



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y
DOCTORADO EN URBANISMO

**PROVISIÓN DE SUELO URBANIZADO PARA POBRES:
EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA FEDERAL**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN URBANISMO

PRESENTA

ADRIANA SOLEDAD ESPINOSA FLORES

TUTOR PRINCIPAL: DR. IGNACIO KUNZ BOLAÑOS
FACULTAD DE ARQUITECTURA, UNAM

COTUTOR: DR. SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD, UAEMex

COTUTOR: DR. SILVERIO HERNÁNDEZ MORENO

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO, UAEMex

COMITÉ TUTOR: DRA. CLAUDIA FRISIA PUEBLA CADENA
FACULTAD DE ARQUITECTURA, UNAM

COMITÉ TUTOR: DR. VÍCTOR HUGO HOFMANN AGUIRRE
FACULTAD DE ARQUITECTURA, UNAM

CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO 2016



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROVISIÓN DE SUELO URBANIZADO PARA POBRES:
EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA FEDERAL**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN URBANISMO

PRESENTA
ADRIANA SOLEDAD ESPINOSA FLORES

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y
DOCTORADO EN URBANISMO

DIRECTOR DE TESIS
DR. IGNACIO KUNZ BOLAÑOS
UNAM

JUNIO 2016



DIRECTOR DE TESIS
DR. IGNACIO KUNZ BOLAÑOS
UNAM

COMITÉ TUTOR

DR. SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ
UAEMEex
DR. SILVERIO HERNÁNDEZ MORENO
UAEMex
DRA. CLAUDIA FRISIA PUEBLA CADENA
UNAM
DR. VÍCTOR HUGO HOFMANN AGUIRRE
UNAM

*A mi padre,
quien con su ejemplo me enseñó a disfrutar del trabajo
y ver en cada proyecto un pretexto para saborear la vida.*

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a aquellas personas que con su experiencia me apoyaron para concluir esta tesis.

A Ignacio Kunz por su paciencia y acompañamiento en este proyecto, por su rigurosidad que me hizo crecer.

A Sergio González quien siempre me apoyó con la mejor disposición, y me ofreció enlaces que nutrieron mi investigación.

A Silverio Hernández quien vio en mí potencial para la investigación.

Víctor Hofmann, por su entusiasmo, apertura y recomendaciones que me motivaron para ponerme nuevas metas.

Claudia Puebla, mi maestra, mi ejemplo de tenacidad y fortaleza, gracias por estar conmigo en esta aventura.

De igual manera a aquellos funcionarios que me guiaron y me facilitaron información para ver hoy terminado este proyecto.

Nora Núñez del Infonavit; Luis Ángel Oropeza Servín,
Mauricio Olivares Ramos y
Fernando Mireles Orduña de SEDESOL.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE ESTUDIO	11
METODOLOGÍA	12
CAPÍTULO 1	17
POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE SUELO PARA VIVIENDA EN MÉXICO	17
ECONOMÍA DEL SUELO	18
POLÍTICAS PÚBLICAS	21
POLÍTICAS DE SUELO PARA VIVIENDA EN MÉXICO	29
1.3.1. Políticas de vivienda	29
1.3.2. Problema del acceso al suelo para vivienda	39
1.3.3. Programas para acceso al suelo para vivienda	44
1.3.4. Soluciones sociales	48
CAPÍTULO 2	51
PROGRAMA HÁBITAT.	51
PROGRAMA HÁBITAT	52
2.1.1. Evolución del Programa	54

2.1.2. Características del Programa	55
Modalidad “Promoción del Desarrollo Urbano”	56
2.2.1. Forma de trabajo.....	56
2.2.2. Zonas beneficiadas	60
CAPÍTULO 3	65
ADQUISICIÓN DE SUELO PARA LA VIVIENDA SOCIAL	65
SUELO PARA LA VIVIENDA SOCIAL Y EL DESARROLLO URBANO	66
3.1.1. Lotes habilitados	66
“RANCHO SAN JOSÉ HUEREJÉ. ESTADO DE MÉXICO”	68
3.2.1. Efectos en “Rancho San José Huerejé”	71
3.2.1.2. Calidad	75
3.2.1.3. Precio	79
“NAHUÍ OLLÍN. ESTADO DE QUERÉTARO”	83
3.3.1. Efectos en “Nahuí Ollín”	84
3.3.1.2. Calidad	86
3.3.1.3. Precio	93
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	96
3.4.1. Comparativo de las condiciones de vida antes y después del Programa en “San José Huerejé”	97

3.4.2. Comparativo de las condiciones de vida antes
y después del Programa en “Nahuí Ollín” 100

CONCLUSIONES..... 105

FUENTE
BILIOGRÁFICA 113

ANEXOS..... 127

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México alcanzó los 112.3 millones de personas en 2010. A pesar de que en años anteriores este crecimiento se había venido desacelerando, hoy los nuevos datos del censo exponen un incremento de 4 millones más de lo esperado, lo cual revela un cambio importante en el comportamiento de la tasa de crecimiento.

Hay que considerar que con el crecimiento poblacional se presenta la necesidad de vivienda; en este sentido, CONAPO estima que la demanda de suelo para vivienda de 2004 a 2018 es de alrededor de 222 mil hectáreas, de las cuales 52.88 mil hectáreas se estarán demandando por la población que gana menos de 3 salarios mínimos mensuales (Ramírez, 2004: 16).

La situación de la demanda por crecimiento demográfico se complica cuando ponemos en contexto la condición económica del grueso de la población, la cual según INEGI en 2012 el 64.5% de la Población Económicamente Activa (PEA) ganaba en promedio tres salarios mínimos (INEGI, 2012), lo cual no representa una demanda efectiva por la incapacidad de pagar -ya no hablemos de una vivienda sino de- un terreno urbanizable.

Esta condición de pobreza los ha llevado a solucionar sus necesidades de vivienda de manera recurrente a través de la ocupación ilegal de terrenos, lo que les ha permitido contar con una habitación que de manera progresiva van adecuando a sus necesidades

a pesar de los altos costos (económicos, sociales y ambientales) que tienen que pagar por lo ineficaz del modo de producción.

Pero el problema del acceso a la vivienda no sólo se refiere al precio del inmueble, hay que considerar que no siempre se asientan en suelo apto a ser urbanizado y que se requiere de la introducción de infraestructura y servicios, entre otros, y que para obtenerlos generarán presión sobre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) para ver satisfechas sus necesidades de servicios y seguridad patrimonial, sin importar si se pone en jaque el ordenamiento urbano.

Por tal motivo el sector público (desde los años cuarenta) ha desarrollado políticas en materia de vivienda¹ que han tenido como meta incentivar la producción de casas-habitación a bajo costo para ofrecerlas con mejores condiciones de pago. Todo ello bajo la perspectiva del combate a la pobreza, entendida la pobreza según Anta Félez (1998: 52) “como la incapacidad de cubrir las aspiraciones y expectativas de una cultura con los consiguientes bienes correspondientes”².

Sin embargo, el bajo poder adquisitivo de esta población y la incapacidad del gobierno para generar la cantidad de vivienda terminada que se estaba demandando, orilló al sector gubernamental a regularizar las invasiones de asentamientos humanos en ejidos; y a los organismos de vivienda (hasta antes de la década de los 90's) a atacar el problema mediante programas de vivienda progresiva,

1 Ver capítulo de políticas públicas.

2 Se consideró este concepto debido a que la forma en cómo las instituciones públicas han definido a la pobreza a través del tiempo ha sido relativa, puesto que el concepto es una construcción social y por lo tanto cambiante, tanto en el tiempo, como a los ojos de quien la observa y de quien la vive.

mejoramiento habitacional y/o producción de lotes urbanos con servicios básicos (Scheuingart, 1991: 286). En décadas más recientes ante la insolvencia del gobierno para sostener estas acciones, modificó su estrategia generando acciones con alcances modestos, la producción de vivienda y de vivienda progresiva es prácticamente insignificante comparada con la demanda. La política de vivienda posterior a los 90's se basó en apoyar la incorporación del sector social y privado para generar una mayor oferta, sin embargo ésta no estaría dirigida hacia los sectores más vulnerables.

Estos apoyos a la iniciativa privada se reflejaron en la aprobación de la nueva Ley de Vivienda en 2006 y en las acciones directas de apoyo financiero a la vivienda. Si bien, los programas de vivienda que lleva a cabo el gobierno tienen alcances limitados todavía se cuenta con acciones alternativas como la incorporación al mercado inmobiliario de lotes con servicios básicos a un precio atractivo donde se obtiene una doble ganancia: por un lado, el Estado logra una legitimación social³, y por otro, se beneficia al sector privado (promotor y comprador).

En este sentido la banca reconoce que los distintos indicadores asociados a la construcción como: hacinamiento y rezago, relación entre necesidades de vivienda y vivienda vendida, y distribución de viviendas, entre otras, seguirán siendo los componentes con mayor impacto para la economía, por utilizar insumos provenientes de otras industrias que beneficia a 66 ramas de la actividad a nivel

3 Dado que el problema del acceso a la vivienda se expresa a través de formas de presión política, la respuesta gubernamental, a través de acciones de apoyo a la ciudadanía para obtener una vivienda conducen a la legitimación por parte de sus gobernados.

nacional (de acuerdo con INEGI), y aunque se realice de manera desacelerada (por la condición financiera del país), es posible reactivar la economía con el apoyo de este sector (BBVA, 2013: p. 6).

Así que, si se quiere una política más eficiente habrá que analizar los resultados de los programas que se han dado en esta materia. La presente investigación hará lo propio con el Programa Hábitat, llevado a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁴, el cual en su modalidad "Promoción del Desarrollo Urbano" se ocupó de realizar acciones para la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social, y acciones para apoyar la habilitación de lotes con servicios para el asentamiento de hogares en situación de pobreza patrimonial.

Por lo que es de interés analizar los esfuerzos realizados por el Programa Hábitat durante el periodo 2003 – 2008 cuando las reglas de operación del programa permiten la adquisición de suelo sin que necesariamente esté urbanizado, y evaluar de qué manera se benefició a la población para la cual fue dirigida, o si la especulación que realizan los promotores derivado de las características propias del suelo⁵, impidió que los esfuerzos realizados por el gobierno tuvieran los efectos esperados.

4 Con el cambio de administración federal la ejecución de este programa ahora lo lleva a cargo la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

5 El suelo y las mejoras que se realicen en él tienen características distintas al resto de las mercancías, porque éstas no se pueden trasladar de un sitio a otro, lo que las hace únicas; es una mercancía que todos requieren, y sus mejoras proporcionan la oportunidad de almacenar riquezas con la peculiaridad de que no requieren mantenimiento para continuar poseyendo su potencial de uso.

HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE ESTUDIO

Este trabajo de investigación parte de la siguiente hipótesis general: A pesar de que los mecanismos implementados por el gobierno federal para ofrecer suelo habilitado para vivienda, a través del Programa Hábitat, está diseñado para dar un mayor apoyo a las personas de escasos recursos económicos para que mejoren sus condiciones de vida con respecto a la localización y características físicas de su vivienda, éstas no han mejorado su situación.

De este planteamiento se desprenden las siguientes hipótesis secundarias o de trabajo:

I. A pesar que el Programa Hábitat pretende proporcionar una vivienda a personas en pobreza patrimonial, el programa no logra ofrecer una vivienda que ofrezca mejores condiciones que aquella en la que el beneficiado vivía previamente.

II. La localización de los fraccionamientos proporcionados por el Programa Hábitat, a pesar de estar dentro de los límites de crecimiento del área urbana, no se mejora en relación a su antigua vivienda, lo que implica para el beneficiario un mayor tiempo de traslado y aumento en el costo de transporte.

III. De esta manera el objetivo general a lograr por esta investigación es “Evaluar los resultados de los mecanismos de dotación de suelo urbano para vivienda dirigidos a personas que ganan hasta tres salarios mínimos

mensuales (s.m.m.), a través del programa federal Hábitat de SEDESOL”.

Como objetivos específicos son:

- Evaluar si con el apoyo de los programas gubernamentales de dotación de suelo urbano, se aumenta la calidad de vida de la población de escasos recursos.
- Comprobar si se mejora la localización de la vivienda para pobres cuando se pone en marcha programas gubernamentales de adquisición de suelo urbano.

Es pertinente aclarar que el alcance de la presente investigación es evaluar el programa federal hábitat en la acción de adquisición de suelo habilitado para vivienda, analizando:

- La habilitación de los lotes
- La accesibilidad de la localización de los fraccionamientos
- Características de la vivienda y de su espacio público
- Precio del inmueble y costo indirecto que genera el vivir en Huerejé y Nahuí Ollín.

La obra, por tanto, se divide en tres capítulos, en el primero se abordan los conceptos clave sobre políticas públicas y se exponen las políticas de suelo para vivienda que se han aplicado en México así como las condiciones que se dieron en el país para que se ofrecieran opciones de acceso al suelo para vivienda a los sectores sociales con menores recursos económicos.

El segundo capítulo presenta el marco referencial del programa Hábitat, las modificaciones que tuvo con respecto a las modalidades y ámbitos de ejecución y su forma

de trabajo para dotar de suelo urbano para vivienda a la población con pobreza patrimonial.

En el tercer capítulo se realiza una evaluación al programa de adquisición de suelo urbano para vivienda de “Hábitat” en los rubros de calidad del inmueble, localización del lote y precio del predio, para exponer si este programa federal ha mejorado las condiciones de vida de la población a la que se le asignó este apoyo, tomando en cuenta la percepción que los mismos usuarios tienen de este apoyo.

METODOLOGÍA

Para hacer la evaluación de los resultados obtenidos por el Programa Hábitat en la Modalidad “Promoción del Desarrollo Urbano” dirigidos a apoyar a los sectores populares mediante la dotación de suelo urbano para vivienda en México, durante el período 2003-2008 se realizaron las siguientes actividades:

SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO

El primer paso consistió en conocer las acciones de adquisición de suelo para vivienda en México a través del Programa Hábitat del 2003 al 2008⁶.

La intención fue contar con los mismos parámetros para cada una de las acciones, por lo que la primera opción fue obtenerlo de la Secretaría de Desarrollo Social en la Dirección

General de Desarrollo Urbano y Suelo, pero al no contar con información específica de cada caso se recurrió a solicitar la información faltante con diversos Organismos Ejecutores como Institutos de Vivienda, Fideicomisos Municipales y Ayuntamientos, entre otros⁷.

Criterios utilizados para la selección de los fraccionamientos

Suelo habilitado

Para poder seleccionar los casos de estudio que permitiera evaluar el Programa, se identificó primero las características generales de cada adquisición de suelo, debido a que la modalidad de “Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano” podía ser dirigido hacia tres escenarios posibles (lotes para vivienda, suelo habilitado con pie de casa y lotes con vivienda), se buscaron aquellos que contaran con características similares en su origen, pero que los resultados fueran distintos en la consolidación del fraccionamiento.

De las 133 acciones de adquisición de suelo realizados por el Programa Hábitat de 2003 a 2008 se excluyeron los lotes con vivienda terminada por estar dirigidos a personas que ganan más de tres salarios mínimos mensuales y los casos de lotes para vivienda, debido a que los casos que se identificaron, todavía estaban en manos de los organismos ejecutores como reserva territorial sin asignarles el uso habitacional.

⁶ En el 2003 se inicia el programa y se conserva en lo general las mismas reglas de operación hasta el 2008, motivo por el cual se eligió este periodo para su análisis.

⁷ Algunos de estos organismos no proporcionaron la información solicitada, a pesar de hacerlo por el Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI (ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), argumentando que no contaban con ella por cambio de personal o por no contar con archivos históricos.

Así la elección se concentró en los lotes habilitados que consistían en servicios básicos y una unidad de vivienda. De este universo se escogieron aquellas adquisiciones donde ya se hubieran adjudicado los lotes a los beneficiarios del Programa.

Tamaño del fraccionamiento

Para determinar el tamaño del fraccionamiento se consideró el número de Unidades de Vivienda (UV) que en total se construyeron, con la intención de identificar zonas habitacionales de similar tamaño.

Se consultó la información de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo de la Secretaría de Desarrollo Social y del Inventario Nacional de Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Localización de los desarrollos

Para la ubicación de los desarrollos se requirió contactar a los órganos ejecutores.

Se eligieron aquellas acciones que se adquirieron de manera concentrada y que se ubicaron en la periferia de las localidades a las que pertenecen, con la intención de contar con conjuntos habitacionales y no solo casos aislados de lotes habilitados.

Año de ejecución del recurso

El dato del año de ejecución en el que se ejerció la adquisición fue proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo. Se eligieron aquellos que iniciaron la habilitación de los lotes en el mismo año, priorizando los primeros años del programa, con la intención de contar con un periodo mayor para la adjudicación a los beneficiarios

del programa, y la consolidación del fraccionamiento.

Organismo ejecutor

Los organismos ejecutores del programa, de acuerdo a las reglas de operación podían ser los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como la SEDESOL, incluyendo sus órganos desconcentrados y sus entidades sectorizadas, por lo que para el periodo de estudio participaron Institutos de Vivienda, Ayuntamientos, Inmobiliarias Estatales y Consejos de Desarrollo.

Selección de fraccionamientos

Después de evaluar las 133 acciones de adquisición de suelo, considerando los criterios antes mencionados se eligieron dos casos de estudio: San José Huerejé que se ubica a tres kilómetros del centro de Ixtlahuaca y Nahuí Ollín localizado a 2.7 kilómetros del centro de Tequisquiapan, ambos confinados dentro del límite del área urbana, condición poco usual, pues la mayoría de los desarrollos habitacionales de interés social del país no se encuentran dentro del área urbana ya que los desarrolladores buscan un mejor precio del suelo sacrificando la distancia y la accesibilidad.

AÑO	ESTADO	MUNICIPIO	FRACCIONAMIENTO	LOTES	ORGANISMO EJECUTOR
2004	México	Ixtlahuaca	San José Huerejé	216	Ayuntamiento del Municipio de Ixtlahuaca
2004	Querétaro	Tequisquiapan	Nahuí Ollín	210	Ayuntamiento del Municipio de Tequisquiapan

IDENTIFICAR LOS EFECTOS PROVOCADOS POR EL PROGRAMA

Información documental

Para partir de un contexto general que sirviera de referencia a la evaluación de políticas, se consultaron una serie de autores que manejan los temas de políticas públicas, neo-institucionalismo y mercado de suelo, lo cual permitirá entender cómo y porqué se formulan políticas públicas y cómo el funcionamiento del mercado de suelo puede modificar sus expectativas.

Se revisaron también los lineamientos del Programa Hábitat, así como sus modalidades en 2003 cuando inicia el proyecto y las modificaciones que sufre en 2006 y 2008. Además de examinar las reglas de operación del programa y la información de las acciones en materia de adquisición de suelo realizadas bajo el programa.

Información de campo

La investigación documental sirvió como punto de partida para la tesis, el resto de la información la conforman las entrevistas a informantes clave como funcionarios públicos y representantes de colonos; así como las encuestas y las visitas de campo realizadas

en diferentes momentos en el desarrollo de los fraccionamientos.

Las entrevistas fueron a directivos de la Secretaría de Desarrollo Social y del Ayuntamiento de Ixtlahuaca, y a dirigentes de los conjuntos urbanos de San José Huerejé y Nahuí Ollín.

Para las encuestas se consiguió en INEGI la cartografía básica de Ixtlahuaca y Tequisquiapan, con información de calles, colonias y equipamientos urbanos básicos que permitieron no solamente ubicar los casos de estudio, sino plantear la estrategia para el levantamiento de los cuestionarios.

Se elaboró un solo tipo de cuestionario (dirigido al jefe o jefa de familia que vive en los fraccionamientos que se edificaron por el Programa Hábitat) para contar con información homogénea, comparable y operable entre las dos zonas habitacionales. El cuestionario está compuesto por preguntas abiertas y cerradas, estas últimas con opciones de respuestas predeterminadas y en los casos de opinión se contemplan en escala numérica. Se divide en tres secciones, la primera para conocer las características de la vivienda actual y su contexto, la segunda parte se aboca en conocer las características del lugar y vivienda que antes habitaba usando los mismos indicadores que se preguntaron para

la vivienda actual, y la tercera contiene preguntas para conocer su opinión respecto a si ha mejorado o no sus condiciones de vida.

De acuerdo a la información del Inventario de Viviendas de INEGI se identificó el número de familias por manzana y con este dato se determinó el número de entrevistas a realizar en cada manzana.

Para el caso de San José Huerejé INEGI reportó 56 familias, de las cuales se encuestaron a 32; y para Nahuí Ollín se registraba 192 familias y se encuestaron a 43. El levantamiento de las encuestas se aplicó en fin de semana (sábado y domingo) con la intención de entrevistar de preferencia a los jefes de familia (hombre o mujer), o en su defecto a personas mayores de edad que hubieran estado involucrados en la adquisición de la vivienda.

ESCALA DE MEDICIÓN DE LOS EFECTOS IDENTIFICADOS

Recordemos que Cardozo señala que en los programas sociales se pueden generar brechas o diferencias entre las acciones programadas y los resultados obtenidos, las cuales pueden ser de pertinencia, congruencia y/o implementación, por lo que para realizar la evaluación se requirió aplicar una escala de medición, dicha escala se conformó por la comparativa del antes y después de ser beneficiados por el Programa Hábitat y por los lineamientos específicos del mismo Programa, los cuales son:

- Ubicación de los predios
- Superficie total y superficie útil
- Congruencia con respecto al Plan Municipal de Desarrollo Urbano
- Factibilidad cuantitativa y cualitativa

para dotarlos de infraestructura

- Estimación del costo del suelo y construcción
- Situación legal en cuanto a la propiedad

Con estos lineamientos se podrá observar la existencia o no de brechas importantes entre las acciones programadas y los resultados obtenidos.

COMPARACIÓN DE LOS DOS CASOS DE ESTUDIO

Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación es lo que permitió mostrar las diferencias en el desarrollo y consolidación de “San José Huerejé” y “Nahuí Ollín”, e identificar las brechas que están disminuyendo la efectividad del programa.

GENERACIÓN DE PROPUESTAS

Una vez que se analizaron los casos de estudio se concluye la evaluación con la construcción de propuestas con la intención de mejorar las acciones que se ejecutan en el Programa Hábitat

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DE SUELO PARA VIVIENDA EN MÉXICO

1.1.

ECONOMÍA DEL SUELO

Economistas clásicos como Henry George ofrecen una interpretación de la teoría de la renta de suelo y dan una explicación de cómo la apropiación privada del suelo es el origen de la miseria que afecta a los sectores más desprotegidos de la población, por lo que para él hay un vínculo entre suelo y pobreza, ya que la necesidad creciente de suelo aumenta el poder de los dueños de apropiarse de las rentas que de otra manera podrían restituirse a la colectividad, por lo que propone el confisco absoluto de la renta del suelo (George, 1996).

Para Henry George el desarrollo no necesariamente genera riqueza, sino también pobreza, por lo que la igualdad de acceso al suelo sería la principal solución a la injusticia económica.

Expone que la sustitución a la propiedad privada por la propiedad común (expropiación) haría que la población se sintiera afectada en su patrimonio, lo que traería como consecuencia injusticia en el actuar y el reclamo de una indemnización justa.

Otros autores como John Stuart Mill propusieron que para que el Estado pudiera apoyar a la colectividad tendría que comprar reserva territorial, valorando el suelo a precios de ese momento más el incremento del mis-

mo en el futuro, (George, 1996: 371) lo cual viene a beneficiar al Estado, al evitar pagar una sobrevaloración del suelo.

La economía neoclásica sugiere que las instituciones son resultado del intercambio que ocurre en el mercado, es decir, los agentes, incluido el Estado seleccionan las instituciones de acuerdo con los criterios de eficiencia económica; en este sentido las instituciones se originan para desarrollar y mantener los mercados, y prevalecen las que son eficientes. Además, los individuos racionales interpretan los incentivos existentes en el mercado para alcanzar la maximización de beneficios sin considerar a las instituciones, en cambio el neo-institucionalismo económico supone que el objetivo de los individuos que actúan en contextos institucionales es “ganar el juego” maximizando sus beneficios individuales pero también los beneficios colectivos (Ayala, 1999: 56 y 65).

Otra opción que pudiera considerar parte de ambas propuestas es que el Estado no expropie, sino que compre la tierra (a precio actual sin considerar el precio del uso futuro) y se constituya como propietario absoluto de la misma, con lo cual puede realizar acciones en apoyo a los sectores de la población más necesitados. Pero, ¿cuál es el precio que se debe pagar?

De acuerdo con Morales (2004)⁸ la propiedad del suelo es por naturaleza contraria a los presupuestos requeridos para que se dé un mercado competitivo, ya que los privilegios de ubicación exclusiva le confieren al

8 Ponencia del Mtro. Carlos Morales Schechinger, invitando al debate para la innovación en los procesos del acceso al suelo en el “4º Seminario Internacional: Innovando los procesos de acceso al suelo urbano”, organizado por la UNAM y el LILP el 6 y 7 de julio de 2004.

suelo características de escasez, irreproducibilidad y aprovechamiento de externalidades⁹, sin la internalización de los costos¹⁰ correspondientes ni el pago de contrapartida a la sociedad que a través de sus impuestos permite el desarrollo de la zona al introducirse, por ejemplo, obras de urbanización.

De esta manera los factores que determinan la accesibilidad del suelo son varios, además de su precio. En este sentido Morales (2004) expone que las investigaciones en las últimas décadas resaltan la importancia del clientelismo político como otro factor que facilita o dificulta el acceso al suelo.

El clientelismo político en su definición más simplista denota el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos, pero es más complejo que esto. Se trata de dos agentes que generan una relación estratégica que les permite disminuir o superar vulnerabilidades para poder alcanzar sus fines. En el medio urbano el clientelismo entreteje lazos sociales donde se pretende sobrevivir generalmente en medios hostiles como la pobreza y marginación, obligando a parte de la sociedad a seguir pautas ajenas que lo llevan a la informalidad o reclutamiento para ser bases de apoyo a cambio de dádivas, como el tener apoyo para acceder a suelo urbano.

No obstante, no se puede eliminar la importancia de la dimensión económica, sobre todo la manera como se forma el precio del suelo, el cual sintetiza las condiciones de lo-

calización relativa de cada ciudad, y refleja la competencia por obtener las ventajas de una ubicación que se crea por la multiplicidad de acciones de los diferentes actores que intervienen o interactúan en la ciudad.

“También por ello el precio del suelo no proviene de un costo de producción sino que es un residuo que resulta de restar al precio de un inmueble construido, aquellos costos inherentes de la construcción misma, incluyendo la ganancia media del capital invertido en dicha construcción. Hecha la resta, el residuo es el precio máximo que la demanda estará dispuesta a pagar por ese terreno.

En virtud que la oferta de terrenos, con sus características únicas de localización, se encuentra en una proporción –generalmente– menor a la demanda, la oferta tendrá la capacidad de exigir el precio máximo que está dispuesto a ofrecer el demandante. El demandante tendrá que competir por ese terreno y ofrecerá hasta el tope de dicho residuo, de hecho, si hay demandantes con residuos diferentes, obtendrá el precio de aquel con el residuo más alto, por eso se habla de que el precio del suelo es el que corresponde al de mayor y mejor uso” (Morales, 2004: 5).

⁹ Las externalidades se producen cuando una empresa traslada ciertas actividades a localidades extranjeras para tomar ventaja de una legislación laboral flexible o materiales más baratos de producción, entre otros.

¹⁰ Se refiere al proceso de incorporar las preocupaciones sociales y medioambientales en los modelos económicos para que las empresas debidamente den cuenta de ellos.

¹¹ El componente “mayor uso” se refiere a aquel uso del suelo que puede pagar el precio más alto al competir contra otros usos por un terreno específico. El componente “mejor uso” se refiere a que el uso que ganó la competencia es el mejor para ese terreno. El componente de “mayor” es mensurable cuantitativamente a través del precio o renta pagada, la componente de “mejor” tiende a ser subjetiva y puede visualizarse de una manera individual donde “mejor” es visto a través del uso individual que ganó la competencia dentro de las reglas del mercado; también puede ver de una manera colectiva donde “mejor” es visto a través del resultado final de ubicación de todos los usos en el conjunto de la ciudad y su entorno. La segunda manera de ver el “mejor uso” lleva implícita la discusión entre aceptar que las ciudades se organicen en un ambiente de libre competencia mercantil del suelo, que asegure un “mejor individual” o a través del control público que asegure un “mejor colectivo”. La tensión entre la individual y la colectiva está en el centro de la discusión de si las ciudades deben estructurarse conforme al libre mercado o a través de un plan (Morales, 2004: 6).

Por lo que pensar en una buena localización para la construcción de un fraccionamiento habitacional para personas de bajos ingresos sin la intervención del Estado no podría darse, ya que en el libre mercado los demandantes estarían compitiendo por el terreno, así que los que están en mejores condiciones económicas serían los que podrían ofrecer hasta el tope del residuo, quedándose sin oportunidad de adquirir un lote con una buena localización.

Cuando se habla de la conformación del precio del suelo desde el punto de vista de la oferta y la demanda, Morales (2004) aclara que no se les debe ver como fuerzas abstractas; detrás de cada uso del suelo hay actores concretos de muy diversa naturaleza, como son en el caso de demanda: los auto-construtores de la vivienda, los que encargan la construcción a un tercero o los que demandan suelo indirectamente a través de inversionistas de la construcción o de agencias públicas de vivienda; y en el caso de la oferta: los propietarios del suelo que son o no usuarios del mismo, agricultores de la periferia urbana, habitantes de la zona habitacional, propietarios patrimonialistas o inversionistas que no utilizan directamente la tierra pero la arriendan o simplemente la retienen en espera de un “mayor y mejor uso”.

Bajo esta lógica el usuario final es quien paga la cuenta del precio del suelo y distrae una parte del valor de la sociedad para ser entregado al propietario del suelo, quien a cambio del precio cede el uso del suelo con los atributos de ubicación que la sociedad misma creó en torno a su terreno.

En síntesis, Morales argumenta que independientemente de que se reciba algún subsidio con la intención de disminuir el costo de

una vivienda, el precio final de ésta no se va a modificar, no así el precio residual del suelo que es el que absorbe la diferencia.

Bajo este postulado se sostiene que las políticas de subsidio a la urbanización, en realidad no generan una baja en el precio del inmueble, pero si un alza en el importe del suelo.

¿Pero por qué ocurre esto? De acuerdo con Lipietz (Schteingart, 1992: 44-45), cuando el promotor compra el terreno (ya sea a un particular o al mismo gobierno a un precio subsidiado) adelanta su capital de la misma manera que lo hace con los materiales de construcción, esperando obtener de ellos una sobreganancia, y si este suelo está ya urbanizado, genera una expectativa mayor en el aprovechamiento de la plusvalía, por lo que el subsidio en lugar de apoyar realmente al comprador, es un beneficio que se adjudica el promotor.

Situación similar sucede si el subsidio se aplica a la vivienda, ya que el residuo aumenta, lo que indica que el monto del suelo se incrementa, por lo que el subsidio, en lugar de generar una baja en el precio del inmueble, provoca un aumento en el costo del suelo.

Para Carlos Morales, “...lo que es un privilegio no es la propiedad en sí misma sino la propiedad de la localización única de cada terreno. En tanto que es un privilegio, su aprovechamiento individual no debe ser protegido por el Estado, a menos que este Estado se funde en la protección de privilegios exclusivos otorgados para el beneficio de pocos a costa del conjunto de la sociedad, en cuyo caso el problema no radica en la naturaleza del suelo sino en la concepción de Estado que una sociedad concreta adopte” (Morales, 2004: 7).

Pero ¿acaso no es obligación del Estado procurar el beneficio de la colectividad? ¿Acaso no se plantea sexenio tras sexenio mejorar la calidad de vida de sus gobernados? ¿No son los grupos más vulnerables a los que el Estado tiene que atender?

De acuerdo con los autores antes mencionados los subsidios otorgados a las constructoras no generan mejores condiciones de acceso a la compra de inmuebles para las personas de menores recursos económicos, por lo que habría de considerarse la aplicación o no de los subsidios; la venta de suelo a los desarrolladores a un precio preferencial; o un cambio en la ejecución de éstos, con un control que permita beneficiar a la población objetivo, para revertir el hecho de que la localización sea un privilegio inaccesible para la población de menos recursos. Lo cual implica un cambio de política pública, pero ¿qué es una política pública? ¿Por qué se generan?

Estos cuestionamientos se expondrán en el siguiente apartado con la intención de complementar el marco de referencia.

1.2.

POLÍTICAS PÚBLICAS

El Estado es una institución que formaliza las reglas jurídicas y administrativas de los ámbitos que pretende controlar, con la intención de poder enfrentar problemas públicos, para lo cual se formulan políticas públicas que representan la realización concreta de decisiones en su voluntad de modificar com-

portamientos (Roth, 2006: 19), es decir, ante los problemas que enfrenta el gobierno, sea éste federal, estatal o municipal, el Estado se ha visto en la necesidad de diseñar programas de acción que incluyen instrumentos o mecanismos con el fin de que a través de modificaciones institucionales se cuente con una previsión de los resultados a alcanzar (Lahera, 2004: 13-16).

A estos lineamientos y criterios de acción que se toman como guías para dirigir las acciones del Estado se le llama política pública.

Muller y Surel consideran que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (en Roth, 2006: 26).

Una política pública incluirá orientaciones, instrumentos, definiciones institucionales y la previsión de sus resultados y podrán ser desarrolladas por los sectores público y privado, con la intención de funcionar como un marco o estructura procesal que deje claro las intenciones u objetivos de la agenda pública (Lahera, 2004: 16-18).

¿Pero qué es lo público?, de acuerdo con Parsons “Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”, para los economistas políticos la división entre los intereses públicos y privados la desarrolla las fuerzas del mercado, la maximización del interés individual promovería el interés público (2007: 37-38).

ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas se pueden formular bajo diferentes enfoques teóricos, de acuerdo con Roth (2006) existen tres grandes posturas: las teorías centradas en la sociedad, las teorías centradas en el Estado y las mixtas o intermedias.

Las teorías centradas en la sociedad consideran al Estado como una variable dependiente de la sociedad, son las relaciones de fuerzas entre individuos y grupos que determina la elección de las políticas desarrolladas por la institución pública. Esta teoría “minimiza la capacidad y el impacto que las instituciones públicas, sus agentes y los valores pueden tener sobre las elecciones hechas en materia de políticas públicas” (Roth, 2006: 30), como el pensamiento neo-liberal y racionalista.

Para el pensamiento neo-liberal el libre funcionamiento de elección del individuo es capaz de fomentar tanto los intereses de los individuos como el bien público. En este caso el Estado tendría la función de crear las condiciones que contribuyeran a garantizar el interés público, por lo que se considera que el gobierno tendría un mejor desempeño mientras menos participación realice. Actualización que en las últimas décadas los diferentes gobiernos de México han venido adoptando ante las limitaciones económicas en las que se encuentran (Roth, 2006:31).

Así que se ha comulgado con la idea que el interés público tiene más posibilidades de ser satisfecho cuando el Estado facilita los intereses de la libertad económica y de mercado en lugar de restringirlos. La intervención pública sería deseable en la medida en que se asegurara un marco legal pero sin interferir

en el equilibrio natural de los intereses personales (Parsons, 2007: 38).

Las teorías centradas en el Estado privilegian un enfoque en el cual el Estado tiende a ser independiente de la sociedad, debido a que funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios, por lo que se minimiza la influencia de los cambios y de los actores del entorno social, económico y político para explicar las elecciones de políticas públicas, como son las teorías marxistas, neo-marxistas y estructuralistas.

El enfoque marxista expone que es función del Estado proveer de los servicios o garantías sociales a sus habitantes. Marx desde una concepción idealista (humanista) introduce un concepto del Estado como aparato “dominante”, pero también mantiene una teoría descriptiva de él, que reconoce un mecanismo de funcionamiento como aparato de Estado que le permite establecer formas de conservación y toma del poder (Ozollo, 2005: 42-44).

Las teorías mixtas rechazan el racionalismo economicista o social que predomina en las teorías centradas en la sociedad, pero también se niega a ver a la sociedad sometida a un Estado. En este tercer grupo, comenta Roth (2006), se ubican posturas como el neo-corporativismo, neo-institucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción, entre otras.

Estos enfoques intentan tomar en consideración tanto factores internos como externos en su aplicación de su actuar en las políticas públicas. Estas teorías buscan dejar a un lado las relaciones causales unívocas para entender a la sociedad como un tejido de relaciones más complejas.

Roth (2006) argumenta que el neo-institucionalismo parte del postulado que no es el individuo quien tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino son las instituciones las que hay que cambiar, para facilitarles a los individuos la obtención de sus intereses con mayor efectividad, por lo que centra su atención en el papel del Estado con respecto a los arreglos convenidos que fijan los costos de transacción entre intereses e instituciones, los cuales pueden eficientarse mediante la innovación institucional o cambios en el diseño de las políticas públicas.

El enfoque neo-institucional pretende superar el institucionalismo tradicional, centrado en el estudio de los entes político-administrativo a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas (Roth, 2006: 37).

En palabras de Douglas North, el neo-institucionalismo es un programa de investigación interdisciplinario que trata con las relaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Parte de la economía neo-clásica (como Marx y Weber) y se enriquece con el estudio del derecho, la ciencia política, sociología, antropología e historia para analizar el papel de las instituciones.

Pero, ¿qué son las instituciones?, ¿cuál es su papel?, de acuerdo con Schotter las instituciones tienen el papel de resolver problemas de la vida social; Boudon expone que son restricciones que ayudan a evitar el lado negativo de las acciones económicas y políticas, presentes en cualquier acción colectiva; y Elster menciona que las instituciones tienen la capacidad para potenciar a los agentes para trabajar colectivamente y producir be-

neficios sociales (en Ayala, 1999: 63).

