
- Infonavit (1978a). “Unidad El Rosario” en *Informavit*. Núm. 11 Segunda época. Infonavit, México. p.16
- Infonavit (1978b). *Guía de especificaciones generales de vivienda Infonavit*. Infonavit, México.
- Infonavit (1979). *Infonavit, información básica*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1982). *Inauguración de vivienda Infonavit*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1982). *Diez años de trabajar para los trabajadores 1972-1982*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1982c). *Reglas para el uso de viviendas financiadas por el Infonavit*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1982d). *Evaluaciones de los conjuntos urbanos de Culhuacán y el Rosario*. Infonavit, México.
- Infonavit (1986) *Normas de vivienda*. Infonavit, México.
- Infonavit (1987) *Más créditos para más trabajadores. Nuevo sistema de amortización de créditos*. Infonavit, México.

- Infonavit (1988). *XV años de servir a los trabajadores*. México. Ed. Consorcio Editorial Comunicación.
- Infonavit. (1992). *Apuntes para la historia de la vivienda obrera en México*. Infonavit, México.
- Infonavit (1992). *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1993). *Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Infonavit, México.
- Infonavit (1993) *Administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales financiados por el Infonavit*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1994) *Infonavit: una hipotecaria social. Paquetes en línea II*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1994) *XXII Informe Anual de Actividades 1993*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1995) *Veintidós años después. El Infonavit en cifras 1972-1994*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1995) *Diseño del sistema normativo de control técnico integral para la adquisición de vivienda en el mercado abierto*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1997). *25 Aniversario Infonavit. Renovación y propuesta*. Infonavit, México.

- Infonavit. (1999). *Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Infonavit, México.
- Infonavit. (1999). *Norma técnica de vivienda Infonavit*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2000) *El Infonavit y el desarrollo de vivienda de interés social en México*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2001). *Plan Financiero 2001-2006*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2001) *XXIX Informe Anual de Actividades 2000*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2002) *XXX Informe Anual de Actividades 2001*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2002). *Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Infonavit, México.
- Infonavit (2005). *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2006). *Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2006). *Hacemos realidad el derecho a vivir mejor*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2007). *Plan Financiero 2007-2011*. Infonavit, México.

- Infonavit. (2007). *Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2008). *Informe sobre la situación financiera, patrimonial y operativa del Infonavit*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2008). *Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2017) *Guía de origen y evolución*. Infonavit, México.
- Infonavit (2012). *Desincorporación de la reserva territorial (2001 – 2012)*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2013) *Informe Anual de Actividades 2012*. Infonavit, México.
- Infonavit. (2018) *Diccionario de terminología especializada*. Infonavit, México.
- Infonavit (2022) *Reporte anual de vivienda 2021*. Infonavit, México.
- Isunza, G. y B. Méndez (2011). "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México" en *EURE* Vol. 37, No. 111, Mayo 2011, pp. 107-129.
- Jacquín, C. (2012). "Producir y habitar la periferia. Los nuevos conjuntos de vivienda de bajo costo en México (ZMVM)", *Bulletin de l'Institut français d'études andines* [En línea], 41 (3) | 2012, Publicado el 01 agosto 2013, consultado el 06 noviembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/bifea/186> ; DOI:<https://doi.org/10.4000/bifea.186>

- Landázuri, A.M. y S.J. Mercado (2004) “Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda” en *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*. UNAM. 5 (1 Y 2), pp. 89-113.

- Leal, J. (2012). “La política de vivienda social en México desde la perspectiva funcional gubernamental” en *Innovaciones de Negocios* 9(18): 341 - 365, UANL, México.

- López, E. (1994). “La Comisión Nacional Tripartita y el Infonavit” en *Vivienda*, Vol. 5 Núm. 3 Sep-Dic, Pág. 7-20. México.

- López, E. (2012). “Política de vivienda social en México: el caso de una colonia periférica de Monterrey” en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. ISSN 2145-0226. Vol. 5, No. 10, julio-diciembre 2012: 262-277. México.

- López, R. (1994) “La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM. Vol. 39. No. 158. pp. 109-133

- Martín-Crespo, C. y A.B. Salamanca (2007) “El muestreo en la investigación cualitativa” en *Nure Investigación*, No. 27, Marzo-Abril 07. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7779030>

- Martínez, J.M. (2009) “La crisis hipotecaria ¿llega a México?” En *Expansión* en línea. Consultado: 27 noviembre 2021. Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2009/05/18/crisis-hipotecaria-mexicana>

- Martínez, R. y E. Reyes. (2012). “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina” en *Política y cultura*, Primavera 2012, No.37, pp.35-64. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?>

script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003 Consultado el 07 de julio de 2022.

- Maya, E. (2015). "Del cuarto redondo a la vivienda de interés social" en Ziccardi, A. y A. González. *Habitabilidad y política de vivienda en México*. México, UNAM.
- Maya, E. y Cervantes, J.F. (2004) "El problema de la industrialización de la vivienda en México. Una aproximación al tema" en Reforma. Año 11, Número 3900, 20 de agosto 2004. Disponible en: http://www.mrcl.com.br/trabalhos/esther_maia1.pdf
- Mellado, R. (2015) "La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000-2012" en Ziccardi, A. y A. González (Coords.) (2015) *Habitabilidad y política de vivienda en México*. UNAM
- Méndez, J.S. (1998) "El neoliberalismo en México: ¿éxito o fracaso?" En *Contaduría y administración UNAM*, Núm. 191, pp. 65-74.
- Mercado, A. (2011). "La habitabilidad de la vivienda pública bajo el régimen de libre mercado" en Andrade Narváez, J. y E. Carballo Cruz, (2011) *La vivienda popular en México*. Retos para el siglo XXI, de la Serie Pensar el Futuro de México Núm. 14, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Merchand, M.A. (2016) "Estado, vivienda de interés social e inmobiliarias en México" en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 10(19), 6-21. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu10-19.evis>
- Núñez, B. (2014) "Política habitacional y perspectivas de la habitabilidad" en *Estudios Jaliscienses*, No. 98, El Colegio de Jalisco. pp.19-30 Disponible en: <https://www.estudiosjaliscienses.com/2014/11/01/num-98/>

- Ortiz, E. (2007). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. México, Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL).

- Paniagua, R. (1994) “La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 39. No. 158 Año. 1994 Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49848>

- Paquette, C. y M. Yescas (2009). "Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate" en *Centro-h*, Vol. , núm.3, pp.15-26 Disponible en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1151/115112536002> Consultado: 15 de diciembre de 2020.

- Puebla, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en políticas de vivienda en México (1972-1994)*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

- Puebla, C. (2006). “El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).” en Coulomb, R y M. Schteingart. (Coords.) *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de Hoy*. México, Porrúa.

- PUEC (Coord.) (2012). *México. Perfil del sector de la vivienda*. México, UNAM-PUEC

- Revueltas, A. (1993) “Las reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal” en *Política y cultura*, (3), 215-229.

- Rivero, H. et alt. (2015) “Política urbana en el Estado de México 2005-2011: Análisis del programa Ciudades del Bicentenario.” en 20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Cuernavaca, Morelos del 17 al 20 de noviembre de 2015. AMECIDER – CRIM, UNAM. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/bitstream/>

[hdl / 20 . 500 . 11799 / 41274 / POLITICA+URBANA+EN+EL+ESTADO+DE+MEXICO+2005-2011+ANALISIS+DEL+PROGRAMA+CIUDADES+BICENTENARIO.pdf?sequence=2](https://hdl.handle.net/20.500.11799/41274/POLITICA+URBANA+EN+EL+ESTADO+DE+MEXICO+2005-2011+ANALISIS+DEL+PROGRAMA+CIUDADES+BICENTENARIO.pdf?sequence=2) Consultado: 19 mayo 2022.

- Salazar, F. (2004) "Globalización y política neoliberal en México." en *El Cotidiano*, Vol. 20, núm.126. Disponible en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512604> Consultado: 8 de Julio de 2022.
- Salinas, (2019). "Vivienda social en la periferia de la Ciudad de México como mecanismo de acumulación de capital y control social." en *Revista de Urbanismo* No. 40, Junio 2019. pp.1-13
- Salinas, L.A y M. Pardo. (2016). "Política de vivienda en la zona metropolitana del Valle de México: entre la gentrificación y la segregación." en *Estudios Geográficos*, Vol. LXXVII, 280, enero-junio 2016 pp. 357-365.
- Sánchez, J. (2012). *La vivienda social en México. Pasado-Presente-Futuro*. México, JSA. Disponible en: <http://conurbamx.com/home/wp-content/uploads/2015/05/libro-vivienda-social.pdf> Consultado: 18 noviembre 2020
- Sánchez, W. (2013). "¿Derecho a la vivienda, o derecho al crédito para la vivienda?" en *Alegatos*, Núm. 83, México, enero-abril 2013. pp. 153-168
- Santiago, G. (2009). "Zona metropolitana: una nueva forma de administración." en *Centros de Estudio de Derecho e Investigaciones Parlamentarias* en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Historial-de-Publicaciones>
- Schteingart, M. (2015). *Desarrollo urbano ambiental, políticas sociales y vivienda. Treinta y cinco años de investigación*. México. Colegio de México AC.

