

THE HOUSING RESEARCH GROUP
AMERSFOORT, THE NETHERLANDS

La transición en la construcción de viviendas en México: la
producción de viviendas sociales en aumento: ¿el fin de la
autoconstrucción?

Dr. Jan Bredenoord
Junio de 2012



Este artículo está basado en textos anteriores de los autores Dr. Bredenoord & Prof. Verkoren, Países Bajos (2010) e investigaciones adicionales. Véase la lista de Referencias. El Lic. Bart van der Meulen, Nicaragua, era el consejero del texto en Español.

La transición en la construcción de viviendas en México: la producción de viviendas sociales en aumento: ¿el fin de la autoconstrucción?

Dr. Jan Bredenoord

En cooperación con Prof. Otto Verkoren y Drs. Bart van der Meulen.

Contenido:

Resumen

1. Crecimiento fuerte de urbanización y la construcción de viviendas sociales a partir del año 1960
2. Intervenciones por parte del gobierno y la construcción de viviendas sociales hasta el año 2000
3. Barrios surgidos por autoconstrucción y su importante posición en las ciudades
4. El mercado de alquiler para viviendas baratas
5. Autoconstrucción y construcción de viviendas sociales a partir del año 2000
6. Es necesario un enfoque en los tipos de viviendas
7. El futuro de la producción de viviendas sociales y la autoconstrucción
8. Conclusiones

Lista de referencias

Resumen

En México existen dos fenómenos en cuanto a la producción de viviendas pagables: la tradicional "Autoconstrucción" y la organizada "Construcción de viviendas sociales". Ambos fenómenos han cambiado en el transcurso del tiempo. La construcción de viviendas sociales conoció un aumento a partir del 1972, el año en que se aprobó la ley que estableció la base legal para el financiamiento de la construcción de viviendas de manera organizada para las personas asalariadas, por medio de fondos nuevos para la construcción de viviendas. Las personas no asalariadas no pudieron aprovecharse de esa ley, para muchas de ellas una experiencia amarga. Debido a la introducción de una nueva política gubernamental se dio nuevamente un crecimiento fuerte de la producción de viviendas sociales más o menos a partir del año 2000. Aparte del sistema público para la producción de viviendas todavía es muy común la "Autoconstrucción"; es cierto que las familias mismas hacen menos y buscan profesionales para hacer una parte del trabajo. Se estime que la autoconstrucción es común en alrededor de un 50% de las familias. Pero no hay datos exactos. El acceso a créditos de corto plazo es crucial para auto constructores; cada vez más los programas gubernamentales ofrecen ese tipo de crédito, pero también las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se dedican a la construcción de viviendas tienen éxito, como también algunas empresas grandes con programas de construcción de viviendas. Por otra parte se dan formas híbridas (financiamiento mixto y autoconstrucción combinada con la construcción de vivienda social). Los/las mexicanos con ingresos medianos bajos y más bajos cada vez más logran aprovechar el sistema mixta. Hay indicaciones que debido a los sustanciales programas gubernamentales de construcción de viviendas se disminuye la autoconstrucción. Sin embargo, en el marco de esos programas subsidiados también particulares pueden comprar o mejorar viviendas individuales; esto también ocurre parcialmente a través de autoconstrucción/autoproducción de la vivienda.

1 Crecimiento fuerte de urbanización y la construcción de viviendas sociales a partir del año 1960

A partir de 1960/70 se dio en México un desarrollo demográfico brusco y (simultáneamente) un crecimiento fuerte de urbanización: entre los años 1960 y 2010 la población creció de 35 millones hasta 112 millones de habitantes. En el mismo período aumentaba el grado de urbanización de 32% hasta 75%, mientras la cantidad de áreas metropolitanas –con por lo menos 1 millón de habitantes – aumentaba de 2 hasta 12. Según información oficial hay en México entre tanto 56 áreas metropolitanas. (INEGI, 2005a) El crecimiento de la Ciudad de México (el área metropolitana), con sus suburbios y barrios suburbanos, fue enorme; de 5 millones hasta alrededor de 20 millones de habitantes, una cuadruplicación en 50 años. El crecimiento urbano casi imparable fue acompañado por una demanda constante de viviendas baratas para los grupos con los ingresos más bajos. (INEGI, 2005b) A pesar de que había arrancado “una urbanización de la pobreza” a gran escala; en los años 1950-60 el gobierno prestaba muy poca atención a la demanda de viviendas pagables por parte de los de abajo en la sociedad. Sin embargo, la fuerte migración hacia las ciudades hizo urgente una política combinada para una urbanización ordenada y la construcción de viviendas sociales. Especialmente en las ciudades menos grandes se otorgaba (y otorga) de manera autorizada lotes a familias para la autoconstrucción por parte de gobiernos municipales y desarrolladores privados. (Bredenoord & Verkoren, 2010)¹