Así que podemos entender que las instituciones son el conjunto de reglas sociales que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos u organizaciones¹² con el objetivo de resolver problemas sociales, disminuir riesgos y aumentar la seguridad en los procesos económicos.

Existen diferentes tipos de instituciones como las formales, informales, sociales y estatales; en el caso de las instituciones formales se cuenta con reglas escritas en leyes, reglamentos y constituciones creadas para aclarar problemas específicos de coordinación económica, social y política, por lo que su aplicación y cumplimiento es obligatorio y están referidas al ámbito del dominio público.

Las instituciones informales cuentan con reglas no escritas que quedan registradas en los usos y costumbres (código de conducta), por lo que son auto-cumplidas y sus sanciones quedan en el ámbito de la moral.

Por su origen las instituciones pueden ser sociales, en ellas la sociedad voluntariamente establece convenciones que son observadas por los individuos. Las sanciones resultantes de su incumplimiento son informales pues dependen de la responsabilidad de cada persona.

Las instituciones Estatales tienen su origen en la iniciativa de un “tercer partido”, son impuestas a los individuos o a la sociedad

12 Instancias en las que los individuos se organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos en el mercado, de acuerdo con las reglas de las instituciones existentes.

y su cumplimiento lo observa el Estado, sus sanciones están formadas por la ley y su aplicación y vigilancia la ejerce el poder público (Ayala, 1999: 66-68).

El neo-institucionalismo asume al igual que el modelo neoclásico que la producción involucra no sólo la transformación física de insumos y la producción de bienes, también involucra la transferencia de los derechos de propiedad entre los dueños de los recursos en el intercambio de mercancías, lo que implica costos de transacción. Pero a diferencia de la economía neoclásica, el neo-institucionalismo enfoca los problemas de asignación de recursos como un proceso de ajuste complejo y de negociaciones entre individuos, organizaciones y Estado. Se asume que no sólo los precios son los que rigen el mercado, pues se reconoce que existen otros factores (como las restricciones institucionales, los costos de transacción y los esquemas de cooperación) que inhiben o alientan las transacciones entre los actores económicos; además supone que los costos de transacción influyen decisivamente en los costos de transformación y se incrementan dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas o no existe una autoridad que las haga cumplir.

CAMBIO INSTITUCIONAL

La profundidad del cambio estructural y el nuevo contexto económico y político internacional han puesto de manifiesto la necesidad de la reforma institucional como respuesta a las exigencias de la globalización. Ayala (1999) argumenta que la experiencia histórica muestra que en el largo plazo el cambio institucional es lento, en contraste con el cambio de la estructura económica que es más rápido, lo que conduce a un desfase entre el desarrollo económico y

las instituciones que lo rodean, por lo que el retraso relativo de las instituciones puede constituirse en un obstáculo para el desarrollo económico, ya que limita y condiciona los alcances de sus políticas frente a las políticas de otros países; y las condiciones de gobernabilidad son más dependientes de lo que ocurra en otros Estados.

La globalización en sus distintas dimensiones (económica, social, política, educativo-cultural, ecológica y ética) ha contribuido en el funcionamiento de los distintos mercados e instituciones, quienes se enfrentan a problemáticas como la pobreza, falta de vivienda digna y empleo, y la privatización de una parte de la red de servicios sociales, entre otros. La pérdida paulatina del área de actuación de las instituciones frente a la privatización de servicios, puede acrecentar la brecha de la desigualdad social, por lo que hay que reconsiderar el papel de las instituciones en las políticas de ajuste y de cambio estructural, teniendo especial cuidado cuando se trate de procesos de privatización y desregulación en temas de bienestar social.

Las fuentes posibles del cambio institucional de acuerdo con Ayala (1999: 356) son:

- El propio agotamiento de las instituciones,
- La innovación tecnológica,
- Los cambios en la dotación de recursos, y
- El cambio demográfico

Por lo que se tiene que re-definir nuevos derechos, reducir los costos de transacción, atenuar los problemas de información (oportunismo) y realizar una reestructuración organizacional (reingeniería). Hay que recordar

que las Instituciones pueden emitir incentivos a través de políticas públicas (por ejemplo) que logren modificar la conducta tanto de los individuos como de las organizaciones y con ello recuperar su campo de acción en beneficio de la población más desprotegida.

Esta re-definición de las instituciones también debe contemplar ciertas restricciones, y esos límites donde ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos los definen las propias instituciones. Las restricciones fijan los derechos, las atribuciones, prohibiciones y sanciones establecidos en la ley, ya que sin ellos los costos de transacción se elevarían, además su existencia permite que los diversos contratos y operaciones de intercambio se cumplan, lo que reduce los costos de vigilancia.

Olson (1992) por su parte expone que la presencia de instituciones ineficientes no permite alcanzar buenos resultados, por lo que para mejorar el desempeño de las instituciones se debe apuntar hacia la calidad de las políticas públicas, pues éstas son el factor decisivo en el crecimiento económico.

El mercado por sí solo no garantiza la eficiencia, se requiere instituciones y redes de seguridad social y económica, así como de políticas de regulación que aliente la competencia en los mercados e incluso su formación. Según North, si la nueva estructura de incentivos, acompañada por restricciones del comportamiento, régimen de derechos de propiedad y sistemas de gobernación particulares, conduce a una reducción de costos de transacción y aumenta la oportunidad de los individuos para acceder al mercado, se incrementará la actividad productiva y la sociedad seguirá una vía eficiente de adaptación institucional (North, 2012: 139-146).

Así que, una vía para hacer más eficiente el desempeño de las instituciones es mejorar la calidad de las políticas públicas, estas políticas deben alentar la competencia y formación de mercados para incrementar la actividad productiva y con ello el bienestar de la sociedad, pero para mejorar una política habrá que evaluarla, conocer su eficiencia y eficacia, pues constituyen productos de los procesos de tomas de posición del Estado frente a determinada problemática, sus acciones y omisiones provocan consecuencias positivas o negativas a la sociedad, sean éstos planeados o no.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

La evaluación intenta determinar el valor de un esfuerzo realizado en este caso por el gobierno en la dimensión de bienestar, estudiando el cambio social generado por el Estado a través de programas y políticas públicas.

Solarte (2004) expone que existen dos tendencias que definen la evaluación, la primera es de carácter instrumental, donde se recaba información, se procesa y determina los resultados de la intervención, con el fin de tomar decisiones en el ámbito gubernamental; y la segunda que se plantea como algo inherente al proceso de construcción social que sirve para percibir los problemas sociales y construir colectivamente propuestas para mejorar las condiciones sociales.

Entonces, si los problemas sociales fueran afectados negativamente por los programas que se diseñaron para darles solución, habría que evaluar e identificar en qué punto del proceso se generó una brecha relevante entre las acciones programadas y los resultados obtenidos para enfrentar los problemas y aprovechar las fortalezas del programa, pero

¿cómo definimos la evaluación?, Max Weber la define como “la apreciación práctica de un fenómeno sobre el cual nuestra actividad puede ejercer una influencia al adoptar respecto del mismo una actitud de aprobación o desaprobación” (en Cardozo, 2006: 43), considerando esta definición así como la de Solarte, definiremos la evaluación como una investigación interdisciplinaria aplicada para conocer, explicar y valorar una realidad, con la intención de aportar elementos para una mejor toma de decisiones en las intervenciones del gobierno.

Pero, ¿cómo evaluar una política? Primero hay que entender que toda política pública es un proceso conformado por etapas: definición del problema, formulación de políticas, implementación y evaluación, donde confluyen actores gubernamentales y no gubernamentales, por lo que la construcción de la agenda de políticas es un sumario complejo a través del cual se atienden problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública (Cabrero, 2003: 17).

Segundo, hay que considerar que las políticas públicas se formulan bajo pensamientos teóricos que imperan en el periodo gubernamental en el que se gestan, por lo que el análisis de las políticas podrán realizarse a partir de las teorías que permitan explicar, observar y sopesar los diferentes elementos que inciden en la construcción y desarrollo de una política pública sin prejuicios sobre su origen puesto que el “Estado no es una institución homogénea, pues puede aparecer fuerte en algunos periodos, débil en otros, fuerte en algunos sectores y débil en otros” (Roth, 2006: 32).

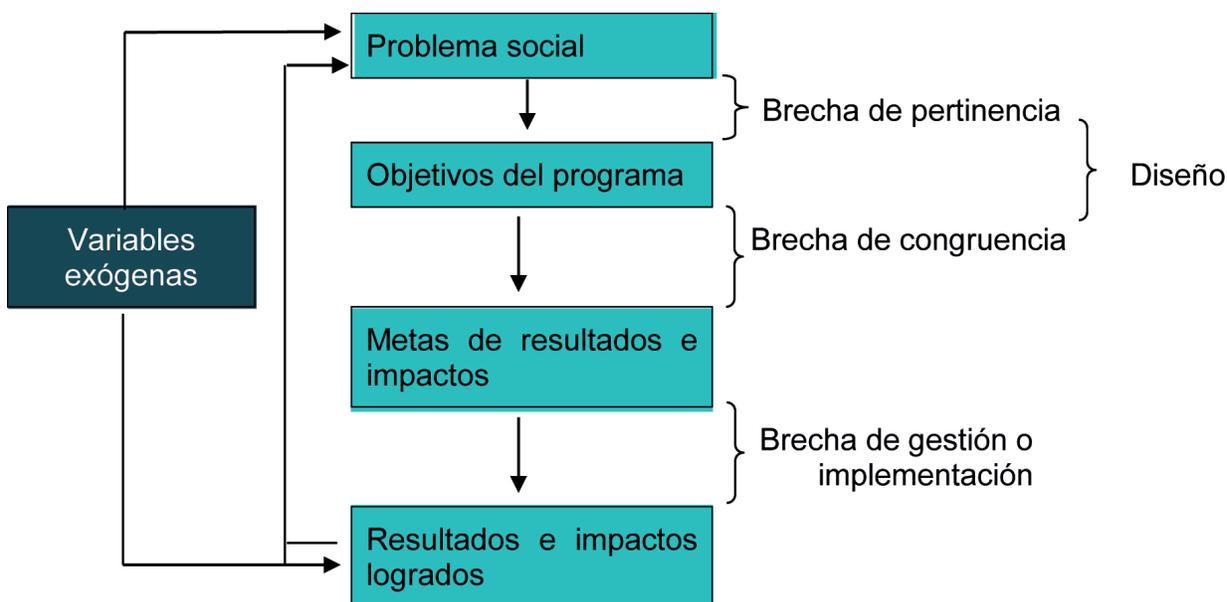
La evaluación de políticas públicas es útil tanto para quien concibe y gestiona la política como para la opinión pública. Para los primeros la evaluación “se convierte en una poderosa herramienta para la toma de decisiones relacionadas con el ajuste y perfeccionamiento de la política en curso y su planificación futura, así como un mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad y el Estado”; para los segundos, la evaluación “es una vía de conocimiento sobre los resultados de las intervenciones del gobierno que le permite ejercer su derecho de petición de cuentas como elector y ciudadano e incidir en las decisiones del Estado” (Solarte, 2004: 20).

Este derecho al conocimiento para evaluar los resultados de una política secundaria, si es que se le puede llamar así a la desdibujada política de suelo para vivienda en México, es la razón de este estudio y para abordarlo se consideró la propuesta por Cardozo (2006) quien argumenta que cualquier problema social es afectado por múltiples causas contextuales y por el o los programas que se hayan diseñado para tratar de solucionarlo.

Para ampliar su explicación presenta el diagrama de la siguiente página.

Diagrama 1

JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN



Fuente: Cardozo, 2006:45

En los programas diseñados para solucionar la problemática social en cualquiera de los puntos del proceso donde se encuentre se van a generar brechas o diferencias importantes entre las acciones programadas y los resultados obtenidos. De acuerdo con Cardozo se pueden generar al menos tres brechas, las cuales son: de pertinencia del programa y sus objetivos con las necesidades insatisfechas; de congruencia entre dichos objetivos en relación a las políticas, programas y estrategias que se definieron para lograr los objetivos; y de gestión o implementación del programa en aspectos como la estructura, los procesos y la cultura organizacional de los involucrados.

Además de estas alteraciones ocasionadas por este factor se debe considerar la incidencia de variables exógenas tanto en el

problema inicial como en el programa. Y son estas variables, tanto exógenas como endógenas, las que explican que un programa no logre sus objetivos en la forma esperada, por lo que para identificarlas se requiere de la evaluación del programa.

Cardoso expone que la evaluación de programas puede realizarse bajo tres modelos de análisis:

- Evaluación de todo el proceso
- Evaluación de un elemento del proceso
- Medición de impactos

Evaluar todo el proceso implica hacerlo desde el diseño e implementación del programa en sus diferentes componentes como insumos, procesos de transformación, resultados e impactos.

En el modelo de evaluación de un elemento del proceso, el impacto no se mide rigurosamente, pero se identifican las brechas que, dentro de la lógica del programa, se suponen deben estar disminuyendo la efectividad del mismo, y se procede a su corrección.

Y el de medición de impactos, que implica comenzar con esta etapa y si los impactos no son satisfactorios, retroceder a analizar las brechas previas, para encontrar las causas del fracaso y diseñar las correcciones.

Tomando en consideración esta propuesta, la presente investigación se basará en el modelo de evaluación de “medición de impactos”, dónde se valorarán los resultados del proceso del Programa, cuando se ha hecho entrega de las acciones y los beneficiados han consolidado su vivienda.

LAS POLÍTICAS EN MÉXICO Y SU PENSAMIENTO TEÓRICO

En México observamos estos cambios de pensamientos teóricos plasmados en las políticas que nos han regido en nuestra historia. Como ejemplo tenemos que a mediados del siglo XX la política estaba “marcada por la amplia intervención del Estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado.” Fue también este mismo gobierno quien a finales de siglo procedió a corregir y moderar su exceso de gasto, regulación y control político, en gran parte por la presión social (Aguilar, 2007: 15).

En los años sesenta se desarrollaron múltiples programas sociales a cargo de diversas organizaciones gubernamentales debido a una política paternalista, en los años setenta

se gestaron las condiciones para una economía nacional relativamente cerrada y con un fuerte intervencionismo del gobierno federal, donde el centralismo y presidencialismo exacerbados hicieron de la inversión pública y los subsidios los instrumentos fundamentales de la política nacional (Ferreira, 2004: 38).

En los ochenta este modelo entra en crisis, así que la tendencia fue hacia el adelgazamiento del Estado (para enfrentar la crisis de la deuda) y hacia las ideas neoliberales, introduciéndose reformas de ajuste estructural que implicó el desmantelamiento del intervencionismo estatal, aplicación de políticas de descentralización y de privatización de empresas públicas.

A principios de los noventa el gobierno mexicano adopta el modelo neoliberal que impulsan los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que plantaban un nuevo modelo con estrategias facilitadoras (Kunz, 2010: 154).

Para la primera década del año 2000 el Estado continúa con una política con visión neoliberal, donde se promueve la participación de la iniciativa privada en proyectos sociales. En este periodo se presenta una política dirigida a “promover intervenciones selectivas y temporales del gobierno para impulsar la democratización de la economía y acciones que fomenten el desarrollo sin paternalismo” (Presidencia de la República, 2001: 126).

En la puesta en práctica de este nuevo entorno de liberación económica y globalización se da una creciente conciencia política respecto a los efectos excluyentes de este modelo económico por parte de orga-

nizaciones sociales y grupos de intelectuales que exponen el fracaso del nuevo modelo¹³, lo que nos lleva a una revisión de la política social basada en acciones compensatorias de atención a grupos marginados.

Se cuestiona la pertinencia de seguir con políticas neoliberales, pues se reconoce que el mercado no está resolviendo con eficacia los problemas de equidad y bienestar de la población, puesto que las políticas macroeconómicas no son suficientes para alcanzar un crecimiento económico y sostenido, por lo que Ayala (1999) expone que cada vez más académicos están convencidos de que se requiere de instituciones nuevas y más eficientes, a lo que se le ha denominado “neo-institucionalismo”.

1.3.

POLÍTICAS DE SUELO PARA VIVIENDA EN MÉXICO

1.3.1. POLÍTICAS DE VIVIENDA

Las opciones para obtener suelo urbano para los sectores más desprotegidos parecen tener como condicionante las relaciones clientelares que se articulan desde prácticamente la constitución del Estado Mexicano

posrevolucionario con los procesos de apropiación de la tierra, así como el cambio de uso del suelo por políticas federales (Meyer, 1997). De tal forma, que estas opciones se encontraban limitadas tanto por el clientelismo, como por el centralismo político, debido a que no se podía realizar ninguna acción que no estuviera aprobada a nivel federal, gracias al “...excesivo centralismo de las decisiones gubernamentales” (García del Castillo, 1999: 82).

DEL ARRENDAMIENTO A LA PROPIEDAD PRIVADA

Las políticas de suelo urbanizado para vivienda para personas de escasos recursos económicos tienen sus antecedentes en las políticas habitacionales hacia los sectores populares, que se llevaron a cabo en los años cuarenta, tras la magnitud del fenómeno de la urbanización.

En 1942, México, siguiendo el ejemplo de otros países tomó medidas para proteger a las clases trabajadoras y el 24 de julio de ese año se decretó que “no podrán ser aumentadas las rentas por ocupación de inmuebles mientras rija la suspensión de garantías individuales”, por consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, pero al concluir la guerra el gobierno del presidente Alemán, optó por prorrogar la congelación de rentas.

Esta decisión generó, a decir de García Colorado, Deterioro de una serie de edificios de incalculable valor artístico e histórico en el corazón de la ciudad de México, desperdicio del suelo urbano respecto a su valor y el de la infraestructura existente e imposibilidad de recaudar mayores impuestos en las zonas de rentas congeladas (en Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993).

¹³ Como ejemplo se puede mencionar a Penélope Pacheco López, Profesora del Departamento de Economía de la Universidad de Kent, Reino Unido.

Ante la escasez de viviendas adecuadas para el desarrollo de la familia mexicana, se empezaron a dar las primeras acciones dirigidas hacia el apoyo a la construcción de vivienda en renta (González, 2003: 193-195). El gobierno centró su atención en atender a parte de su burocracia, por lo que se gestaron las primeras instituciones encargadas de construir vivienda social en alquiler. La construcción de vivienda se concentró principalmente en la Ciudad de México, dando paso al nacimiento del sector constructor nacional, quien reconoció la importancia de su relación con el Estado como su principal cliente, por lo que se organizó en asociaciones gremiales que le facilitaron la negociación (García, 2010: 38).

A fines de la década de 1940 y en la década de 1950 la Dirección de Pensiones Civiles y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) comenzaron a intervenir en el sector de la vivienda a través de la construcción de grandes bloques habitacionales (Esquivel y Durán, 2006: 25-26), como el Conjunto Urbano Presidente Alemán (Multifamiliar Alemán en 1947 que albergó 1,008 viviendas) y la Unidad Vecinal 1 IMSS (1952) ambas en la ciudad de México, que se asignaron bajo el régimen de arrendamiento.

En 1954 bajo el gobierno de Adolfo Ruíz Cortinez (1952-1958) se constituyó dentro del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Fondo de Habitaciones Populares (FHP), el cual se enfocó principalmente hacia los sectores de menores recursos económicos, como la Unidad Habitacional de Tlatelolco, ofertada bajo el régimen de alquiler.

Para la década de los sesenta el gobierno federal de Adolfo López Mateos (1958-1964)

realiza su primera acción gubernamental en materia habitacional de gran envergadura, al crear el Programa Financiero de Vivienda (PFV) en 1963, con el objetivo de impulsar a los programas de vivienda del Estado, canalizando los “recursos ociosos”¹⁴ de la banca privada hacia la producción de vivienda de “interés social” para venta, lo cual se requirió: forzar a las entidades bancarias a través de una imposición legal con el 30% del monto de sus pasivos generados en cuentas de ahorro para financiar las actividades prioritarias del Estado (entre ellas la vivienda); y obtener préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID); además del uso de recursos propios del Estado (Puebla, 2002: 38-39).

Para la operación de este programa habitacional se crearon el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga). Los subsidios otorgados consistían en ofrecer tasas de interés menores a las comerciales con un plazo de amortización de hasta 15 años y un crédito hasta del 80% del precio de la vivienda (Catalán, 1993: 30).

Hacia finales de los años sesenta se modifica el tipo de vivienda que construyó el Estado, basándose primero en el modelo europeo de grandes unidades multifamiliares y más tarde en modelos estadounidenses (Kunz, 2003: 194).

A partir de la década de los setenta, a decir de Lorenzo Meyer (1997) la economía en México experimentó una reducción en el

¹⁴ Se entiende por recursos ociosos a los trabajadores desempleados y al capital no utilizado.

poder adquisitivo de los trabajadores por el fracaso del modelo llamado “desarrollo estabilizador”¹⁵. En las ciudades esta crisis se manifiesta con un urbanismo anárquico principalmente en la periferia de las grandes ciudades, construyéndose zonas habitacionales de manera irregular en ejidos y áreas comunales, como alternativa de los grupos sociales más vulnerables para obtener suelo para vivienda.

La práctica de “invasión de ejidos para asentamientos urbanos irregulares” se hizo popular, por lo que se crea el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales, coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, como una manera de dar solución correctiva al problema de falta de suelo, accesible para las personas de menores ingresos.

En el periodo de gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se gestó una política de mayor intervencionismo en la economía. En el rubro de vivienda se fortaleció el desarrollo de grandes programas habitacionales, como los fondos solidarios para la vivienda para los trabajadores asalariados y la constitución de un sistema institucional de vivienda dirigidos a tres sectores importantes de la población: los sectores medios a través de las acciones de organismos institucionales de fomento a la vivienda y de la banca; la población con menores recursos atendidos por institutos gubernamentales; y el sector de

los trabajadores asalariados que hacían uso de los fondos para vivienda a través de institutos para los trabajadores (Puebla, 2002: 41 y 47).

A partir de esta época la producción de vivienda por organismos públicos se realiza mediante modelos y reglas tendientes a la reducción de costos que incluyen tanto la superficie de este tipo de vivienda como el de sus acabados (Kunz, 2003: 194).

También la planeación urbana y regional recibe mayor atención en esta década formulándose la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976, y en 1978 en el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se elabora el primer Programa Nacional de Vivienda (PNV), el cual expone como una de las líneas generales de acción la “creación de reservas territoriales” y se incluyen nuevos programas en apoyo a la autoconstrucción como los de vivienda progresiva, pie de casa y lotes con servicios (Cámara de Senadores, 1987: 357).

Estas acciones de apoyo a la autoconstrucción de vivienda fue la alternativa de los programas sociales tras la crisis económica que se gestaba en 1977 y que se complicó por la deficiente actuación en el área económica del Presidente José López Portillo que conduce al país a una estrepitosa caída del peso en 1982. Ante este panorama el siguiente Presidente de la República Mexicana Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) cimenta la economía nacional en el apoyo al sector de la construcción, y deja desprotegidos a los demandantes de vivienda de menores recursos. Se diseña un esquema de refinanciamiento para evitar la descapitalización de los activos hipotecarios y reducir el subsidio financiero, lo que provoca que sólo los sectores que

15 Modelo económico utilizado en México entre 1952 y 1970 que pretendió mantener la economía sin inflación, sin déficit en la balanza de pago, ni devaluación en el peso. Sin embargo en los primeros años de la década de 1970 México empezó a vivir un proceso inflacionario, la producción industrial llegó a su límite con la política de sustitución de importaciones, el Estado rompió el equilibrio fiscal con aumentos en el gasto y el estancamiento de los ingresos, lo que provocó la crisis de 1976, con una inflación del 18%.

ganaban más de 6.5 veces el salario mínimo pudieran estar en condiciones de acceder al programa gubernamental (Connolli, s/a: 28-31).

La exclusión de los sectores más desprotegidos a los programas de gobierno para obtener suelo urbano propició que se dieran las relaciones clientelares que se articulan desde prácticamente la constitución del Estado Mexicano posrevolucionario con los procesos de apropiación de la tierra (Meyer, 1997).

En los años ochenta imperó la inestabilidad económica con la caída drástica de los precios del petróleo y las altas tasas de inflación, la cual llegó a sobrepasar la tasa de 100% anual, esta crisis económica motivó que el gobierno recurriera nuevamente al crédito externo y adoptara las políticas macroeconómicas propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, reduciendo el gasto público y social excepto en el área inmobiliaria, ya que la política de vivienda se constituyó como la “política social por excelencia” del gobierno de Miguel de la Madrid (Catalán, 1993: 57-58).

Para ello se llevaron a cabo reformas institucionales y legislativas en el sector habitacional como: la creación de la Subsecretaría de Vivienda (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE); la reforma al Artículo 4º Constitucional especificando que todo mexicano tiene derecho a una vivienda; la promulgación de la Ley Federal de Vivienda y la creación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda anunciaba un aumento en la producción y en el volumen de las inversio-

nes, ya que era visto como una de las estrategias para lograr la reactivación económica del país. Para ello se plantearon las siguientes metas: reorientación de los sistemas de financiamiento; constitución de reservas territoriales mediante la oferta de tierra pública para fraccionamientos populares; la producción y distribución de materiales de construcción para la población de menores ingresos; y la descentralización de las acciones de vivienda de los organismos.

Para poder sostener este ritmo de producción habitacional, los fondos tuvieron que reducir la superficie construida de las viviendas y la calidad de los materiales empleados. En 1985 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) establece como superficie máxima de las viviendas 55 m² y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los trabajadores del Estado (Fovissste) 45 m² (Puebla, 2002: 49).

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) por su parte se consolida en este sexenio (1982-1988) como el organismo de vivienda más importante por el número de acciones realizadas para apoyar a la población más pobre del país.

Esta institución desarrolló programas de vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento y en menor medida vivienda terminada y adoptó una nueva modalidad de gestión habitacional trabajando con las organizaciones sociales (CIDAC, s/a: 63-69). Acciones que fueron posibles, más que por las aportaciones del gobierno federal, por el apoyo financiero del Banco Mundial con los créditos otorgados a este organismo así como aquellas aportaciones hechas por los organismos no gubernamentales (ONG).

En resumen, las metas más importantes en este sexenio (1982-1988) fueron: el fortalecimiento de la SEDUE como ente coordinador de los organismos de vivienda y los programas habitacionales estatales y municipales; la eliminación gradual de los subsidios en el financiamiento de la vivienda; la apertura de línea de crédito para la compra de suelo; la constitución y ampliación de reservas territoriales; y la intensificación de los programas de regularización; entre otros.

HACIA LAS POLÍTICAS FACILITADORAS

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) las políticas económicas estuvieron encaminadas hacia un reajuste monetario, la inflación que en 1988 era del 51.7% bajó para 1993 al 8%, lo cual fue posible por una regulación estricta del salario (lo que trajo por consecuencia una depreciación de éste sin precedentes), el saneamiento de las finanzas públicas (reduciendo el gasto público entre otras acciones), la desincorporación y privatización de las empresas públicas y paraestatales (como la banca) y la aceleración de las acciones encaminadas a la apertura comercial (firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en 1993) (Puebla, 2002: 65).

Se crea un esquema que centralizó todos los programas sociales de gobierno y la mecánica de coordinación entre los tres niveles, el “Programa Nacional de Solidaridad”, para lo cual en 1992 se hace una fusión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en “la Secretaría de Desarrollo Social” (Sedesol), lo que permitió ubicar en una sola dependencia la responsabilidad institucional de las políticas y programas gubernamentales (Ontiveros, 2005).

Ante la crisis económica y política imperante, en 1989 el gobierno de Salinas de Gortari diseñó un instrumento de política social para la población que vivía en extrema pobreza, de esta manera se pone en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que vino a ofrecerle legitimidad a la figura presidencial al plantarse una política de apoyo a los habitantes en suelos irregulares, para mejorar su condición jurídica.

Con ello al ofrecer un título de propiedad se genera una acción correctiva al crecimiento irregular, y se manda un mensaje erróneo ya que se está premiando el crecimiento desordenado con lo que se reproducen acciones de tinte asistencialista con fines partidistas.

Con respecto a las acciones de apoyo a la vivienda, se lleva a cabo el Programa Nacional de Vivienda en Solidaridad la cual incorpora al sector social y privado para complementar la actividad habitacional del Estado.

Este programa se destaca por lograr la participación ciudadana en la construcción de las obras a realizar, de esta manera se reduce el costo de las acciones sin necesidad de subsidios, con lo que se siguen los lineamientos del Banco Mundial para la puesta en práctica de una política facilitadora, donde el Estado no resuelva los problemas de la comunidad sino que apoye a los interesados a conseguir las obras o acciones que requieren.

Dentro del Subprograma de Servicios de Desarrollo Urbano, Pronasol incluyó las acciones de vivienda en solidaridad, que contemplaba a la vivienda progresiva¹⁶ y vivienda

¹⁶ Consiste en apoyos otorgados para pie de casa que son módulos básicos con una superficie mínima de 20m², que incluye cocina y baño.

digna¹⁷, pero estas acciones no representaron una intervención tan importante como lo fueron las acciones de dotación de infraestructura y mejoramiento de las condiciones físicas de los asentamientos populares que representaron el 29% del gasto total realizado en el sexenio a diferencia del de vivienda que fue del 2.4% (Puebla, 2002: 74).

Como seguimiento a esta política el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y el Programa Nacional de Solidaridad proponen la constitución de reservas territoriales patrimoniales de manera coordinada con los tres niveles de gobierno, articulándola con la dotación de servicios básicos.

Las indemnizaciones en expropiaciones ejidales se pueden realizar en efectivo, con suelo urbanizable o con participación en las utilidades de los proyectos inmobiliarios (Oñiveros, 2005).

En 1991 se hizo del conocimiento público la reforma del artículo 27 Constitucional y la expedición de la nueva Ley Agraria, donde se asumía que privatizarían el ejido para darles la libertad a los ejidatarios de disponer libremente de su terreno y liberar las fuerzas productivas del campo, que dio como resultado la incorporación en una mayor cantidad de terrenos ejidales al área urbana.

En 1993 se presentan varios sucesos trascendentes en la elaboración de nuevas políticas habitacionales, los cuales son: la Ley General de Asentamientos Humanos en 1993, donde se otorga a los municipios atribuciones para elaborar, aprobar y administrar planes y

programas de desarrollo urbano y vivienda; regularizar la tenencia de la tierra; y adquirir y administrar las reservas territoriales; la reforma a la Ley General de Desarrollo Urbano, donde se otorga atribución a la federación para prever las necesidades nacionales de reservas, así como la capacidad de promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano (Kunz, 2010: 156); y el “Programa 100 ciudades” operando a través de cinco líneas de acción, una de ellas fue la de suelo urbano y reservas territoriales, que de acuerdo al Colegio de Jurisprudencia Urbanística (CNJUR) pretendía apoyar en la distribución de la población para aminorar el crecimiento de las metrópolis (CNJUR, 2007: 4-5).

La estrategia que se pretendió en este sexenio (1988-1994) fue imprimir mayor eficacia a los programas del sector público y ampliar su cobertura a los grupos de menores recursos, promoviendo la participación de la sociedad en la producción de vivienda. Sin embargo para 1994 estas condiciones comenzaron a deteriorarse, culminando con el llamado “error de diciembre” que desembocó en una crisis económica mayor a la de los años ochenta.

La situación económica desfavorable en México al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) afectó las acciones dirigidas a la política social y por consecuencia las políticas tanto de suelo urbano como de vivienda para personas de escasos recursos.

En este sexenio (1994-2000) se da una reducción progresiva de subsidios y se desarrollan programas focalizados para la superación de ciertos indicadores de la pobreza a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997. A dife-

17 Apoyos financieros para reparar, reforzar o sustituir los materiales en piso, muro y techo, o bien construir un cuarto que complemente a la vivienda.

rencia del programa del sexenio anterior que se había enfocado a la organización de las comunidades, PROGRESA se dirige a familias especialmente de las comunidades rurales en extrema pobreza.

Las crisis económicas y las presiones de organismos internacionales como el Banco Mundial lograron que se modificara la política de intervencionismo estatal que se llevaba a cabo hasta antes de los años ochenta, para dar paso a estrategias facilitadoras, con la indagación de nuevas alternativas, buscando para el caso de la vivienda ofrecer mejores opciones para satisfacer esta demanda.

Uno de los elementos al que se ha acudido para lograr ofrecer vivienda a un precio menor, es la reducción de los costos de producción, "...el peso mayor que los promotores tienen en la gestión de los programas de vivienda financiados por los fondos y fideicomisos públicos de vivienda, ha llevado a la política habitacional a centrar la estrategia de reducción de los costos en la simplificación administrativa" (Coulomb, 1998: 291).

Sin embargo, esta simplificación que en ocasiones se presenta como una innovación en la estrategia para abaratar los costos de producción de la vivienda tiene un alcance limitado, de acuerdo con Coulomb (1998) se requiere más que la reducción de la tramitación, la reducción del costo del hábitat a través de los siguientes mecanismos:

- Acciones de urbanización y de vivienda progresiva.
- Procesos productivos en donde el segundo factor central del abaratamiento de costos sea la intervención del solicitante y futuro usuario de la acción habitacional.

Pero la acción gubernamental para satisfacer la demanda de suelo en México para personas de escasos recursos ha estado enfocada fundamentalmente en dos líneas:

- La oferta legal de suelo (no necesariamente urbanizado), a partir de la constitución de reservas territoriales, y
- La regularización de la tenencia de la tierra como acción correctiva.

De estas dos la actividad del gobierno federal y de los gobiernos locales se ha inclinado marcadamente en la segunda línea para afrontar la cuestión del precarismo urbano y dar respuesta a los demandantes¹⁸. Pero,

"...independientemente de los beneficios que haya traído consigo la política de regularización de la tenencia de la tierra, tales como brindar seguridad sobre la tenencia, también ha generado problemas que no deben pasarse por alto. La regularización de la tenencia de la tierra premia las acciones ilegales y con ello genera una cultura ciudadana que perpetúa la irregularidad. Otro de sus efectos es, de manera contradictoria, la aceleración de las ventas ilegales de suelo. Además la regularización se ha utilizado de manera consistente por autoridades de todos los niveles de gobierno para establecer relaciones clientelares con la población de escasos recursos. La regularización masiva incrementa el precio del suelo para la población adquirente. Finalmente tiene el efecto de incrementar sustancialmente el precio final del suelo para la población adquirente

18 De acuerdo con la ponencia de Eduardo Barrios López, Investigación de mercados aplicada al mercado de vivienda en México, expuesta en el "Seminario Internacional: Mercados del suelo urbano" realizado por la UNAM-PUEC- Lincoln Institute- Coordinación de Humanidades en la ciudad de México los días 13 y 14 de junio de 2001, 71% de la demanda de vivienda se concentra en las principales ciudades del país. Del total de la demanda satisfecha, 31.2% es por vivienda de interés social y 63.2% es por vivienda progresiva.

de suelo en el mercado informal, quien en su mayoría ya había pagado por él” (Jiménez, 2001: 3).

Para el siguiente periodo gubernamental (2000-2006) la regularización del ejido no se consideró como la mejor alternativa en el sexenio de Vicente Fox Quezada. Este periodo se caracteriza por trabajar con una visión de gobierno neoliberal, donde el Estado hace frente a la problemática de dotación de vivienda, reforzando el papel de “promotor” a diferencia de sexenios anteriores donde fungió como constructor o subsidiario.

En el sexenio de Vicente Fox se reconoce la falta de una oferta suficiente y adecuada de suelo para vivienda, por lo que se plantea la necesidad de generar oferta de suelo apto, promover la construcción de vivienda y dejar de alentar la expansión del área urbana en terrenos de tenencia irregular. Por lo que se plantea en el Programa Nacional de Desarrollo y Ordenación del Territorio 2001-2006, que:

“Se transformará el papel de la administración pública federal para subrayar su función promotora del desarrollo y garantizar la atención a los grupos sociales más necesitados. Además de promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales, municipales y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir el sector vivienda en un motor del desarrollo, así como instrumentar lineamientos en acuerdo con las autoridades de los estados y municipios y con organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada”.

Con el objetivo de alcanzar un ritmo anual de edificación de 750 mil viviendas, el Estado trabaja como un facilitador de la inversión privada en el rubro de vivienda terminada, sin fortalecer opciones alternas como el de reservas territoriales, o suelo urbanizado, con lo que limita la inclusión de los sectores con menos recursos.

Como si estableciendo estrategias facilitadoras fuera suficiente para que de manera automática el mercado produjera viviendas a precio accesible para los sectores de población que la demandan. Olvidando (como argumenta North) que las instituciones deben normar y generar reglas formales e informales que, reduzcan los costos de transacción, para hacer posibles los intercambios en el mercado (Eslava, 2011: 10).

La Ley Nacional de Vivienda publicada por el Diario Oficial de la Federación en 2006 (Congreso de los E. U. Mexicanos, 2006: 32), es otro ejemplo, pues de acuerdo con la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (Canadevi) establece una política nacional que tiene como uno de sus lineamientos “Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, principalmente para quienes se encuentran en condiciones de pobreza y marginación. [Y la incorporación de] estrategias que fomenten la concurrencia del financiamiento público, social y privado” (Canadevi, 2005: 9). Con lo que se da un especial impulso al financiamiento de la edificación de “vivienda básica”¹⁹ habilitada con servicios urbanos.

Sin embargo, no se observa una coordinación relevante con otros niveles de gobierno,

¹⁹ Unidad de 35 m² con 3 habitaciones, con opción a crecimiento progresivo, en lotes de 90 m².

por lo que se requiere que el gobierno federal encuentre una resonancia en los gobiernos locales, y que ellos cuenten con reservas territoriales con lotes habilitados y de uso habitacional, en condiciones accesibles a la población de menores ingresos que incluya el apoyo con los permisos de construcción.