- Secretaría de Gobernación. (2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/constitucion/constitucion.pdf>
- Suárez, A.E. et al (2017). *Suelo para Vivienda de la población de menores ingresos en la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, UNAM.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ed. Ariel.
- Tamayo, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas." en Bañón, R. y E. Carrillo. (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial.
- Torres, M.A. (2014). *Cómo evaluar la vivienda construida en serie*. México, Ed. Plaza y Valdés.
- Valverde, K. (1998). "El desmantelamiento del Estado Interventor en México" en *Estudio político. Revista de ciencias políticas y administración pública*. Cuarta época, Núm. 18, Mayo-Agosto, 1998. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37196> Consultado: Julio, 2022.
- Velásquez, R. (2009). "Hacia una nueva definición del concepto "política pública"." En *Desafíos*, Vol. 20, pp.149-187 Disponible en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3596/359633165006> Consultado: 18 de Noviembre de 2020.
- Villar, A.J. (2007). *Políticas de vivienda en México: de la Constitución de 1917 a la globalización*. Tesis doctoral. Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- Villavicencio, J. (1995). "La política habitacional y las alternativas de vivienda para los pobres en la ciudad de México" en *Sociología UAM Azcapotzalco*. Año 10, Número 29 Septiembre-Diciembre 1995.

- Villavicencio, J. y A.M. Durán. (1995). “Treinta años de vivienda social en la Ciudad de México: nuevas necesidades y demandas” en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, Vol. VII, Núm. 146 (028), 1 de agosto 2003.

- Villavicencio, J. y P. Hernández. (2001) “Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la Ciudad de México: un encuentro imposible” en Ziccardi, A. (Comp) (2001) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Ed. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

- Ziccardi, A. (1993). “Los organismos de vivienda de los asalariados y la política social” en *Revista Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, (XIX) 57. Santiago de Chile.

- Ziccardi, A. y A. González. (2015). “Políticas de vivienda y municipios en México” en Ziccardi, A. y A. González. *Habitabilidad y política de vivienda en México*. México, UNAM.

Anexos

- Cuestionario / Entrevista

	<p>Universidad Nacional Autónoma de México Facultad de Arquitectura Programa de Maestría en Arquitectura Arquitectura, Ciudad y Territorio</p>	<p>Fecha: No. De entrevista:</p> <p>Conjunto Hab: <input type="checkbox"/> Héroes de Tecámac <input type="checkbox"/> El Rosario</p>
---	--	--

Objetivo: El cuestionario es de uso exclusivamente académico y tiene como objetivo conocer la opinión de los habitantes respecto a su vivienda y a los conjunto habitacionales El Rosario y los Héroes Tecámac.

I. Datos Generales	
1. ¿Cuántos años lleva viviendo aquí?	
2. ¿Cuántas personas viven en su casa incluyéndose usted?	
3. ¿Su vivienda es rentada o propia? PROPIA: Considerar ya termino de pagarla, años del crédito y cómo afecta el pago en la economía familiar. RENTADA: Considerar si cuenta con crédito para adquirir vivienda, cómo afecta el pago en la economía familiar.	
II. Características de la vivienda	
4. ¿Por qué motivos decidió vivir aquí? Considerar factores en la toma de decisión como: -ubicación -economía -crédito hipotecario -cercanía a la familia	
5. Cuando adquirió su vivienda ¿ésta cubría las necesidades de espacio de todos los integrantes de la familia? ¿Ha realizado alguna ampliación a su vivienda? SÍ ¿cuál y por qué? NO ¿qué espacio le gustaría ampliar y por qué?	
6. ¿Qué espacios adicionales considera que le hacen falta a su vivienda? Nota: considerar área de guardado, terraza, recámara, tamaño muebles	
7. ¿Cómo considera la calidad de los materiales con los que esta construida su casa?	



8. ¿Qué le gusta de su casa?
 Considerar elementos como:
 -iluminación
 -ventilación
 -tamaño
 -ruido
 -temperatura
 -privacidad
 -placer/significatividad
9. ¿Qué no le gusta de su casa?
 Considerar elementos como:
 -iluminación
 -ventilación
 -tamaño
 -ruido
 -temperatura
 -privacidad
 -placer/significatividad
10. ¿Ha tenido algún problema con el tamaño de sus muebles dentro de su vivienda?
11. ¿En dónde vivía antes? En comparación con su antigua vivienda ¿Considera que mejoró su calidad de vida al comprar o rentar la casa en la que actualmente vive?

III. Características del conjunto habitacional

12. ¿Podría describir cómo es el traslado desde su casa hasta su lugar de trabajo o escuela?
 Considerar:
 -Tiempo
 -Costo
 -Desgaste físico
13. ¿Qué le gusta de la zona donde vive?
 Considerar elementos como:
 -placer/significatividad
 -ubicación
 -equipamiento
 -áreas verdes
 -conectividad
 -vecinos
 -seguridad
14. ¿Qué no le gusta de la zona donde vive?
 Considerar elementos como:
 -placer/significatividad
 -ubicación
 -equipamiento
 -áreas verdes
 -conectividad
 -vecinos
 -seguridad



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Arquitectura
Programa de Maestría en Arquitectura
Arquitectura, Ciudad y Territorio

Fecha:
No. De entrevista:

Conjunto Hab:
 Héroes de Tecámac
 El Rosario

15. ¿Existe alguna administración que se encargue del mantenimiento de las áreas comunes de colonia?
-Cuota
-Se mantienen los espacios limpios

Nombre:

Edad:

Vive en: Casa () Depto ()

POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN MÉXICO EN EL PERIODO DE 1970 A 2012: LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PROMOVIDA POR EL INFONAVIT

PERIODO PRESIDENCIAL	LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ 1970-1976	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982	MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988	CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000	VICENTE FOX QUESADA 2000-2006	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2006-2012
POSTURA DEL ESTADO	ESTADO INTERVENTOR		FINALES DEL ESTADO INTERVENTOR E INICIOS DEL ESTADO FACILITADOR	ESTADO FACILITADOR		ESTADO IMPULSOR DEL BOOM INMOBILIARIO	
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS	FIN DEL MODELO ECONÓMICO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) INESTABILIDAD ECONÓMICA.		CRISIS ECONÓMICA E INICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL (1982)	IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL		CONTINUACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	
ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO		Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978 Racionalizar la distribución de la población y las actividades económicas en las zonas de mayor potencial del país. Promover el desarrollo urbano integral, equilibrar los centros de población y propiciar condiciones favorables para las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano. Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social.	Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 Afrontar la crisis económica que atravesaba el país; abatir la inflación: descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; impulsar al sector social y alentar el sector privado; establecer cambios cualitativos que requiera el país en términos económicos, políticos y sociales.	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Modernizar al país, la recuperación económica, contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior, promover la inversión extranjera, reducir el gasto público, y elevar el nivel de vida de los mexicanos. En torno a la vivienda: Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa; convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Fortalecer la capacidad del Estado; crear vínculos hacia el exterior del país; impulsar el crecimiento económico; propiciar el desarrollo social; y fomentar la descentralización. El papel del Estado respecto a la vivienda se enfocó hacia la promoción, financiamiento, comercialización y titularidad de la vivienda.	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Abatir la pobreza, lograr mayor igualdad social, y crear una economía más competitiva e incluyente. En torno a la vivienda estableció promover políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano; consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo; instrumentar lineamientos en donde se vinculara el sector privado y público; y aumentar los esfuerzos para el otorgamiento de créditos.	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Transición del país hacia el Desarrollo Humano Sustentable. Ampliar el acceso a la vivienda a las familias con menores recursos a través de la ampliación de las opciones de financiamiento. Impulsar la vivienda sustentable que promueva el ahorro de recursos como energía y agua.
ESTRATEGIA MUNDIAL DE VIVIENDA HASTA EL AÑO 2000 (EMV-2000)			En el año de 1987 se crea la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, la cual tenía como objetivo facilitar la vivienda adecuada a todos para el año 2000 y alentar a los gobiernos a que adoptaran políticas que facilitaran el funcionamiento de los mercados inmobiliarios. Se rigió bajo siete instrumentos operacionales que se enfocaron a: 1) Desarrollo de los derechos de propiedad, 2) Desarrollo del financiamiento hipotecario, 3) Racionalización de los subsidios, 4) Suministro de infraestructura para la urbanización de terrenos residenciales, 5) Reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas, 6) Organización de la industria de la construcción, y 7) Desarrollo del marco institucional necesario para administrar el sector de vivienda.				
POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA	SE CREAN LOS FONDOS DE AHORRO PARA LA VIVIENDA	PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1978-1982	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988 (PRONADUVI)	PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990-1994	PROGRAMA DE VIVIENDA 1995-2000	PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006	PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 2007-2012. HACIA UN DESARROLLO HABITACIONAL SUSTENTABLE.
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> Otorgar préstamos para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de vivienda, destinados a los trabajadores del sector formal. 	<ul style="list-style-type: none"> Propiciar condiciones favorables para que la población cuente con una vivienda adecuada, particularmente la de menores Ingresos. Coordinar las acciones e inversiones de la Administración Pública Federal en materia de vivienda así como, establecer bases de coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios y con los sectores social y privado. Transformar a la vivienda en un factor de desarrollo social, económico y urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de la garantía constitucional que postula que todos los mexicanos cuenten con vivienda digna y decorosa. Estructurar acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructuración urbana propiciando la conservación y mejoramiento del medio ambiente. Garantizar la atención de la demanda de vivienda de los habitantes del medio urbano y rural, bajo la promoción y rectoría del Estado con la participación de los sectores público, privado y social. 	<ul style="list-style-type: none"> Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa. Propiciar las condiciones suficientes para que la sociedad en su conjunto esté en posibilidad de edificar las nuevas viviendas para atender la demanda generada por el incremento poblacional; realizar el número de mejoramientos sustanciales que el inventario existente requiere para que el déficit no aumente; e iniciar el abatimiento del déficit acumulado. Convertir a la vivienda en un factor fundamental del ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Aprovechar el efecto multiplicador de la construcción de vivienda en las numerosas ramas industriales en las que incide para reactivar el aparato productivo nacional y promover el empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado en apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda. Promover las condiciones para que las familias rurales y urbanas, en especial las que tienen mayores carencias, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia. Fortalecer el papel de la vivienda como un factor fundamental para respaldar un desarrollo económico duradero, dentro de un orden urbano integrado al entorno ecológico y como uno de los índices fundamentales de bienestar familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> Lograr que todo mexicano tenga, en función de sus posibilidades, acceso a una vivienda. Consolidar el papel promotor del Estado y fortalecer la coordinación sectorial mediante un ejercicio federalista de la política pública que fortalezca acciones con estados y municipios. Impulsar esquemas financieros sanos que den vigencia a un sistema crediticio habitacional. Fortalecer las políticas de subsidios transparentes y de mejoramiento de vivienda que apuntale el mercado habitacional en todas las regiones del país, para fortalecer el desarrollo económico, social y sustentable que permita brindar las mismas oportunidades para la población demandante de la ciudad y el campo. Promover ante las autoridades competentes las adecuaciones a los ordenamientos correspondientes que permitan contar con un marco regulatorio en materia de vivienda para apoyar la desregulación y la producción de vivienda. Articular la política habitacional con la ordenación del territorio, mediante el desarrollo de reservas territoriales. Fomentar tecnologías y diseños de construcción que disminuyan los costos e incorporen criterios de sustentabilidad regional; promover los criterios de normalización y la certificación de la calidad de la vivienda así como participar en los programas emergentes, derivados de desastres naturales, que determine el Ejecutivo Federal con diversas acciones de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la cobertura de financiamientos de vivienda ofrecidos a la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza. Impulsar un desarrollo habitacional sustentable. Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, a través de mejoras a la gestión pública. Consolidar una política de apoyos del Gobierno Federal que facilite a la población menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza, acceder al financiamiento de vivienda, y que fomente el desarrollo habitacional sustentable.