Inicialmente, el gobierno mexicano señalaba como indeseable la ‘auto urbanización’ en las ciudades después del año 1950; pero en ese entonces para personas con ingresos bajos era la única posibilidad de obtener una vivienda. Uno mismo tenía que ponerse las pilas para organizar la construcción en un terreno baldío, sin importarle la cuestión de la propiedad. Se construyó donde había un lugar apto, utilizando materiales de construcción baratos. Mejoramiento de una vivienda (solamente) se dio una vez contando con dinero y tiempo. Debido a múltiples decisiones individuales de ese tipo arrancaron procesos que conllevaron a un crecimiento masivo de urbanizaciones espontáneas, auto organizadas y auto financiadas. Muchas veces el área donde estaban las viviendas era ilegal, se construyó la vivienda sin contar con un permiso, la apariencia dejaba mucho de desear, mientras faltaban los servicios básicos como agua potable, electricidad, escuelas y puestos de salud. Al final esa imagen cambió, porque el gobierno empezó a entender la urbanización ilegal y de baja calidad (inicialmente), y empezó, de manera cautelosa, a tolerarlo y (posteriormente) empezó a legalizar viviendas y sus alrededores. Se puede decir que se trataba de un inicio de un apoyo para la autoconstrucción, entre los años 1950-70; aquí muchos gobiernos (estatales y locales) jugaron un papel. En los años setenta la autoconstrucción es un fenómeno inevitable. Pero el proceso para la legalización de urbanizaciones ilegales o desordenadas aún no se ha terminado; además todavía surgen – a escala pequeña – nuevas urbanizaciones ilegales, pero más “escondidas” que antes.

A partir del año 1970 el gobierno atendió más que antes los asuntos de la construcción de viviendas sociales, lo que en el transcurso del tiempo conllevaba a una considerable producción subsidiada de viviendas. Esta “Producción de Viviendas Sociales” se hizo posible en base del crecimiento económico de México y el establecimiento de institutos para la construcción de viviendas, como ‘INFONAVIT’ (véase el siguiente párrafo). Por medio de la construcción de viviendas para familias de ingresos bajos y medianos a la vez se realizaba el mejoramiento paulatino de la calidad del vecindario, mientras al mismo tiempo se estaba más o menos controlando el desarrollo caótico en los límites de ciudades por medio de muchas viviendas básicas y servicios pertenecientes en el barrio. A menudo las viviendas básicas facultaron las posibilidades de autoconstrucción; las familias rápidamente empezaron a mejorar sus viviendas, lo que conllevaba a formas híbridas de

¹ Los autores Bredenoord & Verkoren, Utrecht, Países Bajos, publicaron en el año 2010 un artículo sobre la autoconstrucción de viviendas y la vivienda pública en México: “Between Self-Help - and Institutional Housing: a Bird’s eye view of Mexico’s housing production for low and (lower) middle-income groups, *Habitat International*, Vol 34, issue 3, July 2010”. Este nuevo artículo contiene más material de investigación y una actualización, sabiendo que actualmente el desarrollo de las políticas de vivienda y los papeles del sector privado en México se mueven fuertemente.

construcción de viviendas (alojamiento público, más adelante combinado con “*la construcción progresiva*”). Por otra parte se realizaba la construcción de viviendas de manera irregular en terrenos colindando con áreas donde estaba planificada una urbanización, y de esa manera otras familias –en una situación más informal- sí pudieron utilizar los servicios realizados.