En el siguiente sexenio (Felipe Calderón 2006-2012) se reafirma la línea neoliberal y fomenta la construcción de nuevos fraccionamientos habitacionales en las periferias de las ciudades mexicanas, lo cual amplió el área urbana y generó bloques de viviendas aisladas.

Las estrategias que se han desarrollado han sido puestas en marcha a través de varios programas donde la SEDESOL ha llevado la batuta en el apoyo a la satisfacción a la demanda de suelo.

Además ha trabajado en la identificación de suelo para el desarrollo urbano en las principales ciudades del país seleccionándose 121 ciudades del Sistema Urbano Nacional mayores a 50 mil habitantes, para obtener datos referentes a superficie disponible para usos urbanos, su magnitud y caracterización intra y periurbanas (para áreas de crecimiento).

El incremento de construcción de viviendas no se hizo esperar y pasó de 5.3 millones de viviendas de 1990 a 2000, a 7.1 millones de viviendas de 2000 a 2010 (según el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. CIDAC), justificándose este incremento de la producción de vivienda con estudios que identificaran la magnitud de la demanda y sus características.

Se partió del hecho que la demanda de vivienda está compuesta por la formación de

nuevos hogares, rezago habitacional²⁰, movilidad habitacional²¹ y curas²² (CIDAC y SHF, 2010).

El número de créditos para vivienda otorgados por las principales entidades financieras en este sexenio (2006-2012) superó en un 93% a los que se adjudicaron (de 2001 a 2006) en el periodo gubernamental de Vicente Fox a pesar de la caída de la economía a nivel internacional en el 2009.

De acuerdo con el Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. (CIDOC) en el 2008 se otorgó un incremento importante del número de créditos para vivienda con respecto a los años anteriores, en 2009 se da un año difícil, cuando la economía global se contrajo en 0.7%²³ (CIDOC y SHF, 2010: ix), en 2010 se logra un proceso de recuperación, que si bien no a la misma tasa de crecimiento a la que se venía trabajando, si mostró mejoría (ver gráfica 1).

20 Viviendas habitadas por dos o más hogares, los hogares cuya vivienda está construida por materiales en deterioro y las que requieren algún mantenimiento por la calidad de sus materiales en paredes y techos.

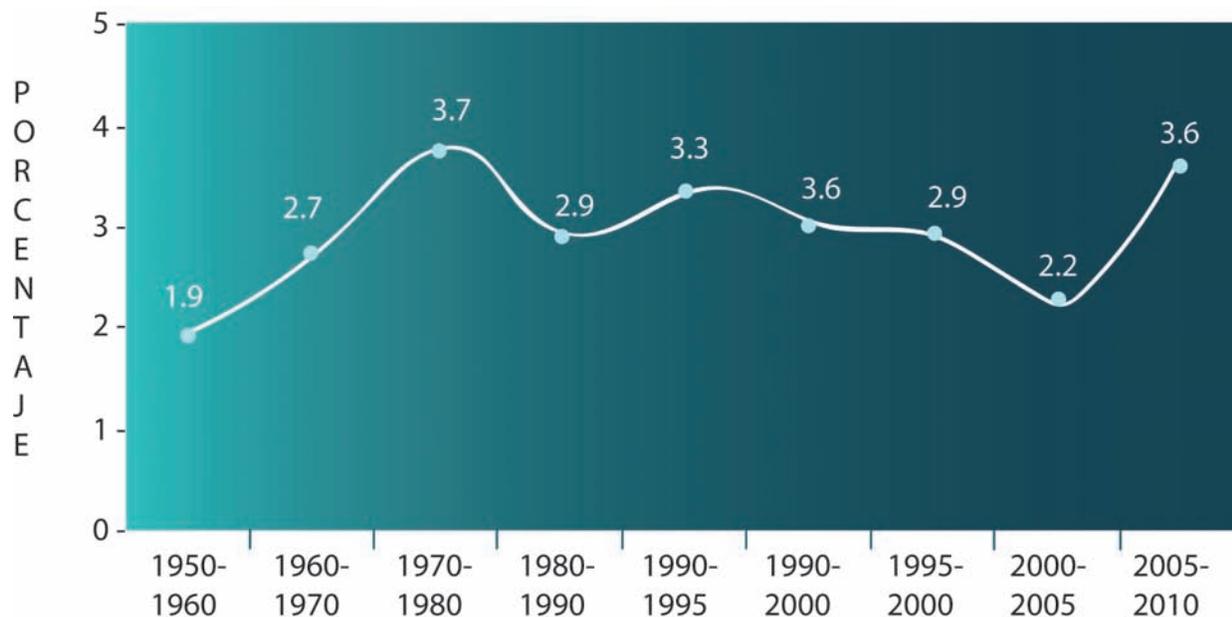
21 Hogares que ya poseen una vivienda propia y cuentan con los ingresos suficientes que les permiten acceder a una de mayor valor con mejores atributos.

22 Personas que solicitaron crédito hipotecario y fueron rechazados en primera instancia o aquellas que estaban en Buró de Crédito, cuya solicitud de crédito se aceptó por medio de programas de ahorro o mejoramiento.

23 Cuando sólo la obra civil crecía debido a la intervención del gobierno con una política contra cíclica para aminorar los efectos de la crisis.

Gráfica 1.

Tasa de crecimiento media anual de las viviendas en México. 1950-2010.



FUENTE: INEGI. *Censos de Población y Vivienda, 1950 a 2010*; INEGI. *Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005*. En página web: www.inegi.org.mx (consulta: 9 de mayo de 2013)

El desempeño que la construcción mostró desde el último trimestre del año 2010, se basó en el crecimiento de sus 3 componentes: la edificación, la obra civil y los trabajos especializados, los cuales mantuvieron un avance convergente, ya que sus tasas de crecimiento fueron similares desde el último trimestre de 2011; lo que indicó una base sólida para el Producto Interno Bruto (PIB) de la construcción.

El periodo 2006-2012 concluye con un sector de la construcción que se mantuvo como uno de los más importantes de la economía, tanto por su aportación de alrededor del 6% en promedio, como por tener un rendimiento superior al de la economía en su con-

junto, según datos ofrecidos por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA, 2013: 2). Sin embargo la Encuesta Nacional a Empresas Constructoras (ENEC) expone que la edificación perdió participación en la producción de la construcción, al final del 2008 aportaba casi el 54% del total, mientras que en el 2012 su contribución fue de 45%, lo cual lo atribuyen principalmente a la caída en la producción de vivienda.

En resumen, de los años cuarenta a la fecha la política de vivienda se ha manejado bajo tres estrategias: la vivienda en renta, mejoramiento de vivienda, y vivienda nueva. En el primer caso no sólo se dio apoyo para la construcción de conjuntos habitacionales

bajo el régimen de arrendamiento pues en el afán de beneficiar a las clases populares se decretó a nivel federal la congelación de rentas, lo que llevó al deterioro a las “vecindades” por falta de mantenimiento por parte de los dueños. Esta problemática provocó que se modificara la estrategia, por lo que para los años sesenta se apoyó la producción de vivienda de “interés social” para venta, con subsidios que permitieron ofrecer tasas de interés menores a las comerciales.

Pero para que la estrategia de apoyo a la construcción de vivienda permaneciera vigente se han modificado las características de las construcciones en cuanto a sus dimensiones y materiales; en los sesenta con grandes unidades multifamiliares con espacios amplios y a partir de los setenta, con la caída de la economía en México, las dimensiones de las viviendas se han ido disminuyendo, pero aun así los sectores con menores recursos no pueden acceder a la compra de una vivienda terminada, por lo que se optó por el apoyo a la autoconstrucción, ya sea con acciones de vivienda progresiva, con pie de casa, o lotes con servicios.

A partir de los noventa este apoyo a la construcción de vivienda dejó su inclinación paternalista y adoptó el modelo neoliberal (que impulsaban organismos internacionales como el Banco Mundial) y se apoyó a los grandes desarrolladores inmobiliarios. Otra estrategia, que se ha venido realizando de manera complementaria en las últimas décadas es la de apoyo para mejoramiento de vivienda, sobre todo para aquellas personas en pobreza extrema con viviendas con piso de tierra o de paredes y techos de materiales de desecho, que a final de cuentas es un paliativo ante la incapacidad de ofrecer una vivienda digna a los más desprotegidos.

1.3.2. PROBLEMA DEL ACCESO AL SUELO PARA VIVIENDA

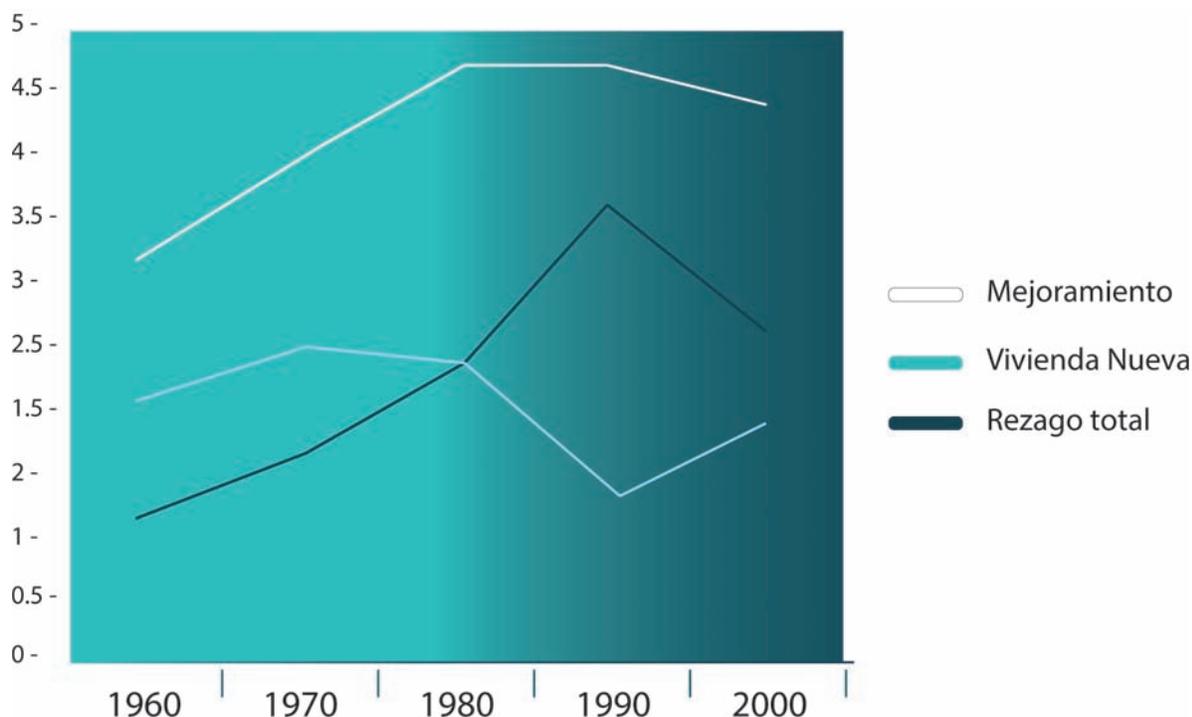
A lo largo de la historia reciente de México, las políticas de vivienda se han modificado de acuerdo a la postura teórica de los diferentes gobiernos. Recordemos a Roth (en el apartado 1.2. Políticas Públicas) quien expone que las instituciones generan políticas afines a su pensamiento teórico, por lo que cómo se observó en temas anteriores, las políticas públicas de suelo (subordinadas por las de vivienda) se han manejado desde una visión de Estado centralista hasta una mixta, sin embargo no se ha alcanzado la eficiencia en el logro de los objetivos planteados en los diferentes periodos gubernamentales, ¿cuál es la dimensión del déficit de vivienda al que se enfrentan las instituciones? En este apartado se ofrecen elementos para entender este fenómeno.

En 1950 México contaba con una población total de 25.8 millones de personas, presentando en las siguientes tres décadas una tasa de crecimiento mayor del 3%, con lo cual se alcanzó en 1980 una población de 66.8 millones de habitantes y aunque se logró disminuir considerablemente la tasa de crecimiento de 1.99% en 1990 hasta 1.4 en 2010, en este año se alcanzó una población de 112.3 millones de personas (INEGI, página web). Este incremento poblacional se vio reflejado en la demanda de espacios habitacionales y en un déficit de vivienda.

El Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda A. C. (CONOREVI) muestra el comportamiento histórico que ha presentado el déficit de vivienda en México a partir de 1960 considerando los requerimientos de vivienda nueva y de mejoramiento, como puede observarse en la gráfica 2.

Gráfica 2

Déficit de vivienda: evolución histórica. Millones de unidades residenciales



FUENTE: BBVA Bancomer con datos de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), citado en: CONOREVI (2011). *La situación de la vivienda en México: síntesis de problemática y propuesta. Estadísticas.* En página web: <http://www.conorevi.org.mx/pdf/Estad%C3%ADstica%20Vivienda%20en%20M%C3%A9xico.pdf> (revisado: 2 de agosto de 2014)

Con esta información podemos observar de manera general el comportamiento del déficit de vivienda y su correlación entre la cresta de crecimiento total de población en 1980 y la del déficit de vivienda que también se da en este periodo. Pero, resulta necesario identificar la magnitud de esta demanda y sus características de manera más puntual. Primero habrá que aclarar la diferencia existente entre rezago, déficit y demanda real de viviendas; cuando se habla del rezago (rezago cuantitativo) se está hablando de la cantidad de viviendas nuevas que se requerían en un momento dado cuando se levanta una

muestra censal, sin incluir las necesidades de vivienda que se van generando con el tiempo por la formación de nuevos hogares; cuando se hace referencia al déficit, se refiere a la necesidad de nuevas viviendas, que de acuerdo a Kunz puede ser en tres dimensiones: las familias que no cuentan con una casa (creación de nuevos hogares), las familias que ocupan un cuarto no residencial que no cuenta con servicios (cuartos redondos) o que la vivienda ha superado la duración máxima de los materiales con la que está construida, y las familias que habitan un espacio que ni siquiera se puede definir como vivienda (como

cuevas); y cuando se habla de demanda real, se refiere a aquella demanda efectiva que realiza la población que está buscando adquirir este bien inmueble.

Kunz y Romero hacen un análisis sobre la dimensión del rezago habitacional en México y exponen la importancia de incluir el déficit de vivienda por la creación de nuevos hogares para tener un panorama completo de este problema, además de contemplar las tres dimensiones de las necesidades de vivienda (mencionadas en el párrafo anterior).

Kunz y Romero (2008: 424-427) hacen uso de los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 para exponer las dimensiones de las necesidades de vivienda. La primera dimensión de déficit está compuesta por los hogares extra y las ampliaciones o extensiones familiares imputadas en unidades de demanda (familias sin vivienda) a partir de las relaciones de parentesco con el jefe de familia; en este tema los autores ponen de manifiesto que de los 30'037,755 hogares existentes en México 3.5% (7'397,947 familias) son hogares compuestos y de co-residentes. ¿Qué significa esto? Que en 2010 había 7'397,947 familias conformadas por 20'197,709 personas, de los cuales 5'572,747 eran ancestros, menores de edad sin presencia de padre en el hogar, otros parientes dependientes y sirvientes, 13'827,570 eran personas que conformaban parte de una familia (imputada) y sólo 797,392 personas eran parientes y no parientes que podrían ser independientes, -más no necesariamente demandantes reales de vivienda-. La segunda dimensión se compone de alojamientos inadecuados como los cuartos de azotea, locales no construidos para vivienda, vivienda móvil, refugios y lugares no especificados (713,093 unidades),

más aquellos que se conocen como cuartos redondos, que son los que no cuentan ni con baño ni cocina (534,423 unidades) y aquellas viviendas caducas fabricadas con materiales de desecho o láminas, o bien aquellas casas cuya edad superaron su tiempo de vida útil (723,212 unidades).

Los autores en su estudio no incluyen la tercera dimensión porque al no tener un lugar de residencia habitual no se registran en el censo de vivienda, pero si ofrecen información del rezago cuantitativo que era de 8'195,339 familias, más 1'970,728 viviendas que requieren ser remplazadas, lo que da un total del 10'948,274 unidades.

A partir del 2004 el Centro de Investigación y Documentación de la Casa A. C. (CIDOC) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) presentan información del rezago habitacional ampliado por rangos de ingresos y por tipo de afiliación, que permite una mejor dirección de las acciones a realizar de acuerdo a las necesidades y posibilidades económicas del estrato poblacional que está generando la demanda. Este centro, por ejemplo, expone en 2012 las condiciones en las que se encuentra la problemática de vivienda. Si comparamos los datos de rezago habitacional cuantitativo²⁴ que proporcionan Kunz y Romero (en el año 2000) de 8'977,546 viviendas y los que ofrece la SHF (en 2012) de 9'037,700 viviendas (ver tabla 1), vemos que no se ha logrado disminuir dicho rezago, las acciones que se han desarrollado no impactan al rezago cuantitativo, pero ¿qué sucede con la demanda real?, ¿es distinto su comportamiento?

24 Se considera sólo extensiones familiares y hogares extra, no se incorporan las unidades de vivienda a remplazar, ya que los datos de la SHF no los contabiliza.

Tabla 1

Rezago nacional de vivienda por afiliación y rangos de ingreso en miles de hogares. 2012

NACIONAL			<i>Rango en veces Salarios Mínimos</i>			
			De 0 a 2.99	De 3 a 5.99	Más de 6	
9,037.7	Activos 7,977.5	Afiliados 2,094.1	Urbanos 1,371.7	111.7	262.4	997.7
			En transición 284	23.1	55.1	206.1
		Rural 438.0	51.3	106.6	280.1	
		No afiliados 5,883.3	Urbanos 1,980.5	580.2	582.1	818.2
			En transición 1082.6	537.3	280.7	264.6
			Rural 2,820.2	1,629.7	632.9	557.7
	Inactivos 1,060.2		Urbanos 22.1	12.6	5.3	4.2
		Afiliados 32.1	En transición 2.7	1.8	0.0	1.0
			Rural 7.2	5.0	1.5	0.7
	No afiliados 1,028.2	Urbanos 425.6	271.7	77.8	76.1	
		En transición 169.3	136.1	20.4	12.8	
		Rural 433.3	367.6	32.1	33.6	
	9,037.7	9,037.7	9,037.7	3,728.1	2,056.8	3,252.8

FUENTE: SHF (2012), Estudios de vivienda, SHCP, México, en página web: <http://www.conorevi.org.mx/pdf/RT2013/Etudios%20de%20Vivienda.pdf> (consulta: 1 de agosto de 2014).

En el documento “Estado actual de la vivienda en México” de 2010 se realiza un análisis de la demanda real de vivienda y se enfoca en la estimación de la demanda efectiva por nivel de ingreso, ubicación geográfica de las

familias y acceso a seguridad social, usando información de la estructura y crecimiento de la población y de los hogares, niveles de empleo e ingreso, así como los créditos otorgados en 2009.

De acuerdo a este documento la demanda de vivienda está comprendida por la formación de nuevos hogares, rezago, movilidad habitacional²⁵ y curas²⁶.

La demanda por formación de nuevos hogares en el 2010 fue calculado en 319,029 viviendas, el rezago habitacional²⁷ (de este mismo año) en 587,400 viviendas, la movilidad habitacional en 77,008 residencias (po-

siblemente por el deterioro en el ingreso y la incertidumbre de la economía en el 2009), y por curas hubo una demanda de 21,505 moradas, con lo que en total se requirieron 1'004,942 viviendas.

De acuerdo a este estudio las preferencias son principalmente por vivienda completa, ya sea nueva o usada, con 66.3% de la demanda, seguida por el mejoramiento físico, que conforma 28.2% del total, y la vivienda inicial, que ocupa 5.5 por ciento (CIDOC y SHF, 2010: 52-53).

En 2012 el estudio "Estado actual de la vivienda en México" reconoce que se han generado retos significativos en materia de desarrollo urbano, por la expansión de las ciudades, con la construcción de desarrollos

25 Hogares que ya poseen una vivienda propia y cuentan con los ingresos suficientes que les permiten acceder a una de mayor valor con mejores atributos.

26 Personas que solicitaron crédito hipotecario y fueron rechazados en primera instancia o aquellas que estaban en Buró de Crédito, cuya solicitud de crédito se aceptó por medio de programas de ahorro o mejoramiento.

27 Viviendas habitadas por dos o más hogares, los hogares cuya vivienda está construida por materiales en deterioro y las que requieren algún mantenimiento por la calidad de sus materiales en paredes y techos.

Tabla 2

Demanda total de suelo para vivienda por nivel de ingreso en miles de hectáreas, en el escenario tendencial 2018

NIVEL DE INGRESO	MENOS DE 3 S.M.M.	3 A 5 S.M.M.	6 A 10 S.M.M.	MÁS DE 10 S.M.M.	TOTALES
Áreas urbanas	Hectáreas				
Zonas metropolitanas	42.56	50.47	41.29	44.78	179.11
Ciudades	10.31	12.23	10.00	10.85	43.40
SUMAS	52.88	62.70	51.30	55.64	222.50

FUENTE: Ramírez Favela, Eduardo (2004), *Requerimientos de suelo para la Vivienda y el desarrollo urbano en el país, por entidad federativa y por zonas metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades, en el lapso 2000-2018. Seminario interno, El Colegio Mexiquense, 20 de abril de 2004, Zinacantepec, México, p. 16.*

habitacionales alejados del área urbana que no cuentan con servicios, accesibilidad y conectividad con las ciudades, lo que fomenta el incremento de viviendas desocupadas (CIDOC y SHF, 2012: VI). Si bien, a principios de siglo se consideró que la demanda de suelo urbano y vivienda alcanzaría una suma importante para el 2018 de 222 mil hectáreas (ver tabla 2) y que por tal razón se debía apoyar las acciones que fortalecieran la producción de vivienda, no se consideró el riesgo que implicaba esta apertura, se permitió el crecimiento anárquico de conjuntos habitacionales en zonas alejadas de los centros de población, que en lugar de resolver un problema de rezago habitacional generó otro de falta de conectividad y accesibilidad económica y de servicios por las grandes distancias que se tienen que recorrer para trasladarse desde estos conjuntos, hasta los espacios donde realizan sus actividades cotidianas (empleo, educación, recreación, entre otros), además de la falta de estudios de mercado que indicara el tipo de vivienda que en realidad se está demandando.

Las instituciones se concretaron en diseñar políticas de apoyo al sector de la construcción permitiendo que éstos definieran la expansión de las ciudades.

La necesidad de suelo se resolvió bajo las leyes del mercado, las inmobiliarias adquirieron terrenos sin mayores restricciones ya que el Estado se condujo bajo un pensamiento neo-liberal limitando su participación en la conducción del quehacer público.

Ante esta situación de adelgazamiento del Estado en su función social, la población de menores recursos económicos vio limitada aún más sus posibilidades de adquisición (ya no hablemos de una vivienda sino tan

sólo del suelo) para obtener seguridad en la tenencia de la tierra, buena localización del predio, suelo urbanizado y apto para el uso habitacional, y crédito para su compra, entre otros, lo que genera que estén orilladas a acceder al suelo de manera irregular, contribuyendo también a la expansión anárquica en las ciudades.

Para salvar este obstáculo financiero, cuando la población demandante de vivienda no está integrada a organizaciones sociales o sindicales, es frecuente que negocie de manera individual la obtención de suelo ante los núcleos ejidales o busque la poca oferta pública subsidiada que existe, para lo cual tiene que cumplir con las condiciones que se piden en las reglas de operación de los programas vigentes, y ¿cuáles son estos programas?

En el siguiente apartado se abordarán los programas federales relacionados con el acceso al suelo para vivienda que están dirigidos a las personas de menores recursos económicos.

1.3.3. PROGRAMAS PARA ACCESO AL SUELO PARA VIVIENDA

Recordemos que para satisfacer la demanda de suelo para personas de escasos recursos en México, la acción gubernamental ha estado enfocada fundamentalmente en la regularización de la tenencia de la tierra como acción correctiva y en menor medida en la adquisición de reserva territorial como acción preventiva.

Para entender la magnitud del problema de la regularización frente a la adquisición de reserva territorial se hará un recuento de las

acciones que permitieron que se incorporaran terrenos (en mayor cantidad) al área urbana, desde el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (1970) hasta el Programa Hábitat (2003).

A partir de la década de los setenta el precarismo urbano se manifiesta en forma anárquica y masiva (Ramírez, 2000: 198-199), y se ve la necesidad de ofrecer una solución al problema de los asentamientos irregulares, por lo que se crea como primer intento el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (PRONARZUE), coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el cual ofreció resultados limitados por estar restringido a ejidos en zonas urbanas.

En esta misma época (1971) se crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco), que tenía atribuciones para construir viviendas a precios bajos, legitimar la tenencia de la tierra y establecer fundos legales, con previsión de espacios disponibles para el óptimo crecimiento de las poblaciones –con lo que se reconocía que los asentamientos irregulares aliviaban la presión de la urbanización acelerada del país–. También se crea en 1973 el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el cual tenía los objetivos de regularizar la tenencia de la tierra a través de un programa nacional, así como prever la disponibilidad de espacios para el crecimiento urbano; pero por carecer de recursos suficientes sus alcances estuvieron limitados, transformándose en 1974 en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) (González y Vargas, 2000: 59-60).

Para 1979 se instituyó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, fa-

cultada junto con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, para adquirir los terrenos libres que se localizaban dentro de las áreas expropiadas, a fin de desarrollarlas con un uso urbano o de vivienda (CORETT, 2014: 2).

En 1982 se presenta el desplome del precio del petróleo lo que generó en México una crisis económica que se prolongó durante la década de los ochenta. Una de las estrategias a seguir para hacer frente a este panorama, durante el periodo 1984-1988, fue el apuntalar a la industria de la construcción, para lo cual se reorientó el sistema de financiamiento para la vivienda de interés social, la constitución de reservas territoriales mediante la oferta de tierra pública para fraccionamientos populares, y la descentralización de las acciones de vivienda de los organismos, entre otras acciones (Puebla, 2002: 41-45).

El Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 expone que la constitución de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra son la base del crecimiento ordenado de las ciudades, discurso que se retoma para el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de este sexenio, en el que se propone la constitución de reservas territoriales patrimoniales. Coordinadamente con los tres niveles de gobierno, en el Programa Nacional de Vivienda se propone generar una oferta suficiente y oportuna del suelo para vivienda y el desarrollo urbano mediante la constitución de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra, articulándola con la dotación de servicios básicos, y una manera de lograr estos objetivos fue a través de la incorporación de suelo ejidal al área urbana a través de la regularización. Las indemnizaciones en expropiaciones ejidales se presentan novedosas al poderse realizar

en efectivo, con suelo urbanizable o con participación en las utilidades de los proyectos inmobiliarios. No obstante la presión del requerimiento de suelo sobrepasó considerablemente la adquisición legal de lotes, según Olivera (2001) entre 1983 y 1995 se incorporaron al desarrollo urbano nacional 120 mil hectáreas, de las cuales 90 mil hectáreas lo hicieron de manera irregular mientras que por la vía legal fueron 30 mil.

Para apoyar la política de oferta de suelo, en este sexenio se modifica el artículo 27 Constitucional y la expedición de una nueva legislación agraria, que se tradujo en la mancuerna CORETT-Solidariad en contrapartida con el Programa Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano²⁸ que había venido operando años atrás y que en este sexenio se desmanteló.

Aprobadas las modificaciones del Artículo 27 Constitucional en enero de 1992, se prosiguió con la Ley Agraria, en la que se confirió a los ejidos autonomía real, reconociendo la personalidad de los núcleos agrarios; facultó a sus asambleas para decidir sobre su régimen interno y sus derechos de propiedad; disminuyó las restricciones a la venta y renta de los ejidos, y a iniciativa de la Sedesol se adicionó un artículo que estableció que el ejercicio de los derechos de propiedad se ajustara a lo dispuesto en las Leyes Generales de Asentamientos Humanos y del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.

28 Dicho programa contemplaba tres líneas básicas: la constitución de reservas territoriales patrimoniales; el mejoramiento urbano integrado, articulando la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de servicios básicos; y la inducción a la saturación de baldíos urbanos. El programa preveía el deslinde de funciones entre los sectores agrario y urbano, la re-sectorización y descentralización de Corett a los gobiernos de los estados, el pago de indemnizaciones realistas a los ejidatarios y el establecimiento de fórmulas de asociación con los núcleos agrarios.

Para la administración federal 1995-2000 en materia de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano se reconoce la falta de una oferta suficiente y adecuada de suelo, lo que provoca una expansión del área urbana de manera desordenada, por lo que se plantea la necesidad de generar oferta de suelo apto²⁹, para abatir la especulación inmobiliaria, las opciones eran la utilización de baldíos urbanos, la incorporación de tierra ejidal, la promoción de la construcción de vivienda y concluir el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede)³⁰ que hasta ese momento venía trabajando³¹.

De esta manera el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 reitera que la regulación del suelo es la actividad principal para dirigir el desarrollo urbano; expone que la oferta insuficiente de suelo para la vivienda origina la informalidad y el crecimiento anárquico de las ciudades, por lo que propone la ampliación de la oferta de suelo mediante la concertación de los sectores social y privado, el combate a la especulación, la coordinación de acciones de los tres niveles de gobierno y la articulación de la regularización de la tenencia de la tierra con la dotación de servicios básicos en programas de mejoramiento urbano integrado.

El Programa Nacional de Vivienda de

29 Abatiendo la especulación inmobiliaria, utilizando terrenos baldíos e incorporando tierra ejidal al desarrollo urbano.

30 Memoria de mesas de trabajo La gestión gubernamental en materia de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, Sedesol-El Colegio Mexiquense, A.C., México, Zinacantepec, 2003, pp. 52-53.

31 El Procede (hoy extinto) era un Programa que pretendía dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprobaron y solicitaran.

este sexenio (1995-2000) propone incrementar la oferta de tierra³² mediante la constitución de reservas territoriales, con la idea de que la oferta pública de suelo reduzca la especulación; plantea la utilización de los nuevos mecanismos que la Ley Agraria contempla para la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano y la inducción de la utilización de baldíos urbanos. Con los cambios legislativos realizados y la supuesta voluntad política se podría presumir que era factible, técnica y jurídicamente prever una bolsa de suelo, y ordenar y controlar el crecimiento de las ciudades, pero a pesar de ello la incorporación de suelo de propiedad social no fue suficientemente exitosa para

disminuir su ocupación irregular, de acuerdo con González y Vargas (2000: 63) los planes de desarrollo urbano de la década de 1990 determinaban un requerimiento promedio de 150 mil hectáreas de terreno por lustro en todo el país, en caso de mantenerse la tasa de crecimiento demográfico de la primera mitad de los noventa (que fue de 2.7% promedio anual para la población urbana), lo que implica que en promedio deben incorporarse al desarrollo urbano 30 mil hectáreas cada año. Pero a través de los diferentes mecanismos de incorporación de suelo ejidal por medio legal de 1996 a 1999 sólo se pudo incorporar 63, 051.80 hectáreas (ver tabla 3).

Los datos que ofrece la tabla 3 reflejan el trabajo correctivo que se estuvo manejando

32 Especialmente para la vivienda de interés social.

Tabla 3

Incorporación de suelo al desarrollo urbano y la vivienda (hectáreas)

AÑO	<i>Expropiación Concertada (1)</i>	<i>Incorporación a través de la regularización (2)</i>	<i>Dominio pleno autogestionario (Procede)</i>	<i>Inmobiliaria ejidal</i>	<i>Totales</i>
1996	6,705.05	5,210.24	3,080.42	0.0	14,995.42
1997	1,542.28	5,770.10	7,189.82	3,840.61	18,342.82
1998	1,374.44	4,892.15	13,030.57	841.52	20,138.68
1999 (3)	2,339.10	767.58	4,670.00	1,798.26	9,575.17
TOTAL	11,961.10	16,640.07	27,970.24	6,480.39	63,051.80
%	19.0%	26.4%	44.3%	10.3%	100%

Notas: 1) Superficie incorporada vía expropiación en favor de los gobiernos de los estados y municipios, son reservas territoriales propiamente dichas; 2) Comprende usos para vivienda, desarrollo urbano, infraestructura y equipamiento; 3) Datos al 30 de Junio.

FUENTE: SEDESOL (1999), *Incorporación de suelo al desarrollo urbano. Dirección General de Desarrollo Urbano. Citado en Olivera, 2001*

de manera importante en la segunda mitad de la década de 1990, pero aun así, sigue siendo deficiente, debido al alcance limitado de las acciones de incorporación de suelo al desarrollo urbano, al no ser suficiente la oferta con respecto a la demanda, y al hecho de que siguen imperando los programas de regularización de asentamientos humanos y no se presentan programas de reserva territorial por parte de instituciones públicas que permitan realmente dirigir el crecimiento urbano y limitar la especulación de suelo, tal como se presume en el Programa Nacional de Vivienda 1995-2000.

Los datos de la tabla de incorporación de suelo al desarrollo urbano y vivienda de la Sedesol ofrecen un bosquejo de los resultados de las políticas que se ejercieron durante el sexenio 1994-2000, así mismo permite observar que hay una marcada tendencia hacia la acción correctiva que a la preventiva, pues la incorporación a través de la regularización, como el dominio pleno autogestionario del Procede, que son acciones de regularización alcanzan el 70.7% de las acciones de incorporación de suelo, mientras que las acciones preventivas de la expropiación concertada (reserva territorial) y la inmobiliaria ejidal han tenido menos avances.

A decir de Jiménez (2000) las reservas territoriales se generaron en el país cuando era una política federal con apoyo del Banco Mundial. Desgraciadamente, en muchos casos a lo largo y ancho del país se desaprovecharon y no se generó suelo para personas de escasos recursos. En general las reservas territoriales fueron utilizadas para otros fines diferentes a los de desarrollar suelo barato para la población y se vendieron para obtener recursos para otros proyectos. A inicios del 2000 se presenta la primera vi-

sita oficial a México del Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, de las Naciones Unidas, el Sr. Miloon Kothari, quien recomendó al gobierno mexicano “reorientar la política nacional de vivienda para atender las necesidades de los pobres” (SHF, 2012: 64).

Para el sexenio 2000-2006, en efecto, se considera un cambio de política de vivienda, aunque no necesariamente para atender las necesidades de los más pobres como se había recomendado, pero se abre la puerta al apoyo de construcción de vivienda en masa.

Las reservas territoriales en 2001 alcanzan las 32 mil hectáreas, de acuerdo con Iracheta (2004), de éstas, 3 mil estaban urbanizadas, 6,600 en proceso de urbanización, y el resto eran terrenos en breña; estamos hablando que en dos años se adquirieron casi 20,000 hectáreas más, la razón, una política agresiva de apoyo al sector de la construcción.

Los siguientes años la adquisición de suelo no fue tan relevante, pero si hubo una constancia en la compra de terrenos, por ejemplo en 2002 se incorporaron 566.57 hectáreas a la bolsa de suelo, y del 2003 al 2008 a través del Programa Hábitat se adquieren 3,067.37 hectáreas (Sedesol, 2009 y 2010) con lo que se alcanza apenas el 16.85% de la proyección de demanda de suelo para vivienda de 2000 a 2018.

1.3.4. SOLUCIONES SOCIALES

Nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana son rasgos constantes del entorno urbano. A pesar de que se ha presentado un

paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica en el acceso y calidad de las viviendas, así como en la provisión de equipamiento urbano, resta todavía mucho por hacer (Ziccardi, 1998: 32)

En este sentido hay que reconocer que mucho del avance que se ha dado en esta materia ha sido por el trabajo del sector social, el cual llámese ejidatarios, comuneros o población en general, han sido promotores del desarrollo urbano.

En el caso de los ejidatarios y comuneros han incorporado grandes extensiones de tierra, en algunos casos a través de actos expropiatorios y en otros por operaciones de permuta y ampliaciones de las zonas de urbanización ejidal.

Estas tierras que originalmente fueron dotadas por el gobierno federal a núcleos de población agrarios para la satisfacción de sus necesidades económicas, terminan en muchos casos dedicándose a diversos usos urbanos por la creciente presión migratoria sobre los espacios periféricos a la ciudad, lo que provoca la venta ilegal de tierras de propiedad social (Iracheta y Smolka, 2000: 72).

Este proceso de ocupación aunque desencadena conflictos legales, para el grueso de la población de escasos recursos es la única vía por la cual pueden acceder al suelo, arriesgándose a no contar con una certeza jurídica en la tenencia de la tierra a cambio de facilidades de pago para adquirir el suelo, ya que las fuentes de financiamiento llevan una lógica diferente a la del mercado formal. En el mercado informal el financiamiento para adquirir un lote a crédito proviene principalmente de dos fuentes: de los vendedores de suelo y de redes sociales de apoyo mutuo

que se establecen con la familia y amigos a través de préstamos o venta de bienes muebles.

Sorprende saber, que este mercado en muchos aspectos funciona mejor que el mercado formal. “Las fuentes de financiamiento a las que recurre la población para adquirir suelo en el mercado informal –a últimas fechas- son bastante flexibles y confiables” (Jiménez, 2000: 173). La compra de los terrenos se hace a plazos, sin necesidad en muchos de los casos de pagar un enganche, no se requiere cumplir con los requisitos bancarios de “ser sujeto de crédito” (como comprobar determinados ingresos, no estar en buró de crédito, entre otros) y se puede pagar en especie.