PERIODO PRESIDENCIAL	LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ 1970-1976	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982	MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988	CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000	VICENTE FOX QUESADA 2000-2006	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2006-2012
POSTURA DEL ESTADO	ESTADO INTERVENTOR		FINALES DEL ESTADO INTERVENTOR E INICIOS DEL ESTADO FACILITADOR	ESTADO FACILITADOR		ESTADO IMPULSOR DEL BOOM INMOBILIARIO	
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS	FIN DEL MODELO ECONÓMICO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) INESTABILIDAD ECONÓMICA.		CRISIS ECONÓMICA E INICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL (1982)	IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL		CONTINUACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	
METAS	Sin información	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos. - Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reorientar los sistemas de financiamiento para la construcción de vivienda de interés social. - Constituir reservas territoriales y establecer la oferta pública de tierra para vivienda de interés social, considerando de utilidad pública la adquisición de tierra para fines habitacionales. - Desarrollar los sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente considerando los espacios interiores y exteriores y los elementos funcionales de la vivienda y de sus servicios - Lograr una meta de más de 1.3 millones de acciones de vivienda y de alrededor de 2 billones de pesos a precios de 1984. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernizar los mecanismos de coordinación del sector habitacional - Orientar la acción hacia la población de bajos ingresos y ampliar la atención a los demás sectores. - Modernizar los instrumentos de financiamiento de los organismos de vivienda. - Propiciar el reconocimiento de la función social de la tierra apta para el desarrollo habitacional. - Descentralizar las acciones y la administración, e impulsar la modernización del aparato productivo y distributivo de los insumos de la vivienda. - Que los sectores público, social y privado edifiquen poco más de un millón 390 mil nuevas viviendas en condiciones adecuadas de habitabilidad y lleven a cabo un millón 542 mil acciones de mejoramiento sustancial de la vivienda existente para evitar que el déficit se incremente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer a los organismos promotores de la vivienda. - Mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento. - Desregular y desgravar a la vivienda. - Normativa que elimine regulaciones excesivas, simplifique acciones y modere los tiempos de respuesta. - Superar la escasez y combatir la carestía de suelo para vivienda. Incorporar 76,969 Has. para vivienda. - Fortalecer la producción social organizada para la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda rural y urbana. - Superar las limitaciones a la aplicación de los avances tecnológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcanzar un ritmo de financiamiento y construcción de vivienda anual de 750 mil unidades. - Consolidar el crecimiento del sector vivienda - Incrementar el financiamiento de la oferta y la demanda de vivienda. - Desarrollar la productividad del sector vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar 6 millones de financiamientos. - Espacios emblemáticos del desarrollo habitacional sustentable en la zonas metropolitanas del país - 1.7 millones de mejoramientos de vivienda - Iniciativa de reforma para fortalecer facultades gubernamentales en materia de desarrollo habitacional y coordinación sectorial. - Otorgar subsidios federales a las personas con menores ingresos para completar su crédito hipotecario.
ESTRATEGIAS GENERALES	Sin información	<p>Enfocadas a tres factores básicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los elementos que constituyen la vivienda. 2. Los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y técnicos. 3. Las normas que regulan la producción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentar con carácter preferente los programas de vivienda que contribuyan a la reactivación económica, a la protección del empleo y a la satisfacción de la demanda prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos sociales de escasos recursos, en el marco de la reordenación económica y fundamentalmente en apoyo del cambio estructural. - Modificar las estructuras y los factores que intervienen en el desenvolvimiento de la vivienda, con la intención de articularlos en un nuevo esquema que permita establecer las bases para su mejor evolución. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralizar la actividad habitacional del país; búsqueda de nuevos esquemas de financiamiento y la recuperación de créditos otorgados; la simplificación de los trámites administrativos para agilizar el otorgamiento de créditos y la construcción de vivienda; la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano y regularización de la tenencia de la tierra; y la reducción y eliminación gradual de los subsidios. - Ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores social y privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque facilitador de las actividades de desarrollo de la vivienda a largo plazo. - Inducir una mayor producción habitacional. - Reafirmar el papel del Estado como coordinador y orientador de los esfuerzos de los sectores público, social y privado en la producción, comercialización, adquisición y titulación de la vivienda. - Lograr un mercado integrado de vivienda que facilite a la población aplicar su crédito en la opción que mejor le convenga y permita a los promotores la colocación de viviendas. - Mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento a la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación institucional y fortalecimiento del sector vivienda. - Crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda. - Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su Patrimonio. - Desgravación, desregulación habitacional y su marco normativo. - Abasto de suelo con aptitud habitacional y desarrollo de infraestructura y servicios para vivienda. - Desarrollo tecnológico, abasto competitivo de insumos, normalización y certificación habitacional para el crecimiento de la producción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar los recursos de las instituciones del sector, a través de nuevos instrumentos de fondeo para el financiamiento de vivienda. - Fortalecer el ahorro y la capacidad de compra de la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza, para la adquisición de vivienda nueva, seminueva o usada, y estimular el desarrollo de una oferta de vivienda a precios accesibles. - Apoyar opciones de financiamiento a la producción social, autoproducción y autoconstrucción de vivienda, especialmente en el ámbito rural. - Fortalecer la certidumbre jurídica de la propiedad inmobiliaria, mediante la modernización y homologación de los sistemas de registro público y catastral. - Estimular la construcción de desarrollos habitacionales con características de sustentabilidad. - La política de apoyos federales para fortalecer el ahorro y la capacidad de compra de las familias representa también un instrumento de gran valor para favorecer la construcción de nuevos desarrollos habitacionales con criterios de sustentabilidad e iniciar un proceso de corrección paulatina de los patrones cualitativos del crecimiento del parque de vivienda en el país. - Instaurar en los organismos nacionales de vivienda la "Hipoteca Verde" como mecanismo de financiamiento que estimule el desarrollo de proyectos habitacionales sustentables
POBLACIÓN OBJETIVO	Población con ingresos menores a 2VSM	Población con menores recursos	Grupos sociales de escasos recursos	Orientar prioritariamente la acción del Estado a los grupos de menores ingresos y ampliar la atención a los demás sectores de la población.	Familias mexicanas, especialmente las de menores ingresos.	Trabajadores con ingresos menores a 5 salarios mínimos.	Las familias de menores ingresos, preferentemente a las que se encuentran en situación de pobreza.
ACTOR RESPONSABLE DE EJECUTAR Y COORDINAR EL PROGRAMA	Fondos de Ahorro para la vivienda	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda	Comisión Nacional de Vivienda.