Tabla 1. Aumento de cantidad de viviendas producidas entre 1971 y 2000

Organización	Período 1971-2000	Porcentajes
Infonavit	2.122.950	15.5
Fovissste	471.661	3.5
Fovi	1.191.903	8.7
Otras organizaciones	1.153.781	8.4
Construcción por particulares	8.281.115	60.6
Bancos	459.115	3.3
Aumento según censo 1970-2000	13.668.368	100

Fuente: Basado en ‘Vivienda social en México’ (1940-1999) [García \(2005\)](#)

La política gubernamental neoliberal entre los años 1990 y 2000 tenía consecuencias para la producción de viviendas sociales; inversiones por bancos aumentaron en ese entonces, pero solamente temporalmente. La construcción de viviendas poco a poco se enfocaba en una calidad más alta, y consecuentemente estaba fuera del alcance de los grupos pobres de la población. A la vez hubo un fuerte desarrollo del mercado de viviendas para los sectores con ingresos medianos y altos. Entre los años 1995 y 2000 (todavía con el PRI² en el gobierno federal creció el entendimiento que constantemente se necesita atender específicamente los deseos en cuanto a vivienda de parte de los grupos ingresos bajos. Las viviendas más caras son construidas sobre todo por empresas promotoras; había aumento de precio de bienes raíces, también se escaseó el espacio para la construcción de viviendas y los precios del suelo también subieron. La producción de viviendas sociales de nuevo aumentaba debido a la nueva política de los gobiernos del PAN³ (a partir del año 2000), por medio de programas gubernamentales de SHF, CONAVI y FONHAPO⁴. Sin embargo, la construcción de viviendas sigue llevándose a cabo parcialmente en el sector informal, pero las proporciones cambian (en el año 2000 se trataba de un 70% de construcción por medio de autoconstrucción; según la empresa productora de cemento Holcim⁵ actualmente se trata de un 63%). Entre los años 2001 y 2009 se han otorgado más de 9 millón veces un financiamiento para viviendas, construcciones nuevas y mejoramiento, alrededor de 1 millón de intervenciones por año. ([CONAVI, 2010](#))

En ese entonces (1970, 1980) no se pudo prevenir que en el transcurso del crecimiento urbano el área se ampliaba con suburbios inmensos, haciendo muy grande la distancia entre vivienda y el lugar de empleo/servicios, aunque posteriormente se extendió esos lugares en el área y se mejoró el transporte público. Inicialmente, en los sesentas, se construyeron edificios altos, como para satisfacer la demanda de viviendas; un ejemplo de ese tipo de proyectos urbanos es *Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco* en la Ciudad de México. Sin embargo, la construcción de edificios altos no se puso de moda en México. Debido a que posteriormente se produjeron viviendas individuales de manera masiva y prolongada y en lotes pequeños, la sub-urbanización prácticamente llegó hasta sus límites extremos. Es evidente la necesidad de comprar suficiente suelo para el desarrollo urbano; pero para eso se necesite preinversiones considerables, que no solamente pueden realizar gobiernos en conjunto con partes privadas. Es fundamental contar con una política pública en cuanto al espacio público, densidad de viviendas y la cercanía de lugares de trabajo, por ejemplo en base del concepto de “la ciudad compacta”. Es necesario establecer ciudades cualitativas con plazas públicas, parques (naturales) y

² PRI: Partido Revolucionario Institucional.

³ PAN: Partido Acción Nacional.

⁴ Se explicarán estas abreviaciones en el segundo párrafo.

⁵ Holcim, productora de cemento

áreas verdes; en los suburbios espontáneos y planificados hace falta, entre otro, el área verde para los habitantes.



Edificios altos (vivienda), años sesenta México DF.

2 Intervenciones por parte del gobierno y la construcción de viviendas sociales hasta el año 2000

En la Constitución de 1917 se estableció el derecho de familias a “una vivienda digna”, sin tener un impacto directo, a pesar de que los empleadores con empresas con más de 100 empleados tenían la obligación proveerles con viviendas dignas. Paulatinamente surgieron organizaciones para el financiamiento de la construcción de viviendas sociales (la primera en el año 1925), tratándose de: fondos, institutos financieras especializados y ONG. Hasta los años setenta el involucramiento del gobierno en la producción de viviendas se enfocaba en inversiones en infraestructura, con un enfoque especial en la Ciudad de México (DF). Entre los años 1947 y 1970 se construyeron en toda la República Mexicana alrededor de 250,000 viviendas sociales, solamente un promedio de 9,500 por año. En este período el gobierno y el sector privado en conjunto se encargaban de un 35% de la producción nacional de vivienda, mientras el sector de la autoconstrucción realizaba el resto (65%) de la producción. (Landaeta, 1994) En el año 1963 se establecieron tanto el Programa Financiero de Vivienda (PFV) a nivel federal, como también el “FOVI”⁶, financiado como consecuencia de la obligación de bancos de invertir una parte de su capital en la construcción de viviendas sociales. Entre los años 1961 y 1972 se construyeron 233.448 viviendas a través de los programas gubernamentales, como promedio 19,454 por año: un poco más de la mitad contaba con financiamiento por parte del fondo FOVI. Entre 1961 y 1979 la producción de viviendas estaba por un 90% en manos de partes privadas y familias. (García, 2010)