De esta manera este tipo de asentamientos han mostrado su capacidad para resolver sus necesidades de vivienda, sin apoyo del gobierno o de empresas privadas³³, siendo ellos sobre todo en las grandes zonas urbanas los principales promotores del desarrollo urbano, claro está, con sus respectivas reservas en cuanto al logro de un desarrollo bien planificado, pero que finalmente resuelven su problema de acceso al suelo.

Ya hablamos de cómo el sector social de escasos recursos económicos soluciona su problema de acceso al suelo, por lo que nos queda indicar su papel en la adquisición de una vivienda. En este sentido las personas de escasos recursos tienen dos opciones: por medio de la autoconstrucción y por financiamiento para comprar una vivienda de interés social (si no se encuentran en el rango de

33 Así lo demuestran trabajos de investigación de autores como Alfonso Iracheta, Ma. Soledad Cruz, Edith Jiménez y Fernando Portilla entre otros.

menos de 3 salarios mínimos); de esta manera la acción más recurrida del sector popular implica el financiamiento de la vivienda por los propios usuarios, incluida desde la compra del terreno, hasta la construcción total de la vivienda, con el uso de materiales tanto de desecho como el empleo de materiales duraderos.

La mayoría de los casos de autoconstrucción se localizan en cinturones periféricos de las grandes ciudades del país, donde se establecen ilegalmente en terrenos públicos y privados, en los que levantan viviendas efímeras, improvisadas con materiales de desecho, que no cuentan con servicios.

Las características comunes en estas colonias populares en sus orígenes son la inexistencia de una vivienda digna y el bajo nivel adquisitivo de la población que las habita, lo que trae como consecuencia que sus moradores se encuentren limitados para obtener apoyo financiero, ya sea público o privado, para la construcción de su vivienda o la remodelación de ella.

Sin embargo el sector social sale adelante haciendo uso de las mismas prácticas que utilizaron para la adquisición del suelo, a través del apoyo comunitario y del empeño de bienes muebles que les permite ir sorteando sus dificultades de solvencia económica. Lo cual nos muestra que la gente pobre es capaz de solucionar su demanda de habitación, el inconveniente en estos casos es su condición de irregularidad, por lo que el problema no necesariamente son ellos, sino la incapacidad del mercado inmobiliario y del Estado, para ofrecer suelo legal a la población urbana más pobre. Se ha observado que la escasez de una oferta de tierra urbanizada con un precio accesible

para asentamientos populares es el principal obstáculo para el desarrollo. Así, desde finales de los años noventa Coulomb afirmaba:

“Por lo general, las alternativas que se preocupan por romper el ciclo: ocupación irregular, regularización, nueva ocupación irregular, construyen un andamiaje jurídico e institucional (...) en el cual se encuentra (...) la constitución de reservas territoriales” (Coulomb, 1998: 289).

Este tipo de actuación ha sido criticado en torno a sus efectos especulativos, por lo que las innovaciones no estriban en la constitución de reservas territoriales, sino en cómo se concibe su operación, que en este caso sería a través de alguna inmobiliaria estatal, fideicomisos o institutos de vivienda que actuaran sólo como promotores, es decir, que su función principal consistiera en ofrecer suelo urbanizado a instituciones públicas viendistas o autogestionarias.

Estas peculiaridades le plantean al Estado retos distintos a los que enfrenta en otras esferas del quehacer público, lo que obliga a dar un tratamiento especializado, con políticas e instrumentos propios. Por ello ha visto a través de la planeación del desarrollo urbano una forma de introducirse al mercado de suelo para generar alternativas a la autoconstrucción de vivienda.

La clave en este sentido parece residir en una combinación de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, la intervención directa del sector público local en el mercado de suelo, el financiamiento habitacional otorgado por organismos de vivienda y los programas destinados a subsidiar la vivienda popular (El Colegio Mexiquense, 2004: 42).

CAPÍTULO 2

PROGRAMA HÁBITAT.

2.1.

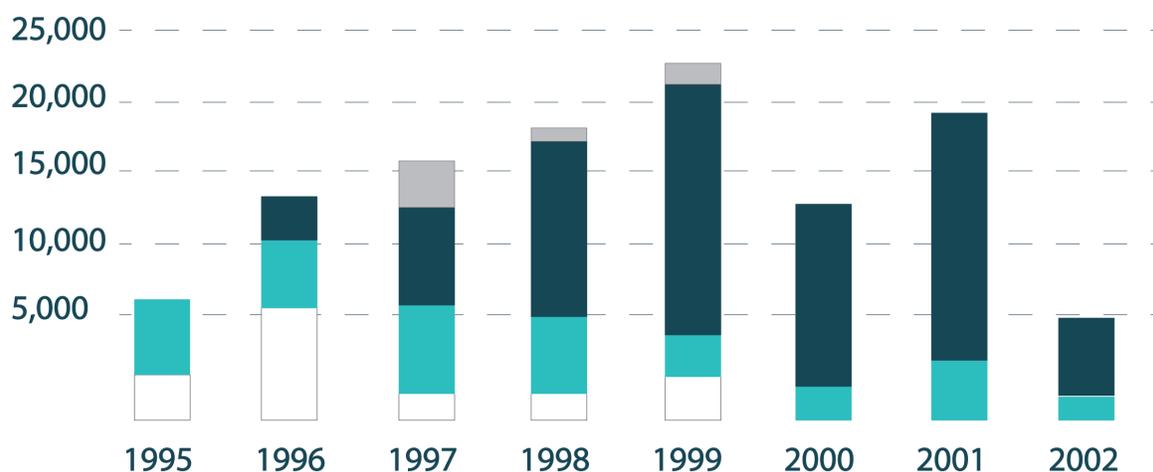
PROGRAMA HÁBITAT

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de 2001 a 2006, el crecimiento poblacional de los centros urbanos induciría una demanda de suelo urbano para vivienda y desarrollo urbano de alrededor de 95

mil hectáreas. Lo anterior equivale a incorporar un promedio de 15.8 mil hectáreas por año a partir de 2001 (SEDESOL; 2001). Como para este primer año no se contó con recursos financieros para la compra de suelo, la incorporación de suelo urbano para vivienda sólo fue aquella a través de regularización vía expropiación y adopción del dominio pleno (ver gráfica 3). Para el 2002, las actividades de la Dirección General de Suelo y Reservas Territoriales (DGSRT) permanecieron orientadas a contribuir en la identificación e incorporación de suelo apto. Cabe señalar que en este año la dirección contó con recursos financieros para adquisición de suelo, con la intención de

Gráfica 3

Incorporación de suelo social. 1995 – 2002 (hectáreas)



- Aportación a Sociedades Mercantiles (Procuraduría Agraria)
- Adopción del Dominio Pleno
- Regularización vía Expropiación (SEDESOL - CORETT)
- Expropiación para reserva territorial (Gobiernos Estatales, Municipales y CORETT)

Fuente: Elaboración por SEDESOL con información proporcionada por CORETT. Datos hasta mayo de 2002.

Tabla 4

Programa de reasignación de recursos 2002. Adquisición de suelo

NOMBRE DEL ESTADO	MUNICIPIO	NÚM. DE HECTÁREAS	ORGANISMO EJECUTOR
BAJA CALIFORNIA	TIJUANA	164.37	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE)
COAHUILA	SALTILLO	65.22	Instituto Estatal de Vivienda Popular
COAHUILA	TORREÓN	29.09	Instituto Estatal de Vivienda Popular
GUANAJUATO	VILLAGRÁN	25.21	Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato
GUANAJUATO	GUANAJUATO	20.89	Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato
MICHOACÁN	MORELIA	52.58	Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán
NUEVO LEÓN	MONTERREY	53.95	Instituto Metropolitano de Monterrey (FOMERREY)
NUEVO LEÓN	CADEREYTA	81.84	Instituto Metropolitano de Monterrey (FOMERREY)
PUEBLA	AMOZOC DE MOTA	5.33	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	ATLIXCO	6.94	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	CHALCHICOMULA DE SESMA	6.72	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	CHALCHICOMULA DE SESMA	3.13	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	HUEJOTZINGO	1.95	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	HUEJOTZINGO	1.47	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	PUEBLA	10.41	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	SAN ANDRÉS CHOLULA	3.4	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	SAN GREGORIO ATZOMPAN	9.07	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	TEZIUTLÁN	6.38	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	XICOTEPEC DE JUÁREZ	6.3	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	XICOTEPEC DE JUÁREZ	6.83	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	ZACATLÁN	1.9	Instituto Poblano de la Vivienda
PUEBLA	ZACATLÁN	3.59	Instituto Poblano de la Vivienda
TOTAL		566.57	

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social. Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo. 2009

asegurar que la demanda fuera satisfecha. Los 97.5 millones de pesos con que contó la DGSRT en el año 2002 para operar el Programa de Adquisición de Suelo en la Constitución de Reservas Territoriales Destinadas al Desarrollo Urbano y la Vivienda (ver tabla 4), tuvieron como objetivo generar reservas territoriales para apoyar a los estados y municipios con mayor demanda de suelo para alojar el crecimiento de sus ciudades e implementar los programas federales para proveer de vivienda a los sectores más necesitados de la población, como el Programa de Ahorros y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivaH).

Con estos recursos, la DGSRT contribuyó generando reservas territoriales apenas por cerca de 600 Ha. (SEDESOL, 2005). Pero a partir del 2003 la SEDESOL, instrumentó el Programa Hábitat para atender a la población en situación de pobreza que habita en las ciudades y zonas metropolitanas mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano. El cual inicia con siete modalidades (en el periodo Foxista), y se modifican a 3 en el periodo de Calderón, conservando en ambos periodos el apoyo a las acciones de adquisición de suelo para vivienda.

2.1.1. EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA

En 2003 Hábitat combina acciones de mejoramiento de infraestructura, equipamiento de las zonas urbano marginadas y prevención de desastres, con la entrega de servicios sociales y de desarrollo comunitario. En 2004 el Programa Hábitat se diversificó en tres vertientes: fronteriza, general y centros históricos; y amplió sus modalidades a siete, las cuales eran:

- Superación de la Pobreza Urbana
- Oportunidades para las Mujeres, que despliegan acciones de desarrollo social.
- Mejoramiento de Barrios
- Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad, que aplican acciones de mejoramiento urbano,
- Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental,
- Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat, así como
- Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano, que enmarcan sus acciones en el fortalecimiento de los esfuerzos de planeación urbana y ordenamiento territorial.

Esta última modalidad contiene el programa (a evaluar en el presente estudio) de “Adquisición de suelo en la constitución de reservas territoriales destinadas al desarrollo urbano y la vivienda”, que tiene como fin la adquisición de suelo en zonas aptas para la vivienda a través de la Dirección General de Suelo y Reservas Territoriales. Ante lo cual se establece el Fondo de Apoyo y Subsidio para la Adquisición de Suelo y Reservas Territoriales, que otorga recursos económicos crediticios y de subsidios para la constitución de reservas territoriales. Para este momento el Programa Hábitat se ciñó al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 e integró criterios y prioridades tanto del Programa Nacional de Desarrollo Social, como del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

De acuerdo con la política social la acción de gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene como fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Esta política se basa en tres ejes: niveles de bienestar; equidad en los programas y la igualdad en las

oportunidades; y capacidad e iniciativa (SEDESOL, 2005).

Para el 2006 con el sexenio de Felipe Calderón este programa presenta algunas modificaciones en su estructura, disminuyendo las modalidades de 7 a 3, las cuales son:

- Desarrollo Social y Comunitario.
- Mejoramiento del Entorno Urbano
- Promoción del Desarrollo Urbano

Con este cambio ahora la tercera modalidad es la que apoya las acciones para la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social, y acciones para apoyar la habilitación de lotes con servicios para el asentamiento de hogares en situación de pobreza patrimonial (SEDESOL, 2007). Con lo cual a pesar de los cambios que se presentan en el Programa se conserva el apoyo para la adquisición de reservas territoriales para vivienda.

2.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

Objetivo General del Programa

De acuerdo con SEDESOL el objetivo del Programa es contribuir a la integración social y urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza

Población objetivo

La población objetivo se constituye, por los integrantes de los hogares asentados en los Polígonos Hábitat (zonas urbanas marginadas que son el hito del programa) y en otras áreas de las ciudades y zonas metropolitanas, preferentemente, por los que se encuen-

tran en situación de pobreza patrimonial. Así que existen principalmente dos vías por las cuales se puede ser beneficiado: por vivir dentro de un polígono hábitat o acreditar su situación de pobreza patrimonial, sin embargo, no son las únicas posibilidades ya que el organismo promotor puede incluir algunas otras que considere pertinentes y así ampliar las posibilidades de acceso al programa.

Ámbitos de actuación

Recordemos que el Programa se estructuraba en el 2004 en tres vertientes (fronteriza, general y centros históricos), pero en 2006 se organiza en dos ámbitos de actuación, General y Centros Históricos. La Vertiente General se orienta a la atención de la población en situación de pobreza patrimonial asentada en las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas. Su universo potencial de actuación está constituido por las ciudades y zonas metropolitanas mayores de 15 mil habitantes, de las 32 entidades federativas del país. En el caso de la Vertiente Centros Históricos se orienta a la protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, la cual incluye a Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan y Zacatecas. En cada una de las ciudades elegidas, el Programa identifica, selecciona y dirige sus acciones a uno o más Polígonos Hábitat.

Modalidades

A partir del 2006 Hábitat trabaja tres modalidades que agrupan las líneas de acción, para atender los requerimientos y necesidades de desarrollo social y urbano de las ciudades y zonas metropolitanas del país:

- Desarrollo Social y Comunitario que apoya acciones para el desarrollo de la comunidad, alienta la organización y participación social; apunala acciones para la construcción, ampliación, habilitación, rehabilitación y equipamiento de inmuebles destinados a la prestación de servicios sociales; así como para el equipamiento de módulos de atención, para promover la ejecución de acciones en los Polígonos Hábitat, entre otras.
- Mejoramiento del Entorno Urbano que apoya acciones para la ampliación, mejoramiento o introducción de redes de infraestructura urbana básica como agua potable, drenaje, pavimentación de calles, electrificación y alumbrado público; acciones de protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos; acciones de prevención de desastres mediante la realización de obras de mitigación de riesgos que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, y reubicación de familias asentadas en inmuebles o zonas de riesgo; y acciones para apoyar hogares en situación de pobreza afectados por fenómenos naturales, y medidas de conservación y mejoramiento de entorno, entre otras.
- Promoción del Desarrollo Urbano que apoya la formulación o actualización de planes, programas y reglamentos municipales; acciones que contribuyan a alentar la participación social, la coordinación intersectorial y la asociación municipal, para la identificación, planeación, promoción y ejecución de proyectos estratégicos de beneficio social y para la superación de la pobreza urbana; acciones para la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social; y acciones para apoyar la

habilitación de lotes con servicios para el asentamiento de hogares en situación de pobreza patrimonial, entre otras. (SEDESOL, 2007)

Reglas de Operación y Normatividad del Programa

Estas acciones se sujetan a lo que establece el artículo 26 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal vigente, por lo que Hábitat forma parte de un programa de subsidio del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, sujeto a reglas de operación y a las disposiciones aplicables. La normatividad específica del Programa Hábitat la conforman las Reglas de Operación, los Lineamientos de Operación y el Oficio para la Asignación de Subsidios del Programa Hábitat por Entidad Federativa, todos ellos correspondientes al ejercicio fiscal del que se trate.

2.2.

Modalidad “Promoción del Desarrollo Urbano”

2.2.1. FORMA DE TRABAJO

Criterios de elegibilidad

De acuerdo a la SEDESOL los Polígonos Hábitat seleccionados deben cumplir con las siguientes condiciones:

- Cuando menos cincuenta por ciento de los hogares que se ubican dentro del Polígono Hábitat deberán estar en situación de pobreza patrimonial o en su caso, con al menos treinta por ciento de hogares en esa situación, previa autorización de la SEDESOL a través de la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU).
- Presentar un déficit de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- Estar claramente delimitadas y localizadas en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o delegación del Distrito Federal.
- No deberán estar ubicadas en zonas de reserva, de preservación de recursos naturales o áreas arqueológicas.
- Al menos 80 por ciento de los lotes deberán estar ocupados.

También se consideran Áreas de Atención del Programa a los corredores de transporte y de movilidad urbana que utiliza la población para desplazarse desde y hacia los Polígonos Hábitat; las áreas donde se localiza la infraestructura, los servicios y los equipamientos cuyos beneficiarios principales son las personas en situación de pobreza patrimonial; las zonas de riesgo ante eventuales situaciones de desastre, incluidos los inmuebles con riesgo estructural que se encuentren en las mismas; las zonas donde se habiliten lotes con servicios, para beneficio de la población en situación de pobreza patrimonial; los centros de ciudad; así como aquéllas en las que se realicen proyectos de asociación de municipios; lo que permite incluir la zona de influencia de los polígonos y áreas vulnerables.

Características de los apoyos

El Programa potencializa los subsidios fe-

derales con la aportación de recursos de los gobiernos de las entidades federativas y municipales y, en su caso, de los propios beneficiarios, para favorecer el desarrollo de las ciudades y de los Polígonos Hábitat. El monto máximo de apoyo federal por Polígono Hábitat se deberá observar en el Anexo I de las Reglas de Operación del Programa Hábitat, debido a que varía según la acción o proyecto.

Para participar en el Programa, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, deben suscribir con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT), un Acuerdo de Coordinación para la Asignación y Operación de los Subsidios.

En este acuerdo se establecen las responsabilidades de cada instancia participante, las ciudades y polígonos seleccionados, así como los montos del subsidio federal y de las aportaciones de recursos a cargo del gobierno de la entidad y de los municipios.

Aportaciones de subsidios federales y de recursos locales

En el caso de la Vertiente Centros Históricos, la aportación federal es de hasta el 70 por ciento del costo total de los proyectos y la aportación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales es de al menos el 30 por ciento.

Para la Vertiente General y con respecto al costo total de los proyectos, la aportación federal es de hasta el 50 por ciento del costo total de los proyectos y la aportación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales es de al menos el 50 por ciento.

En la adquisición de suelo para la constitución de reservas territoriales, la aportación de los gobiernos de las entidades federativas o municipales será equivalente a cuando menos dos terceras partes del costo de la superficie adquirida. De ésta, al menos la mitad, deberá destinarse para el asentamiento de hogares en situación de pobreza patrimonial, lo que le permite a la entidad federativa o municipio aprovechar estas reservas para otro uso. La aportación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con excepción de la adquisición de suelo (donde las aportaciones serán siempre con recursos monetarios directos) podrá hacerse a través de la provisión de recursos monetarios directos o bien mediante la realización de proyectos complementarios o aportaciones en especie.

Instancias participantes

- La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT) es la Instancia Normativa del Programa y estará facultada para interpretar lo dispuesto en las Reglas de Operación y para resolver aspectos no contemplados en las mismas.
- La Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU) será la instancia coordinadora nacional del Programa y, para los efectos de la operación del Programa en el Distrito Federal, fungirá como Delegación.
- Las Delegaciones Federales de la SEDESOL, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, serán los responsables de la verificación del cumplimiento de las Reglas de Operación y de la normatividad aplicable al Programa. Asimismo, darán seguimiento a su operación e informarán

periódicamente sobre su evolución a la UPAPU.

- Los Comités de Planeación para el Desarrollo de las entidades federativas (COPLADE) u organismos equivalentes, serán las instancias encargadas de coordinar y articular los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la entidad federativa.
- Los Órganos Internos de Control de cada orden de gobierno serán las instancias que, en sus respectivos ámbitos de competencia, vigilen y controlen la aplicación y comprobación del gasto.
- La UPAPU y las Direcciones Generales de la Subsecretaría participarán mediante el acompañamiento técnico en la operación del Programa.

Ejecutores

Los ejecutores de las obras y acciones apoyadas por el Programa pueden ser los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como la propia SEDESOL, incluyendo sus órganos desconcentrados y sus entidades sectorizadas, aunque de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17 de la Ley General de Desarrollo Social, se procurará que los municipios sean los principales ejecutores (SEDESOL, 2007).

Consideraciones operativas

Los Lineamientos Específicos de las Reglas de Operación del Programa Hábitat exponen que tanto el Gobierno Local como la Delegación deben identificar las posibles opciones para la compra de áreas y predios, para lo cual debe considerarse los siguientes puntos:

- La superficie que se pretenda adqui-

rir, preferentemente, deberá estar integrada como una sola unidad territorial.

- La superficie considerada por proyecto deberá estar localizada en la misma ciudad o zona metropolitana.
- En la selección de los predios deberá existir la viabilidad para su disposición en cuanto al régimen de propiedad.
- A partir del análisis de las propuestas y considerando la aptitud de los terrenos, se llevará a cabo la selección del predio que reúna las mejores condiciones.
- La selección deberá ser validada por los tres órdenes de Gobierno.
- Para el aprovechamiento de la superficie adquirida, la instancia ejecutora deberá considerar las disposiciones legales y reglamentarias, en cuanto a la densidad, áreas de donación y la superficie destinada a vialidad y servicios.
- Las Delegaciones, con base en las propuestas de los Gobiernos Locales, emitirán la autorización de procedencia, efectuando los trámites correspondientes ante la Unidad de Control de la Gestión Pública (UCGP).
- Para el predio seleccionado, los Ejecutores integrarán el expediente técnico respectivo, del cual entregarán una copia a las Delegaciones. El expediente deberá contener los siguientes elementos:

- *Certificado de libertad de gravámenes, emitido por autoridad competente.*
- *Declaratoria de la autoridad local respecto a que el predio no forma parte de su patrimonio.*
- *Declaratoria de la autoridad local respecto al uso habitacional del predio y apto para el desarrollo urbano de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano aplicable.*
- *Declaratoria de la autoridad local respecto a la viabilidad financiera para la dotación de infraestructura.*

- *Levantamiento topográfico.*
- *Número y descripción de las acciones a desarrollar (número de lotes y familias a beneficiar).*
- *Anteproyecto (esquema de aprovechamiento que garantice la utilización del cincuenta por ciento para familias situadas en pobreza patrimonial, indicando las etapas para la ocupación y desarrollo, considerando las disposiciones locales en relación al número de lotes por hectárea).*
- *Avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN)³⁴, o del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), para definir el monto máximo de la aportación de recursos federales.*
- *Autorización de procedencia de la Delegación de la SEDESOL en la entidad y el visto bueno de los Gobiernos Locales.*

Para comprobar la aplicación del subsidio federal como parte del proceso de adquisición del suelo, se deberá sustentar con el monto referido en la escritura pública del predio adquirido, indicando de igual manera en la escritura que se destinará, al menos el 50 por ciento de la superficie para programas de vivienda en beneficio de familias en situación de pobreza patrimonial. En el caso de los procesos expropiatorios el recurso asignado está referido al monto del Decreto y al acta de ejecución del mismo. Posterior a la adquisición de los predios, la Delegación verificará, en su momento, el proceso de asignación de los lotes a los beneficiarios de la población objetivo. La instancia ejecutora o la dependencia o entidad que tenga bajo su responsabilidad la administración de la propiedad, presentará a la Delegación informes semestrales sobre el avance de ocupación del suelo, hasta su to-

34 La CABIN ahora es un organismo desconcentrado por lo que lleva el título de Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

tal aprovechamiento y cumplimiento de los compromisos contraídos” (SEDESOL, 2004: 34-35).

2.2.2. ZONAS BENEFICIADAS

De 2003 a 2008 el Programa Hábitat a tra-

vés de la Modalidad “Promoción al Desarrollo Urbano” en Adquisición de Suelo contó con una amplia participación de los estados de la República Mexicana, quedando sólo sin intervenir los estados de Chihuahua, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo y el Distrito Federal (ver tabla 5).

Tabla 5

Adquisición de suelo 2003 – 2008 Programa Hábitat

2004	COAHUILA	FRONTERA	15	Ayuntamiento del Municipio de Frontera
2004	COAHUILA	MATAMOROS	20.86	Instituto Estatal de la Vivienda Popular
2004	COAHUILA	TORREON	20.74	Ayuntamiento del Municipio de Torreón
2004	COAHUILA	TORREON	32.65	Ayuntamiento del Municipio de Torreón
			205.54	
2003	COLIMA	COLIMA	13	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
2003	COLIMA	COLIMA	3.1	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
2003	COLIMA	COQUIMATLAN	6.7	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
2003	COLIMA	CUAUHTEMOC	2.27	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
2003	COLIMA	IXTLAHUACAN	3	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
2003	COLIMA	VILLA DE ALVAREZ	10.05	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
2004	COLIMA	COLIMA	11.52	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
2004	COLIMA	VILLA DE ALVAREZ	6.53	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
2004	COLIMA	VILLA DE ALVAREZ	11.97	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
2004	COLIMA	VILLA DE ALVAREZ	34.72	Instituto de Vivienda del Estado de Colima
			102.86	
2003	CHIAPAS	TUXTLA GUTIERREZ	53.6	Instituto de la Vivienda del Estado de Chiapas
2004	CHIAPAS	CHIAPA DE CORZO	3	Ayuntamiento del Municipio de Chiapa de Corzo
			56.6	
2003	DURANGO	DURANGO	5.39	Instituto de la Vivienda del Estado de Durango
2004	DURANGO	DURANGO	5.33	Instituto de la Vivienda del Estado de Durango
			10.72	
2003	GUANAJUATO	LEON	8.3	Instituto de la Vivienda del Estado de Guanajuato
2004	GUANAJUATO	LEON	28.34	Instituto Municipal de Vivienda de León
2005	GUANAJUATO	LEON	14	Instituto Municipal de Vivienda de León
2006	GUANAJUATO	LEON	15	Ayuntamiento del Municipio de León
			65.64	
2003	GUERRERO	IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	17.8	Ayuntamiento del Municipio de Iguala de la Independencia

2003	GUERRERO	TAXCO DE ALARCON	11.78	Ayuntamiento del Municipio de Taxco de Alarcón
2004	GUERRERO	ATOYAC DE ALVAREZ	5	Ayuntamiento del Municipio de Atoyac de Álvarez
2004	GUERRERO	CHILAPA DE ALVAREZ	2.1	Ayuntamiento del Municipio de Chilapa de Álvarez
2004	GUERRERO	CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	2	Ayuntamiento del Municipio de Chilpancingo de los Bravo
2004	GUERRERO	HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	2	Ayuntamiento del Municipio de Huitzuco de los Figueroa
2004	GUERRERO	JOSE AZUETA	2.9	Ayuntamiento del Municipio de José Azueta
2004	GUERRERO	OMETEPEC	3	Ayuntamiento del Municipio de Ometepec
2004	GUERRERO	PETATLAN	10	Ayuntamiento del Municipio de Petatlán
2004	GUERRERO	TAXCO DE ALARCON	1.6	Ayuntamiento del Municipio de Taxco de Alarcón
2004	GUERRERO	TIXTLA DE GUERRERO	2.06	Ayuntamiento del Municipio de Tixtla de Guerrero
2004	GUERRERO	TLAPA DE COMONFORT	3.05	Ayuntamiento del Municipio de Tlapa de Comonfort
2006	GUERRERO	JOSE AZUETA	3	Ayuntamiento del Municipio de José Azueta
			66.49	
2003	HIDALGO	PACHUCA DE SOTO	15	Ayuntamiento del Municipio de Pachuca de Soto
2004	HIDALGO	ACTOPAN	3.7	Ayuntamiento del Municipio de Actopan
2004	HIDALGO	PACHUCA DE SOTO	6.99	Ayuntamiento del Municipio de Pachuca de Soto
2004	HIDALGO	MINERAL DE LA REFORMA	1.8	Ayuntamiento del Municipio de Mineral de la Reforma
2004	HIDALGO	TIZAYUCA	2.3	Ayuntamiento del Municipio de Tizayuca
2004	HIDALGO	TULANCINGO DE BRAVO	10.06	Ayuntamiento del Municipio de Tulancingo de Bravo
2006	HIDALGO	HUEJUTLA DE REYES	3	Ayuntamiento del Municipio de Huejutla de Reyes
2006	HIDALGO	MINERAL DE LA REFORMA	1.3	Ayuntamiento del Municipio de Mineral de la Reforma
2006	HIDALGO	PACHUCA DE SOTO	11	Ayuntamiento del Municipio de Pachuca de Soto
2006	HIDALGO	TULANCINGO	6	
			61.15	
2004	JALISCO	ZAPOTLAN EL GRANDE	11	Ayuntamiento del Municipio de Zapotlán el Grande
2004	JALISCO	LAGOS DE MORENO	16.94	Ayuntamiento del Municipio de Lagos de Moreno

2004	JALISCO	TLAJOMULCO DE ZUÑIGA	6	Ayuntamiento del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga
			33.94	
2004	MEXICO	IXTLAHUACA	10	Ayuntamiento del Municipio de Ixtlahuaca
			10	
2003	MICHOACAN	URUAPAN	12.73	Ayuntamiento del Municipio de Uruapan
2008	MICHOACAN	HIDALGO	3	Ayuntamiento de Hidalgo
			15.73	
2003	NUEVO LEON	MONTERREY	20.87	Ayuntamiento del Municipio de Monterrey
2004	NUEVO LEON	JUAREZ	24.47	Consejo de Desarrollo Social
2005	NUEVO LEON	GENERAL ESCOBEDO	24	Consejo de Desarrollo Social
2007	NUEVO LEON	JUAREZ	50	Consejo de Desarrollo Social
			119.34	
2003	PUEBLA	TEHUACAN	15.1	Ayuntamiento del Municipio de Tehuacán
2005	PUEBLA	TEZIUTLÁN	15	Ayuntamiento del Municipio de Teziutlán
2005	PUEBLA	TEZIUTLÁN	4.69	Ayuntamiento del Municipio de Teziutlán
2006	PUEBLA	AMOZOC	4	
2006	PUEBLA	HUAUCHINANGO	8	
			46.79	
2004	QUERETARO	QUERETARO	11.64	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
2004	QUERETARO	QUERETARO	27.45	Gobierno del Estado de Querétaro
2004	QUERETARO	TEQUISQUIAPAN	4	Ayuntamiento del Municipio de Tequisquiapan
			43.09	
2003	SAN LUIS POTOSI	CD. VALLES	3.96	Instituto de la Vivienda del Estado de San Luis Potosi
2003	SAN LUIS POTOSI	SAN LUIS POTOSI (S. DE G. SANCHEZ)	24.54	Instituto de la Vivienda del Estado de San Luis Potosi
2004	SAN LUIS POTOSI	MATEHUALA	1.31	Instituto de la Vivienda del Estado de San Luis Potosi
2004	SAN LUIS POTOSI	SAN LUIS POTOSI	12.16	Instituto de la Vivienda del Estado de San Luis Potosi
2004	SAN LUIS POTOSI	SOLEDAD DE G SANCHEZ	1.52	Instituto de la Vivienda del Estado de San Luis Potosi

43.49				
2003	SINALOA	AHOME	10.3	Instituto de la Vivienda del Estado de Sinaloa
			10.3	
2004	SONORA	CABORCA	5	Ayuntamiento del Municipio de Caborca
2004	SONORA	CAJEME	19.97	Ayuntamiento del Municipio de Cajeme
2004	SONORA	HERMOSILLO	3.94	Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo
2004	SONORA	HERMOSILLO	35.99	Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo
2005	SONORA	HUATABAMPO	5	Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo
2006	SONORA	CABORCA	6	Ayuntamiento del Municipio de Caborca
2008	SONORA	HERMOSILLO	1.41	Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo
2008	SONORA	HERMOSILLO	2.48	Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo
			79.79	
2004	TABASCO	CENTRO	25.97	Instituto de Vivienda de Tabasco
2004	TABASCO	CENTRO	8.16	Instituto de Vivienda de Tabasco
2004	TABASCO	TENOSIQUE	3.27	Ayuntamiento del Municipio de Tenosique
			37.4	
2003	TAMAULIPAS	REYNOSA	181.86	Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanización
2003	TAMAULIPAS	REYNOSA	50	Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanización
2003	TAMAULIPAS	VICTORIA	26.94	Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanización
2004	TAMAULIPAS	MATAMOROS	252.68	Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanización
2006	TAMAULIPAS	REYNOSA	39.98	INMUVIREY (Instituto Municipal de Vivienda de Reynosa)
			551.46	
2003	TLAXCALA	AMAXAC DE GUERRERO	0.73	Ayuntamiento del Municipio de Amaxac
2003	TLAXCALA	HUAMANTLA	0.83	Ayuntamiento del Municipio de Huamantla
2003	TLAXCALA	TEPETITLA DE LARDIZÁBAL	1.1	Ayuntamiento del Municipio de Tepetitla de Lardizabal
2003	TLAXCALA	ZACATELCO	0.23	Ayuntamiento del Municipio de Zacatelco
2004	TLAXCALA	AMAXAC DE GUERRERO	0.16	Ayuntamiento del Municipio de Amaxac
2004	TLAXCALA	AMAXAC DE GUERRERO	0.25	Ayuntamiento del Municipio de Amaxac

2004	TLAXCALA	SAN PABLO DEL MONTE	3.7	Ayuntamiento del Municipio de San Pablo del Monte
2004	TLAXCALA	ZACATELCO	0.48	Ayuntamiento del Municipio de Zacatelco
2005	TLAXCALA	APIZACO	0.42	Ayuntamiento del Municipio de Apizaco
2005	TLAXCALA	CALPULALPAN	2.16	Ayuntamiento del Municipio de Calpulalpan
2005	TLAXCALA	CHIAUTEMPAN	1.2	Ayuntamiento del Municipio de Chiautempan
2008	TLAXCALA	CHIAUTEMPAN	1.59	Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda
2008	TLAXCALA	TLAXCALA	0.90	Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda
2008	TLAXCALA	APIZACO	0.48	Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda
2008	TLAXCALA	CHIAUTEMPAN	0.39	Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda
			14.62	
2003	YUCATAN	MERIDA	507.9	Comisión Ordenadora del Uso del Suelo del Edo. de Yucatán (Hoy Instituto de Vivienda de Yucatán)
2003	YUCATAN	MERIDA	377.5	Comisión Ordenadora del Uso del Suelo del Edo. de Yucatán
2003	YUCATAN	VALLADOLID	99.1	Comisión Ordenadora del Uso del Suelo del Edo. de Yucatán
			984.5	
2003	ZACATECAS	GUADALUPE	4.41	Consejo Promotor de la Vivienda Popular del Gob. del Edo
2003	ZACATECAS	GUADALUPE	8	Consejo Promotor de la Vivienda Popular del Gob. del Edo
2003	ZACATECAS	GUADALUPE	2.23	Consejo Promotor de la Vivienda Popular del Gob. del Edo
2003	ZACATECAS	ZACATECAS	33.27	Consejo Promotor de la Vivienda Popular del Gob. del Edo
2004	ZACATECAS	GUADALUPE	6.78	Consejo Promotor de la Vivienda Popular del Gob. del Edo
2004	ZACATECAS	LORETO	2.4	Consejo Promotor de la Vivienda Popular del Gob. del Edo
			76.76	
		TOTAL	3067.37	

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social. Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo. 2010

CAPÍTULO 3

ADQUISICIÓN DE SUELO PARA
LA VIVIENDA SOCIAL

3.1.

SUELO PARA LA VIVIENDA SOCIAL Y EL DESARROLLO URBANO

Esta investigación hace referencia a la evaluación de los resultados de las acciones que inician con la modalidad “Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano” en 2003 y que en 2006 es nombrada “Promoción del Desarrollo Urbano” que busca la creación de reservas territoriales en previsión del crecimiento futuro de las ciudades y brinda incentivos a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles al apoyar la adquisición de suelo en zonas aptas para la vivienda social y el desarrollo urbano para ofrecer suelo de bajo costo para el asentamiento de la población en situación de pobreza patrimonial. De acuerdo con la entrevista realizada (el 2 de enero de 2012) a Fernando Mireles Orduña³⁵, La adquisición de suelo a través del Programa Hábitat se dirigió hacia tres escenarios:

» *En el primero de ellos, se dio cuando a través del programa Hábitat se adquirieron los terrenos por medio del programa de constitución de Reserva Territorial y el ejecutor asignó directamente los lotes a los beneficiarios con la finalidad de que realizaran la autoconstrucción de su vivienda.*

» *El segundo escenario y que ocurre posteriormente a la compra de este suelo, es que el gobierno local habilita los lotes con los servicios básicos, (agua, electrificación, un paquete de medidas de saneamiento -obras básicas-) y acceso vehicular y posteriormente y no siempre se plantea el que a través de FONHAPO, los beneficiarios obtenían un crédito en el que se les habilitaba también un pie de casa.*

» *La tercera alternativa es que el ejecutor confería los lotes a un desarrollador quien construía casas de interés social cuyo valor reflejaba el subsidio otorgado al componente suelo (para mayor información ver anexo).*

De estos tres escenarios se eligió para esta investigación el de adquisición de suelo habilitado, debido a que a pesar de que el primer escenario es una posibilidad de apoyo a personas de escasos recursos para que construyan su vivienda, no se identificó casos en los que la adquisición de suelo se destinara para este fin; y los que están en la tercera posibilidad al tratarse de viviendas de interés social, se está hablando de un mercado con mayor capacidad adquisitiva, por lo que se aparta del interés de esta investigación.

Por ello se analizará el segundo escenario y se hará la evaluación del programa con respecto a sus resultados en dos casos de estudio: San José Huerejé en el Estado de México y Nahui Ollín en el estado de Querétaro, los cuales a pesar de contar con características similares en su origen muestran un desarrollo y consolidación distintos.

3.1.1. LOTES HABILITADOS

En los casos donde se complementa el programa de adquisición de suelo con otros programas como el de habilitación de lotes con servicios básicos o el de construcción de

35 Jefe del Departamento de Asistencia Técnica de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo de la SEDESOL

pie de casa, se tiene que, de acuerdo a Las Reglas de Operación del Programa “Adquisición de Suelo apto para Vivienda” asignaron la responsabilidad para administrar los recursos al Fideicomiso del FONHAPO, que trabaja conjuntamente con los gobiernos estatales interesados en participar en este programa y con los organismos de vivienda estatal o municipal.