PERIODO PRESIDENCIAL	LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ 1970-1976	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982	MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988	CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000	VICENTE FOX QUESADA 2000-2006	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2006-2012
POSTURA DEL ESTADO	ESTADO INTERVENTOR		FINALES DEL ESTADO INTERVENTOR E INICIOS DEL ESTADO FACILITADOR	ESTADO FACILITADOR		ESTADO IMPULSOR DEL BOOM INMOBILIARIO	
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS	FIN DEL MODELO ECONÓMICO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) INESTABILIDAD ECONÓMICA.		CRISIS ECONÓMICA E INICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL (1982)	IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL		CONTINUACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	
LÍNEAS DE ACCIÓN	- Desarrollo de vivienda de interés social	I. Programa de Apoyo a la Autoconstrucción II. Programa de Vivienda Cooperativa III. Programa de vivienda en Renta IV. Programa de Vivienda Rural V. Programa de Vivienda de Emergencia VI. Programa de Administración y Mantenimiento de Vivienda VII. Programa de Suelo Urbano para las Acciones Públicas de Vivienda	-Vivienda terminada. -Vivienda en renta. -Vivienda progresiva. -Mejoramiento de vivienda.	I.Coordinación Institucional II.Financiamiento III.Densificación Urbana, Mejoramiento y Rehabilitación IV.Autogestión V.Vivienda en Arrendamiento VI.Tierra VII. Vivienda Rural VIII.Insumos IX.Normas y Tecnología X.Simplificación Administrativa XI.Investigación y Capacitación.	- Reafirmar el papel del Estado como coordinador y orientador de los esfuerzos de los sectores público, social y privado en la producción, comercialización adquisición y titulación de la vivienda. - Lograr un mercado integrado de vivienda que fortalezca el sentido social de las instituciones, facilite a la población aplicar su crédito en la opción que mejor le convenga; permita a los promotores la colocación de viviendas, indistintamente entre los beneficiarios potenciales de cada organismo y el mercado abierto y, con ello, inducir una mayor producción habitacional. - Ampliar la participación activa y corresponsable de todos los sectores de la sociedad mexicana en la actividad habitacional.	Aprovechar el proceso de producción de vivienda como un elemento central de crecimiento económico de México y como un generador de desarrollo económico en todas las regiones del país.	- Quienes tienen los menores ingresos deben recibir más apoyo del gobierno. - Lograr que una proporción creciente de familias sin ingresos suficientes para comprar una vivienda, mejorarla, ampliarla o autoconstruirla, cuente con apoyo para complementar su capacidad de financiamiento, - Incrementar la cobertura de financiamientos de vivienda y consolidaremos una política que facilite a más mexicanos acceder a créditos hipotecario acordes a su capacidad de pago.
DISCURSO POLÍTICO DE LA VIVIENDA	- Cada mexicano merece una morada digna	- La responsabilidad de la solución a la problemática de vivienda no es exclusiva del Estado. - La vivienda como factor de desarrollo social y de desarrollo económico. - La vivienda como factor de ordenamiento territorial y de estructuración urbana.	- La vivienda como responsabilidad no solo del Estado, también de los sectores social y privado. - Vivienda enmarcada en la política económica y social. - Vivienda como elemento clave del bienestar y del desarrollo económico.	- El problema de vivienda compete a todos y su solución se encuentra condicionada a la participación activa de tres sectores (público, privado y social).	- La vivienda es uno de los factores principales para impulsar el crecimiento económico.	- La vivienda contribuye a la mejor distribución de la riqueza, ya que es la semilla del ahorro y del patrimonio familiar. - La vivienda es un gran motor del desarrollo económico que estimula la actividad productiva de un importante número de ramas de actividad económica, incluido el sector financiero.	La vivienda no sólo satisface una demanda social, sino también impulsa el crecimiento de la economía y del empleo y derrama recursos que cerrando un círculo virtuoso, permite a la familia hacerse de una vivienda.
DISCURSO POLÍTICO HABITABILIDAD	Sin información	No se menciona	- Desarrollar los sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente considerando los espacios interiores y exteriores y los elementos funcionales de la vivienda y de sus servicios.	No se menciona.	No se menciona.	Definición de vivienda digna como aquella que cumple con los siguientes requisitos: a) estar ocupada por una familia, b) no tener más de 2.5 habitantes por cuarto habitable; c) no estar deteriorada, d) contar con agua entubada en el interior, e) contar con drenaje; f) contar con energía eléctrica.	- Conjuntos habitacionales y vivienda con criterios sustentabilidad, para racionalizar el uso de agua y la energía, optimizar la infraestructura existente, o proponer opciones de ampliación de zonas verdes. - La calidad de vida de la población, las características cualitativas de la habitación y de su entorno son tanto o más importantes que el hecho de disponer de una vivienda
FUENTE:	Elaboración propia, con base en las siguientes fuentes bibliográficas: <i>Plan Nacional de Desarrollo Urbano</i> (DOF,1978); <i>Programa Nacional de Vivienda</i> (DOF,1979); <i>Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988</i> (DOF, 1984); <i>Programa Nacional de Vivienda 1990-1994</i> (DOF, 1990); <i>Programa de Vivienda 1995-2000</i> (DOF, 1995); <i>Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006</i> (DOF,2002); <i>Programa Nacional de Vivienda 2008-2012. Hacia un desarrollo habitacional sustentable</i> (DOF, 2008); <i>Scheingart, M. (1989) "Diez años de programas y políticas de vivienda en México" en Garza, G. (Comp.) (1989) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988" México, El Colegio de México; Puebla, C. (2002). Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en políticas de vivienda en México (1972-1994). México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano;Infonavit (1976). La ciudad en la ciudad. Unidad Habitacional el Rosario. Ed. Prisma Mexicana. México; Infonavit (1978). Guía de especificaciones generales de vivienda Infonavit. Infonavit, México; Infonavit (1976). El Rosario: Dónde vives y cómo vives. Infonavit, México. Año de elaboración 2022.</i>						

POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN MÉXICO EN EL PERIODO DE 1970 A 2012: LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PROMOVIDA POR EL INFONAVIT

PERIODO PRESIDENCIAL	LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ 1970-1976	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982	MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988	CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000	VICENTE FOX QUESADA 2000-2006	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2006-2012
POSTURA DEL ESTADO	ESTADO INTERVENTOR		FINALES DEL ESTADO INTERVENTOR E INICIOS DEL ESTADO FACILITADOR	ESTADO FACILITADOR		ESTADO IMPULSOR DEL BOOM INMOBILIARIO	
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS	FIN DEL MODELO ECONÓMICO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) INESTABILIDAD ECONÓMICA.		CRISIS ECONÓMICA E INICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL (1982)	IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL		CONTINUACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	
PAPEL DEL INFONAVIT	ORGANISMO DE SERVICIO SOCIAL Y PROMOTOR DE VIVIENDA (1972-1991)			HIPOTECARIA SOCIAL DE LOS TRABAJADORES (1992-2000)		INSTITUCIÓN FINANCIERA DE CARÁCTER SOCIAL ESPECIALIZADA EN EL MERCADO HIPOTECARIO (2001-2012)	
POSTURA	<ul style="list-style-type: none"> - Organismo de servicio social, fondo solidario - Producción y financiamiento de conjuntos habitacionales para los trabajadores del sector formal. 			<ul style="list-style-type: none"> - Organismo eminentemente financiero con sentido social. - Traslado de mayor responsabilidad al sector privado. - Hipotecaria social de los trabajadores - Consolidación y fortaleza de las finanzas institucionales. 		<ul style="list-style-type: none"> - Hipotecaria social y administrador de un fondo complementario para el retiro. - Fortalecimiento financiero del Infonavit. - Impulsor de la economía del país. 	
FUNCIONES INFONAVIT	Supervisar y controlar obras, proyectar arquitectónica y urbanísticamente, registrar aportaciones, captar recursos, titular viviendas, dirigir, estudiar problemas, orientar y difundir, verificar, valorar financieramente, automatizar procesos, asignar créditos, contratar, coordinar regionalmente, planear acciones, captar información, administrar recursos, controlar realización, mantener reserva territorial, evaluar resultados, promover con sentido social, y asesorar.			Otorgador y administrador de créditos; Dar certidumbre a los planes de inversión y empleo de los industriales de la construcción apoyar a la consolidación de la recuperación y el crecimiento de la economía; Impulsar una mejor coordinación entre las instituciones de vivienda y apoyar un mejor ordenamiento y desarrollo regionales; Otorgar más créditos en beneficio de más trabajadores; Simplificación administrativa; y Propiciar la salud financiera del Instituto.		Garantizar la viabilidad financiera a largo plazo; Recuperación de los créditos otorgados; Incrementar los recursos disponibles y propiciar el otorgamiento de mayores créditos para los derechohabientes; Crear nuevos productos crediticios destinados a cubrir un mayor porcentaje de sus derechohabientes.	
LÍNEA DE CRÉDITO MÁS OPERADA	Línea I Financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales.			Línea II Créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros.		Línea II Créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros.	
POBLACIÓN PRIORITARIA	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajadores asalariados de empresas privadas con ingresos de entre 1 a 4 VSM. - Se priorizan a los trabajadores de 1 y 2 VSM. 			<ul style="list-style-type: none"> - Se incluyen a los trabajadores que perciben más de 4 VSM, no se establece un límite. 		<ul style="list-style-type: none"> - Trabajadores desde 1 VSM hasta 10 VSM o más. 	
CAJONES SALARIALES	<ul style="list-style-type: none"> A. De 1 a 1.25 VSM B. De 1.26 a 2 VSM C. De 2.1 a hasta 4 VSM 			<ul style="list-style-type: none"> A. De 1 a 2 VSM B. De 2.1 a 3 VSM C. De 3.1 a más VSM <p>Cajones salariales 1999:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hasta dos salarios mínimos - De 2.01 a 3 - De 3.01 a 4 - Más de 4 		<ul style="list-style-type: none"> - Hasta dos salarios mínimos - De 2.01 a 3 - De 3.01 a 4 - Más de 4 	
DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS OTORGADOS	<ul style="list-style-type: none"> - En el periodo de 1972 a 1976 el 87.6% de los créditos otorgados fue para los trabajadores que percibían hasta 2 VSM; en el año de 1991 dicho porcentaje se reduce a 64%. 			<ul style="list-style-type: none"> - El porcentaje más beneficiado en los créditos eran los asalariados de entre 4 a 7 VSM. - En 1993 el 37% de los créditos otorgados se designaron a los trabajadores de 1 a 2.01 VSM, el 35% a los de 2.01 a 3 VSM, y el 27% restante a los trabajadores que percibían más de 3.01 VSM. Para el año 2000 dicho porcentaje cambió, el 11.20 % de los créditos se otorgó a la población con ingresos de hasta 2 VSM, el 25.70% para los trabajadores de 2.01 a 3 VSM, el 25.30% para los de 3.01 a 4 VSM, y el 37.80% para los trabajadores que ganaban más de 4.01 VSM. 		<ul style="list-style-type: none"> - En el periodo 2000-2007 el nivel salarial que más créditos obtuvo fue el de menor de 4 VSM, en 2012 el 63.5% de los créditos otorgados en ese año se destinaron dicho nivel salarial. 	
CRITERIOS PARA ACCESO AL CRÉDITO	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de ingreso de los trabajadores dando preferencia a los de salarios más bajos. - Tamaño de la familia (número de integrantes) - Grado de necesidad de vivienda de los trabajadores (condiciones habitacionales). - Cercanía con las fuentes de trabajo con la vivienda que desea adquirir. - Número de aportaciones realizadas al Fondo de Ahorro para la Vivienda. - A inicios de la fundación del Infonavit se otorgaban los créditos por asignación directa por parte de los grupos sindicales. - Los créditos son asignados por sorteo, para acceder a éste se tenía que llenar una tarjeta de información que proporcionaba datos del trabajador. 			<ul style="list-style-type: none"> - Salario integrado del trabajador (Capacidad de pago). - Edad. - Saldo en la subcuenta de vivienda del SAR. - Número de aportaciones patronales realizadas al Instituto en favor del trabajador. - Número de dependientes económicos. <p>- En 1992 para acceder al crédito se establece una puntuación mínima establecida por cada entidad federativa. Se establece un sistema de puntuación integrado de tabla de puntos que considera la edad y el salario del trabajador, el trabajador debe identificar su puntuación por dicha relación, a ello se le suma 1 punto por cada salario mensual, 0.5 puntos por cada bimestre de aportaciones, al resultado final el trabajador adicionar un diez por ciento de dicho total por cada dependiente económico que tenga hasta alcanzar un máximo de treinta por ciento.</p> <p>- En 1997 el sistema de puntuación se conservó; sin embargo, cambiaron los puntos adicionales otorgados por concepto de aportaciones patronales y dependiente económico, quedando de la siguiente manera: se suma un punto por cada tres aportaciones bimestrales efectuadas a favor del trabajador, cinco puntos por cada dependiente económico del trabajador hasta un máximo de dos dependientes. Adicional se integraron los puntajes por los siguientes conceptos: saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del SAR, por cada salario mínimo mensual punto; monto de crédito no utilizado, ocho puntos por cada salario mensual del trabajador; diez puntos si el trabajador es discapacitado; y cinco puntos por falta de cónyuge o concubino y que tenga descendientes con dependencia económica.</p> <p>- Para otorgar los créditos se seleccionan a los trabajadores que tengan mayor puntuación.</p>		<p>En el año 2001 se estableció un puntaje mínimo requerido de 116 puntos para acceder al crédito, se consideraba:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Salario integrado del trabajador. - Edad. - Cotización continua de las aportaciones patronales. - Continuidad laboral - Ahorro voluntario en la Subcuenta de Vivienda del SAR. 	