A partir del año 1972 la cooperación adecuada entre gobierno, sindicatos y empleadores dio un fuerte impulso tanto a la producción de viviendas sociales como a la urbanización planificada. La base para el financiamiento se estableció por medio de un aumento legal de los salarios con un 5%, a ser utilizado para la construcción de viviendas sociales. La creación de programas públicos para la construcción de viviendas, como ‘INFONAVIT’⁷, el fondo para asalariados en el sector privado, y ‘FOVISSSTE’⁸, un fondo para asalariados en el sector público, significaba de hecho una ruptura grande y el desarrollo de un sector para la construcción de viviendas sociales en México. Estas organizaciones se encargaban de la planificación urbana, el desarrollo de la zona y el financiamiento, mientras las empresas privadas de construcción ejecutaron las obras. Se disparó la producción de viviendas para los grupos de ingresos bajos y medianos debido a la gran oferta de lotes con estas viviendas básicas. Este proceso en pañales para la construcción de viviendas sociales se extendió también hacia muchas ciudades grandes, medio grandes y pequeñas. El involucramiento del sector privado de la construcción tenía como ventaja que de esta manera el sector obtuvo experiencia en la construcción de viviendas a escala grande. Sin embargo, el acceso a la construcción subsidiada de viviendas se restringió a jefes de familias con un ingreso fijo de 2-4 veces el salario mínimo, dejando afuera un grupo considerable de la población. En el transcurso de la existencia de 40 años de las organizaciones de viviendas mencionadas, tanto el sector de la construcción como el sector financiero se hicieron actores importantes. El papel de los fondos públicos para la construcción de

⁶ FOVI Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (es el precursor de la actual Sociedad Hipotecaria Federal) FOVI operaba con préstamos del Banco Mundial, entre otros.

⁷ INFONAVIT Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

⁸ FOVISSSTE Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

viviendas cambió bastante: en un inicio iniciadores, organizadores y ejecutores, posteriormente elaboradores de políticas estratégicas y financieros, mientras los ejecutores privados se desarrollaban paulatinamente como promotores inmobiliarios.

Tabla 2 Producción de viviendas por Infonavit 1972-2009

	1973-1976	1977-1982	1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006	2007-2009	2010
La producción de Infonavit. Viviendas nuevas y mejoramiento	101,443	230,947	414,206	528,864	856,255	1,884,510	1,400,255	475,072
Promedio por año en el período	25,360	38,491	69,034	88,114	142,709	314,085	466,751	475,072

Fuente: Infonavit: tomado de varias documentos de este instituto.

Los exitosos programas para la construcción de viviendas sociales tenían, sin embargo, un aspecto menos alegre. Se permitió el acceso a la vivienda social solamente a jefes de familias con un ingreso fijo de 2-4 veces el salario mínimo. De esta manera se excluyó grandes grupos de no asalariados de poder participar en el mercado de viviendas subsidiadas, aunque posteriormente se flexibilizaba las reglas para el acceso. Por medio de institutos gubernamentales como 'FONHAPO'⁹ se construyeron posteriormente viviendas para personas con ingresos más bajos, entre otro a través del otorgamiento de préstamos en el segmento de la autoconstrucción. Sin embargo, también FONHAPO adaptaba posteriormente reglas que resultaban imposibles de cumplir por muchas personas. En la práctica la política gubernamental hacia los grupos de metas sociales cambiaba periódicamente.