Este programa de constitución de reservas territoriales se pone a disposición de fideicomisos como FONHAPO o institutos de vivienda estatales, que actúan como promotores. En el caso de FONHAPO, este fideicomiso forma parte de la Administración Pública Paraestatal y su organización y funcionamiento están sujetos a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada el 14 de mayo de 1986 y al contrato constitutivo del Fideicomiso.

El Fideicomitente es el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Fiduciario es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). Este fideicomiso atiende la demanda de mejoramiento y construcción de vivienda social de la población preferentemente no asalariada, con ingresos individuales de hasta 2.5 veces el salario mínimo vigente en el D.F. ó familiares de hasta 4 veces el salario mínimo vigente en el D.F., a través de Organismos Estatales de Vivienda, mediante un sistema de subsidios que contribuya a la consolidación del patrimonio familiar.

De esta manera FONHAPO a través del Programa “Tu casa” se plantea como objetivo, mejorar las condiciones de vida de la población con pobreza patrimonial, mediante el otorgamiento de un subsidio federal, para adquirir, edificar, terminar, ampliar o mejorar

su vivienda, a través de cuatro vertientes:

- Atención a los Cien Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano.
- Atención a Desastres Naturales.
- Pobreza Urbana
- Atención a Proyectos con Fundaciones Nacionales e Internacionales.

Las acciones del programa Tu Casa opera con aportaciones financieras del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y/o de los municipios del país, así como de las propias familias beneficiarias.

La familia interesada debe tener un ingreso que no exceda los tres salarios mínimos vigentes en el D.F. En caso de ser derechohabientes de algún instituto u organismo de vivienda como el Infonavit, el Fovissste u organismos estatales o municipales de vivienda, el ingreso familiar no debe ser superior a cuatro salarios mínimos del D.F. pero si la familia está interesada en un subsidio conjunto con la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), debe tener un ingreso que no exceda el equivalente a cinco salarios mínimos vigente en el DF.

3.2.

“RANCHO SAN JOSÉ HUEREJÉ. ESTADO DE MÉXICO”

La construcción de este fraccionamiento se realizó a través de dos programas federales. Con el apoyo del “Programa de Adquisición de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda Social”, se adquirió el terreno y se habilitaron los lotes con infraestructura básica, y con el Programa “Tu casa” del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) se edificaron las “Unidades Básicas de Vivienda”. Ambas acciones fueron promovidas por el Ayuntamiento de Ixtlahuaca y la Delegación de SEDESOL en el Estado de México en 2004.

La SEDESOL a través del “Programa Hábitat” en coordinación con el Ayuntamiento del municipio de Ixtlahuaca compraron dos lotes contiguos ubicados en el “Rancho San José Huerejé”, destinados al uso habitacional (de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo), uno de 40,000m² y el otro de 60,000 m² a un costo de 2 millones de pesos para el primero y 3 millones de pesos para el segundo lote, de los cuales el gobierno federal aportaría 1’666,666 pesos y el gobierno municipal 3’333,333 pesos. Donde el municipio de Ixtlahuaca obtiene la propiedad de los terrenos con un contrato de donación al beneficiario, con la

intención de apoyar a las familias más pobres de este municipio que estuvieran interesadas en adquirir un bien inmueble. Una vez culminada esta etapa, la presidencia municipal de Ixtlahuaca solicita a la Delegación Federal de la SEDESOL, se incorpore este municipio al Programa Hábitat durante ese ejercicio fiscal, en la vertiente “Habilitación de suelo”, para solicitar un apoyo de 422,384.63 pesos para el pago del Proyecto Ejecutivo de la Unidad Habitacional, con la intención de someter ante el FONHAPO un Plan de Trabajo para la construcción de Vivienda Urbana en este terreno.

De esta manera, se lleva a cabo en paralelo la habilitación del predio y la ejecución del “Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa”, en la modalidad “Edificación de Unidad Básica de Vivienda” en el 2006.

En un inicio se proyectó que este fraccionamiento se desarrollara en cuatro etapas, los cuales contarían con dos áreas recreativas de 821.46m² y 378 lotes de 90m² cada uno, de los cuales 333 serían repartidos entre personas del municipio de bajos recursos económicos, 4 más se darían en compensación por obras de afectación y 41 entre personal del H. Ayuntamiento.

En una primera etapa se llevaron a cabo 106 acciones de edificación de Unidades Básicas de Vivienda (UBV) con una superficie construida de 31.6 m² que consta de un área multiusos (sala, comedor y cocina), una recámara y baño completo con muebles sanitarios e instalaciones hidrosanitarias con toma y descarga a una red general, tinaco e instalación eléctrica y acometida de luz, dónde las aportaciones del gobierno federal y municipal alcanzaron un monto de 8’833,286 pesos divididos por partes iguales (ver tabla 6).

Tabla 6

Aportaciones de los gobiernos federal y municipal por subprogramas, para la ejecución del Programa Tu casa en San José Huerejé. 2005

SUBPROGRAMAS	NÚMERO DE ACCIONES	SUBSIDIO FEDERAL	APORTACIÓN MUNICIPAL	TOTAL	PROMEDIO POR ACCIÓN
Edificación de UBV en terreno propiedad del gobierno municipal	106	2'038,592	2'038,592	4'077,184	38,464
Ampliación en medio urbano (recámara cocina)	64	878,336	878,336	1'756,672	27,448
Mejoramiento de vivienda medio urbano (aplanado)	350	330,750	330,750	661,500	1,890
Piso	892	842,940	842,940	1'685,880	1,890
Techo de lámina de asbesto	345	326,025	326,025	652,050	1,890
TOTALES	1,757	4'416,643	4'416,643	8,833,286	

FUENTE: *Convenio de ejecución del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la vivienda, 27/09/2005.*

En una segunda etapa se proyectó la realización de 110 viviendas con las mismas características que la anterior, ampliando el beneficio a habitantes de dos comunidades adicionales a las contempladas en la primera etapa y asignándose los lotes a través de sorteo.

La construcción de las 216 viviendas fue financiada por SEDESOL y el Ayuntamiento de Ixtlahuaca, pero la introducción de los servicios le correspondería a la administración municipal de ese momento (2003-2006), sin embargo por el término del periodo de

mandato se queda inconclusa la dotación del servicio de agua potable y la de energía eléctrica.

A pesar de que el fraccionamiento no ofrece todos los servicios básicos las viviendas son asignadas a familias de diferentes comunidades del municipio. Los interesados tenían que aportar 13,752 pesos como ahorro previo, además de comprobar ser habitantes del municipio de Ixtlahuaca, tener dependientes económicos y estar dentro de la clasificación de pobreza patrimonial³⁶. De manera adicional y con la idea de darle seguimiento a las obras de construcción de las UBV se logra que a través de la SEDESOL y el Fondo Nacional de Aportaciones Económicas a la Vivienda (FONAEVI)³⁷ se entregue un Bono de Subsidio Federal como apoyo económico para la modalidad de Subsidio para la Vivienda de 19,232 pesos y a través del Fondo de Infraestructura Social Municipal se aportó otros 19,232 pesos para cubrir el costo por la conclusión de la construcción del fraccionamiento.

Para septiembre de 2006 en las visitas de supervisión periódica de la SEDESOL se registra que de las 216 viviendas existentes, sólo 7 de ellas se encuentran ocupadas a pesar de ya haber sido asignadas. A decir de los vecinos, se da esta situación porque a pesar de contar con la red de infraestructura, no se tiene el servicio de agua potable y energía eléctrica.

36 Información proporcionada por el Ing. Mauricio Olivares Ramos, Jefe de la Unidad de Vivienda de la Delegación de SEDESOL en el Estado de México, a través de archivos técnicos de los programas Hábitat y Tu casa.

37 En el 2003, el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), creó el Fondo Nacional de Aportaciones Económicas a la Vivienda (Fonaevi), institución que integraría todos los subsidios para vivienda en el país, informó. Dicho fondo sería operado por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

En el caso del agua potable, el Ayuntamiento refiere que la problemática se da porque a pesar de que al inicio de los trabajos de construcción de la unidad habitacional se había acordado con los habitantes de San Bartolo del Llano que permitirían conectar la red de agua potable a su pozo, para el 2006 los vecinos de esta comunidad dan su negativa para compartir el agua, por lo que se dio el servicio por parte del Ayuntamiento a través de pipas.

En cuanto a la energía eléctrica no se contaba todavía con los transformadores para su distribución, y no es hasta el 2009 que se concretó la gestión del servicio ante la hoy extinta compañía de Luz y Fuerza del Centro. Estas viviendas fueron construidas en primera instancia por la Empresa CONINGAR Construcciones S.A. de C.V. quién ganó la convocatoria de este proyecto; pero con el cambio de administración municipal, a decir del Coordinador de Vivienda de Desarrollo Social del municipio de Ixtlahuaca en el trienio 2006-2009, el C. Víctor Hernández Nabor, quedaron inconclusas algunas acciones ya pactadas como trabajos de carpintería, aplanados y tarja, por lo que el Ayuntamiento contrató constructoras locales para terminar las viviendas.

Las deficiencias en este proyecto no quedan sólo con la falta de terminación de las obras de vivienda, sino también de la construcción de equipamientos deportivos, la compra del paso de acceso al fraccionamiento, así como la planta de tratamiento de aguas residuales.

3.2.1. EFECTOS EN “RANCHO SAN JOSÉ HUEREJÉ”

De acuerdo con los lineamientos específicos del 2004 (año en que se inician las acciones en Huerejé), el gobierno local y la delegación tenían que identificar las posibles alternativas para la adquisición de áreas y predios, considerando:

- Ubicación del, o de los predios
- Superficie total y superficie útil
- Situación respecto al Plan de Desarrollo Urbano
- Factibilidad cuantitativa y cualitativa para dotarlos de infraestructura
- Estimación preliminar del costo del suelo y
- Situación legal en cuanto a la propiedad (SEDESOL, 2004: 34)

Pero ¿qué pasa después de que se realizaron las acciones? ¿Se mejora la localización de la vivienda de los beneficiados? ¿El apoyo de los programas gubernamentales de dotación de suelo urbano, aumenta la calidad del inmueble que se ofrece a la población seleccionada?, y ¿en qué medida o conceptos se reduce el precio final de la vivienda para los que viven en pobreza urbana? Responder estos cuestionamientos es el objetivo de la presente investigación, para lo cual se ha llevado un seguimiento del caso de estudio con información documental, entrevistas a fuentes claves, con visitas al lugar y levantamiento de cuestionarios a los residentes del fraccionamiento para conocer su opinión con respecto al Programa.

3.2.1.1. Localización

El fraccionamiento “Rancho San José Huerejé” forma parte de la localidad de San Bartolo

del Llano, ubicado en la periferia norte de la cabecera municipal de Ixtlahuaca a un costado de la carretera de cuota Toluca – Atlacomulco, lo que a grandes rasgos puede mostrar una buena localización, pero para hacer de mejor manera la evaluación se seguirá los lineamientos de la SEDESOL.

Ubicación en el contexto

En el Lineamiento Específico de la SEDESOL se argumenta que la superficie considerada por proyecto deberá estar localizada en la misma ciudad o zona metropolitana.

En este caso San José Huerejé se encuentra a tres kilómetros del centro de la ciudad de Ixtlahuaca en el Estado de México en línea recta rumbo al norte y a cinco kilómetros haciendo el recorrido por vialidades (ver figura 1).

Figura 1

Localización del Fraccionamiento San José Huerejé



FUENTE: INEGI <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/urbana/>

Para acceder al lugar, de no contar con un transporte privado, se pueden utilizar los taxis colectivos que van de Ixtlahuaca a San Bartolo del Llano y adentrarse al fraccionamiento a pie.

Hay que mencionar que este acceso es de aproximadamente 500 metros y se encuentra en terracería (ver foto 1), el ancho del camino es de aproximadamente cuatro metros con zanja a los costados lo que no permite la circulación de dos autos a la vez, además no

se cuenta con alumbrado público lo que hace peligroso recorrer este camino por las noches. De acuerdo con los lineamientos del Programa hábitat la superficie que se pretenda adquirir, preferentemente, deberá estar integrada como una sola unidad territorial. En este caso se compraron dos predios contiguos en San Bartolo del Llano uno de 40,000 m² y el otro de 60,000 m², dando lugar a un fraccionamiento en suelo en breña ubicado al noreste de la autopista de cuota Toluca – Atlacomulco.

Fotografía 1

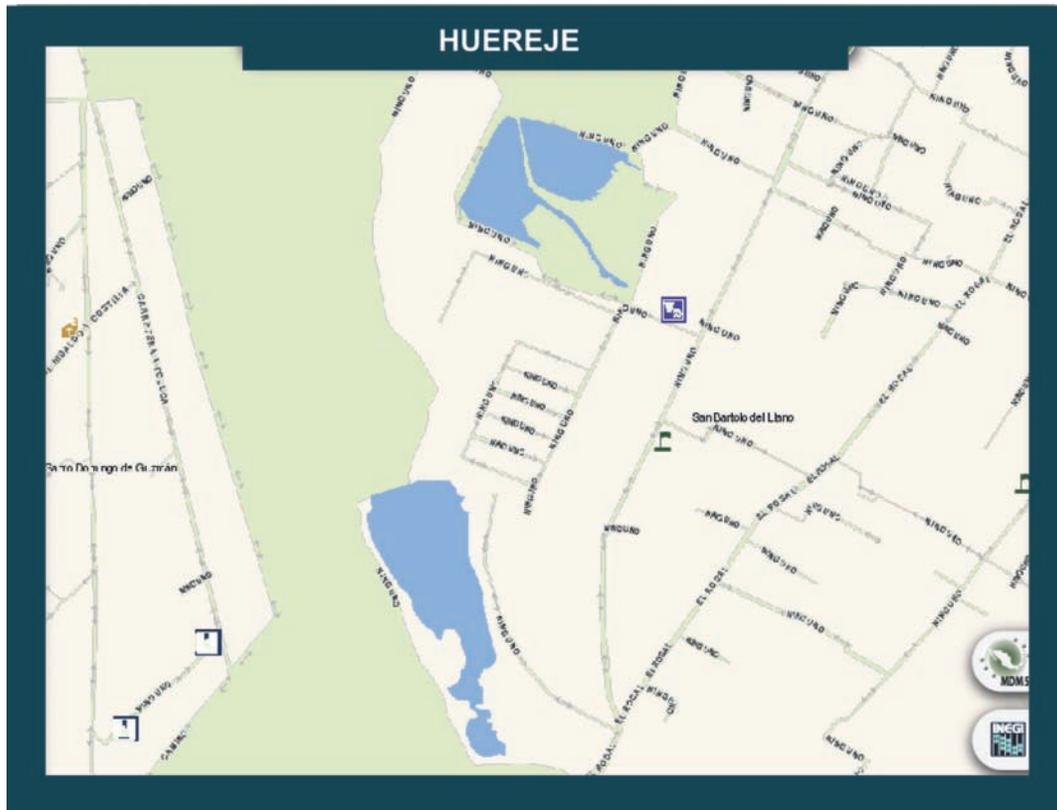
Acceso al Fraccionamiento Sn. José Huerejé



FUENTE: *Elaboración propia / Toma fotográfica de la entrada al fraccionamiento*

Mapa 2

Fraccionamiento Sn. José Huerejé



FUENTE: INEGI <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/urbana/>

Con respecto a la selección de los predios se estipula que deberá existir la viabilidad para su disposición en cuanto al régimen de propiedad, condición que se cumplió al realizarse el trato de compra venta de terrenos de propiedad privada.

Ubicación con respecto al Plan Municipal de Desarrollo

De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ixtlahuaca (2003) la distribución de los asentamientos humanos en el municipio muestra la inexistencia de una ciudad preeminente. San José Huerejé presentaba

un índice de primacía de 0.00, con una población de 53 personas, pero de manera similar a este asentamiento se encuentran las demás localidades que aunque con mayor índice se encuentra cercano al cero, incluyendo la cabecera municipal con 0.06 y una población de 6,805 personas.

Huerejé se ubica en el Sistema de Ciudades en el cuarto rango, siendo arropado por San Bartolo del Llano que se ubica dentro del segundo nivel (por su población existente y nivel de servicios y equipamientos con que cuenta).

De acuerdo a las políticas de desarrollo urbano que se previeron en el Plan Municipal, se apoyó la creación de zonas de reserva habitacional, por lo que se calculó con base en la dinámica de crecimiento programada para el municipio y con base en los grupos de población por rangos de ingreso.

De esta forma, la metodología que se utilizó fue seleccionar los rangos de ingreso, cuantificar a la población demandante, aplicar un índice de ocupación domiciliaria de 4.27 hab/viv, y se programaron plazos de otorgamiento por tipo de programa, proponiendo el siguiente escenario:

Tabla 7

Acciones habitacionales por tipo de programa 2005 – 2020.

TIPO DE VIVIENDA	2005		2010		2015		2020	
	VIVIENDA	HA	VIVIENDA	HA	VIVIENDA	HA	VIVIENDA	HA
SOCIAL PROGRESIVA	2440	30.50	1849	23.12	1956	24.46	2043	25.54
HABITACIONAL POPULAR	1621	24.32	1229	18.43	1300	19.50	1358	20.36
INTERÉS SOCIAL	1114	13.93	844	10.56	893	11.17	933	11.66
HABITACIONAL RESIDENCIAL	404	12.12	306	9.18	324	9.72	338	10.15
HABITACIONAL CAMPESTRE	127	25.33	96	19.20	102	20.31	106	21.21
TOTAL	5,705	106	4,325	80	4,575	85	4,778	89

FUENTE: *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ixtlahuaca. Estado de México, 2003, p. 108*

Así que la incorporación de suelo al desarrollo urbano tenía que realizarse sobre zonas aptas, considerando sus condiciones físicas y naturales del suelo, la tenencia de la tierra, el valor del suelo, la factibilidad de conexión a los servicios públicos, accesibilidad, uso actual de suelo y topografía.

En el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ixtlahuaca se dispuso que todo el noroeste, norte, oriente y sureste de Ixtlahuaca de Rayón presentaba capaci-

dad para el desarrollo urbano por lo que la política de impulso se aplicaría en esta zona marcándose como áreas urbanizables (Ayuntamiento de Ixtlahuaca, 2003: 108). Lo que indica que el Fraccionamiento de San José Huerejé cumplió con el requisito de construirse sobre suelo apto para vivienda. Pero a pesar de que se localiza dentro del área urbanizable, si se observa la figura 1 y la foto 1 se puede apreciar que el fraccionamiento se ubica desvinculado del resto del territorio. Si el papel de las instituciones es generar y

aplicar normas que permitan transacciones más eficientes, el ayuntamiento debería de identificar los fallos de información y prever los costos de transacción y coste social que genera la dispersión de áreas urbanas.

3.2.1.2. CALIDAD

Características de las viviendas

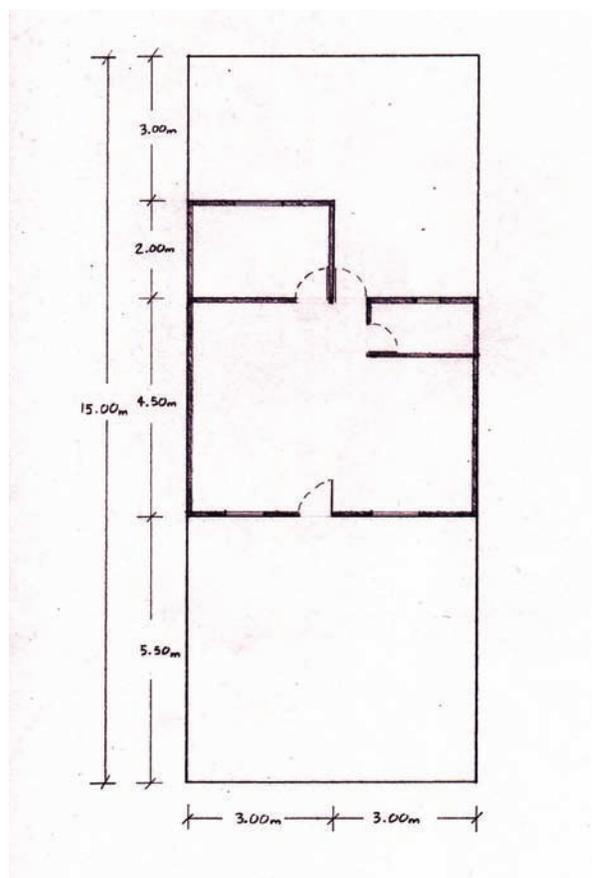
La Unidad Básica de Vivienda (UBV) que se ofreció en esta localidad fueron 216 acciones con lotes de 90m² y con una superficie construida de 31.6 m², lo que permite ampliar la vivienda hacia el frente, atrás o incorporar un segundo piso. La construcción básica constó de un área multi usos, una recámara y baño completo con muebles sanitarios e instalaciones hidrosanitarias, a continuación se presenta un plano de línea donde se muestra la distribución de la UBV, así como una fotografía de la fachada. De acuerdo con los datos obtenidos de los cuestionarios que se levantaron en este fraccionamiento, las UBV actualmente dan refugio a hogares de tipo nuclear (94%), con un promedio de 3.5 habitantes por vivienda. Como estas viviendas cuentan con sólo un dormitorio, los habitantes que no han ampliado la construcción, utilizan el cuarto multiusos para incluir una cama y con ello dar solución al problema de falta de espacio.

Como puede observarse en la fotografía 3, las UBV están construidas de tabicón en sus paredes, losa de concreto en techos y al interior piso firme y aplanado en paredes y techo, además cuentan con cancelería y protecciones para ventanas y puertas, tinaco, acometida de energía eléctrica y banquetas, pero no incluyó aplanado exterior de las viviendas, alumbrado público, ni pavimentación en las calles.

Para el 2009 la administración municipal dotó al fraccionamiento de alumbrado público, colocando las luminarias en los postes del cableado eléctrico y regularizando el servicio de agua potable, siendo estas acciones las últimas que se llevaron a cabo en la zona ya que en 2013 siguen sin contar con calles pavimentadas.

Plano 1

Plano de línea de la UBV



FUENTE: *Elaboración propia (con información recopilada en campo)*

» **El cuarto multiusos ocupa todo el ancho del lote lo que permite ubicar la cocina-sala-comedor en el primer cuarto, y en la parte posterior se ubica el dormitorio y el baño.**

Fotografía 2

Fachada típica de la UBV



FUENTE: *Elaboración propia.*

Fotografía 3

Parte trasera de la UBV



FUENTE: *Elaboración propia.*

Características de los espacios públicos

En el proyecto inicial se planteó que existiera un equipamiento deportivo, situación que hasta el momento está inconcluso, en su lugar está un terreno con algunos juegos infantiles que en la actualidad no se les ha dado mantenimiento.

» *Existe una cerca perimetral de alambre que delimita el área de juegos y separa el fraccionamiento del área de cultivo con quien colinda. Los juegos infantiles son de tubo de acero ubicados en la zona noroeste del fraccionamiento.*

Fotografía 4

Área de juegos infantiles



A pesar de que la autopista queda relativamente cerca del fraccionamiento no existe acceso directo a ella, por lo que tienen que hacerlo por San Bartolo del Llano si desean irse por el camino de acceso (ver fotografía 1), otra opción es atravesar el área agrícola.

Con respecto a la accesibilidad a los equipamientos, existen sólo dos, la primaria que se ubica fuera del fraccionamiento a unos siete minutos atravesando la zona de cultivo o a 15 minutos por el camino (que se encuentra en terracería), y una cancha de fútbol inaugurada en 2015; el resto de los equipamien-

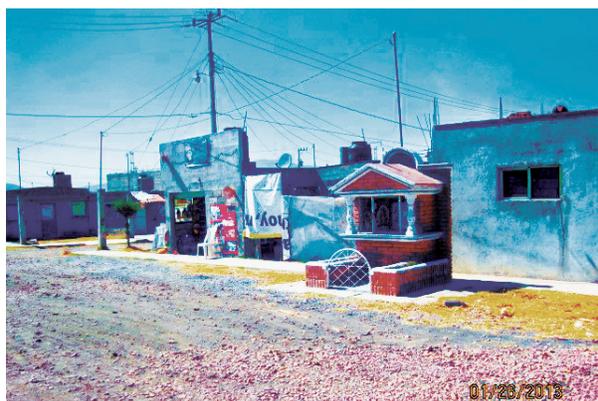
tos básicos como secundaria, preparatoria, centros de salud y administrativos se ubican en el centro de San Bartolo del Llano o en Ixtlahuaca a una distancia adecuada según las Normas de Equipamiento de la SEDESOL.

Dentro del fraccionamiento existen residentes que han modificado sus viviendas para abrir misceláneas, han construido un nicho a la Virgen María a la entrada del complejo (ver foto 5), y han cerrado una calle con estructuras metálicas (plumas) para tener un mayor control por las noches, pero hasta el momento no han hecho mayores modificaciones para beneficio de toda la comunidad.

De acuerdo con la información de los cuestionarios el 50% de los entrevistados han realizado modificaciones a la UBV, y de éstas el 75% han sido ampliaciones a la construcción con materiales como el tabique o block para muros y concreto para techos. Pero la modificación de su entorno urbano no ha mejorado, siguen sin contar con pavimentación en las calles ni alumbrado público en el camino de acceso al fraccionamiento.

Fotografía 5

El proceso de urbanización de San José Huerejé



FUENTE: *Elaboración propia*

3.2.1.3. PRECIO

Precio del inmueble

De acuerdo a los archivos técnicos del Programa Hábitat para San José Huerejé, las UBV requirieron por parte de los interesados un ahorro previo de 13,752 pesos, para corroborarlo se entrevistaron a habitantes del fraccionamiento y se identificó tres tipos de residentes: los que se inscribieron al programa, los que están como arrendatarios de la vivienda y aquellos que adquirieron la vivienda a los beneficiados iniciales.

En el caso de los inscritos al programa aportaron sólo los 13,752 pesos para obtener la UBV y queda pendiente el pago por las escrituras hasta que se logre que las autoridades concluyan el trámite; los que se encuentran rentando pagan entre 650 y 800 pesos mensuales; y los que adquirieron la UBV a sus dueños originales lo hicieron mediante un pago que va entre los 80,000 a 100,000 pesos, como es el caso de los dueños de la vivienda de dos niveles que se observa en la fotografía 6.

Pero independientemente de que las UBV tengan dueño, en las visitas de campo se observó que el 40% de éstas se encuentran desocupadas. Los dueños para aparentar que está ocupada y cuidar su propiedad les han puesto cortinas a las ventanas y las visitan de vez en cuando, pero el pasto crecido y sin pisar y los testimonios de los vecinos ratificaron esa impresión.

Fotografía 6

Vivienda adquirida a uno de los beneficiados del programa



FUENTE: *Elaboración propia*

Costo de vivir en el fraccionamiento

Para la construcción del fraccionamiento se requirió de la participación de diferentes organismos públicos, tanto federales (SEDESOL y FONHAPO), como municipales, además de la aportación de los interesados en participar en el programa, como se observa en la tabla 8. La aportación de los 13,752 pesos que tuvieron que erogar los beneficiarios del Programa Hábitat por un inmueble que costó 135,549 pesos, con un terreno de 90 m² y 31.6 m² de construcción, en una zona relativamente cerca de la cabecera municipal de Ixtlahuaca, pareciera ser un apoyo considerable, pero al conocer las dificultades y carencias que tu-

vieron y tienen todavía hoy en día que padecer por habitar en ese fraccionamiento, podría reconsiderarse el vivir ahí.

Según el Censo de INEGI en el 2010 vivían sólo 204 personas y se encontraban ocupadas 56 viviendas de las 216 que existen en el fraccionamiento. Esa desocupación contribuyó para que se dieran casos de vandalismo en las viviendas solas, por lo que los dueños se han preocupado por hacer aparentar que están ocupadas. Además en el caso de una de las calles los vecinos se pusieron de acuerdo para instalar plumas de control de tráfico para evitar que se introduzcan vehículos que no sean de los residentes (ver foto 7).

Tabla 8

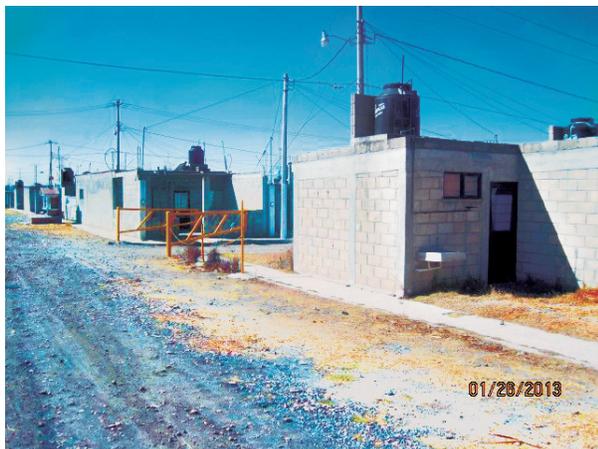
Aportaciones para la construcción del Fraccionamiento San José Huerejé por UBV, en pesos.

ORGANISMO	APORTACIÓN FINANCIERA
SEDESOL Y AYUNTAMIENTO DE IXTLAHUACA	83,333
BONO SUBSIDIO FEDERAL SEDESOL - FONAEVI	19,232
FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	19,232
AHORRO PREVIO DEL BENEFICIARIO	13,752
TOTAL	135,549

» *La aportación de los 13,752 pesos que tuvieron que erogar los beneficiarios del Programa Hábitat por un inmueble que costó 135,549 pesos, con un terreno de 90 m² y 31.6 m² de construcción, en una zona relativamente cerca de la cabecera municipal de Ixtlahuaca, pareciera ser un apoyo considerable, pero al conocer las dificultades y carencias que tuvieron y tienen todavía hoy en día que padecer por habitar en ese fraccionamiento, podría reconsiderarse el vivir ahí.*

Fotografía 7

Uso de plumas de control de tráfico



FUENTE: *Elaboración propia w*

Esta situación de inseguridad es una problemática que hay que considerar sobre todo porque 28.5% de la población que vive en el fraccionamiento está compuesto por hogares con jefatura femenina y además existe una población infantil de 0 a 14 años del 38.7% (INEGI, 2010) que son mayormente vulnerables. Con este panorama se cuestiona la efectividad de la política pública, recordemos que las políticas públicas se formulan para modificar comportamientos, se diseñan programas de acción para alcanzar metas, y en este caso es mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y cómo se va a lograr si los diferentes agentes involucrados no han trabajado de manera coordinada.

En el 2012 la nueva administración a nivel Estatal apoyada con la delegación de FONAEVI del Estado de México invitan a los adjudicados de las UBV que concluyan sus trámites para obtener su título de propiedad (ver foto 10), pero de los 32 entrevistados en 2013 sólo 6 habían regularizado su patrimonio.

Aquí se presenta otro caso donde las instituciones públicas no han logrado tener eco, ¿acaso ha faltado sensibilizar a la gente de la importancia de contar con un título de propiedad? ¿O los ciudadanos perciben a la regularización como la puerta a una responsabilidad fiscal?

Cualquiera que sea la respuesta la Institución no ha logrado sus metas, se olvida que no es el individuo quien tiene que adaptarse a las instituciones, son las instituciones las que tienen que facilitarles la obtención de sus intereses con mayor efectividad (ver capítulo 1).

Después de 9 años el fraccionamiento no ha logrado consolidarse. Se ha visto poco interés por parte de los habitantes para mejorar su entorno urbano, y a pesar que se hicieron solicitudes para gestionar los servicios, al ser éstos solicitados por unas cuantas familias y considerarse este proyecto como una molestia, conllevó una lenta respuesta a las peticiones.

Fotografía 8

Anuncio de Programa de Regularización Patrimonial



FUENTE: *Elaboración propia*

3.3.

“NAHUÍ OLLÍN. ESTADO DE QUERÉTARO”

El fraccionamiento Nahuí Ollín se gestiona por el Ayuntamiento de Tequisquiapan a la SEDESOL en 2003, con la solicitud de apoyo del Programa de Adquisición de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda social. En el 2004 de acuerdo a las Reglas de Operación del Programa, SEDESOL contribuye con un peso por cada dos que aporte el Ayuntamiento para la compra de 4 hectáreas de Reserva Territorial en los márgenes de la Colonia Santa Fe, al sureste de la cabecera municipal, con lo cual logran cubrir el costo del predio que fue de 1'800,000 pesos.

El Ayuntamiento de Tequisquiapan publicó la convocatoria para aquellos interesados en adquirir un pie de casa que cubran el requisito de pobreza patrimonial, ser habitantes del municipio y aportar como ahorro previo el monto designado para la compra del inmueble. El DIF municipal se encargó de realizar el estudio socioeconómico de los interesados en participar en el Programa, así como de entrevistar a los vecinos para corroborar los datos; y catastro realizó la investigación para asegurar que no cuenten con propiedad alguna. Una vez efectuadas las

investigaciones y cumplimiento de los trámites se seleccionó a los beneficiados. En una primera etapa (2005) se habilitan con pie de casa a 100 lotes y en una segunda etapa (2006) se concluye el Proyecto oficialmente con 110 UBV más, aunque hay que aclarar que al final se construyeron 240 en todo el fraccionamiento (etapas 1 y 2); además se les otorga un apoyo adicional para la escrituración de la propiedad para 9 solicitantes.

La construcción del pie de casa lo realizó el Ayuntamiento de Tequisquiapan y consistió de un lote de 90 m² de terreno con 30 m² de construcción que incluye un baño completo, un dormitorio y un cuarto multiusos donde se encuentra una tarja; y el patio trasero se acondicionó con un boiler y lavadero. El inmueble se entregó con los servicios básicos de agua potable y drenaje dentro de la vivienda, y la energía eléctrica en todo el fraccionamiento en condiciones de conectarse a la vivienda en cuanto el habitante se diera de alta ante la Comisión Federal de Electricidad.

La ocupación del fraccionamiento se inicia en el 2005, para el 2009 todas las viviendas están adjudicadas (240 UBV), en el 2010 INEGI reporta que 192 están habitadas, y en el 2013 se observó (en visita de campo) que 20 viviendas estaban desocupadas; a decir de la representante del fraccionamiento casos como éste se dan en el fraccionamiento porque el beneficiado del programa no cumplió con el pago correspondiente de su vivienda y le fue embargada por la Caja de ahorros que otorgó el crédito. Como se observa el caso de Nahuí Ollín tuvo una mejor ocupación que el de Huerejé, la coordinación entre los diferentes agentes involucrados fue más eficiente y se lograron mejor los objetivos.

Tabla 9

Aportaciones por obras del Programa Hábitat, para la construcción del fraccionamiento Nahuí Ollín

SUBPROGRAMAS	CANTIDAD	SUBSIDIO FEDERAL	SUBSIDIO ESTATAL	APORTACIÓN MUNICIPAL	APORTACIÓN BENEFICIADOS	TOTAL
Constitución de reserva territorial (2004)	4 Ha	600,000	0	1,200,000	0	1,800,000
Habilitación del suelo (2005)	100 lotes	629,587	629,587	629,587	209,862	2,098,623
Habilitación del suelo (2006)	110 lotes	770,500	650,406	659,460	231,152	2,311,518
Titulación (2006)	9 escrituras	8,524	0	0	50,316	58,840
TOTALES		2,008,611	1,279,993	2,489,047	49,1330	6,268,981

FUENTE: Delegación de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio y Vivienda, SEDESOL, 2012.

3.3.1. EFECTOS EN “NAHUÍ OLLÍN”

Al igual que en Huerejé se observarán los lineamientos específicos del 2004, ya que también en este año se realiza la compra de la reserva territorial de “Nahuí Ollín”, característica que permite hacer una mejor comparativa en el desarrollo de ambos fraccionamientos (ver subtítulo 3.2.1.).

3.3.1.1. Localización

Nahuí Ollín es un fraccionamiento ubicado en la parte sur de Tequisquiapan, en el estado de Querétaro, junto a la colonia Santa Fe³⁸,

a cinco minutos (en auto) de la terminal de autobuses foráneos y a 10 del centro de la Cabecera Municipal.

Ubicación en el contexto

Su localización está de acuerdo con el Lineamiento Específico de la SEDESOL, ya que se encuentra dentro de la ciudad de Tequisquiapan, a 2.73 kilómetros del centro haciendo el recorrido por vialidades (respetando sentidos viales). Se puede acceder al fraccionamiento en transporte público como taxis y taxiban (micro buses) a un costo de 20 pesos la tarifa del primero y 6 pesos la del segundo sin necesidad de salir del fraccionamiento ya en ambos casos entran a él.

38 En algunos documentos el fraccionamiento Nahuí Ollín es identificado como ampliación de la colonia Santa Fe.

Mapa 3

Localización del Fraccionamiento Nahuí Ollín, Tequisquiapan, Querétaro



FUENTE: Google Earth.

Mapa 3

Fraccionamiento Nahuí Ollín



FUENTE: Google Earth.

La superficie adquirida para el fraccionamiento cumple con los lineamientos de la SEDESOL al estar integrada por una sola unidad territorial de 4 hectáreas en zona urbanizable para vivienda (ver imagen 2).

También se cumplió con el requisito del régimen de propiedad privada para la adquisición del terreno por parte del Ayuntamiento, adquiriéndolo en 1'800,000 pesos, es decir a 45 pesos el metro cuadrado de terreno en breña que colinda con una colonia (Santa Fe) que ya contaba con todos los servicios.