PERIODO PRESIDENCIAL	LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ 1970-1976	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982	MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988	CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000	VICENTE FOX QUESADA 2000-2006	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2006-2012
POSTURA DEL ESTADO	ESTADO INTERVENTOR		FINALES DEL ESTADO INTERVENTOR E INICIOS DEL ESTADO FACILITADOR	ESTADO FACILITADOR		ESTADO IMPULSOR DEL BOOM INMOBILIARIO	
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS	FIN DEL MODELO ECONÓMICO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) INESTABILIDAD ECONÓMICA.		CRISIS ECONÓMICA E INICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL (1982)	IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL		CONTINUACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	
PARTICULARIDADES EN LOS CRÉDITOS PARA LA VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> - Injerencia de grupos sindicales en la asignación de los créditos para las viviendas a través de las promociones externas. - La vivienda adquirida por el trabajador debe ubicarse cerca a su fuente de empleo. 			<ul style="list-style-type: none"> - Se eliminan los subsidios, se fortalece la recuperación de los créditos. - Los trabajadores son los responsables de realizar de manera individual la asignación del crédito para la vivienda. - En 1997 el Fondo de Ahorro para la Vivienda se integra al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), dicha acción genera intereses en favor del trabajador y dicho Fondo puede ser ocupado como pago inicial del crédito solicitado. - Se permiten las aportaciones voluntarias para el Fondo de Ahorro para la Vivienda. - El monto del crédito otorgado se establece de acuerdo a la capacidad de pago del trabajador. - Los créditos se otorgan de manera inmediata, el trabajador elige libremente la ubicación de la vivienda. - Se crean nuevos esquemas de crédito (conyugal y cofinanciamiento). 		<ul style="list-style-type: none"> - En 2012 se estableció la opción de adquirir el crédito hipotecario en pesos a tasa nominal o en VSM, en ese mismo año se otorgó la posibilidad de adquirir un segundo crédito para la vivienda una vez liquidado el primero que fue asignado. - Se crean nuevos esquemas crediticios con la finalidad de incrementar la cobertura de financiamiento hacia distintos niveles salariales, los esquemas fueron: <ul style="list-style-type: none"> - Crédito Tradicional - Cofinavit ingresos adicionales - Cofinavit - Apoyo Infonavit - Subsidio Conavi - Hipoteca Verde - Vivienda económica - Vivienda progresiva 	
TASA DE INTERÉS	<ul style="list-style-type: none"> -4% anual sobre saldos insolutos (por cuota diaria) (1972). -4% anual más la indexación del crédito al salario mínimo (1987). 			<ul style="list-style-type: none"> -En 1992 la tasa de interés anual es del 4 al 8%, considerando el salario integrado del trabajador, cuidando que exista una tasa ponderada de la cartera crediticia del 6%. El monto en pesos de la deuda adquirida variaba ya que al cambiar el salario mínimo cambiaba el monto de adeudo al cual se le aplicaba una tasa de interés. -En el año de 1997 la tasa de interés anual se fija del 4 al 9%, considerando el salario integrado del trabajador. 		<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de interés anual del 4 al 10%, considerando el salario integrado del trabajador (2007). - Tasa de interés anual fija del 12% durante toda la vida del crédito en pesos (2012). 	
PLAZO DEL CRÉDITO	<ul style="list-style-type: none"> -Mínimo 15 años pudiéndose extender hasta máximo 20 años, se condona la deuda a los 20 años. -En 1987 se extienden los plazos a máximo 20 años y se condona la deuda posterior a dicho periodo, siempre y cuando exista un saldo insoluto a favor de trabajador y que éste haya realizado 240 pagos mensuales. 			<ul style="list-style-type: none"> -30 años sin condonación de deuda (1992). 		<ul style="list-style-type: none"> - 30 años sin condonación de deuda. 	
AMORTIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Descuento del 14% del salario mensual para ingresos de hasta 1.25 VSM, y 18% para ingresos mayores. -En 1987 el 19% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 20% para ingresos superiores. 			<ul style="list-style-type: none"> - Descuento del 20% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 25% para ingresos superiores. - Esquema de pagos fijos en VSM que se estipulan a priori y son proporcionales al monto del crédito otorgado. - La aportación patronal del 5% se incorporó a la amortización del crédito. 		<ul style="list-style-type: none"> - Depende del salario y de la edad, nunca es mayor al 30% del ingreso mensual. 	
CRÉDITOS OTORGADOS EN:	<ul style="list-style-type: none"> - Saldos insolutos (1972) - Veces el salario mínimo (1987) en atención a la política que facilite el funcionamiento del mercado inmobiliario establecida por la EMV-2000 y para recuperar la inversión del Infonavit. 			<ul style="list-style-type: none"> - Veces salario mínimo 		<ul style="list-style-type: none"> - Veces salario mínimo. - Pesos (2012). 	
RESERVAS TERRITORIALES	<ul style="list-style-type: none"> Adquisición de tierra suficiente para la vivienda cercana a los centros de trabajo. 			<ul style="list-style-type: none"> Se dejan de adquirir tierras para reservas territoriales y se realiza la venta de las reservas territoriales del Infonavit. 		<ul style="list-style-type: none"> - Se vendió el remanente de las reservas territoriales adquiridas por el Infonavit. - El Infonavit se involucró en fomentar esquemas de desarrollo en conjunto con las autoridades estatales, municipales y el sector privado, para generar competencia en el mercado en donde se realizaban convenios con inversionistas que tuvieran interés en aportar recursos para la adquisición, urbanización primaria y equipamiento básico de los terrenos propuestos por las autoridades estatales y municipales para el desarrollo de vivienda. 	
ESQUEMAS DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> - Promociones directas: Infonavit funge como promotor de vivienda, se vincula con todo el proceso desde la selección del terreno hasta el diseño y construcción. Dota a los conjuntos habitacionales de servicios e infraestructura, dicha inversión le provoca un mínimo de recuperación económica. - Promociones externas: Viviendas construidas por promotores obreros, empresariales o gubernamentales. El Infonavit solo supervisa el proceso de construcción. 			<ul style="list-style-type: none"> - Se eliminan las promociones directas en el año de 1992, la Línea I se transformó en un sistema de subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, en el cual podían participar las empresas privadas inscritas en el Registro de Constructores del Infonavit. - Las promociones externas toman mayor relevancia. 		<ul style="list-style-type: none"> - Dominio de las promociones externas. - En el año 2001 el 89% de los créditos otorgados pertenecían a la Línea II Créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros. 	
DISEÑO DEL CONJUNTO HABITACIONAL Y DE LA VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollado por despachos de arquitectura de renombre bajo la normativa del Infonavit. - Los conjuntos habitacionales debían contar con un desarrollo equilibrado entre las áreas libres y áreas construidas, y debía proporcionar los servicios y el equipamiento urbano necesario para el desarrollo de la vida de los habitantes. - Otorgar mayor jerarquía a la calle peatonal que a la vehicular. - La calle peatonal debía dar acceso a los servicios básicos de la comunidad. - Calles peatonales arboladas con acceso a las viviendas y a los servicios comunitarios. - Generar una mezcla social a través de la ubicación de las viviendas - La vivienda debía ser acorde a las necesidades sociales, costumbres de la familia y debía ser flexible en su uso. - Crear vivienda máxima, no mínima. - Flexibilidad en el uso de la vivienda y promover la modulación. - La vivienda debe contar como mínimo con dos dormitorios. - La altura mínima de todos los espacios de la vivienda era de 2.40 m. 			<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollado por empresas desarrolladoras de vivienda. - En programas de vivienda terminada la superficie mínima construida debía corresponder a la señalada en el reglamento de construcciones de la localidad donde se ubicaba. - Se debía considerar la flexibilidad y la progresividad de la vivienda. - Los materiales de la vivienda debían garantizar la vida útil de ésta por 30 años. - Los conjuntos habitacionales de gran tamaño se debían considerar las instalaciones necesarias, los servicios urbanos, infraestructura, espacios verdes, así como equipamiento comercial, social y recreativo; para el caso de los pequeños conjuntos se debía considerar la existencia del equipamiento en un radio de 5 km a la redonda del conjunto habitacional. - Se estableció que la vivienda terminada debía contar como mínimo con: una habitación con capacidad para estar, comer y cocinar; dos recámaras con área de guardado; un baño compuesto de regadera, lavabo e inodoro; área de guardado y un patio de servicio con la capacidad de albergar un lavadero, un calentador, una lavadora y el tendido de la ropa; para la vivienda progresiva se consideró que debían contar mínimo con una habitación para estar, comer y cocinar, una recámara con área de guardado. - Los acabados mínimos debían ser: cemento pulido en pisos, sellador en muros y plafones en techo del baño. 		<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollado por empresas desarrolladoras de vivienda. - Se asignan verificadores de obra para garantizar el cumplimiento de los mínimos en metros cuadrados, espacios y acabados establecidos en la normativa de Infonavit. - Para fomentar la vivienda sustentable se hace obligatorio en el diseño de la vivienda el uso de ecotecnologías que garantizaran el ahorro de agua, luz y gas. 	