Después del año 2000 nuevamente se llevaban a cabo cambios en el financiamiento público de la construcción de viviendas sociales; es importante que la política ejecutiva cambie de gobierno nacional hacia gobiernos estatales y gobiernos municipales. Se transforma 'FOVI' en 'SHF'¹⁰, una organización financiera del gobierno federal para familias de ingresos bajos. En el transcurso del tiempo se cambian INFONAVIT y FOVISSSTE en institutos para el financiamiento de vivienda, con participantes teniendo su cuenta propia, a la cual se puede adjuntar su cantidad restante a su "cuenta de pensión". Se diversificaba la ejecución de la política de construcción de viviendas: empresas de construcción, promotores, SOFOLES¹¹, empresas privadas de construcción, ayuntamientos y otros institutos pudieron otorgar créditos y llevar a cabo proyectos de construcción de viviendas sociales en un marco legal. Se hicieron comunes nuevos conceptos de financiamiento de viviendas, entre otros: 'A-B-C', (Ahorrar, Bono, Crédito) y fue posible otorgar pequeños créditos, también para el segmento de la autoconstrucción. Un cambio importante se dio en los años 2006-7, cuando se aprobaron tanto una nueva ley de vivienda como un programa de vivienda social para el período de 2008-2012. ([Gobierno Federal de México /CONAVI, 2008](#))

3 Barrios surgidos por autoconstrucción y su posición importante en las ciudades

Hasta mediados del siglo pasado por gran parte se satisfacía la demanda por viviendas baratas a través del mercado de alquileres en los municipios. El crecimiento de la cantidad de personas con ingresos bajos rápidamente superó la capacidad de estos mercados de alquileres. Cada vez más habitantes pobres de las ciudades buscaron su suerte en las zonas de autoconstrucción ubicadas en los límites urbanos. En el transcurso del tiempo se logró disminuir el déficit en muchos barrios, también por la presión por parte de la población que empezaba de organizarse alrededor de temas como hábitat y seguridad. De esta manera se regularizaba

⁹ FONHAPO : Fondo Nacional de Habitaciones Populares

¹⁰ SHF: Sociedad Hipotecaria Federal

¹¹ SOFOLES: Sociedades Financieras de Objeto Limitado, sociedades anónimas especializadas en el otorgamiento de créditos, p.e. para vivienda social .

numerosos barrios, un proceso continuo que fue acompañado con la paulatina puesta a disposición de escrituras de propiedad y servicios básicos. El reconocimiento público de los problemas en los barrios reforzó los procesos de autoconstrucción en la cual los habitantes utilizan sus escasos ahorros para el mejoramiento de sus viviendas. En los barrios regularizados poco a poco cambiaron los materiales de construcción originalmente utilizados por materiales sostenibles, y aparecieron viviendas con pisos, salas colindando con la calle cambiaron en tiendas, etc. Fueron procesos desgastantes, acompañados por una lucha política: acerca de los precios de terrenos, servicios públicos, demolición de viviendas, etc. En el transcurso del tiempo 'la Autoconstrucción asesorada' se hizo más común, significando que se lotificaba los terrenos para la construcción de manera planificada y a la vez instalaron los servicios básicos. Como consecuencia del trabajo de INFONAVIT, FOVISSSTE, etc. lograron realizar nuevas urbanizaciones con viviendas básicas, en cuyos alrededores se pudo realizar autoconstrucción. Se vendieron los lotes a precios accesibles, a menudo por medio de formulas de pago a plazos, mientras los niveles de precios dependieron de los servicios técnicos. Algunos gobiernos municipales pusieron a disposición de la autoconstrucción asesorada un apoyo técnico. El significado de la autoconstrucción asesorada en México es considerable durante el período 1970 - 1980, y todavía es un tipo importante de producción de viviendas. La vasta producción de viviendas sociales estandarizadas no lograba reemplazar la autoconstrucción en las ciudades. (CIDOC¹²/SHF, 2006, 2009, 2011) CIDOC/SHF, un importante centro de investigación del sector de la construcción de viviendas en México, en lo cual participan todos los actores importantes, opina que en esencia se produjo dos terceras partes de la cantidad total de viviendas en el país por medio de autoconstrucción. Actualmente la autoconstrucción se encarga de más o menos la mitad del total de la producción de viviendas, pero se trata de una estimación; no existe material relevante de comparación. Solamente en la Ciudad de México se estima que unas 9-10 millones de personas viven en '*colonias populares*'. (Ribbeck, 2002; CIDOC/SHF 2009)