Ubicación con respecto al Plan Municipal de Desarrollo

El Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tequisquiapan de 2004 presenta como políticas de desarrollo que el crecimiento se aplicaría en dos vertientes: la ocupación de los vacíos urbanos existentes y la expansión hacia nuevas áreas de reserva urbana.

Así que las estrategias se centraron en la redensificación de las zonas urbanas del Centro de Población para consolidarlas y evitar la subutilización de las redes de infraestructura, y en el crecimiento urbano de la ciudad hacia los terrenos contiguos, los cuales requerían de acondicionar terrenos aptos para aprovechar la cercanía de los servicios básicos de infraestructura y el equipamiento existentes. Se contempló conservar las áreas de crecimiento propuestas en el plan anterior, ya que éstas se consideraron suficientes para cubrir la demanda de crecimiento del centro de población por lo que no se destinaron nuevas áreas para el crecimiento urbano (Ayuntamiento de Tequisquiapan, 2005: 15).

Además se expuso como Política de Conservación el promover, fomentar e impulsar acciones y programas de apoyo para la autoconstrucción de vivienda en las localidades que conforman la zona normativa del Plan.

Por consiguiente se respetó el proyecto de compra de reserva territorial para vivienda para personas de escasos recursos que se estaba gestando con la SEDESOL y se le dio continuidad con la habilitación del suelo para la construcción de los 210 UBV que se edificaron en el fraccionamiento.

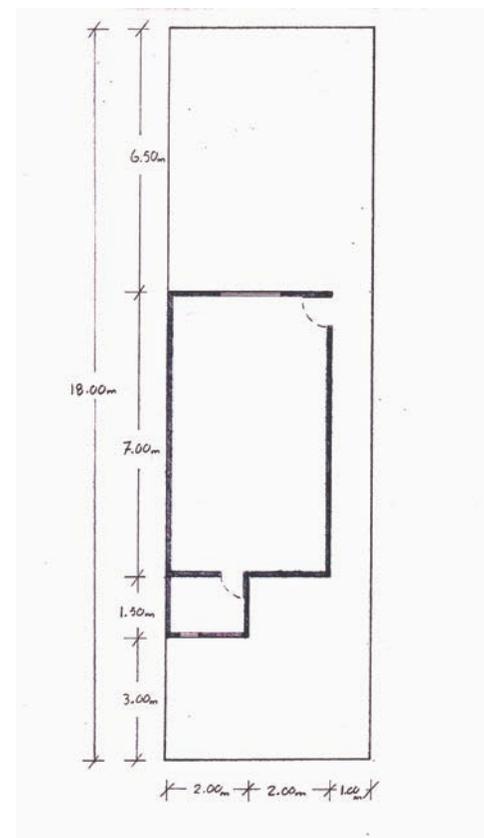
3.3.1.2. CALIDAD

Características de las viviendas

La UBV que se construyó es similar a la de San José Huerejé tanto en dimensión de lotes como en la cantidad de metros cuadrados de construcción, con un patio delantero de alrededor de 33 m² y otro trasero de 15 m², lo que les permite ampliar su casa; sólo que en este caso el pie de casa contaba con terminados, es decir, aplanados en el interior y exterior del inmueble, así como pintura en muros, lo que genera una mejor imagen, como se observa en las fotografías 9 y 10.

Plano 2

Plano de línea de la UBV



FUENTE: Elaboración propia (con información recopilada en campo)

A pesar de que los metros cuadrados de construcción de las UBV son similares a los de Huerejé el diseño es distinto, dejando como concepto abierto el espacio para sala, comedor, cocina y recámara. El baño tiene su propio espacio cerrado y se ubica en la parte posterior de la casa.

En ambos casos los muros son de tabicón, con techo y piso de losa de concreto, con baño completo con mobiliario y aplanado fino con concreto. Cuentan con herrería en puertas y ventanas, tinaco, lavadero y boiler (ver fotos 9 y 10).

Fotografía 9

UBV construida en la primera etapa en 2005



FUENTE: *Elaboración propia*

Fotografía 10

UBV construida en la segunda etapa en 2006



FUENTE: *Elaboración propia*

Para el 2009 los servicios básicos con que se contaban eran agua y drenaje entubado dentro de la UBV, acometida de energía eléctrica y alumbrado público en algunas calles; pero no cuentan con pavimentación en calles ni banquetas, como se observa en las fotografías siguientes.

Fotografía 11

Calle Mexicas ubicada en la primera etapa del fraccionamiento



FUENTE: Oropeza Servín, Subdirección de Inventario de Suelo de SEDESOL. 2009.

Fotografía 12

Calle Mexicas ubicada en la segunda etapa del fraccionamiento



FUENTE: Oropeza Servín, *Subdirección de Inventario de Suelo de SEDESOL*. 2009.

Para el 2013 la organización de colonos consiguió apoyo del Ayuntamiento y de la SEDESOL para que la vialidad poniente de la calle Mexicas se les empedrara, con lo que se inicia una serie de logros a partir de la participación de los habitantes de Nahuí Ollín. Antes de terminar la administración municipal (2012-2015) los colonos logran que el ayuntamiento complete el alumbrado público para todo el fraccionamiento, incluyendo áreas verdes. Las modificaciones a las viviendas ya son co-

munes para el 2013, de las 43 personas entrevistadas el 72% expresaron que han hecho mejoras o ampliaciones a la construcción original. De las ampliaciones al inmueble el 35% fueron para construir recámaras, identificando incrementos de uno a tres cuartos más, situación indispensable por el número de integrantes de familia que residen en estas viviendas ya que a pesar de que el 81% son familias nucleares la mayoría cuentan con 3 o más miembros.

El 98% de los encuestados afirmaron ser propietarios de la vivienda, la cual la adquirieron ya construida (como pie de casa). El 91% la obtuvo a través del Programa Hábitat pero el 7% se lo compró a un beneficiario del Programa a un precio mayor a 100,000 pesos, lo que deja ver la plusvalía que generó el programa y la posibilidad de hacer negocio con la venta del inmueble.

Fotografía 13

Ampliación de un segundo nivel



FUENTE: *Elaboración propia*

Fotografía 14

Ampliación en la misma planta



FUENTE: *Elaboración propia*

Los 90 m² con que cuenta el lote permiten ampliar la vivienda y generar los espacios y diseño que prefiera el usuario, de acuerdo a sus posibilidades económicas, por lo que el objetivo de este tipo de acciones de pie de casa se cumple.

Características de los espacios públicos

El fraccionamiento fue entregado con dos grandes lotes baldíos para ser usado como áreas verdes, pero no fue hasta que la Sra. Rosa María Guzmán Cervantes Ortega organiza a los colonos para solicitar a la SEDESOL su apoyo para acondicionar una de las áreas para parque.

Fotografía 15

Inicio de obras de construcción del jardín vecinal



FUENTE: *Oropeza Servín, Subdirección de Inventario de Suelo de SEDESOL. 2009.*

La organización civil del fraccionamiento muestra una diferencia clave para el desarrollo de sus espacios públicos, al conseguir apoyo para equipamientos recreativos.

La SEDESOL a través del Programa de Rescate de Espacios Públicos hace entrega en el 2008 de 120,000 pesos al Ayuntamiento de Tequisquiapan (administración 2006-2009) para acondicionar la zona y el DIF municipal apoya con la compra y colocación de juegos infantiles. La representante de la colonia por su parte organizó brigadas de niños para mejorar la imagen del parque, re-usando llantas, las cuales fueron pintadas y colocadas como parte de los juegos (ver foto 16).

Fotografía 16

Área de juegos infantiles del parque vecinal



FUENTE: *Elaboración propia*

» ***La participación ciudadana generó una diferencia importante en el desarrollo urbanístico de Nahúí Ollín en comparación con San José Huerejé.***

Una vez que se logró el área infantil, la representante de la colonia solicita apoyo a la nueva administración municipal (2009-2012) para seguir mejorando el área común. El Ayuntamiento hace eco a la solicitud y se construye un foro con gradas hecho con bloques de piedra para eventos artísticos (ver fotografías 17 y 18)

Fotografía 17

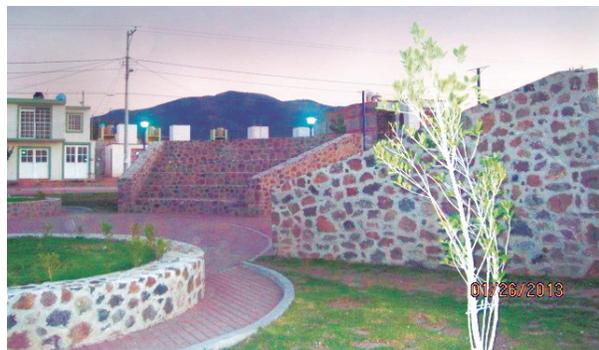
Foro del parque vecinal



FUENTE: *Elaboración propia*

Fotografía 18

Gradas del foro del parque vecinal



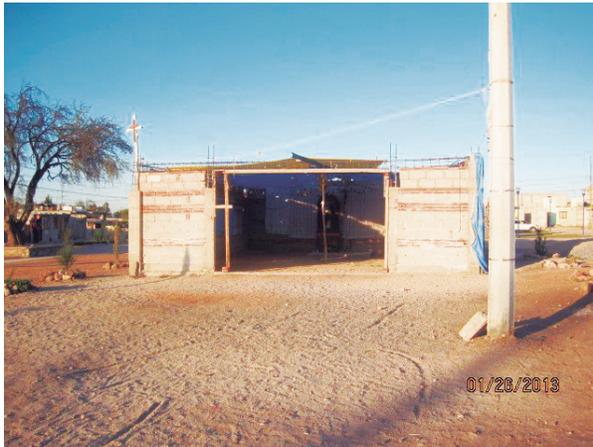
FUENTE: *Elaboración propia*

» ***Foro del parque vecinal en la calle de Mexicas realizado por la administración municipal 2009-2012, e iluminación con alumbrado público incorporado por la administración municipal 2012-2015.***

La participación ciudadana en este fraccionamiento no sólo se ha dado para solicitar apoyo a instituciones gubernamentales, pues también ha logrado que entre ellos se cooperen para la construcción de un templo católico ubicado en este primer parque.

Fotografía 19

Construcción del templo en el fraccionamiento.



FUENTE: *Elaboración propia*

Existe una segunda área común en la zona sur del fraccionamiento a la cual se le colocaron porterías de fútbol en los primeros años de construido el fraccionamiento, como se observa en la siguiente fotografía tomada en el 2009.

Fotografía 20

Zona adaptada para cancha de fútbol en 2009



FUENTE: *Elaboración propia*

Pero para finales de 2012 el ayuntamiento de Tequisquiapan rehabilita la zona construyendo un parque con canchas de baloncesto, pista para correr, juegos infantiles y zona de gimnasio, logrando con ello un nodo de convivencia vecinal mucho más importante que el del parque anterior (ver fotografía 21).

Fotografía 21

Construcción de la zona deportiva del fraccionamiento



FUENTE: *Elaboración propia*

» *La nueva zona deportiva terminada a principios de 2013 cuenta con Canchas de baloncesto, pista para correr con piso de piedra volcánica, zona de gimnasio y canchas de baloncesto con iluminación nocturna.*

3.3.1.3. PRECIO

Precio del inmueble

De acuerdo con los datos proporcionados por la SEDESOL la reserva territorial de 4 hectáreas fue adquirida por 1'800,000 pesos, que fueron aportados por el Ayuntamiento de Tequisquiapan y la SEDESOL en una proporción 2 a 1. Esta área se urbanizó y se construyeron 210 lotes a pie de casa lo cual tuvo un

costo de 4'410,141 pesos, que divididos entre los 210 inmuebles construidos (oficialmente) se tiene que cada uno de ellos costó 29,572 pesos.

Al tratarse de un programa de apoyo para las personas de escasos recursos, a los beneficiados se les solicitó una aportación por el inmueble de 8,636 pesos (incluyendo escritura) como concepto de ahorro previo. Los que no contaban con esta cantidad solicitaron un préstamo a instituciones privadas o apoyo adicional a los mismos organismos involucrados.

Para aquellos que decidieron adquirir un préstamo, lo consiguieron con una Caja Popular, ya que las cooperativas de ahorro y préstamo son de las pocas opciones a las que pueden acceder al no pedirles que comprueben sus ingresos, sólo requieren hacerse socios depositando cierta aportación social para que puedan solicitar un crédito. De acuerdo con la entrevista realizada a la Sra. Rosa María Guzmán Cervantes, representante del fraccionamiento (26 de enero de 2013) los beneficiados de la primera etapa de la habilitación de suelo que no contaban con el ahorro previo (según SEDESOL de 2,098 más la escrituración de 6,538³⁹) se organizaron para solicitar un préstamo a la “Caja Alianza” con la facilidad de pagar a diferentes plazos de 3 a 8 años, con lo que terminarían pagando (en el plazo mayor) 48,000 pesos (incluyendo la escrituración del inmueble), dando pagos mensuales de 500 pesos.

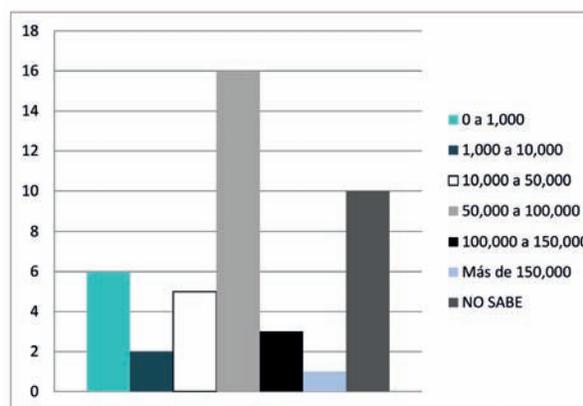
En los casos que solicitaron apoyo a las organizaciones gubernamentales fueron para

la aportación total o sólo para la escrituración: en el primer caso los beneficiados de la segunda etapa solicitaron apoyo al Ayuntamiento para poder pagar su adeudo en plazos; en el segundo caso se solicitó un apoyo extraordinario a la SEDESOL para la escrituración. Por lo que la vivienda tuvo un precio diferente para los beneficiados del Programa Hábitat dependiendo del origen de la aportación inicial.

También hay que considerar que existen los casos en dónde los beneficiados han dejado de pagar su aportación, en el caso de haberlo hecho a la Caja Alianza el inmueble les ha sido embargado y aquellos que lo hicieron con el Ayuntamiento se está trabajando la posibilidad de reestructurar su deuda, por lo que al preguntarles ¿cuánto pagaron por el inmueble? El rango va desde 1,000 hasta 150,000 pesos como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 4

Precio del inmueble en Nahuí Ollín que pagaron los beneficiados del Programa Hábitat



FUENTE: Elaboración propia con datos de la encuesta

39 En este caso fue requisito que para acceder a los beneficios del programa se requería pagar el ahorro previo y la escrituración del inmueble, caso contrario al de Huerejé.

Existe otro tipo de propietario que obtuvo el inmueble comprándose a un beneficiario del programa; estos casos se identificaron por los letreros de venta en las viviendas, los cuales aunque para la última ocasión que se realizó la visita de campo (26/enero/2013) sólo se identificaron 2 casos, brindaron datos interesantes. Los inmuebles en venta ya se encontraban modificados, se había ampliado la construcción y mejorado su imagen (como puede observarse en la fotografía 22), logrando venderse en 580,000 pesos según información proporcionada por el propietario en entrevista telefónica el 10 de junio de 2013.

Foto 24

Vivienda ampliada en venta



FUENTE: *Elaboración propia*

» ***Vivienda de dos niveles con sala-comedor, cocina, área de servicio, dos baños completos, tres recámaras y cochera para un auto.***

En relación con las viviendas que han sido modificadas de acuerdo al cuestionario el 63% de las viviendas han sido ampliadas con tabique o tabicón en muros, piso firme con concreto o mosaico y techos de losa de concreto; el 35% de las viviendas incrementaron el número de dormitorios, lo que ha permiti-

do mejorar sus condiciones de hacinamiento ya que el 93% de las familias entrevistadas están compuestas por 3 o más personas que dormían en un cuarto.

Costo de vivir en el fraccionamiento

De manera similar a Huerejé, este fraccionamiento se entregó a los beneficiados sin contar con alumbrado público, banquetas, pavimentación en las calles ni áreas deportivas, pero han mostrado una mayor organización para mejorar sus condiciones de vida y contar hoy en día con equipamiento y mobiliario urbano.

Es importante subrayar el hecho que a pesar que la normatividad para la adjudicación de las UBV son las mismas para ambos casos, en Nahuí Ollín se presentaron ligeras diferencias como: el que se involucraran instituciones distintas al Ayuntamiento y delegación de SEDESOL que dieron seguimiento y transparencia a la adjudicación.

La ocupación de las viviendas ha sido más acelerada que en Huerejé, debido a que los servicios básicos como drenaje, agua potable y energía eléctrica dentro del lote se ofrecieron desde la entrega del inmueble, lo que implicó para ellos un menor desgaste para habitar el fraccionamiento; así que sus esfuerzos se dirigieron a mejorar su entorno.

En este sentido se dieron acciones en las que la participación ciudadana fue elemento fundamental para su logro como: la pavimentación de una sección de la calle de entrada al fraccionamiento, el área de juegos infantiles, las gradas y el templo en el primer parque (ver foto 23); pero también se ejercieron acciones por iniciativa de las diferentes administraciones municipales como el alum-

brado público, nomenclatura de las calles y el acondicionamiento del parque deportivo del segundo jardín de Nahuí Ollín (ver foto 24).

Foto 23

Acciones por participación ciudadana



FUENTE: *Elaboración propia*

Fotografía 24

Acciones del ayuntamiento



FUENTE: *Elaboración propia*

Con la ocupación del fraccionamiento motivó el interés del transporte público para ampliar una ruta que llegara a esta zona, así como los taxis dan sus rondas para ofrecer su servicio, con lo que se mejoró la accesibilidad de esta zona con la ciudad de Tequisquiapan. Sin embargo todavía faltan las banquetas y pavimentación de prácticamente todo el fraccionamiento. En estos dos casos de estudio a pesar de surgir de un mismo programa, el desarrollo de cada uno de ellos ha sido distinto, y es precisamente esa diferencia en la implementación, seguimiento e interés en el logro de los objetivos lo que guía a esta investigación para evaluar el Programa y corroborar o no la hipótesis. Pero para poder hacerlo habrá que conocer la situación habitacional en la que se encontraban los beneficiados de las acciones de SEDESOL antes de radicar en este fraccionamiento, y además conocer su opinión al respecto.

3.4

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

En esta parte se hará el comparativo de los fraccionamientos por separado. De acuerdo a la información que proporcionaron los encuestados se analizará la localización, características y percepción de la condición de vida que tuvieron en la vivienda anterior a que se mudaran al fraccionamiento promovido por SEDESOL, y los beneficiados valorarán si su calidad de vida mejoró o no, y porqué lo consideran de esta forma.

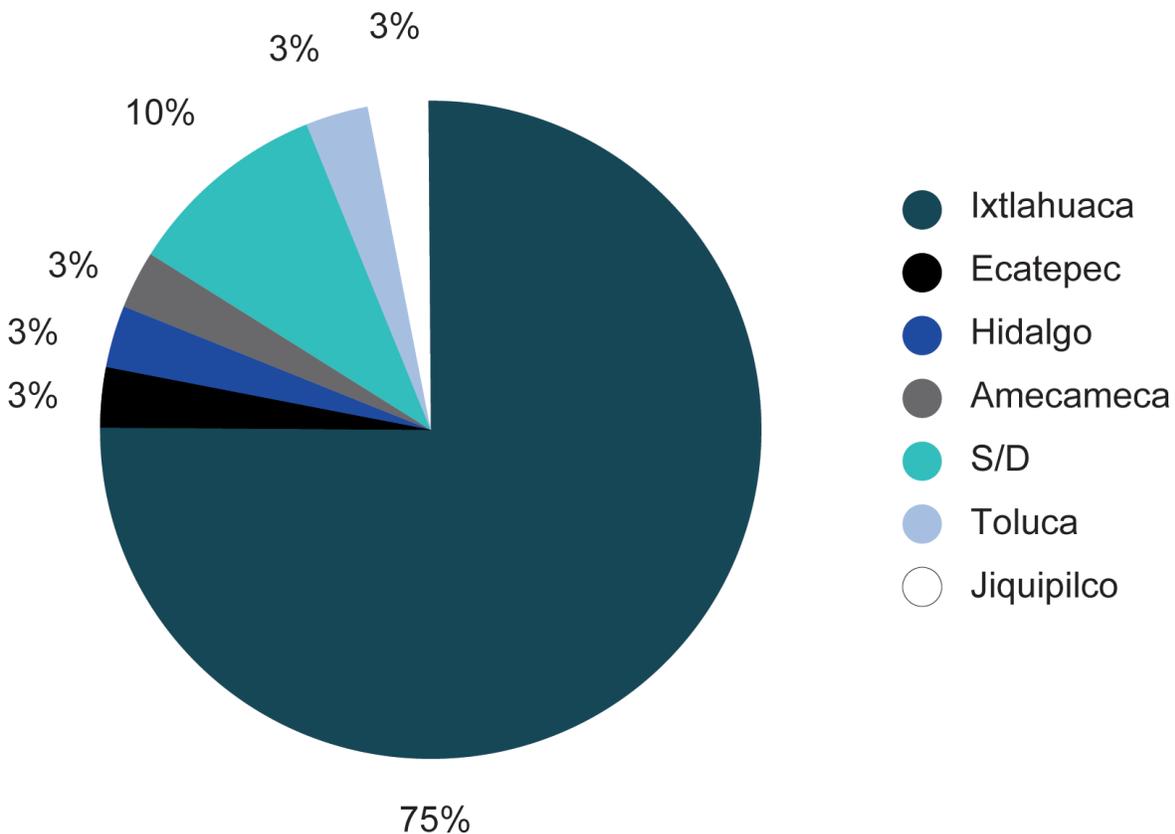
3.4.1. COMPARATIVO DE LAS CONDICIONES DE VIDA ANTES Y DESPUÉS DEL PROGRAMA EN “SAN JOSÉ HUEREJÉ”

Recordemos que para ser beneficiados con el Programa se debe vivir dentro de un Polígono Hábitat el cual para conformarse debe contener al menos 50% de hogares en situación de pobreza patrimonial, existir déficit de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, entre otros, o bien, acreditar su situación de pobreza patrimonial (ver apartado 2.1.2.); considerando este panorama se esperaba que la dotación de un lote con pie

de casa ofrecería a los beneficiarios una mejor condición de vida, por el simple hecho de que ahora contarían con una propiedad para su familia nuclear, porque ya no tendrían que estar rentando o viviendo con algún familiar, y porque contarían con una casa construida de materiales imperecederos con piso y techo firme que les permite hacer ampliaciones y con ello no estar hacinados; pero ¿esto fue así? Se mostraron las características de los fraccionamientos apoyados por el Programa, pero falta conocer cuáles eran las condiciones de vida de sus residentes antes de llegar a vivir ahí, y sobre todo, cuál es su apreciación con respecto a que si ha mejorado su calidad de vida, o no.

Gráfica 5

Residencia anterior de los habitantes de San José Huerejé



Fuente: Encuestas realizadas a los habitantes del fraccionamiento

Localización de la vivienda

Los residentes actuales del fraccionamiento en su mayoría vivían en el municipio de Ixtlahuaca, principalmente en San Idelfonso, Santa María del Llano y San Pedro de los Baños, pero también hay residentes que vivían en otros municipios como Amecameca, Ecatepec, Hidalgo, Jiquipilco y Toluca (ver gráfica 5). Rentando el 37%, viviendo con un familiar el 47% y siendo propietarios el 16% de los encuestados.

Características de la vivienda

De acuerdo con la información recabada en los cuestionarios en el fraccionamiento San

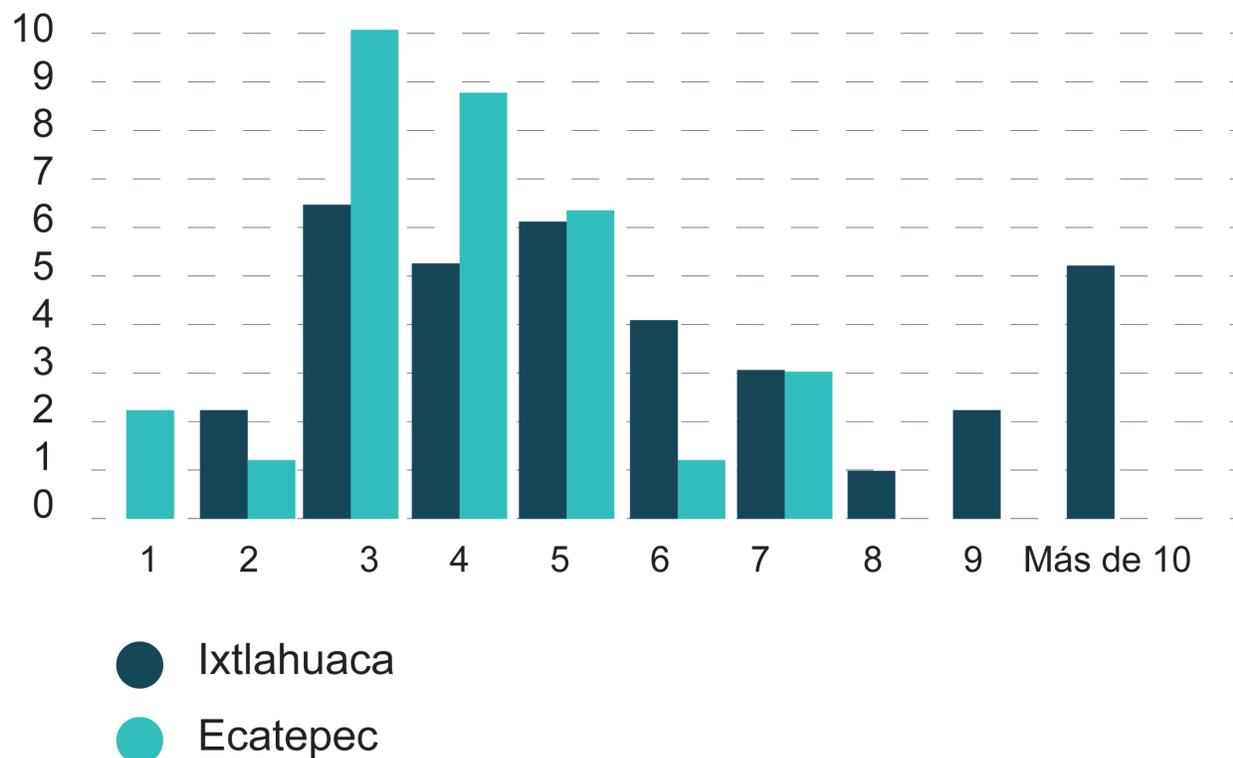
José Huerejé para cada lote existe una sola vivienda, pero no necesariamente era así en donde vivían anteriormente, pues el 31% de los entrevistados expuso que vivían en un lote donde se encontraban más de una vivienda.

En cuanto a la cantidad de habitantes por vivienda, como puede observarse en la gráfica 6 en el fraccionamiento ahora están conformados por un número menor de personas por vivienda; según INEGI en 2010 el índice de habitantes por vivienda era de 3.6 en este fraccionamiento.

Al preguntarles ¿cuál era su condición con respecto a la tenencia de la anterior vivien-

Gráfica 6

Comparación del total de habitantes en la actual y anterior vivienda. San José Huerejé



Fuente: Encuestas realizadas a los habitantes del fraccionamiento

da? Llamó la atención que el 15.6% de ellos son propietarios de ese inmueble (el cual lo mandaron construir o lo adquirieron ya edificado), cuando uno de los requisitos para ser beneficiado por el Programa es el de pobreza patrimonial, lo que refleja la falta de supervisión y control en la revisión de los requisitos.

Percepción de condiciones de vida

Las penurias a las que se enfrentaron y siguen afrontando los habitantes de San José Huerejé, por el desinterés de algunas administraciones municipales para darle seguimiento a la construcción y dotación de servicios y equipamientos, ha generado que sus habitantes valoren en menor medida la vivienda en la que están ahora en comparación a la que tenían antes (ver gráfica 7).

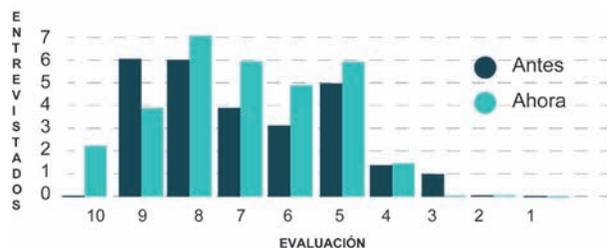
De los entrevistados que opinaron que su calidad de vida había disminuido, el 42% lo atribuye a una mala ubicación del fraccionamiento y el 25% a la falta de servicios; los que expresaron que mejoró 50% de ellos lo imputa a que ahora cuentan con una casa propia y el 30% a que habitan un espacio más cómodo.

Con estos resultados observamos que no es suficiente con la dotación de viviendas. La falta de algunos servicios como el del agua y la energía eléctrica (en los primeros años de terminado el fraccionamiento), y la mala calidad de otros como el de transporte público o el incumplimiento de la construcción de equipamiento deportivo, desalentó a los beneficiados del programa a habitar sus viviendas desde un inicio, de acuerdo con la encuesta sólo el 10% de los entrevistados habitaba el fraccionamiento en 2006. Esta situación propició el vandalismo en las viviendas desocupadas, lo que ha minado la consolidación del

fraccionamiento y la confianza de sus habitantes por la falta de certidumbre de que en este fraccionamiento puedan obtener una mejor calidad de vida. No se observa convivencia entre vecinos en las calles, ni el uso de la zona de juegos infantiles. La ocupación del fraccionamiento de modo tardío ha hecho que a pesar de haberse asignado las viviendas, la ocupación de éstas es relativamente reciente, de acuerdo a los datos que proporcionaron los entrevistados el 62% ocuparon los lotes a partir de 2010.

Gráfica 7

Opinión de la anterior y actual viviente de los residentes San José Huerejé



Fuente: Encuestas realizadas a los habitantes del fraccionamiento

La posesión de bienes muebles en su casa anterior y en la actual es similar (ver gráfica 8), sólo existe una mayor variación con la lavadora, teléfono fijo e internet, ya que la cantidad de hogares que cuentan con éstos disminuye; en el caso de la lavadora dejaron de contar con ella ya que se compartía con los familiares con quien vivían, y con respecto al teléfono e internet se debe a que el servicio de manera alámbrica no está disponible en esta zona.

Gráfica 8

Comparación de bienes con que se contaba en la anterior vivienda y se cuenta en la actual en San José Huerejé



Fuente: Encuestas realizadas a los habitantes del fraccionamiento

3.4.2. COMPARATIVO DE LAS CONDICIONES DE VIDA ANTES Y DESPUÉS DEL PROGRAMA EN “NAHUÍ OLLÍN”

El Programa Hábitat ofreció apoyo para personas en pobreza patrimonial en Tequisquiapan, las cuales recibieron una UBV que transformaron en su hogar, modificando su entorno a partir de acciones individuales y colectivas, lo que está consolidando la zona.

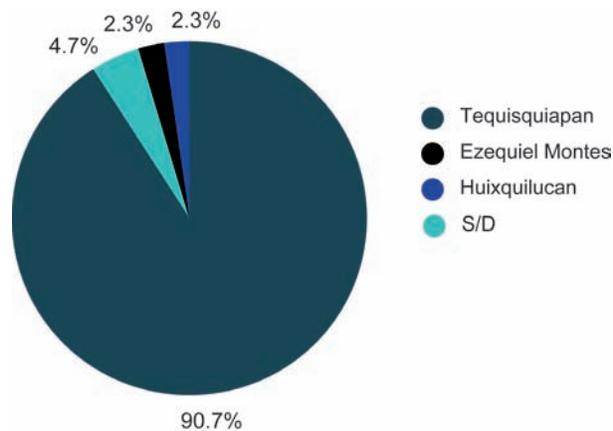
Localización de la vivienda

De acuerdo con la información obtenida a través de las encuestas se identificó que 95% de las familias vivían en zonas con buena localización, como la colonia centro, la Adolfo López Mateos, o La Hacienda (ver gráfica 9);

sólo se identificaron dos casos de personas que venían de otro municipio (Ezequiel Montes en el estado de Querétaro y Huixquilucan en el Estado de México). Aquí se observa una diferencia en la aplicación del Programa Hábitat en comparación con el de Ixtlahuaca, ya que aquí los beneficiados no vienen de áreas vulnerables. Para este caso el Ayuntamiento de Tequisquiapan promovió ante la SEDESOL que la localidad de Tequisquiapan se considerara como Polígono Hábitat, de esta manera la población residente en pobreza patrimonial podría acceder al Programa.

Gráfica 9

Residencia anterior de los habitantes de Nahuí Ollín



Fuente: Encuestas realizadas a los habitantes del fraccionamiento

Características de la vivienda

Con relación a las características de la vivienda que habitaban antes del programa expresaron que se modificó la cantidad de habitantes por vivienda (ver gráfica 10), pues el 37% de los encuestados cohabitaban con ocho o más residentes y ahora en Nahuí Ollín tan sólo el 9% se encuentra en esta situación, lo que permite ver una mejoría en este rubro.

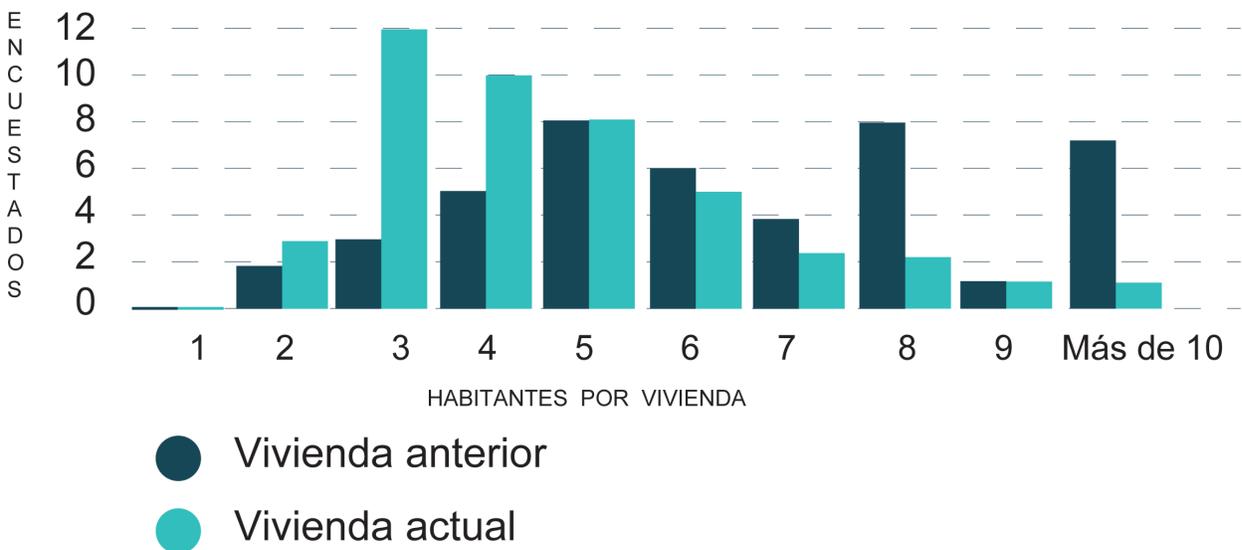
Si analizamos el hacinamiento⁴⁰ en el que vivían y el que viven, de acuerdo a estas mis-

mas entrevistas, se tiene que el índice de hacinamiento anterior era 4.5 y ahora es 4, que aunque no refleja un cambio importante, hay que considerar que el 16% de los encuestados vivían en un lote donde se ubicaban hasta 5

⁴⁰ Personas habitando una vivienda / número de dormitorios de la vivienda

Gráfica 10

Comparación del total de habitantes en la anterior y actual vivienda. Nahuí Ollín.



Fuente: Encuestas realizadas a los habitantes del fraccionamiento

viviendas, lo que no ocurre en este fraccionamiento donde es un lote por vivienda que ofrece la posibilidad de ampliar la construcción y con ello modificar el índice a la baja.

un valor de ocho puntos a diferencia de la calidad de vida que tenían antes de residir en este fraccionamiento, que se da en un valor de cinco puntos.

Percepción de condiciones de vida

La comparación de la percepción de las condiciones de vida que los entrevistados expusieron entre el antes y el ahora al residir en el fraccionamiento, es que vivían en peores condiciones, si observamos la gráfica 11 veremos que un mayor número de personas evalúan de mejor manera la condición de vida en Nahuí Ollín, presentando la mayor cresta en

Los entrevistados opinaron que esta mejora ha sido porque ahora cuentan con una casa propia (39%), porque tienen mayor comodidad (45%), porque su vivienda está en una buena localización (9%), o ha aumentado su economía (7%).

A pesar que 60% de los entrevistados aseveraron que ahora el tiempo de traslado para sus actividades cotidianas aumentó,

y que gastan más en transporte, consideran que su calidad de vida ha mejorado ya que cuentan con equipamientos deportivos adecuados para diferentes rangos de edad, desde juegos infantiles hasta canchas de fútbol y básquet bol, un templo católico, un foro y un ambiente tranquilo donde se presta para la convivencia entre vecinos al poder caminar

tranquilamente en las calles, además tuvieron la oportunidad de que varios familiares participaron en el programa, lo que ha generado mayor apoyo entre los colonos. En este caso a diferencia de Huerejé la ocupación del fraccionamiento se realizó a poco tiempo de asignarse las viviendas, por lo que el 89% se asentó de 2006 a 2009 coadyuvando a la consolidación de la zona habitacional.

Gráfica 10

Comparación del total de habitantes en la anterior y actual vivienda. Nahuí Ollín.