PERIODO PRESIDENCIAL	LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ 1970-1976	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982	MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988	CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000	VICENTE FOX QUESADA 2000-2006	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2006-2012
POSTURA DEL ESTADO	ESTADO INTERVENTOR		FINALES DEL ESTADO INTERVENTOR E INICIOS DEL ESTADO FACILITADOR	ESTADO FACILITADOR		ESTADO IMPULSOR DEL BOOM INMOBILIARIO	
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS	FIN DEL MODELO ECONÓMICO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) INESTABILIDAD ECONÓMICA.		CRISIS ECONÓMICA E INICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL (1982)	IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL		CONTINUACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	
NORMATIVA	<ul style="list-style-type: none"> - El Instituto se encarga de normalizar a nivel nacional los componentes de las viviendas, promover bajos costos de construcción, materiales industrializados y modulación de la vivienda, para ello desarrolla una amplia normativa: - Catálogos de prototipos de vivienda - Manuales de normas técnicas del Infonavit - Reglamento y Manual para los residentes de las unidades habitacionales del Infonavit - Normas de diseño urbano Infonavit - Guía de especificaciones generales de vivienda Infonavit - Reglas para el uso de viviendas financiadas por el Infonavit - Normas de diseño bioclimático de vivienda Infonavit - Regionalización de materiales - Normas técnicas para la construcción en terreno propio - Reglas para el uso de viviendas financiadas por el Infonavit - Normas generales de supervisión - Normas Técnicas para la construcción en terreno propio - Normas del Infonavit para la programación de obra 			<ul style="list-style-type: none"> - Se reduce la cantidad de instrumentos enfocados en la normas para el diseño de la vivienda debido al cambio de postura del Infonavit; y se retoman criterios que se crearon en años anteriores para la generación de nuevos documentos. - La nueva normativa desarrollada se enfocó en establecer criterios para la evaluación técnica y revisión de avalúos de la vivienda producida en el mercado abierto. - Norma técnica de vivienda Infonavit - Criterios básicos de normatividad para proyecto ejecutivo - Reglas para el uso de viviendas financiadas por el Infonavit 		<p>Se crean normas para la verificación de vivienda nueva en donde se indican los espacios y metros cuadrados mínimos que debe contar la vivienda nueva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lineamientos de supervisión y verificación de vivienda Infonavit (2001) - Disposiciones y reglamentos de vivienda (2006). 	
METROS CUADRADOS MÍNIMOS DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - 54 m² para hasta cuatro integrantes (1974) - 58.5 m² para hasta seis integrantes (1974) - 63 m² para más de seis integrantes (1974) - 50 m² (1979) - 55 m² (1981) - 50 m² (1987) <p>NOTA: La reducción de los metros cuadrados de construcción corresponde al incremento en los costos de los materiales de construcción a raíz de la inflación provocada por las crisis económicas.</p>			<ul style="list-style-type: none"> - Se establece que para los metros cuadrados mínimos para la vivienda interés social debe considerarse lo indicado en la reglamentación local donde se ubica la vivienda. - Se definen 33m² para vivienda progresiva y 65 m² para la vivienda destinada a personas con discapacidad. 		<ul style="list-style-type: none"> - 42.2 m² (2005) - 48.8 m² (2010) 	
MANTENIMIENTO DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> - En 1982 se estableció el descuento del 1% del salario integrado del trabajador para la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, recursos que eran asignados a la representación vecinal a través del depósito mediante una institución bancaria, ésta era la encargada de la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales. Si con los recursos destinados no alcanzaba para el mantenimiento el comité vecinal debía solicitar una cuota adicional. 			<ul style="list-style-type: none"> - En 1997 se deroga el Descuento del 1% del salario integrado del trabajador para la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales. 		<ul style="list-style-type: none"> - El mantenimiento de los conjuntos habitacionales se deja en manos de los habitantes de éste, a quienes compete organizarse, establecer cuotas de mantenimiento y recolectarlas. 	
FUENTE:	<p>Elaboración propia, con base en las siguientes fuentes bibliográficas: <i>Plan Nacional de Desarrollo Urbano</i> (DOF,1978); <i>Programa Nacional de Vivienda</i> (DOF,1979); <i>Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988</i> (DOF, 1984); <i>Programa Nacional de Vivienda 1990-1994</i> (DOF, 1990); <i>Programa de Vivienda 1995-2000</i> (DOF, 1995); <i>Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006</i> (DOF,2002); <i>Programa Nacional de Vivienda 2008-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable</i> (DOF, 2008); <i>Schteingart, M. (1989) "Diez años de programas y políticas de vivienda en México" en Garza, G. (Comp.) (1989) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988" México, El Colegio de México; Puebla, C. (2002). Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en políticas de vivienda en México (1972-1994). México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano; Infonavit (1976). La ciudad en la ciudad. Unidad Habitacional el Rosario. Ed. Prisma Mexicana. México; Infonavit (1978). Guía de especificaciones generales de vivienda Infonavit. Infonavit, México; Infonavit (1976). El Rosario: Dónde vives y cómo vives. Infonavit, México.</i></p> <p>Año de elaboración 2022.</p>						

POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN MÉXICO EN EL PERIODO DE 1970 A 2012: LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PROMOVIDA POR EL INFONAVIT