El carácter de la autoconstrucción –con 'propias manos' y dinero ahorrado- ha cambiado durante las últimas 4 décadas: la 'verdadera autoconstrucción' se desarrollaba como 'auto producción' y 'auto manejo', con la familia en el rol del 'principal' de pequeños mejoramientos y expansiones de las casas. Estos cambios condujeron a muchos áreas urbanas nuevas, también en los casos donde los gobiernos no pudieron proveer de expansiones urbanas diseñadas con suficientes números de viviendas para todos los grupos de la comunidad, incluyendo los grupos meta social. La visión contemporánea es que el papel de los gobiernos (estatales y locales) debería ser sobre todo: proveer de planificación profesional para expansiones urbanas y mejoramientos de barrios existentes, por medio del desarrollo de infraestructuras urbanas y acceso a tierra para vivienda. Ofrecer 'gerencia urbana' es también algo de importancia. Se podría encargar al sector privado, incluido a las familias, la ejecución de la construcción de las viviendas. Sabemos, que en esta visión hay varias limitaciones y dificultadas. Sin embargo: implementar el poder de la autoconstrucción y su forma evolucionada de 'auto gerencia/producción' de vivienda es siempre prudente e ignorarlo es insensato. Además, se puede asumir que la autoconstrucción era un medio importante en la emancipación de grandes grupos de habitantes. En el futuro se puede esperar que esto será también lo mismo, aunque el carácter de la autoconstrucción está cambiando.

¹² CIDOC: Centro de Investigación y Documentación de la Casa.

RECUADRO

NEZAHUALCÓYOTL, suburbio de la Ciudad de México.



Nezahualcóyotl. Foto: www.neza.gob.mx

La fortaleza de la “autoconstrucción” está demostrada claramente en Nezahualcóyotl, un suburbio de la Ciudad metropolitana de México. Aquí, los procesos de autoconstrucción arrancaron en los años cincuenta, por medio de la toma de tierras y compra de terreno por promotoras de bienes raíces, encargándose de la lotificación y venta de lotes a particulares. Al final se desarrollaba el área de manera planificada, contando con avenidas amplias, debido a la intervención por el gobierno federal de México. El plan urbanístico se base en una súper manzana estándar de un kilómetro cuadrado, en cuyo centro había una plaza con servicios vecinales. El área urbano creció rápidamente hasta 1.34 millones de habitantes en los años 1970 y 1980, pero la cantidad de habitantes disminuyó hasta 1,114,528 habitantes en el año 2005 (según el sitio web del municipio ([Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, web 2009](#)), pero otras fuentes, como [Ribbeck \(2002\)](#) mantienen que se trata de una cantidad de habitantes de 2 millones o más). Mientras en el transcurso del tiempo Nezahualcóyotl fue ampliado, en la parte más vieja ya arrancaba un proceso de regularización conllevando a inversiones por parte de familias en construcción de viviendas (“vivienda incremental”). Los habitantes mejoraron sus viviendas y hábitat, mientras se llevaron a cabo todo tipo de actividades comerciales en la planta baja, suplantando las funciones de habitar hacia las plantas más altas. Entre tanto ‘Neza’ creció de tal manera que ahora es un suburbio grande de la Ciudad de México, limita con el Distrito Federal. Ya prácticamente no quede nada de las originales construcciones primitivas y todavía se están llevando a cabo procesos de densificación a todo vapor. Debido a su ubicación cercana al aeropuerto internacional, la distancia relativamente corta hasta la zona urbana central de la Ciudad de México (10 km) y las conexiones con el sistema de transporte metropolitano suburbano, Nezahualcóyotl establece para la clase media (baja) una zona habitacional ubicada favorablemente. Se ha consolidado Nezahualcóyotl bastante bien, pero está lejos de su estado final, prueba de esto son las numerosas actividades de construcción. Tiene un buen nivel de servicios y se encuentran muchas facilidades de enseñanza (universitaria). Sin embargo, en el área faltan zonas verdes básicas y parques urbanos. Otros problemas, más serios, tienen que ver con la seguridad pública, igual como en el resto del país.