Fuente: Encuestas realizadas a los habitantes del fraccionamiento

Con respecto a la comparación de los bienes muebles con los que contaban, con respecto a los que cuentan observamos (ver gráfica 12) que hay una ligera diferencia obteniendo ahora igual o mayor cantidad de bienes, siendo el televisor, radio y celular los que predominan.

Al analizar los dos casos de estudio y revisar las hipótesis secundarias se observa que el Programa Hábitat de manera general no logra proporcionar una vivienda de mejor calidad con respecto a los materiales de construcción y área construida en compara-

ción con la vivienda donde antes habitaban, debido a que los inmuebles donde residían (76 encuestados en total de ambos fraccionamientos) el 95% eran de piso firme, el 92% contaban con paredes de tabique, block o piedra (el 8% restante eran de adobe), y el 78% contaba con techo de losa de concreto. En cuanto a la comparación con el área construida, uno pensaría que al ofrecer el programa sólo una UBV queda en desventaja con el inmueble que habitaron, pues sólo el 17% vivían en un inmueble con un cuarto multiusos y un baño y el resto contaban con una vivienda más amplia. Sin embargo es importante

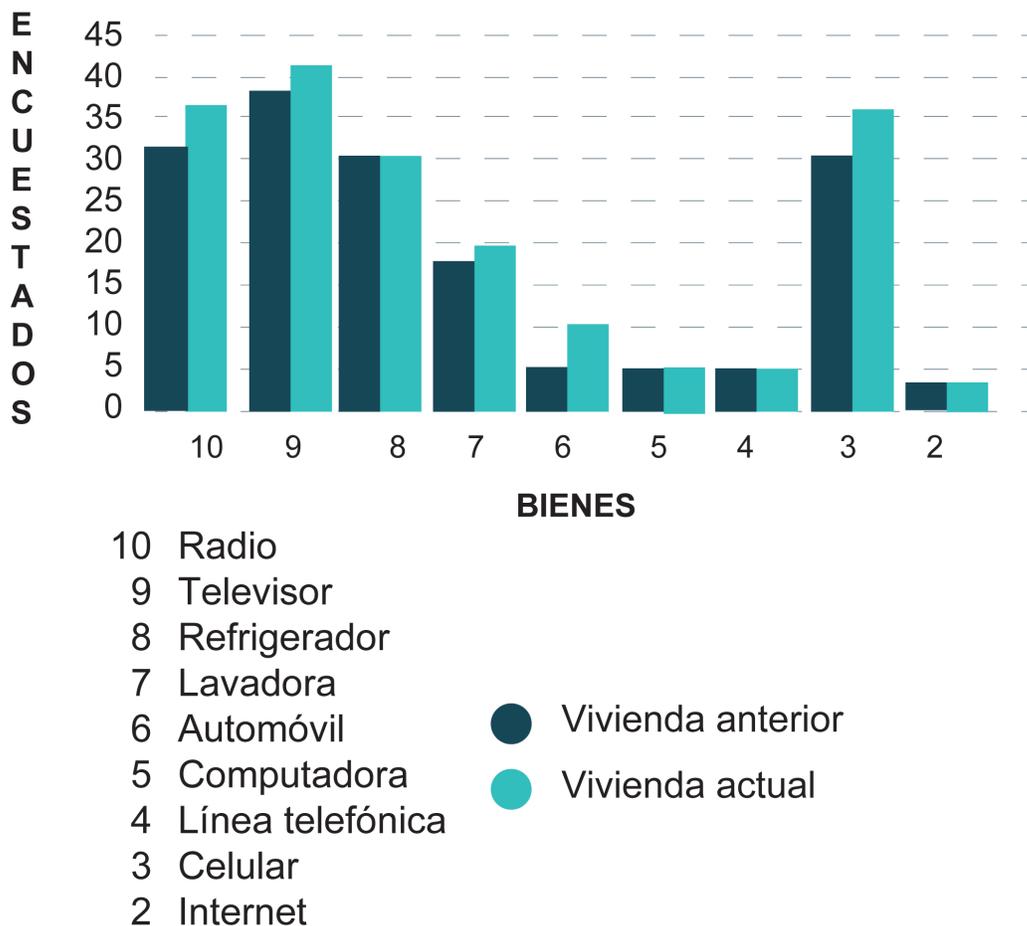
señalar que el 46% tenían que compartir el espacio con otros familiares, por lo que al obtener la moda estadística del número de personas que vivían en la misma casa fue de 6 habitantes, con una mediana de 7 individuos; al cambiarse de residencia la moda cambia a 3 personas y la media estadística es de 4 habitantes por UBV, con lo que se aprecia una mejora.

La localización de los fraccionamientos en distancia es cercana a los centros de pobla-

ción, de hecho se encuentran dentro de las áreas de crecimiento aprobadas por ambos Planes Municipales de Desarrollo, pero en el caso de San José Huerejé la accesibilidad es limitada por la falta de transporte público, aun así en ambos fraccionamientos el 59% de los encuestados expresaron que aumentó el tiempo de traslado en sus actividades cotidianas en comparación cuando vivían en su anterior domicilio, y el 63% vieron incrementarse el costo por transportarse para realizar sus actividades, en este caso si se cumple la segunda hipótesis alternativa.

Gráfica 12

Comparación de bienes con que se contaba en la anterior vivienda y se cuenta en la actual en Nahuí Ollín



Fuente: Encuestas realizadas a los habitantes del fraccionamiento

CONCLUSIONES

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

El Programa Hábitat representa la oportunidad para las personas de escasos recursos económicos de mejorar sus condiciones de vida. Dicho programa a lo largo de su historia en México ha incursionado en diferentes líneas de acción, las cuales se modifican de acuerdo al pensamiento teórico que soporta la política de gobierno federal, pero siempre con el objetivo de “Mejorar las condiciones de las zonas urbanas donde se concentra la pobreza”. Bajo esta finalidad se llevó a cabo el Programa de Adquisición de Suelo Urbano para Vivienda que ofreció la posibilidad a personas en pobreza patrimonial de adquirir una vivienda de manera formal, que de otro modo no lograrían por no ser sujeto de crédito inmobiliario.

En los dos casos de estudio se observa el interés de los Ayuntamientos de Ixtlahuaca y Tequisquiapan por aprovechar los diversos apoyos de los programas federales de Hábitat y FONHAPO, para concretizar todo un proceso de construcción que inicia desde la compra de suelo para vivienda, su acondicionamiento para el desarrollo urbano y la construcción de vivienda dirigida a personas en pobreza patrimonial. Esta acción no sería posible sin la intervención del Estado, no se podría pensar en una buena localización para la construcción de un fraccionamiento habitacional para personas de escasos recursos económicos sin su participación. En los dos casos de estudio se observa que se adquiere el suelo dentro del límite del área considerada para crecimiento urbano cumpliendo con las reglas de operación del programa Hábitat, y que el precio que pagaron los beneficiados es considerablemente menor al precio de un lote ofertado por un particular.

En el caso del fraccionamiento de Nahuí Ollín, éste cuenta con una localización accesible (tanto para desplazarse a pie como por medios de transporte público), condición que no hubiera sido posible sin la intervención del Estado, ya que el precio del suelo en la periferia inmediata del área urbana supera el monto solicitado a los beneficiados del programa por su vivienda (como se verá más adelante). Ni las constructoras privadas de viviendas de interés social logran ofertar una localización similar, las más cercanas están a 15 minutos (en auto) rumbo a San Juan del Río⁴¹. Aún en el caso de Ixtlahuaca donde la localización no es tan accesible, el precio de las viviendas de interés social ubicadas a una distancia similar a la del fraccionamiento de Huerejé, se vende a un precio mucho mayor (según consultas de venta de inmuebles por internet), lo que pone de manifiesto la importancia de este tipo de programas para que la población de escasos recursos tenga la oportunidad de acceder a una vivienda.

Esta diferencia en el precio entre la vivienda generada por el programa y aquellas de interés social, se aprecia también en el valor del suelo, por ejemplo, los terrenos (rústicos) ubicados a un lado del fraccionamiento Nahuí Ollín se venden en 750 pesos el metro cuadrado⁴², y los lotes (también rústicos) ubicados a 10 minutos del centro (caminando) de Tequisquiapan se ofertan a un precio de 1,000 pesos el metro cuadrado⁴³.

41 Trovit. “Casas Tequisquiapan Infonavit” <http://casas.trovit.com.mx/casas-tequisquiapan-infonavit/2>, 3 de diciembre 2013. Ara. “Casas Ara”, http://www.ara.com.mx/?campaign=ara-edomex&gclid=CNH2m_21qLgCFabm7Ao d1XEAbQ, 3 de diciembre 2013. Guía de inmuebles. “Inmuebles Querétaro”, <http://www.guiadinmuebles.com/region/Queretaro/Mapas/GMaps/default.asp>, 3 de diciembre 2013.

42 Información ofrecida por la representante de la colonia Nahuí Ollín

43 Viva anuncios. “Venta de lotes en Tequisquiapan”, <http://search.vivanuncios.com.mx/>

Para el caso de Ixtlahuaca, a pesar de que es menor la presión del mercado inmobiliario, el precio por metro cuadrado de lote rústico se vende en 350 pesos⁴⁴. Lo anterior permite dimensionar el apoyo que obtuvieron los derechohabientes con este programa y la importancia del papel del Estado para disminuir los costos de transacción que se traducen en una solución al problema de oferta viable de suelo para personas en pobreza patrimonial.

COLABORACIÓN DE LA SOCIEDAD

Para Morales (2004) el subsidio del suelo habitacional no modifica el precio final de la vivienda debido a que el precio residual del suelo absorbe la diferencia, lo que implica que los beneficiados por el subsidio no son los compradores o en este caso la población de escasos recursos a la que se quiere apoyar. Entonces ¿qué hacer para re-direccionar ese beneficio? Kunz propone que la opción es el ofrecer lotes con servicios a la población de menores recursos, más que una vivienda terminada, de esta manera el propietario del lote puede autoconstruir su vivienda a su gusto, necesidad, ritmo y presupuesto.

Al analizar las opiniones de evaluación de condiciones de vida antes y después de radicar en los fraccionamientos en estudio, el

venta-lotes+tequisquiapan/t+2?lb=new&search=1&start_field=1&sp_housing_sq_ft%5Bstart%5D=&sp_housing_sq_ft%5Bend%5D=250&keywords=&cat_1=123&sp_common_price%5Bstart%5D=&sp_common_price%5Bend%5D=&offer_type=offer&searchGeold=2235&end_field=, 3 de diciembre 2013.

44 Sumavisos. "Inmuebles en Ixtlahuaca", http://ixtlahuaca-de-rayon.sumavisos.com.mx/inmuebles/venta_terrenos#; http://search.vivanuncios.com.mx/venta-lotes+ixtlahuaca?lb=new&search=1&start_field=1&keywords=&cat_1=123&sp_common_price%5Bstart%5D=&sp_common_price%5Bend%5D=&sp_housing_sq_ft%5Bstart%5D=&sp_housing_sq_ft%5Bend%5D=250&offer_type=offer, 3 de diciembre 2013.

80% de los encuestados consideraron que mejoró su calidad de vida, ya que ahora tienen una casa propia y la vivienda es más cómoda que la anterior. De esta manera se puede concluir que el Programa Hábitat de adquisición de suelo para vivienda funciona si se lleva un control y seguimiento del desarrollo del mismo desde la compra del terreno, acondicionamiento de los lotes con servicios básicos, selección y adjudicación de las UBV hasta la promoción de la participación ciudadana para conseguir el mejoramiento del fraccionamiento, ya sea que lo generen ellos mismos o que lo consigan a través de instituciones gubernamentales.

Bajo este esquema se logra que la población objetivo pueda adquirir un lote con UBV a bajo costo y que al ser ellos quienes gestionen la introducción de servicios (complementarios) y mejoramiento de los espacios públicos puedan entonces beneficiarse de la plusvalía que ellos mismos están generando.

Así se evita la intervención de promotores que por adelantar su capital con la compra del terreno esperan una sobreganancia al venderlo, y más aún cuando el suelo se encuentra urbanizado y se edificó la vivienda (la cual también le genera una ganancia), beneficiándose del subsidio que dieran los organismos gubernamentales. La participación ciudadana puede hacer la diferencia entre una zona habitacional deshabitada y otra en consolidación, por lo que fomentar la acción ciudadana no sólo es cumplir con un precepto legislativo, es potenciar los recursos al motivar a la ciudadanía a que mejore su espacio a través de faenas; es la posibilidad de conseguir su apoyo y cuidado a las obras y acciones que lleven a cabo las instancias gubernamentales, lo cual conllevaría a la integración social y urbana de esa

comunidad, que son elementos que se proponen lograr con el Programa Hábitat.

LA INCERTIDUMBRE DE UNA ACCIÓN MAL CONDUCTA

A pesar de que en ambos casos de estudio se ejercen los mismos programas se identificaron diferencias importantes en el proceso de construcción y consolidación de los fraccionamientos que llevó a resultados distintos para ambos casos. En Huerejé la falta de concertación con los habitantes de San José del Llano para lograr el cumplimiento de un convenio de colaboración para el acceso a la conexión del agua potable que dotaría de este servicio a la nueva colonia; y la falta de seguimiento por parte de las administraciones municipales posteriores para concretar el proyecto dio como resultado un fraccionamiento semi-deshabitado (con una ocupación del 26% de acuerdo con datos de INEGI para el 2010), quedando comprometido el apoyo a personas en pobreza patrimonial.

En este caso vemos que el mismo Estado genera incertidumbre con el incumplimiento del programa. Si el objetivo es mejorar las condiciones de vida de las personas en pobreza patrimonial, la oferta que presenta Huerejé cuestiona el que se logre ese objetivo debido a que la dotación de los servicios básicos y equipamientos a que se comprometieron no fueron cumplidos al momento de hacer la entrega de las UBV, lo que provocó que los “beneficiados” no quisieran aventurarse a cambiar de lugar de residencia si las condiciones de vida no resultaban más favorables que las actuales. Recordemos que la ocupación del fraccionamiento se da de manera paulatina, de acuerdo a las encuestas realizadas el 62% de los entrevistados se mudaron a Huerejé a partir de 2009, es decir,

cuatro años después de haberles entregado la vivienda.

Para 2015, los habitantes de Huerejé seguían con la incertidumbre de que sea una buena opción el vivir en este fraccionamiento, ya que a pesar de estar totalmente asignado a los beneficiarios del programa el 36% de las UBV se encontraban deshabitadas (información obtenida de visita de campo el 12 de abril de 2015).

SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA

Otra de las diferencias que se identificaron en los dos casos de estudio fue que en Huerejé no se realizó una supervisión de la selección de los beneficiados del Programa de manera estricta, verificando por varios medios, la autenticidad de la información que presentan los interesados, como fue en Nahuí Ollín, donde la participación de organismos como el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para la evaluación de la condición económica de las familias interesadas permitió ofrecer mayor información para una mejor selección.

El Programa Hábitat señala de manera clara cuáles son las etapas y requisitos que hay que cumplir para poder ejecutar las acciones que ofrece, entre ellas está la supervisión de la ejecución de las obras, el problema que se identificó es que en la mayoría de los casos se revisan los expedientes y sólo aquellos que presentan inconsistencias son supervisados en campo. A la dependencia federal se le envía la información general de la adquisición del suelo y la información puntual se queda en los organismos que promueven el programa, ya sea el ayuntamiento, el gobierno del estado o algún organismo de vivienda, lo cual complica la solicitud de información ya que no existe un organismo concentrador y res-

ponsable de su resguardo no importando los cambios administrativos.

APOYO A LAS ACCIONES DE DOTACIÓN DE SUELO CON UBV

El Estado debe fungir como impulsor correctivo a las fallas del mercado, pero hacer estas correcciones implica costos de transacción. “La intención de los agentes y de la sociedad es reducir dichos costos a través de instituciones y organizaciones más eficientes” (Eslava; 2011: 14). Una alternativa para lograr que la población con menores recursos económicos puedan acceder a una vivienda es la dotación de suelo con UBV, donde se ofrece al interesado la oportunidad de poder adquirir una propiedad que puede habitar mientras que amplía la construcción, de acuerdo a sus posibilidades y necesidades. De esta manera el gobierno disminuye su gasto al compartirlo con el beneficiado no sólo con la vivienda sino también con el mejoramiento de su entorno, por lo que ahora el propietario será el que se beneficie del plusvalor que está generando y no los agentes inmobiliarios, como es costumbre. Para dejar más claro este punto se presenta la siguiente tabla (10) donde se muestran tres escenarios con información de inmuebles habitacionales localizados en Tequisquiapan e Ixtlahuaca con características similares de tamaño de lote y tipo de construcción; el primero expone dos viviendas terminadas a precio de mercado con un crédito hipotecario; el segundo exhibe el precio de mercado de lotes ubicados en Tequisquiapan e Ixtlahuaca y el costo promedio de construcción de una vivienda popular de 31m², con una propuesta de crédito para compra del lote; y el tercer escenario indica el precio que pagaron los beneficiados del programa en ambos fraccionamientos (sin incluir costo de escri-

turación), recordemos que para el caso de Ixtlahuaca no se les ofreció la posibilidad de crédito para aportar el ahorro previo.

Una persona en pobreza patrimonial que gana tres o menos salarios mínimos al mes queda excluido del mercado inmobiliario privado al no tener el poder adquisitivo necesario para comprar una vivienda. Programas como el de Hábitat dio la posibilidad de que pudieran acceder a un lote de 90 m² y una vivienda de 31m² por 8,636 pesos (incluyendo escrituración) e instituciones financieras lo hicieron accesible a este sector de la población, ya que si consideramos, por ejemplo, que en 2013 una persona que ganaba 3 vsmm obtenía 5,828 pesos al mes (según Secretaría del Trabajo y Previsión social), le sería imposible adquirir una vivienda terminada. En primer lugar, el banco solicita un ingreso mensual comprobable mayor a 7,000 pesos; en segundo lugar, para el pago de la mensualidad requerida tendría que disponer del 48% de su salario mensual, ya que como se observa en el primer y tercer escenario, el banco no otorga un crédito por el 100% del precio de la vivienda, únicamente por el 90%, lo que implica contar con un ahorro previo sin considerar que también deben cubrir los gastos de escrituración y pagos notariales requeridos por el banco para hacer el préstamo. En caso de adquirir un lote para construir después en él, la opción de acceso a un crédito se presenta a través de una caja de ahorro o caja popular, la cual pide menos requisitos, pero con una tasa de interés mayor (segundo escenario). Es así que para un crédito de 45,750 pesos para adquirir el terreno a un plazo de 8 años requeriría del 22% de su ingreso (con pagos mensuales de 1,277 pesos), más la inversión necesaria para la construcción, que si bien puede ser al ritmo que

Tabla 10

Comparación de escenarios de precios de vivienda sin considerar escrituras. 2013

CONCEPTOS	ESCENARIO 1 DATOS DE MERCADO DE PRECIO DE VIVIENDA TERMINADA		ESCENARIO 2* DATOS DE MERCADO DE PRECIO EN LOTE RÚSTICO Y PROMEDIO DE COSTO DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA POPULAR		ESCENARIO 3 DATOS DE LOS CASOS DE ESTUDIO	
	Tequisquiapan *	Ixtlahuaca**	Tequisquiapan	Ixtlahuaca	Tequisquiapan	Ixtlahuaca
PRECIO AL CONTADO	330,000	250,000	Lote: 45,750 Const: 138,260 Total: 184,010	Lote: 21,350 Const: 138,260 Total: 159,610	2,098	13,752
PRECIO CON INTERESES	669,120***	540,000***	Lote: 122,610**	Lote: 57,218**	19,433***	N/A
PAGOS MENSUALES	2,788	2,250	Lote: 1,277	Lote: 596	202	N/A

- Notas:
- * Casa con un lote de 86 m2 y 60 m2 de construcción.
- ** Casa con un lote de 61m2 y 45 m2 de construcción.
- *** Crédito hipotecario a 20 años con pagos fijos, con una tasa del 10.53%, con ingresos requeridos de 7,021 pesos mensuales para el caso de Tequisquiapan y de 5,844 para Ixtlahuaca.
- + Lote de 61 m2 y 31 m2 de construcción.
- ++ Crédito de Caja popular Alianza a 8 años con pagos fijos, a una tasa anual de 21.00%, no se requiere comprobar ingresos, pero se solicita 1,000 pesos de parte social.
- +++ Crédito otorgado por Caja popular Alianza a 8 años con pagos fijos, a una tasa anual de 23.91%, no solicitaron que comprobaran ingresos.

Fuente: *Elaboración propia con información de Avalúos Inmobiliarios, Concursos y Licitaciones (2013), Santander (2013) y cuestionarios.*

el interesado quiera y pueda, lo que le queda de su ingreso no sería suficiente para hacer frente a los gastos básicos de alimentación, vestido y transporte, sin incluir la renta de la vivienda que esté habitando en ese momento. De esta manera el tercer escenario resulta la mejor opción para adquirir un inmueble que ya se pueden utilizar como vivienda. Puesto que el gasto que se tiene que realizar representa el 9.2% de su ingreso, lo que les da oportunidad de ampliar su vivienda y “mejorar su condición de vida”.

Al comparar los diferentes escenarios, a pesar de los inconvenientes que tienen que pasar los habitantes de un fraccionamiento de este tipo (con UBV), el precio final que tuvo que pagar el beneficiado por una vivienda ofertada por el Programa Hábitat fue menor que si hubiera comprado la vivienda terminada, o hubiera comprado el terreno para después edificarlo, por los costos adicionales que implica incorporarse al mercado privado.

Con respecto a la hipótesis principal se descarta parcialmente porque el Programa Hábitat si apoya a las personas de escasos recursos, aunque de manera simbólica por el poco alcance que tiene en comparación con la demanda⁴⁵, y se logra que mejoren de manera general sus condiciones de vida, pero hay que tomar en cuenta que aunque el Estado a través de sus programas ayuda a resolver fallas del mercado, se requiere de organizaciones más eficientes, y en estos dos ejemplos aunque se logró el objetivo de que una persona en pobreza patrimonial pudiera adquirir una vivienda, en el caso de Nahuí Ollín gracias a la participación de los agentes y de la sociedad civil se generó un mejor resultado.

Como expone Eslava (2011) Las instituciones hoy se miran desde lo micro y lo macro, desde lo normativo y lo positivo, desde la economía, el derecho, la historia y la sociología. No sólo hay que generar incentivos, como en este caso fue el apoyo para la adquisición de suelo para vivienda, se tienen que acompañar de una supervisión normada para que se respeten las condiciones del Programa, supervisión externa de las acciones realizadas, una inclusión del régimen de derechos de propiedad para que los beneficiados completen el proceso y se logre formalizar la adquisición, el compromiso y participación de los beneficiados para mejorar el espacio público del fraccionamiento y superar los resultados.

45 Recordemos que el Programa tuvo un alcance de 2003 a 2008 de 3067.37 hectáreas, lo que representa 16.85% de la proyección de demanda de suelo para vivienda de 2000 a 2018.

FUENTE BIBLIOGRÁFICA

Aguilar Villanueva (2007), El estudio de las políticas públicas, Colección Antologías de política pública, Ed. Porrúa, D. F., México.

Alomar, Gabriel (1980), Teoría de la ciudad, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.

Anta Félez, José Luis (1998), "Revisitando el concepto de pobreza". Espiral, núm. enero-abril, pp. 47-71.

Avalúos Inmobiliarios, Concursos y Licitaciones (2013), Costo por m2 de construcción. En página web: http://valiacioninmobiliariayconcursos.mex.tl/539104_Costo-por-m2-de-construccion.html (Recuperado el 22 de julio de 2013).

Ayala Espino, José (1999), Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica, México.

Ayuntamiento de Ixtlahuaca (2003), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ixtlahuaca. Estado de México, Gobierno del Estado de México, México.

Ayuntamiento de Tequisquiapan (2005), Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tequisquiapan. 2004, Periódico Oficial de Gobierno del Estado "La sombra de Arteaga", 1 de julio de 2005, P. O. núm. 36. México

Azuela, Antonio (1997), El acceso de los pobres al suelo urbano, UNAM, México.

____ (1989), La ciudad, la propiedad privada y el derecho, El Colegio de México, México.

BBVA (2013). Análisis Económico. Situación Inmobiliaria México, BBVA, enero 2013, México.

BBVA Bancomer con datos de CONAVI, citado en: CONOREVI (2011). La situación de la vivienda en México: síntesis de problemática y propuesta. Estadísticas. En página web: <http://www.conorevi.org.mx/pdf/Estad%C3%ADstica%20Vivienda%20en%20M%C3%A9xico.pdf> (Recuperado el 2 de agosto de 2014)

Cabrero Mendoza, Enrique (2003), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Ed. Miguel Ángel Porrúa - CIDE, México.

Cámara de Senadores de la República Mexicana. (1987). Planes en la Nación Mexicana, libro nueve, México, LIII Legislatura – El Colegio de México.

Canadevi (2008), "Abatir rezago habitacional entre familias de menores ingresos: SHF", suplemento de Reforma, año 6, núm. 71, publicación mensual, diciembre de 2008, D. F., México, p. 11.

____ (2006), "Nueva Ley Nacional de Vivienda", suplemento de Reforma, año 4, núm. 40, publicación mensual, mayo de 2006, D. F., México, p. 3.

____ (2006a), "Fortalecer nuestro papel en el sistema financiero mexicano, es el reto: José Landa", suplemento de Reforma, año 4, núm. 38, publicación mensual, marzo de 2006, D. F., México, p. 10.

____ (2006b), "Sociedad Hipotecaria Federal: nuestro papel es construir mercados", suplemento de Reforma, año 4, núm. 37, publicación mensual, febrero de 2006, D. F., México, p. 10.

____ (2005), "Aprueba el Senado Ley de Vivienda", suplemento de Reforma, año 3, núm. 28, publicación mensual, mayo de 2005, D. F., México, p. 9.

____ (2005a), "En Puebla, los pobres sin vivienda: Juan Caballero", suplemento de Reforma, año 3, núm. 35, publicación mensual, diciembre de 2005, D. F., México, p. 4.

____ (2005b), "Mientras más autónomos seamos del gobierno, mucho mejor: Jesús M. Agudo", suplemento de Reforma, año 3, núm. 35, publicación mensual, diciembre de 2005, D. F., México, p. 6.

____ (2005c), "Necesarias 15 mil hectáreas para cumplir meta del sexenio de Fox: JLN", suplemento de Reforma, año 3, núm. 27, publicación mensual, abril de 2005, D. F., México, p. 3.

____ (2005d), "Inversión en vivienda superior a 140 mil mdp en 2005: Conafovi", suplemento de Reforma, año 3, núm. 22, publicación mensual, febrero de 2005, D. F., México, p. 11.

____ (2004), "Infonavit, tu derecho a vivir mejor", suplemento de Reforma, año 2, núm. 23, publicación mensual, diciembre de 2004, D. F., México, pp. 8 y 9.

____ (2004a), "Necesarias 3,900 hectáreas de reserva para los próximos seis años: Sergio Moreno", suplemento de Reforma, año 2, núm. 23, publicación mensual, diciembre de 2004, D. F., México, pp. 4 y 5.

____ (2004b), "Vivienda económica, puntual para el crecimiento del sector:

Infonavit”, suplemento de Reforma, año 2, núm. 23, publicación mensual, diciembre de 2004, D. F., México, p. 12.

Cardozo Brum, Myriam Irma. (2006), La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, Ed. Porrúa – Cámara de Diputados, México.

Catalán, Rafael (1993), Las nuevas políticas de vivienda. Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, D.F.

CIDAC. (1991), Vivienda y estabilidad política: reconcebir las políticas sociales, Diana, México.

CIDOC y SHF. (2012), Estado Actual de la Vivienda en México 2010, Gobierno Federal-SHCP-SEDESOL, México, en página web: <http://www.guiaeduca.com.mx/documentos/vivienda/SHF-Indice-actual-de-la-vivienda-2012.pdf> (Recuperado el 1 de agosto de 2014)

____ (2010), Estado Actual de la Vivienda en México 2010, Gobierno Federal-SHCP-SEDESOL, México, en página web: <http://www.shf.gob.mx/prensa/Documents/EAVM%202010.pdf> (Recuperado el mayo 2011)

CNJUR (2007). Los antecedentes del derecho urbanístico en México. Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A. C., página web <http://www.cnjur.org.mx/docs/articulos/antecedentes.pdf> (Recuperado el 2 de abril de 2011).

Comisión Nacional de Salarios Mínimos (2013). Salarios mínimos, STPS, página web http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2013/01_01_2013.pdf (Recuperado el 2 de agosto de 2015).

Conafovi. (2006), en página web: <http://www.conafovi.gob.mx/que%20hacemos/financiamiento/Seguimiento/P2006/MetasEstados2006.htm> (Recuperado el 3 de marzo 2006).

____ (2001), Necesidades de vivienda en México, SEDESOL, México, en página web: www.conafovi.gob.mx (Recuperado el 11 de noviembre de 2004).

Comisión Nacional de Vivienda (2008), Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, en página web: http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/vivienda/doc.index/PNV_2007-2012.pdf (Recuperado el 2 de enero 2012).

CORETT (2014), Auditoría de Desempeño: 14-1-15QDV-07-0136 DE-126 Regularización de Lotes en Asentamientos Humanos Irregulares en Terrenos de Origen Ejidal, Comunal y de Propiedad Federal. En página web: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0136_a.pdf (Recuperado el 17 de mayo de 2016).

CNJUR (2007), Los antecedentes del derecho urbanístico en México, Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A. C., página web <http://www.cnjur.org.mx/docs/articulos/antecedentes.pdf> (Recuperado el 5 de abril 2011).

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2006), “Secretaría de Desarrollo Social. DECRETO por el que se expide la Ley de Vivienda”, en Diario Oficial de la Federación (primera sección), 27 de junio de 2006, p. 32.

____ (2005), “Secretaría de Desarrollo Social. ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Compra de Suelo para Vivienda, ahora bajo la denominación de Adquisición de Suelo apto para Vivienda, para el ejercicio fiscal 2005”, en Diario Oficial de la Federación (primera sección-extraordinaria), 18 de febrero de 2005, p. 1. www.gobernacion.gob.mx/dof/2005/febrero/dof_18_02_2005.pdf (Recuperado el 2 de enero de 2012)

____ (2004), “Secretaría de Desarrollo Social. ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa Compra de Suelo para Vivienda, para el ejercicio fiscal 2004”, en Diario Oficial de la Federación (primera sección), 16 de noviembre de 2004, pp. 6 y 7. www.gobernacion.gob.mx/dof/2004/noviembre/dof_16_11_2004.pdf (Recuperado el 2 de enero de 2012)

____ (1993), “Ley General de Asentamientos Humanos”, en Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1993, H. Congreso de la Unión, México.

____ (1984), “Ley Federal de Vivienda”, en Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1984, H. Congreso de la Unión, México.

Connolli, Priscilla. (s/a). El Financiamiento de la Vivienda en México. En página web: <http://infontavit.janium.net/janium/UAM/Documentos/19752.pdf> (Recuperado el 2 de julio de 2014).

Coraggio, José Luis (1991), Ciudades sin rumbo, Ciudad y SIAP, Quito, Perú.

CORETT. Página web: <http://corett.net/archivos/81/file/Normateca/Disposiciones%20Normativas%20Vigentes/Otros/MANUAL%20SULI.pdf> (Recuperado el 12 de noviembre de 2011)

Coulomb, René (1998), "Alternativas en el campo de la vivienda para los sectores de bajos ingresos urbanos en México. Balance y perspectivas", en Herrasti y Villavicencio (Coords.), La política habitacional en México y América Latina, UAM Azcapotzalco, México.

Diario Oficial de la Federación (2004), Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa Compra de Suelo para Vivienda, para el ejercicio fiscal 2004", (primera sección), 16 de noviembre de 2004, p 6-15.

Doebele, Wiliam (1998), "Renovación de los paradigmas de los mercados de suelo en los países en vías de desarrollo", en Edith Jiménez (Comp.), Análisis del suelo urbano, Instituto Cultural de Aguascalientes, México.

Duhau, Emilio. (1998), Habitat popular y política urbana. UAM-A, México.

Ejecutivo Federal. (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, México, Gobierno de la República.

El Colegio de México (2004), Evaluación de las instituciones y programas federales de vivienda en México 1995-2002, s/e, México.

El Colegio Mexiquense (2004), Proyecto: Mercado de suelo para la vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: indicadores y orientaciones básicas. (documento síntesis) Conafovi-Conacyt, Zinacantepec, México.

Eslava Gómez, Adolfo; Orozco Guayara, Hernán Darío; Valencia Agudelo, Germán Darío. (2011). "Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política". Revista Opera, núm. 11. pp. 5-28. En página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67529095002> (Recuperado el 29 de julio de 2015).

Esquivel, María T. y Durán, Ana M. (2006), Conjuntos y unidades habitacionales en la ciudad de México: en busca de espacios sociales y de integración barrial, Universidad Autónoma Metropolitana/Red Nacional de Investigación Urbana, México, D.F.

Ferreira, Héctor. (2004), "Continuidad y cambio de la política regional en México" en Javier Delgadillo Macías (Coord.), Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México, serie Cuadernos del CRIM, UNAM-CRIM DGAPA, México, D. F.

FONHAPO. En página web: www.fonhapo.gob.mx (Recuperado el 2 de junio de 2014).

García del Castillo, Rodolfo. (1999). Los municipios en México. Los retos ante el futuro, CIDE, México.

García Peralta, Beatriz. (2010). “Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales”, en: Cuadernos de vivienda y urbanismo. Vol. 3, No. 5, 2010: 34 – 49. En página web: http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V3_N5-02.pdf (Recuperado el 29 de julio de 2015)

George, Henry (1996). Progreso y miseria, indagación acerca de la causa de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza. El Remedio, 4ª ed. Ed. Robert Schalkenbach Foundation, Nueva Jersey, E.U.

González García de Alba, Ligia y Rafael Vargas Muñoz (2000), “El sector público como elemento regulador del mercado de suelo urbano”, en Iracheta y Smolka (Coords.), Los pobres de la ciudad y la tierra, El Colegio Mexiquense-Lincoln Institute of Land Policy, México.

González Tejada, Leonardo. (2005). Tesis Doctoral: Economía Política de la Vivienda en México. España, Doctorado en Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona. En página web: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/4005/lgt1de1.pdf?sequence=1> (Recuperado el 2 de julio de 2014)

Harvey, David (1989), Urbanismo y desigualdad Social, 5º ed., traducción de Marina González Arenas, Siglo XXI, Madrid, España.

Hernández Silva, María del Carmen y Roberto Carmona Fernández. (2001), Vivienda de interés social en el Estado de México, Ed. CODESC, México.

Huamán, Elías. (1998), Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano. El Colegio Mexiquense.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1993). “El arrendamiento”, en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Núm. 78, septiembre – Diciembre de 1993, Nueva Serie año XXVI. En página web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/78/art/art5.htm#P6> (Recuperado el 29 de julio de 2015)

INEGI (2013). Población, hogares y vivienda. En página web: www.inegi.org.mx (Recuperado el 9 de mayo de 2013)

____ (2012). Encuestas de trayectorias laborales. CONSAR-SHCP. En página web: http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2012/encuesta_trayectorias_laborales.pdf (Recuperado el 26 de noviembre de 2014)

____ Estadísticas sociodemográficas. Población Total 1950-2000. En página web: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P> (Recuperado el 2 de agosto de 2014)

____ (2009), Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto 2005-2009. En página web: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2005_2009_seg/PIBE2009.pdf (Recuperado el 30 abril de 2014).

____ (2001), XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI, México. En página web: www.inegi.gob.mx (Recuperado el 10 de noviembre de 2004).

____ (2001a), XII Censo general de población y vivienda 2000, tomo III, INEGI, Aguascalientes, México.

Infonavit (2008), Evolución del precio de la vivienda por m², Gerencia de Valuación Inmobiliaria. En página web: www.coparmex.org.mx/ (Recuperado el 21 de julio de 2013).

Iracheta Cenecorta, Alfonso (2005), La situación del suelo urbano y la vivienda popular en México, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

____ (2004), Mercado de suelo para la vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: indicadores y orientaciones básicas, Conafovi-Conacyt-El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

____ (2002), Experiencias de Políticas e instrumentos para la recuperación de plusvalías y oferta de suelo servido para pobres en ciudades mexicanas Conacyt-El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

____ (1992), Hacia una planeación urbana crítica, UAM-Gernika, México.

Iracheta Cenecorta, Alfonso y Martim O. Smolka (Coords.) (2000), Los pobres de la ciudad y la tierra, El Colegio Mexiquense-Lincoln Institute of Land Policy, México.

Jaramillo, Samuel. (2003), Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías, CIDE-Lincoln Institute of Land Policy, Colombia.

Jeroen Klink, Luis Carlos Alfonso e Irineu Bagnarrollo Jr. (1998), "Instrumentos reguladores y fiscales para la captura de plusvalías: el caso de Santo André" en revista: Land Lines Newsletter, septiemre 1998, Vol. 10, núm 5.

Jiménez Huerta, Edith R. (2000), El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998, Universidad de Guadalajara-Juan Pablos editor-CIEMA, México.

Kunz Bolaños, Ignacio. (2011), Mercado del suelo en la zona conurbada de Querétaro, Poder Ejecutivo del estado de Querétaro, México.

____ (2010), "Política de suelo urbano en la Zona Metropolitana de Querétaro. Una interpretación neo-institucionalista" en Alfonso Iracheta y Enrique Soto (compiladores), Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México, El Colegio Mexiquense, México.