PERIODO PRESIDENCIAL	LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ 1970-1976	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982	MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988	CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000	VICENTE FOX QUESADA 2000-2006	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2006-2012
POSTURA DEL ESTADO	ESTADO INTERVENTOR		FINALES DEL ESTADO INTERVENTOR E INICIOS DEL ESTADO FACILITADOR	ESTADO FACILITADOR		ESTADO IMPULSOR DEL BOOM INMOBILIARIO	
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS	FIN DEL MODELO ECONÓMICO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) INESTABILIDAD ECONÓMICA.		CRISIS ECONÓMICA E INICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL (1982)	IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL		CONTINUACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	
MANIFESTACIÓN ARQUITECTÓNICA EN LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	CONJUNTO HABITACIONAL EL ROSARIO (1974-1983)					CONJUNTO HABITACIONAL HÉROES DE TECÁMAC (2000-2012)	
UBICACIÓN	Límite de la Ciudad de México (Azcapotzalco) y el Estado de México (Tlalnepantla). En su año de construcción (1974) se ubicaba en la periferia del entonces Distrito Federal.					Zona sur del municipio del Tecámac, Estado de México. Periferia de la Ciudad de México.	
TERRENO	Uso de suelo agrícola adquirido por el Infonavit como reserva territorial para el desarrollo de conjuntos habitacionales de vivienda de interés social, posteriormente se cambió el uso de suelo a habitacional.					Uso agrícola adquirido por Grupo Sadasi como reserva territorial, posteriormente se cambió el uso de suelo a habitacional.	
M2 DE TERRENO	237.5 Hectáreas					973.70 hectáreas	
DESARROLLADOR DE VIVIENDA	Sector Público (Infonavit)					Sector privado (Grupos Sadasi)	
NÚMERO DE VIVIENDAS	17,500 viviendas					73,390 viviendas	
NÚMERO DE HABITANTES	Proyección de habitantes 1974: 122,500 Población actual (2020): 59,865 habitantes,					Población actual (2020): 196,998 habitantes	
POBLACIÓN OBJETIVO	Clase trabajadora del sector industrial con familias extensas de entre 8 a 10 miembros, adscritos al Infonavit con ingresos de 2 VSM.					Trabajadores asalariados con acceso al crédito hipotecario de los fondos de ahorro para la vivienda. La tipología de vivienda desarrollada abarca los ingresos menores y mayores a los 5 VSM.	
PLAN MAESTRO	"La Ciudad en la ciudad" que tenía como objetivo que El Rosario funcionara como ciudad independiente, dotada con equipamiento urbano, servicios y plazas de barrio, así como crear arquitectura a favor de la calle con un sistema peatonal interno y ciclista para permitir el tránsito dentro del conjunto, dejando el uso del automóvil para conectarse con el resto de la ciudad. La disposición de la tipología de vivienda se pensó para propiciar la mezcla social.					Proyecto Ciudades del Bicentenario. Ciudades competitivas con enfoque de desarrollo equitativo, incluyente y sustentables, para brindar mejores oportunidades a las familias mexiquenses; así mismo garantizar una inversión económica viable tanto para el sector público, privado y social. Las principales características del terreno donde se ubicaron dichas ciudades eran: su capacidad para recibir incrementos poblacionales significativos; alojar infraestructura y equipamientos estratégicos; y contar con vías de comunicación que permitieran su articulación regional, estatal y nacional.	
DISEÑO URBANO Y ARQUITECTÓNICO	Dirigido y supervisado por el Infonavit (sector público) quien delegó el diseño a despachos de renombre a cargo de los arquitectos: Ricardo Legorreta, Pedro Ramírez Vázquez, Juan Sordo Madaleno, Augusto H. Álvarez, Enrique del Moral; y en la parte del diseño de paisaje: Mario Schjetnan, Pedro Span y Luis Sánchez Renero.					A cargo de la inmobiliaria Grupo Sadasi (sector privado), quien acató las medidas mínimas de habitabilidad establecidas por el Infonavit.	
NORMATIVIDAD APLICADA	<p>Criterios urbanos: otorgar mayor jerarquía a la calle peatonal que a la vehicular, que la calle peatonal diera acceso a los servicios básicos de la comunidad, establecer avenidas vehiculares rápidas alejadas de las viviendas, las calles vehiculares secundarias debían tener acceso a las viviendas comunitarias, calles de penetración a la vivienda, y calles peatonales arboladas con acceso a las viviendas y a los servicios comunitarios.</p> <p>Criterios arquitectónicos: flexibilidad en el uso de la vivienda, que procurara la posibilidad de usos múltiples de un mismo espacio y de modificaciones físicas para adecuarla a usos diferentes a los inicialmente provistos; contemplar las previsiones necesarias para el crecimiento de la vivienda; modulación de la vivienda; y uso de elementos y componentes industrializados. Se establecieron criterios de habitabilidad indicados en el año de 1974, en donde se definió que los dormitorios debían contar con un lado fijo de 2.70 m como mínimo, se debían considerar por lo menos tres áreas para dormir separadas; para el diseño de la vivienda se estableció el módulo de diseño básico de 0.90 m, altura mínima de 2.40 m². recomendaciones de iluminación, ventilación y asoleamiento.</p>					<ul style="list-style-type: none"> - Los materiales de la vivienda debían garantizar la vida útil de ésta por 30 años. - Los conjuntos habitacionales de gran tamaño se debían considerar las instalaciones necesarias, los servicios urbanos, infraestructura, espacios verdes, así como equipamiento comercial, social y recreativo; para el caso de los pequeños conjuntos se debía considerar la existencia del equipamiento en un radio de 5 km a la redonda del conjunto habitacional. - Se estableció que la vivienda terminada debía contar como mínimo con: una habitación con capacidad para estar, comer y cocinar; dos recámaras con área de guardado; un baño compuesto de regadera, lavabo e inodoro; área de guardado y un patio de servicio con la capacidad de albergar un lavadero, un calentador, una lavadora y el tendido de la ropa; para la vivienda progresiva se consideró que debían contar mínimo con una habitación para estar, comer y cocinar, una recámara con área de guardado. - Los acabados mínimos debían ser: cemento pulido en pisos, sellador en muros y plafones en techo del baño. 	
CRITERIOS PROYECTADOS PARA EL CONJUNTO HABITACIONAL	<p>Imagen urbana: unidades iguales repetitivas para presentar una forma equilibrada, y no perder las ventajas de la economía de escala.</p> <p>Servicios: red de gas natural para eliminar los tanques de gas, sistema por bombeo de agua para eliminar los tanques de las azoteas, una red de luz subterránea para eliminar los postes y el cableado aéreo.</p> <p>Equipamiento urbano: un centro cívico urbano, dos subcentro urbanos, dos zonas de comercios medios, siete zonas de comercios de barrio, cinco centros sociales, cuatro lagos, nueve jardines de niños, trece escuelas primarias, tres secundarias, una escuela de bachilleres (Colegio de Ciencias y Humanidades), una central de laboratorios y talleres, una gasolinera, un panteón, un hospital regional del seguro social, un centro deportivo y un parque público</p>					<p>Equipamiento urbano: De acuerdo con la normativa del Infonavit, los desarrolladores de vivienda debían proveer del equipamiento urbano necesario para satisfacer las necesidades de los habitantes. En el caso del conjunto urbano Héroes de Tecámac se desconoce cual fue el equipamiento proyectado; sin embargo de acuerdo con datos de los primeros habitantes, mencionan que cuando llegaron al conjunto el equipamiento aún no se terminaba de construir o no estaba en funcionamiento, (principalmente escuelas y centros de abasto) lo que les dificultaba la vida.</p>	