Imágenes de calles en Nezahualcóyotl, reflejando la fortaleza de la autoconstrucción

Por medio de los programas de varios estados de México se desarrollaban nuevos barrios favoreciendo la autoconstrucción (proyectos tipo ‘Sitios & Servicios’). Por ejemplo, en el estado de Nuevo León se estableció el

instituto FOMERREY¹³ en el año 1973 para estimular el área metropolitana de Monterrey. FOMERREY desarrollaba 'fraccionamientos progresivos' en esta área metropolitana. Al inicio de los años ochenta dos organizaciones estaban involucradas en la solución de los problemas habitacionales. El plan 'Tierra Propia' regulaba barrios surgidos en base de toma de tierras y PROVILEON (a partir del año 1983) designó proyectos para la autoconstrucción de viviendas ('tipo progresivo'), acompañados por créditos de un banco establecido por FOVI. El mejoramiento de estándares de vivienda durante el periodo de crisis se puede atribuir primeramente a las acciones ejecutado por las agencias federales y estatales responsables para proveer vivienda de bajos costos. (Garza, 1996) En el año 1991 se estableció el Fideicomiso 'Ciudad Solidaridad', con un área de 809 hectáreas para la construcción de alrededor de 20,000 viviendas, beneficiando a personas con ingresos bajos.

4 El mercado de alquiler para viviendas baratas

En la primera fase de los procesos de urbanización hasta 1950-1960, sobre todo se pudo satisfacer la demanda por viviendas baratas a través de los mercados municipales para el viviendas de alquiler, ofreciendo una gran variedad de precios/soluciones. El segmento de casas de alquiler es relativamente barato y sigue siendo relevante en numerosas ciudades. El mercado para alquiler es diversificado y está compuesto de viviendas sociales y privadas, a menudo el producto de autoconstrucción, que se alquilen entera o parcialmente a particulares. De la cantidad total de viviendas de 25.7 millones en todo el país en el año 2007 habían unas 3.6 millones de viviendas alquiladas, más del 14% del total. Las viviendas para alquiler sobre todo se encuentran en la ciudad de México y otras ciudades grandes. (CONAVI, 2010¹⁴) Alrededor del 70% de las familias alquilando tienen ingresos mínimos bajos.

Se puede distinguir entre:

- Viviendas alquiladas en los centros de ciudades; datan del final del siglo 19. Las casas grandes fueron abandonadas por los habitantes quienes anteriormente fueran personas adineradas y para poder ubicar grandes cantidades de habitantes de ingresos bajos hicieron divisiones ('vecindades', complejos donde inicialmente habían circunstancias muy malas). Zonas habitacionales variadas con viviendas alquiladas en el centro de la ciudad todavía existen. La cantidad de habitantes en las *vecindades* viejas de la ciudad de México y en otros lugares de alojamiento se está disminuyendo y debido a envejecimiento y cambios en el uso de suelo se han perdido muchas viviendas. Alrededor del 10 % de todas las viviendas en la Ciudad de México se encuentra en *vecindades*. (Connolly, 2006) El programa de reconstrucción de la Ciudad de México del año 1985 – para la construcción de viviendas posterior al terremoto – era un programa adecuado. Prácticamente no habían otros programas públicos para otras viviendas alquiladas en zonas centrales. (UN-Habitat (2003)



Viviendas alquiladas en el centro de la ciudad de México

¹³ FOMERREY (Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey en el estado de Nuevo León) El fideicomiso promueve, propicia e impulsa la integración del patrimonio de las familias de escasos recursos económicos del Estado de Nuevo León y realiza acciones para atender y resolver los problemas de precarismo con los que se enfrentan.

¹⁴ CONAVI: Comisión Nacional de Vivienda.

- Las viviendas en áreas habitacionales en suburbios en colonias legales o '*colonias populares*' son sobre todo propiedad propia. Estas áreas contaban en este entonces con financiamiento por parte de fondos públicos, o se trata de *asentamientos irregulares* con una o más deficiencias. Solamente un 7 % de las viviendas en las peores zonas habitacionales de la Ciudad de México pertenece al sector de alojamiento, comparado con un promedio de 17.3 % en toda la zona metropolitana. (Connolly, 2006) En su mayoría las viviendas en las zonas suburbanas regularizadas de la Ciudad de México son propiedad de familias/ individuos; muchas veces se alquilan habitaciones a familiares, estudiantes u otras personas. Una persona quien puede alquilar a otra persona (una parte de) una vivienda a menudo consigue importantes ingresos secundarios.