____ (2005), La recuperación de plusvalías del suelo, UNAM, México.

Kunz Bolaños, Ignacio e Irma Guadalupe Romero Vadillo. (2008), "Naturaleza y dimensión del rezago habitacional en México" en Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. VIII, núm. 26 enero-abril 2008, El Colegio Mexiquense A. C. – CONACYT, México.

González Sánchez, Jorge, et. al. (2003). "Vivienda", en Kunz Bolaños, Ignacio (coord.), Usos del suelo y territorio, Ed. Plaza y Valdés, México.

Lahera Prada, Eugenio. (2004), Introducción a las políticas públicas. Breviarios. Ed. Fondo de Cultura Económica, Chile.

Meyer, Lorenzo (1997), "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino, En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, El Colegio de México, México.

Morales Schechinger, Carlos. (2006), Conceptos avanzados de suelo urbano, Educación a distancia, Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy (LILP).

North, Douglas C. (2012), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México.

Olivera, Guillermo. (2001). Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma

constitucional de 1992. EURE (Santiago), 27(81), 61-84. En página web: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008100004&lng=es&tlng=es.10.4067/S0250-71612001008100004. (Recuperado el 04 de agosto de 2014).

Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva*, Limusa-Noriega, México.

Ontiveros Ruiz, Guillermo. (2005). *La Política Social en México 1988-1994: el Programa Nacional de Solidaridad Edición a texto completo* En página web:

www.eumed.net/libros/2005/gor/ (Recuperado el 2 de julio de 2014).

Ortiz Flores, Enrique. (2013). *Comisión Ejecutiva del Consejo Nacional de Vivienda. Propuesta de agenda sobre producción social de vivienda*. México. En página web: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1749 (Recuperado el 2 de julio de 2014).

Ozollo, Javier. (2005), *Marx y el Estado. Determinaciones sociales del pensamiento de Karl Marx*, Ed. Libronauta, Buenos Aires, Argentina.

Pacheco López, Penélope. (s/a), *Liberalización de la política comercial y crecimiento económico de México*. Economía UNAM, Vol. 2, núm. 4. En página web: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam4/ecunamo405.pdf> (Recuperado el 17 de mayo de 2016).

Parsons, Wagne. (2007), *Políticas Públicas*, FLACSO, Argentina.

Pradilla Cobos, Emilio. (1982), *Contribución a la crítica de la teoría urbana*, UAM Xochimilco, México.

Poder Ejecutivo Federal (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, México, en página web: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano/anejo-prueba2.html> (Recuperado el 10 de enero 2012)

Poder Ejecutivo Federal (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, México, en página web: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf (Consulta: 10 de enero 2012)

Portilla Higareda, Fernando (2005), "Mecanismos para la provisión de suelo urbano para población de bajos ingresos, el caso del Ejido Filadelfia en Gómez

Palacio, Durango”, en Noemí Stolarski Rosenthal (Comp.), Memoria del Taller Alternativas habitacionales para la población de menores ingresos, UNAM-Conafovi-Habitat for Humanity, México.

Puebla, Claudia. (2002), Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México, Ed. El Colegio de México, México.

Ramírez Favela, Eduardo (2004), Requerimientos de suelo para la Vivienda y el desarrollo urbano en el país, por entidad federativa y por zonas metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades, en el lapso 2000-2018. Seminario interno, El Colegio Mexiquense, 20 de abril de 2004, Zinacantepec, México.

____ (2000), “Orígenes, medición, mecanismos de captura y aplicación de plusvalías”, en Iracheta y Smolka (Coords.), Los pobres de la ciudad y la tierra, El Colegio Mexiquense-Lincoln Institute of Land Policy, México

Rébora Togno, Alberto. (2000), ¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la Región Oriente en el Valle de México, Ed. Porrúa – PUEC - D.D.F – El Colegio Mexiquense, México.

Renard, Vincent. (1993), El suelo urbano y el derecho de propiedad, un análisis económico y jurídico, Laboratoire D’Econometrie de L’École Polytechnique, Paris, Francia

Romero Vadillo, Irma Guadalupe. (2005), La política habitacional y el Habitat del S. XXI. Tesis Doctoral en Urbanismo. UNAM, México.

Roth Deubel, André-Noël. (2006), Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación, Ed. Aurora, Bogotá, Colombia.

Santander (2013), Casacompara. En página web: <http://www.casacompara.com.mx> (Recuperado el 22 de julio de 2013).

Secretaría de Gobernación. (2004), “Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2004”, publicado en Diario Oficial, México, martes 23 de marzo de 2004.

Schteingart, Martha (coordinadora). (1992), La renta del suelo urbano, vol. 4, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México,

México.

____ (coordinadora). (1991), Espacio y vivienda en la ciudad de México, El Colegio de México, México.

____ (1989), Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México, El Colegio de México, México.

SEDESOL (2007), ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2008. En Diario Oficial, 31 de diciembre de 2007, segunda sección, México.

____ (2005), página web: <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/alva/avances.htm> (Recuperado el 11 de septiembre de 2005).

____ (2004), Lineamientos Específicos para la Operación del Programa Hábitat 2004, SEDESOL, México.

____ (2001), Programa Nacional de Desarrollo y Ordenación del Territorio 2001-2006, Secretaría de desarrollo Social, México, en página web: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802074/file/documentos/PNDU_202000_2006.pdf (Recuperado el 11 de septiembre de 2005).

SEDESOL-El Colegio Mexiquense. (2003), Memoria de mesas de trabajo La gestión gubernamental en materia de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, Sedesol-El Colegio Mexiquense, A.C., México.

SHF (2012), Estudios de vivienda, SHCP, México, en página web: <http://www.conorevi.org.mx/pdf/RT2013/Estudios%20de%20Vivienda.pdf> (Recuperado el 1 de agosto de 2014).

____ (2009) Índice Sociedad Hipotecaria Federal de Precios de la Vivienda en México, septiembre 2009. En página web: http://www.ahm.org.mx/docs/SHF_Ind_Precios_Vivienda_Mex_0909.pdf (Recuperado el 21 de julio de 2013).

Smolka, Martim O. y Claudia P. Damasio. (2005), El urbanizador social: Un experimento de política de suelo en Porto Alegre, Educación a Distancia, Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, Martim O. y David Ambroski. (2000), Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana, Educación a Distancia, Lincoln Institute of Land Policy.

Solarte P., Leonardo. (2004), Las evaluaciones de políticas públicas en el Estado liberal, Programa Editorial Universidad del Valle de Cali, Colombia.

Terrazas, Oscar. (1996), *Mercancías inmobiliarias*, UAM-A, México.

UNAM. (2008), *Manual de Operación para el Reaprovechamiento y Redensificación de la Ciudad Interior*, Comisión Nacional de Vivienda-Facultad de Arquitectura, México.

Villavicencio Blanco, Judith (coord.). (2000), *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México*, Ed. Porrúa – UAM Azcapotzalco, México.

Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, D.F. México.

PONENCIAS

Barrios López, Eduardo. (2001), *Investigación de mercados aplicada al mercado de vivienda en México*, expuesta en el “Seminario Internacional: Mercados del suelo urbano” realizado por la UNAM-PUEC- Lincoln Institute-Coordinación de Humanidades en la ciudad de México los días 13 y 14 de junio de 2001.

Iracheta, Alfonso. (2001), *Limitaciones de la población pobre para acceder a suelo urbanizado y vivienda*, en el “Seminario Internacional: Mercados de suelo urbano” realizado por la UNAM-PUEC-Lincoln Institute-Coord. de Humanidades, en la ciudad de México, los días 13 y 14 de junio de 2001

Jiménez Huerta, Edith R. (2001), ponencia: *Política de suelo para habitantes de escasos recursos*, en “El Segundo seminario internacional: Gravámenes a la propiedad raíz y suelo urbano para pobres en México”, realizado por El Colegio Mexiquense y el Lincoln Institute of Land Policy, Toluca, México, 11 y 12 de junio de 2001, p. 3.

Morales Schechinger, Carlos. (2004), *Invitando al debate para la innovación en los procesos del acceso al suelo en el “4º Seminario Internacional: Innovando los procesos de acceso al suelo urbano”*, organizado por la UNAM y el LILP el 6 y 7 de julio de 2004.

Ruiz Arche, Roberto (2001), en la “Semana de la vivienda. Universidad y Vivienda. El papel de las universidades en la producción de la vivienda social”, realizada por la UNAM del 2 al 6 de julio de 2001.

Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán. (2001), ponencia: *Los procesos de descentralización de la vivienda*, en la “Semana de la vivienda. Universidad y Vivienda. El papel de las universidades en la producción de la vivienda social”, realizada por la UNAM del 2 al 6 de julio de 2001, p. 6.

ANEXOS

Año	Entidad	Ciudad	Modalidad	Denominación	Total	Federal	Estatad	Municipal	Beneficiario
2003	Aguascalientes	Zm Aguascalientes	Reserva de suelo	Adquisición de suelo para constitución de reserva territorial	27,585,593.00	6,896,398.00	20,689,398.00	-	-
2003	Aguascalientes	Zm Aguascalientes	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en la cd. De Aguascalientes	10,676,424.84	2,669,106.24	8,007,318.60	-	-
2004	Aguascalientes	Zm Aguascalientes	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para constitución de reserva territorial	12,655,854.81	4,218,618.27	8,437,236.54	-	-
2004	Aguascalientes	Zm Aguascalientes	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para constitución de reserva territorial	15,000,000.00	5,000,000.00	10,000,000.00	-	-
2005	Aguascalientes	Zm Aguascalientes	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicios	16,626,273.00	5,542,091.00	9,975,764.00	-	1,108,418.00
2007	Aguascalientes	Zm Aguascalientes	Promoción del desarrollo urbano	Adquisición de reservas territoriales	15,000,000.00	5,000,000.00	10,000,000.00	-	-
2008	Aguascalientes	Zm Aguascalientes	Promoción del desarrollo urbano	Adquisición de reservas territoriales	15,000,000.00	5,000,000.00	10,000,000.00	-	-
2009	Aguascalientes	Zm Aguascalientes	Promoción del desarrollo urbano	Apoyo para la adquisición de lotes con servicios básicos	10,000,000.00	5,000,000.00	5,000,000.00	-	-
2003	Baja california	Ensenada	Reserva de suelo	Adquisición de suelo	7,766,233.80	1,941,558.44	-	5,824,675.36	-
2004	Baja california	Ensenada	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la vivienda social	28,620,000.00	9,540,000.00	19,080,000.00	-	-
2004	Baja california	Ensenada	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la vivienda social	17,288,176.48	5,762,456.16	-	11,525,720.32	-
2004	Baja california	Zm Tijuana	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la vivienda social	36,939,534.12	12,313,178.04	24,626,356.08	-	-

2004	Jalisco	Lagos de moreno	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de terreno por 16-94-23 hectáreas ubicados en el predio rustico denominado loma de prados perteneciente a lagos de moreno, Jalisco	9,318,278.00	3,106,092.00	3,106,093.00	3,106,093.00	-
2004	Jalisco	Zm Guadalajara	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de 6 hectáreas de suelo	4,831,821.00	1,610,607.00	1,610,607.00	1,610,607.00	-
2004	Jalisco	Ciudad guzmán	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo ubicada al poniente de la ciudad sobre la avenida paseo pedro Ramirez Vázquez, terrenos de la antigua línea de ferrocarriles	6,820,000.00	2,273,334.00	2,273,333.00	2,273,333.00	-
2004	México	Santo domingo de guzmán, rancho san José Huerejé	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de 27.95 hectáreas, para beneficio de 1677 familias, 932 hogares en situación de pobreza patrimonial.	5,000,000.00	1,666,666.67	-	3,333,333.33	-
2003	Michoacán	Uruapan	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Uruapan	12,855,597.00	3,213,899.00	4,820,849.00	4,820,849.00	-
2004	Michoacán	Apatzingán de la constitución	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	2,903,884.26	967,961.42	-	1,935,922.84	-
2004	Michoacán	Uruapan	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para reserva territorial	7,500,000.00	2,500,000.00	-	5,000,000.00	-
2008	Michoacán	Ciudad hidalgo	Promoción del desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda	954,504.00	318,168.00	-	636,336.00	-
2003	Nuevo león	Zm monterrey	Reserva de suelo	Adquisición de 20.8 has. Reserva de uso urbano para uso habitacional	9,393,525.00	2,348,381.00	-	7,045,144.00	-

2004	Nuevo león	Zm monterrey	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición. De suelo por 24.47 has, dest. A uso habitacional., ubicado en el municipio de b. Juárez n.l. ,	21,207,960.00	7,069,320.00	14,138,640.00	-	-
2005	Nuevo león	Zm monterrey	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial	21,000,000.00	7,000,000.00	14,000,000.00	-	-
2005	Nuevo león	Ciudad sabinas hidalgo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial	600,000.00	200,000.00	400,000.00	-	-
2007	Nuevo león	Zm monterrey	Promoción del desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial (para construcción de vivienda social)	10,500,000.00	3,500,000.00	7,000,000.00	-	-
2008	Oaxaca	Heroica ciudad de Huajuapán de león	Promoción del desarrollo urbano	Habilitación progresiva del suelo por lote	500,000.00	250,000.00	-	250,000.00	-
2003	Puebla	Zm Tehuacán	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Tehuacán	14,358,866.40	3,589,716.60	6,208,098.28	4,561,051.52	-
2004	Puebla	Huachinango	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de una superficie de 43 hectáreas para beneficiar a 2,150 familias en pobreza patrimonial	14,147,198.00	4,715,733.00	-	9,431,465.00	-
2005	Puebla	Zm Teziutlán	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo (reserva territorial)	2,850,000.00	950,000.00	118,044.00	1,781,956.00	-
2005	Puebla	Zm Teziutlán	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo (reserva territorial)	3,000,120.00	1,000,040.00	-	2,000,080.00	-
2006	Puebla	Zm puebla-Tlaxcala	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de terreno como reserva territorial del municipio	1,728,123.00	576,041.00	109,955.00	1,042,127.00	-

2006	Puebla	Huachinango	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva de suelo	8,500,000.00	1,504,999.00	183,200.00	6,811,801.00	-
2004	Querétaro	Zm Querétaro	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Constitución de reserva territorial	7,566,754.00	2,522,251.00	5,044,503.00	-	-
2004	Querétaro	Zm Querétaro	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Constitución de reserva territorial	17,840,000.00	5,946,666.95	11,893,333.05	-	-
2004	Querétaro	Tequisquiapan	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Constitución de reserva territorial	1,800,000.00	600,000.00	-	1,200,000.00	-
2009	Querétaro	Zm Querétaro	Promoción del desarrollo urbano	Adquisición de lotes con servicios	10,000,000.00	5,000,000.00	5,000,000.00	-	-
2003	Quintana roo	Zm Cancún	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Benito Juárez	10,282,328.00	2,570,582.00	-	7,711,746.00	-
2003	San Luis potosi	Zm san Luis potosi	Reserva de suelo	Predio "rosas del Tepeyac y villas del sol"	5,732,377.00	1,330,099.91	4,402,277.09	-	-
2003	San Luis potosi	Zm san Luis potosi	Reserva de suelo	Predio "santo tomas"	14,496,105.00	3,363,572.89	11,132,532.11	-	-
2004	San Luis potosi	Matehuala	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la vivienda social en el predio "el pino"	1,451,547.00	207,873.00	1,243,674.00	-	-
2004	San Luis potosi	Zm san Luis potosi	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda social en el predio "el terremoto"	7,281,660.00	2,427,220.00	4,854,440.00	-	-
2004	San Luis potosi	Zm san Luis potosi	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la vivienda social en el predio las higueras	988,091.00	329,360.00	658,731.00	-	-

2007	San Luis potosí	Ciudad valles	Promoción del desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicios para reubicar a personas en pobreza patrimonial de los polígonos hábitat	679,800.00	226,600.00	-	453,200.00	-
2003	Sinaloa	Culiacán rosales	Reserva de suelo	Adquisición de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda	3,103,662.88	775,915.72	2,327,747.00	-	-
2004	Sonora	Heroica Caborca	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva de suelo para apoyar a familias de pobreza patrimonial y en zonas de riesgo	1,000,000.00	297,916.00	-	702,084.00	-
2004	Sonora	Ciudad obregón	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de 19.97 hectáreas de reserva territorial para el desarrollo urbano y la vivienda social en el predio santa rosa de cd, obregón	2,995,500.00	998,500.00	-	1,997,000.00	-
2004	Sonora	Hermosillo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Constitución de reservas de suelo para apoyar a familias de pobreza patrimonial y en zonas de riesgo	6,237,000.00	2,079,000.00	-	4,158,000.00	-
2004	Sonora	Hermosillo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Constitución de reservas de suelo para apoyar a familias de pobreza patrimonial y en zonas de riesgo	6,116,190.91	2,038,729.82	-	4,077,461.09	-
2005	Sonora	Huatabampo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial	750,000.00	250,000.00	-	500,000.00	-

2006	Sonora	Heroica Caborca	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Se adquirirán 6 hectáreas de suelo para la vivienda, para apoyar a familias que viven en pobreza patrimonial	1,800,000.00	600,000.00	-	1,200,000.00	-
2007	Sonora	Agua prieta	Promoción del desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicio que consiste en la ampliación de red de electrificación hábitat 2007	2,273,464.00	1,706,730.00	-	566,734.00	-
2008	Sonora	Hermosillo	Promoción del desarrollo urbano	Constitución de reservas de suelo para apoyar a familias de pobreza patrimonial	1,486,905.00	495,635.00	-	991,270.00	-
2008	Sonora	Miguel alemán (la doce)	Promoción del desarrollo urbano	Constitución de reservas de suelo para apoyar a familias de pobreza patrimonial y en zonas de riesgo	2,532,906.00	844,302.00	-	1,688,604.00	-
2004	Tabasco	Zm Villahermosa	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisidor de un predio para reserva territorial con superficie de 25.97 hectáreas ubicado en el corredor parrillas-playas del rosario	9,609,300.00	3,203,100.00	6,406,200.00	-	-
2004	Tabasco	Zm Villahermosa	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisidor de un predio para reserva territorial con superficie de 8.16 hectáreas ubicado en el corredor parrillas-playas del rosario	4,082,743.00	1,360,914.00	2,721,829.00	-	-

2005	Baja california	Zm Tijuana	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicios	3,000,000.00	1,000,000.00	1,800,000.00	-	200,000.00
2006	Baja california	Ensenada	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Se habilitaran lotes	2,200,000.00	600,000.00	690,000.00	690,000.00	220,000.00
2003	Baja california sur	La paz	Reserva de suelo	Adquisición de lotes para vivienda	4,000,000.00	1,000,000.00	3,000,000.00	-	
2003	Campeche	Ciudad del Carmen	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en cd. Del Carmen	9,999,990.00	2,455,850.60	-	7,544,139.40	-
2004	Campeche	Campeche	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	5,319,746.00	1,730,000.00	-	3,589,746.00	-
2004	Campeche	Ciudad del Carmen	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva de suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	4,573,369.00	1,524,456.00	-	3,048,913.00	-
2004	Campeche	Ciudad del Carmen	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva de suelo	7,255,908.00	2,418,636.00	-	4,837,272.00	-
2004	Campeche	Escárcega	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda social y el desarrollo urbano para la ciudad de Escárcega	1,050,000.00	350,000.00	-	700,000.00	-
2005	Campeche	Escárcega	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial	1,000,000.00	300,000.00	-	700,000.00	-
2006	Campeche	Escárcega	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Habilitación de 56 lotes con servicios.	1,680,000.00	560,000.00	450,000.00	502,000.00	168,000.00

2004	Tabasco	Tenosique de pino Suarez	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de un predio para reserva territorial	1,180,062.00	393,354.00	-	786,708.00	-
2003	Tamaulipas	Zm Reynosa-rio bravo	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Reynosa	47,283,600.00	11,820,900.00	35,462,700.00	-	-
2003	Tamaulipas	Zm Reynosa-rio bravo	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Reynosa	14,500,000.00	3,000,000.00	11,500,000.00	-	-
2003	Tamaulipas	Ciudad victoria	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en cd. Victoria	4,758,235.00	1,189,558.75	2,674,128.07	894,548.18	-
2004	Tamaulipas	Zm matamoros	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial ubicada en el ejido "la venada" de h. Matamoros, tam.	58,071,483.66	19,357,161.22	38,714,322.44	-	-
2006	Tamaulipas	Zm Reynosa-rio bravo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial	9,000,000.00	3,000,000.00	-	6,000,000.00	-
2003	Tlaxcala	Zm tlaxcala-apizaco	Reserva de suelo	Amaxac de guerrero	359,950.00	89,988.00	-	269,962.00	-
2003	Tlaxcala	Huamantla	Reserva de suelo	Huamantla	500,000.00	58,373.00	-	441,627.00	-
2003	Tlaxcala	Zm Puebla-Tlaxcala	Reserva de suelo	Tepetitla de Lardizabal	985,997.00	195,638.00	-	790,359.00	-
2003	Tlaxcala	Zm Puebla-Tlaxcala	Reserva de suelo	Zacatelco	350,000.00	87,500.00	-	262,500.00	-
2004	Tlaxcala	Zm tlaxcala-apizaco	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Compra de terreno para la construcción de vivienda	258,000.00	86,000.00	-	172,000.00	-
2004	Tlaxcala	Zm tlaxcala-apizaco	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Compra de terreno para la construcción de vivienda	250,000.00	83,333.00	-	166,667.00	-
2004	Tlaxcala	Zm Puebla-Tlaxcala	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda social y de reserva, ubicado en diferentes barrios	2,834,000.00	935,220.00	-	1,898,780.00	-

2004	Tlaxcala	Zm Puebla-Tlaxcala	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo ubicado en prolongación Ierdo de tejada / priv. Prol. Adolfo López mateos y Prol. Condesa.	600,000.00	198,000.00	-	402,000.00	-
2005	Tlaxcala	Zm tlaxcala-apizaco	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda	472,962.00	157,654.00	-	315,308.00	-
2005	Tlaxcala	Calpulalpan	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de terreno para vivienda, ubicado sobre la carretera a manzana km. 1	1,800,000.00	600,000.00	-	1,200,000.00	-
2005	Tlaxcala	Zm tlaxcala-apizaco	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda en loc. Cuahuixmatlac	1,342,243.00	447,414.00	-	894,829.00	-
2008	Tlaxcala	Zm tlaxcala-apizaco	Promoción del desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda y desarrollo urbano	1,224,987.00	224,987.00	1,000,000.00	-	-
2008	Tlaxcala	Zm tlaxcala-apizaco	Promoción del desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda y desarrollo urbano	795,827.00	262,622.00	533,205.00	-	-
2008	Tlaxcala	Zm tlaxcala-apizaco	Promoción del desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda y desarrollo urbano	724,046.00	200,000.00	524,046.00	-	-
2008	Tlaxcala	Zm tlaxcala-apizaco	Promoción del desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda y desarrollo urbano	1,414,500.00	471,500.00	943,000.00	-	-
2003	Yucatán	Zm Mérida	Reserva de suelo	Adquisición de reserva territorial en el ejido de caucel	35,555,800.00	8,888,950.00	26,666,850.00	-	-
2003	Yucatán	Zm Mérida	Reserva de suelo	Adquisición de reserva territorial en el ejido de caucel (ampliación)	26,427,723.00	6,606,723.00	19,820,792.25	-	-

2003	Yucatán	Valladolid	Reserva de suelo	Adquisición de reserva territorial en el ejido chanyokdzonot Valladolid	6,464,263.72	1,616,065.93	4,848,197.79	-	-
2003	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Reserva de suelo	Adquisición de predio jardines en cieneguitas, Guadalupe	1,323,600.00	330,900.00	992,700.00	-	-
2003	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Reserva de suelo	Adquisición de predio el manantial en cieneguitas, Guadalupe	2,000,000.00	500,000.00	1,500,000.00	-	-
2003	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Reserva de suelo	Adquisición de predio escritores en Guadalupe	1,118,200.00	279,550.00	838,650.00	-	-
2003	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Reserva de suelo	Adquisición de predio el orito, en zacatecas	4,492,186.83	1,123,046.71	3,369,140.12	-	-
2004	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de predio ubicado en cieneguitas (frente al club hipico)	2,713,879.00	904,626.00	1,809,253.00	-	-
2004	Zacatecas	Loreto	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de predio ubicado a la salida a tierra blanca	1,200,000.00	400,000.00	400,000.00	400,000.00	-
2005	Zacatecas	Fresnillo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial en fresnillo	4,800,000.00	1,600,000.00	3,200,000.00	-	-
2005	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial Guadalupe 01	1,480,000.00	493,333.00	986,667.00	-	-
2005	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial Guadalupe 02	373,334.00	124,445.00	248,889.00	-	-
2005	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial Guadalupe 03	714,334.00	238,111.00	476,223.00	-	-

2003	Yucatán	Valladolid	Reserva de suelo	Adquisición de reserva territorial en el ejido chanyokdzonot Valladolid	6,464,263.72	1,616,065.93	4,848,197.79	-	-
2003	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Reserva de suelo	Adquisición de predio jardines en cieneguitas, Guadalupe	1,323,600.00	330,900.00	992,700.00	-	-
2003	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Reserva de suelo	Adquisición de predio el manantial en cieneguitas, Guadalupe	2,000,000.00	500,000.00	1,500,000.00	-	-
2003	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Reserva de suelo	Adquisición de predio escritores en Guadalupe	1,118,200.00	279,550.00	838,650.00	-	-
2003	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Reserva de suelo	Adquisición de predio el orito, en zacatecas	4,492,186.83	1,123,046.71	3,369,140.12	-	-
2004	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de predio ubicado en cieneguitas (frente al club hípico)	2,713,879.00	904,626.00	1,809,253.00	-	-
2004	Zacatecas	Loreto	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de predio ubicado a la salida a tierra blanca	1,200,000.00	400,000.00	400,000.00	400,000.00	-
2005	Zacatecas	Fresnillo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial en fresnillo	4,800,000.00	1,600,000.00	3,200,000.00	-	-
2005	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial Guadalupe 01	1,480,000.00	493,333.00	986,667.00	-	-
2005	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial Guadalupe 02	373,334.00	124,445.00	248,889.00	-	-
2005	Zacatecas	Zm zacatecas-Guadalupe	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial Guadalupe 03	714,334.00	238,111.00	476,223.00	-	-

2003	Chiapas	Zm Tuxtla Gutiérrez	Reserva de suelo	Adquisición de reserva territorial para el desarrollo urbano y la vivienda	18,787,511.75	1,750,000.00	17,037,511.80	-	-
2004	Chiapas	Zm Tuxtla Gutiérrez	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de 3 hectáreas de reserva territorial para el desarrollo urbano y la vivienda del predio "san Joaquín"	608,000.00	202,667.00	-	405,333.00	-
2003	Coahuila	Ciudad acuña	Reserva de suelo	Acuña	9,381,600.00	2,345,400.00	-	7,036,200.00	-
2003	Coahuila	Zm Monclova-frontera	Reserva de suelo	A Monclova	700,000.00	175,000.00	525,000.00	-	-
2003	Coahuila	Zm piedras negras	Reserva de suelo	Piedras negras	3,339,875.00	834,968.75	-	2,504,906.25	-
2003	Coahuila	Zm saltillo	Reserva de suelo	A ramos Arizpe	9,900,000.00	2,475,000.00	7,425,000.00	-	-
2003	Coahuila	Zm saltillo	Reserva de suelo	Saltillo i	4,763,353.45	1,190,838.36	3,572,515.09	-	-
2003	Coahuila	Zm la laguna	Reserva de suelo	Torreón i	4,000,000.00	1,000,000.00	-	3,000,000.00	-
2003	Coahuila	Zm la laguna	Reserva de suelo	A torreón ii	5,000,000.00	1,250,000.00	-	3,750,000.00	-
2004	Coahuila	Zm Monclova-frontera	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reservas territoriales	3,000,000.00	1,000,000.00	-	2,000,000.00	-
2004	Coahuila	Zm la laguna	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reservas territoriales	4,473,000.00	4,473,000.00	-	-	9,082,750.00
2004	Coahuila	Zm la laguna	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de parcelas en ejido san Agustín (hectáreas 32.652141)	10,685,422.10	3,561,807.37	-	7,123,614.73	-
2004	Coahuila	Zm la laguna	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reservas territoriales 20.739 hectáreas en ejido san Agustín	6,817,276.40	2,268,600.70	-	4,548,675.70	-
2005	Coahuila	Zm la laguna	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Lotes con servicios	11,881,806.00	3,709,228.00	-	6,947,578.00	1,225,000.00

2003	Colima	Zm colima-villa de Álvarez	Reserva de suelo	Adquisición de reserva de suelo para programas habitacionales de interés social en colima	8,473,943.25	2,118,485.80	6,355,457.45	-	-
2003	Colima	Zm colima-villa de Álvarez	Reserva de suelo	Adquisición de reserva de suelo para programas habitacionales de interés social en colima	2,004,966.81	501,241.70	1,503,725.11	-	-
2003	Colima	Zm colima-villa de Álvarez	Reserva de suelo	Adquisición de reserva de suelo para programas habitacionales de interés social en coquimatlan	2,344,096.65	586,024.16	1,758,072.49	-	-
2003	Colima	Zm colima-villa de Álvarez	Reserva de suelo	Adquisición de reserva de suelo para programas habitacionales de interés social en Cuauhtémoc	1,017,600.56	254,400.14	763,200.42	-	-
2003	Colima	Ixtlahuaca	Reserva de suelo	Adquisición de reserva de suelo para programas habitacionales de interés social en Ixtlahuaca	600,000.00	150,000.00	450,000.00	-	-
2003	Colima	Zm colima-villa de Álvarez	Reserva de suelo	Adquisición de reserva de suelo para programas habitacionales de interés social en villa de Álvarez	4,221,604.80	1,055,401.20	3,166,203.60	-	-
2004	Colima	Zm colima-villa de Álvarez	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición superficie de terreno identificada con el no. 16 del ex- ejido francisco I. Madero localizada al sureste de la cabecera municipal de colima	6,916,381.00	2,305,460.00	4,610,921.00	-	-

2004	Colima	Zm colima-villa de Álvarez	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva de suelo para programas de vivienda de interés social en el municipio de villa de Álvarez, col.	17,364,172.01	5,788,056.67	11,576,115.34	-	-
2004	Colima	Zm colima-villa de Álvarez	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva de suelo para programas de vivienda de interés social en el municipio de villa de Álvarez, col.	3,970,000.00	1,323,333.33	2,646,666.67	-	-
2004	Colima	Zm colima-villa de Álvarez	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de 6-53-43.40 has. De reserva de suelo con políticas de uso habitacional	2,166,133.71	722,044.57	1,444,089.14	-	-
2004	Distrito federal	Zm del valle de México	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	7,170,000.00	2,390,000.00	4,780,000.00	-	-
2004	Distrito federal	Zm del valle de México	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	1,860,000.00	620,000.00	1,240,000.00	-	-
2004	Distrito federal	Zm del valle de México	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	6,165,000.00	2,055,000.00	4,110,000.00	-	-
2004	Distrito federal	Zm del valle de México	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	5,565,000.00	1,855,000.00	3,710,000.00	-	-
2004	Distrito federal	Zm del valle de México	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	765,000.00	255,000.00	510,000.00	-	-
2004	Distrito federal	Zm del valle de México	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	1,530,000.00	510,000.00	1,020,000.00	-	-
2004	Distrito federal	Zm del valle de México	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	7,185,000.00	2,395,000.00	4,790,000.00	-	-

2004	<i>Distrito federal</i>	<i>Zm del valle de México</i>	<i>Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano</i>	<i>Adquisición de suelo</i>	<i>1,695,000.00</i>	<i>565,000.00</i>	<i>1,130,000.00</i>	-	-
2003	Durango	Victoria de Durango	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Durango	1,564,388.00	391,097.00	1,173,291.00	-	-
2004	Durango	Victoria de Durango	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo urbano	2,400,000.00	800,000.00	1,600,000.00	-	-
2003	Guanajuato	Zm león	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en león I san Nicolás de los González	31,468,664.00	7,867,166.00	-	23,601,498.00	-
2003	Guanajuato	Zm león	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en león II San Pedro de los Hernández	9,881,115.00	2,470,278.75	7,410,836.25	-	-
2003	Guanajuato	Salamanca	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en salamanca (a) rancho la alegría	10,882,626.80	2,720,656.70	8,161,970.10	-	-
2004	Guanajuato	Zm león	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de predios en la comunidad de san Nicolás de los González y el ejido de san Juan de los otates	23,072,499.00	7,690,833.00	-	15,381,666.00	-
2005	Guanajuato	Zm león	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial	5,000,000.00	5,000,000.00	-	-	-
2006	Guanajuato	Zm león	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para reserva territorial	15,000,000.00	5,000,000.00	-	10,000,000.00	-
2003	Guerrero	Iguala de la independencia	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Iguala	8,500,000.00	2,125,000.00	-	6,375,000.00	-
2003	Guerrero	Taxco de Alarcón	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Taxco	6,800,000.00	1,700,000.00	-	5,100,000.00	-
2003	Guerrero	Zihuatanejo	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Zihuatanejo	233,000.00	58,000.00	-	175,000.00	-

2004	Guerrero	Zm Acapulco	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	<i>La adquisición de suelo para la reubicación de familias que viven en zonas de alto riesgo y que estén en pobreza patrimonial</i>	20,159,680.11	6,719,893.37	-	13,439,786.74	-
2004	Guerrero	Arcelia	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	846,603.00	282,201.00	-	564,402.00	-
2004	Guerrero	Atoyac de Álvarez	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de predio para vivienda	1,212,956.00	404,319.00	-	808,637.00	-
2004	Guerrero	Chilapa de Álvarez	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo	1,119,438.00	373,146.00	-	746,292.00	-
2004	Guerrero	Chilpancingo de los bravo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la vivienda	1,000,000.00	300,000.00	600,000.00	100,000.00	-
2004	Guerrero	Ciudad de Huitzoco	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva de suelo	836,095.00	278,698.00	-	557,397.00	-
2004	Guerrero	Ometepec	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de predio para vivienda	1,022,163.00	340,721.00	-	681,442.00	-
2004	Guerrero	Petatlán	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de predio para vivienda	1,071,517.00	357,172.00	-	714,345.00	-
2004	Guerrero	Taxco de Alarcón	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo, el valor del suelo estará supeditado al avalúo cabin	800,000.00	200,000.00	-	600,000.00	-
2004	Guerrero	Tixtla de guerrero	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la vivienda	1,029,942.00	343,314.00	-	686,628.00	-

2004	Guerrero	Tiapa de Comonfort	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva de suelo para la vivienda.	1,528,255.00	509,418.00	-	1,018,837.00	-
2004	Guerrero	Zihuatanejo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de predio para vivienda	1,451,600.00	483,867.00	-	967,733.00	-
2005	Guerrero	Petatlán	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicios	1,313,682.00	437,894.00	-	788,210.00	87,578.00
2006	Guerrero	Zihuatanejo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda.	1,500,000.00	500,000.00	-	1,000,000.00	-
2003	Hidalgo	Zm Pachuca	Reserva de suelo	Adquisición de suelo en Pachuca	8,252,902.29	2,063,225.57	3,094,838.36	3,094,838.36	-
2004	Hidalgo	Actopan	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda y desarrollo urbano	1,222,105.00	407,368.00	407,368.00	407,369.00	-
2004	Hidalgo	Zm Pachuca	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda y desarrollo urbano	6,120,000.00	2,040,000.00	2,040,000.00	2,040,000.00	-
2004	Hidalgo	Tepeji de Ocampo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para vivienda y desarrollo urbano	1,228,591.00	409,530.00	409,530.00	409,531.00	-
2004	Hidalgo	Zm del valle de México	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial en el municipio de Tizayuca, hgo.	1,735,770.00	578,590.00	578,590.00	578,590.00	-
2004	Hidalgo	Zm tulancingo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para reserva territorial	3,322,137.00	1,107,379.00	1,107,379.00	1,107,379.00	-
2005	Hidalgo	Zm Pachuca	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Habilitación de lotes en reserva territorial el cerrito pachuquilla	488,943.00	162,917.00	-	277,132.00	48,894.00

2005	Hidalgo	Zm Pachuca	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicios	3,300,000.00	1,100,000.00	-	1,100,000.00	1,100,000.00
2005	Hidalgo	Tepeji de Ocampo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicios	1,791,773.00	597,257.00	-	1,015,339.00	179,177.00
2006	Hidalgo	Huejutla de reyes	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de reserva territorial	1,950,000.00	650,000.00	-	1,300,000.00	-
2006	Hidalgo	Zm Pachuca	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo en la colonia Ávila Camacho y dos Carlos	758,020.00	252,673.00	252,674.00	252,673.00	-
2006	Hidalgo	Zm Pachuca	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la vivienda y desarrollo urbano	7,695,300.00	2,565,100.00	2,565,100.00	2,565,100.00	-
2006	Hidalgo	Zm tulancingo	Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	Adquisición de suelo para la reserva territorial.	1,768,932.00	360,000.00	704,467.00	704,465.00	-
2007	Hidalgo	Zm tulancingo	Promoción del desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicios para los damnificados por el huracán dean.	3,805,018.00	1,000,000.00	1,816,381.00	988,637.00	-
2007	Hidalgo	Zm tulancingo	Promoción del desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicios para los damnificados por el huracán dean.	3,114,301.00	910,000.00	2,204,301.00	-	-
2008	Hidalgo	Zm Pachuca	Promoción del desarrollo urbano	Habilitación de lotes con servicios	3,025,638.00	1,008,546.00	504,276.00	1,512,816.00	-

FUENTE: Información obtenida del Ing. Felipe Gilberto Andrade Gutiérrez. Director de Promoción de Agencias de Desarrollo de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo. SEDESOL. 2012