PERIODO PRESIDENCIAL	LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ 1970-1976	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982	MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988	CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000	VICENTE FOX QUESADA 2000-2006	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2006-2012
POSTURA DEL ESTADO	ESTADO INTERVENTOR		FINALES DEL ESTADO INTERVENTOR E INICIOS DEL ESTADO FACILITADOR	ESTADO FACILITADOR		ESTADO IMPULSOR DEL BOOM INMOBILIARIO	
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS	FIN DEL MODELO ECONÓMICO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) INESTABILIDAD ECONÓMICA.		CRISIS ECONÓMICA E INICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL (1982)	IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL		CONTINUACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	
TIPOLOGÍA DE VIVIENDA	<p>Unifamiliar: superficie de construcción promedio de 79.28 m², los espacios que la integran son: de dos a cuatro recámaras, uno o dos baños, estancia-comedor, cocina y patio de servicio. Altura interior 2.40 m.</p> <p>Casa tienda: vivienda con espacio destinado al comercio en planta baja, y en las plantas superiores se desarrolla la vivienda con espacios como: estancia, comedor, cocina, baño completo, alcobas y recámaras. La superficie promedio es de 125 m²</p> <p>Dúplex: superficie promedio de construcción de 72 m², con espacios para estancia-comedor, cocina, patio de servicio, alcobas, recámaras y baño completo. Altura interior 2.40 m.</p> <p>Triplex: área promedio de construcción de 57.69 m². Los espacios que cuenta esta tipología son comedor, sala, cocineta, patio de servicio, baño completo, alcoba y recámaras. Altura interior 2.40 m.</p> <p>Multifamiliar: Desarrollados en cinco niveles, con un área promedio por departamento de 62.63 m². Los espacios que integran este tipo de vivienda son estancia-comedor, patio de servicio, baño completo, de una a dos alcobas y una a dos recámaras. Altura interior 2.40 m.</p>					<p>Unifamiliar pie de casa: Dirigida a la población con menores ingresos. Cuenta con 35 m² de construcción, proyectada para ser ampliada por sus propietarios. Los espacios que la integran son: estancia-comedor, cocineta, baño, una recámara y patio de servicio. Se desplanta en un lote de 3 metros de frente por 12.50 de largo.</p> <p>Unifamiliar nivel medio 62 m²: Viviendas de 62 m², desarrolladas en dos niveles, cuentan con: estancia-comedor, dos recámaras, una baño y medio, y patio de servicio, con un frente de de lote de 3 m y 12.40 m de largo.</p> <p>Unifamiliar nivel medio 92 m² : Viviendas de 92 m², desarrolladas en dos niveles, cuentan con: estancia-comedor, cocina, dos recámaras, un baño y medio, y patio de servicio; con un frente de lote de 4.5 m por 12.40 de fondo</p> <p>Unifamiliar nivel medio alto 100 m² : Viviendas de 100 m², se desarrolla en tres niveles, cuenta con: estancia-comedor, cocina, cuatro recámaras, dos baños y medio, y patio de servicio; su frente es de 4.5 m por 12.40 de fondo.</p> <p>Multifamiliar: Desarrollados en edificios de tres y cinco niveles. Los departamentos son de 55 m². Cuentan con sala-comedor, cocina, dos recámaras y patio de servicio.</p>	
MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN	Materiales de carácter industrial, principalmente concreto y tabique. Para los acabados se consideró pintura vinílica, pintura de esmalte, loseta vinílica, piso de cemento con acabado escobillado, tirol en techo, puertas de multipanel y de tambor.					Materiales de carácter industrial, orientados a facilitar la rápida construcción de vivienda, entre ellos: concreto armado, acabados interiores de yeso, azulejo, pintura y loseta vinílica	
SITUACIÓN ACTUAL ABRIL 2022	HABITABILIDAD ACTUAL (ABRIL 2022)					HABITABILIDAD ACTUAL (ABRIL 2022)	
UBICACIÓN	Se encuentra inmerso en la Ciudad de México a consecuencia de la expansión de la mancha urbana.					Periferia de la Ciudad de México.	
ACCESIBILIDAD, CONECTIVIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO.	<p>Se encuentra cercano a líneas de metro, metrobús y el Centro de Transferencia Modal (CETRAM), los cuales facilitan el traslado hacia los diversos puntos de la Ciudad de México y Estado de México.</p> <p>El costo del transporte diario, ida y vuelta, va desde los 10 pesos si se usa el metro, 12 pesos si se usa metrobús, si se usa otro tipo de transporte como camión o carro propio oscila entre 20 y 300 pesos diarios.</p> <p>El tiempo de traslado hacia los centros de trabajo y educativos varía dependiendo de la ubicación de éstos; sin embargo, el tiempo estimado va desde los 30 minutos hasta las dos horas.</p> <p>Los habitantes de El Rosario consideran un aspecto positivo la accesibilidad y conectividad del conjunto.</p>					<p>Difícil accesibilidad.</p> <p>Las principales vías de acceso son autopistas de cobro que conducen al paradero Indios Verdes ubicado al norte de la Ciudad de México, punto a partir del cual las personas pueden desplazarse hacia los centros de trabajo ubicados en la capital del país.</p> <p>El transporte público, autobuses, camionetas y el mexibús, al que tienen acceso los habitantes del conjunto, desembocan en el paradero Indios Verdes. El tiempo aproximado de traslado es entre 40 y 60 minutos. El costo de traslado diario, ida y vuelta, desde el conjunto hasta Indios Verdes oscila entre 18 y 38 pesos, a eso se le suma el gasto adicional del paradero hacia el lugar de trabajo. Además, es común el asalto al transporte público en las autopistas.</p> <p>Para quienes se trasladan en automóvil propio, el tiempo hacia Indios Verdes es de entre 30 a 60 minutos, dependiendo el flujo vehicular. El costo semanal aproximado en gasolina es de 1500 pesos, a eso se le debe sumar el costo por viaje de las cassetas que oscila entre 55 y 75 pesos.</p> <p>Para llegar a tiempo a los centros de trabajo ubicados en la Ciudad de México, los habitantes deben salir de sus casas desde las cinco o seis de la mañana, destinando entre dos y cuatro horas de traslado. De regreso a sus casas destinan el mismo tiempo, llegando únicamente a dormir a sus casas, lo que se traduce en cansancio físico y mental.</p>	
EQUIPAMIENTO URBANO	<p>Doce escuelas primarias, seis preescolares, tres secundarias, un hospital, un jardín de niños, una escuela de nivel medio superior, dos unidades deportivas, dos plazas y cinco iglesias.</p> <p>El equipamiento existente permite a las personas encontrar "al alcance de la mano" lo que necesitan para su vida diaria. Los habitantes destacan el equipamiento y la existencia de áreas verdes como aspectos que dan valor al conjunto habitacional.</p>					<ul style="list-style-type: none"> - Según en censo INEGI 2020 el equipamiento urbano existente es de 64 escuelas, entre ellas: 5 estancias infantiles, 18 preescolares, 24 primarias, 13 secundarias, 3 preparatorias y 1 universidad; 14 plazas, 12 instalaciones deportivas o recreativas, 3 instalaciones gubernamentales, 3 mercados, 2 templos y 2 centros de asistencia médica. - Del equipamiento existente se identificó que las unidades de salud no están en funcionamiento, lo que provoca que los habitantes deban trasladarse a la clínica más cercana, localizada a seis kilómetros en el municipio de Ecatepec. - Los habitantes refieren que actualmente las necesidades básicas si las cubre el equipamiento urbano existente, el único inconveniente es la inexistencia del equipamiento de salud. 	
PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN EL CONJUNTO URBANO	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio en la imagen urbana original debido a las modificaciones realizadas a las tipologías de vivienda por parte de los habitantes, así como la presencia de jaulas para guardar coches en los estacionamientos, y la presencia de rejas y protecciones en las viviendas para garantizar la seguridad. - Abandono, falta de mantenimiento y presencia de basura en las áreas verdes y comunes. - Apropiación y privatización de espacios comunes, particularmente áreas verdes. - Deseccación de los lagos artificiales a causa de la falta de mantenimiento. - Falta de iluminación en algunas zonas comunes. - Inseguridad y drogadicción dentro de algunos espacios comunes del conjunto. - Abastecimiento de agua. 					<ul style="list-style-type: none"> - Poca presencia de árboles y áreas verdes, lo que provoca que las banquetas y espacios públicos se encuentren expuestos a los rayos solares, haciendo que éstos últimos no sean frecuentados durante el día. - Las principales fuentes de empleo se encuentran alejadas del conjunto urbano. - Alumbrado público deficiente, lo que incentiva la inseguridad y delincuencia. - Existen calles cerradas por los propios habitantes para promover la seguridad. - Abandono y falta de mantenimiento de áreas verdes y espacios públicos. - Cambio en la imagen urbana debido a la ampliación de las viviendas. - Imagen urbana monótona en los primeros años del conjunto. 	
POBLACIÓN CENSO INEGI 2020	59,865 habitantes					196,998 habitantes	
VIVIENDA	Las viviendas han sido adaptadas por los habitantes para satisfacer sus necesidades de espacio; así mismo se han ocupado espacios de ésta para establecer negocios comerciales, hecho que resta metros cuadrados para el área habitable.					Las viviendas han sido ampliadas en vertical para satisfacer sus necesidades de espacio, así mismo han adaptado espacios de la vivienda como áreas de comercio, particularmente el área de estacionamiento.	

PERIODO PRESIDENCIAL	LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ 1970-1976	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982	MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988	CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000	VICENTE FOX QUESADA 2000-2006	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2006-2012
POSTURA DEL ESTADO	ESTADO INTERVENTOR		FINALES DEL ESTADO INTERVENTOR E INICIOS DEL ESTADO FACILITADOR	ESTADO FACILITADOR		ESTADO IMPULSOR DEL BOOM INMOBILIARIO	
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS	FIN DEL MODELO ECONÓMICO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) INESTABILIDAD ECONÓMICA.		CRISIS ECONÓMICA E INICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL (1982)	IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL		CONTINUACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	
PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN LA VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> - Los metros cuadrados son insuficientes por lo que las viviendas son ampliadas por sus habitantes tanto en el sentido vertical como en el horizontal. - Hacen falta espacios como: recámaras adicionales, un patio o área para tender ropa, áreas de guardado y cocinas con más metros cuadrados. - Los metros cuadrados de la vivienda propician problemas de hacinamiento, privacidad, y con el mobiliario. - Filtración de ruidos de los vecinos. 					<ul style="list-style-type: none"> - Frentes de casa muy estrechos. - Debido al tamaño de las viviendas existe problema con colocar muebles, ya que éstos son muy grandes respecto a los espacios que ofrece la vivienda. - Filtración de ruidos de los vecinos. - La falta de espacios, principalmente recámaras y áreas de guardado. - Se presenta hacinamiento sobre todo en las viviendas que cuentan con una recámara. - La calidad del agua que llega a las viviendas no es buena, cuenta con mucho salitre lo que propicia que no sea apta para filtrar y consumirla, así mismo el salitre provoca que las tuberías se oxiden y se tengan que cambiar constantemente (cada seis meses aproximadamente). - Vivienda deshabitada, de acuerdo con el Censo INEGI 2020, en el conjunto existían 8427 viviendas en dicha condición. 	
PLACER Y CONFORT DE LA VIVIENDA	Las vistas desde la vivienda hacia las áreas verdes, la incidencia de luz natural, la ventilación natural, y la temperatura al interior de la vivienda son aspectos considerados por los habitantes como aquellos que les brindan placer y confort al interior de sus viviendas.					Los habitantes manifestaron que las viviendas son muy calientes tanto en el día como en la noche. Reconocen que no les gusta el conjunto urbano, los únicos espacios públicos que son de su agrado es un parque lineal inaugurado a principios del 2022; y el centro comercial Macroplaza.	
SIGNIFICATIVIDAD	Para los habitantes de El Rosario que llevan habitándolo desde su fundación les resulta significativo el conjunto urbano, ya que ahí crecieron, formaron vínculos con los vecinos, y experimentaron diversas vivencias, además que conocieron la imagen urbano arquitectónica del conjunto habitacional en los años 70 y 80. Por el contrario, para las personas que no llevan mucho tiempo viviendo ahí, El Rosario solo es un lugar bien ubicado y barato donde vivir.					Los habitantes indicaron no sentirse arraigados al conjunto habitacional, ya que sus arraigos familiares se encuentran en otras zonas, particularmente en la Ciudad de México. Hubo quienes indicaron que no les gusa vivir en dicho conjunto, que adquirieron su vivienda ahí por ser accesible en cuanto a su posibilidad de compra o renta.	
FUENTE:	Elaboración propia, con base en las siguientes fuentes bibliográficas: <i>Plan Nacional de Desarrollo Urbano</i> (DOF,1978); <i>Programa Nacional de Vivienda</i> (DOF,1979); <i>Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988</i> (DOF, 1984); <i>Programa Nacional de Vivienda 1990-1994</i> (DOF, 1990); <i>Programa de Vivienda 1995-2000</i> (DOF, 1995); <i>Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006</i> (DOF,2002); <i>Programa Nacional de Vivienda 2008-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable</i> (DOF, 2008); <i>Schteingart, M. (1989) "Diez años de programas y políticas de vivienda en México" en Garza, G. (Comp.) (1989) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988" México, El Colegio de México; Puebla, C. (2002). Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en políticas de vivienda en México (1972-1994). México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano;Infonavit (1976). La ciudad en la ciudad. Unidad Habitacional el Rosario. Ed. Prisma Mexicana. México; Infonavit (1978). Guía de especificaciones generales de vivienda Infonavit. Infonavit, México; Infonavit (1976). El Rosario: Dónde vives y cómo vives. Infonavit, México. Año de elaboración 2022.</i>						