Imágenes de calles en Nezahualcóyotl con viviendas realizadas por medio de autoconstrucción

En las ciudades siempre es importante que haya un mercado de alquileres que funcione bien; muchas personas puedan o quieran optar por una vivienda propia (como por ejemplo jóvenes, personas de la tercera edad, personas solteras, discapacitadas, personas con contrato temporal, etc.). Se necesita atender más este sector de alojamiento en las investigaciones del mercado para alojamiento, incluyendo el concepto del alojamiento de manera informal. Después del terremoto del año 1985 el gobierno construyó unos proyectos de viviendas en los áreas del desastre en la Ciudad de México, sobre todo complejos de viviendas para alquiler en edificios medianos. Estos proyectos de construcción tienen una buena calidad, pero en cuanto al manejo y la calidad de hábitat hay problemas. También la seguridad pública es un problema.

5 Autoconstrucción y construcción de viviendas sociales a partir del año 2000

Dando seguimiento a la política formulada por el PRI (en sus últimos días) el gobierno del PAN (a partir del año 2000) atendió cada vez más la construcción de viviendas para los grupos de ingresos bajos. La política renovada de construcción de viviendas conllevaba a una diversidad en propiedad (de hecho) de viviendas, por un lado a través del mercado de autoconstrucción (créditos informales o formales), y por otro a través de hipotecas (públicas) y créditos. El vasto sector de la autoconstrucción es variado: desde construcciones provisionales de calidades bajas en barrios irregulares de autoconstrucción, hasta calidades altas en barrios más viejos de autoconstrucción, donde las "viviendas autoconstruidas consolidadas" crecieron considerablemente tanto horizontal como verticalmente. En estos barrios la supervisión municipal en la construcción juega un papel crucial, porque siempre hay que garantizar la calidad básica (riesgos por derrumbes y de incendio) de la vivienda; en los barrios irregulares es un problema frecuente. Los procesos de construcción organizados y financiados por los habitantes mismos tienen la potencia de hacerse hábitats aceptables cualitativamente. Una vez que se ha regularizada/legalizada la autoconstrucción desordenada, resulta ser posible un desarrollo para su mejoramiento. La posición de un barrio también depende de la ubicación referente a un centro urbano, o una zona industrial. Hay una gran diversidad de situaciones en que se encuentre una vivienda; cada vivienda es un proyecto individual, y las diversas fases de desarrollo siempre son claramente visibles en una calle.

El sector público también conoce una gran variedad de tipos de viviendas; pero inicialmente la construcción subsidiada de viviendas se enfocaba principalmente en los sectores medianos y altos de las personas de ingresos bajos (Véase tabla 3, las categorías 3 y 4). La ampliación de posibilidades para especialmente la parte menos pudiente del mercado para la compra de viviendas, facilitaba espacio para que esa parte menos

puédente pudo hacerse dueña de una vivienda, sobre todo por ser posibles pequeños créditos (préstamos hipotecarios, microcréditos y formulas de financiamiento mixto como 'A-B-C' (Ahorrar – Subsidio - Crédito) para viviendas nuevas y pequeños créditos en el segmento de autoconstrucción. El sistema de financiamiento por medio de A-B-C se lo había copiado de Chile.

A partir del año 2000 los gobiernos mexicanos facilitaron el crecimiento de la producción subsidiada de viviendas. Entre tanto se realizan anualmente más de 1 millón de financiamientos para viviendas nuevas o mejoramiento de viviendas. Aunque ya se lo había puesto en práctica anteriormente, el cambio de énfasis beneficiando los de ingresos bajos durante la presidencia tanto de Fox (2000-2006) como de Calderón (2006-2012), ambos del PAN, fue muy significativo. También por medio del sector privado de la construcción las personas con escasos recursos tienen acceso a una vivienda digna. Sigue siendo considerable la demanda de viviendas pagables, entre otro debido al crecimiento de la migración hacia la ciudad y los cambios en la demanda de viviendas. CIDOC-SHF partió de la idea que se necesitarían unas 5 millones de viviendas en el período 2006-2012, de las cuales el “sector público” posiblemente pudo realizar la mitad. Aparentemente el resto tenía que ser realizado por medio de las actividades de autoconstrucción (acompañada), como también por el sector privado (in)formal. Esto implica que en los límites urbanos hay que tener disponible una gran cantidad de terrenos para construcción de nuevas viviendas. La mayor parte de esos terrenos no puede tener un precio (demasiado) alto por metro cuadrado, para evitar que nuevamente los grupos de bajos ingresos sean excluidos. Debido a la influencia de arquitectos, políticos y gerentes de construcción, este peligro se pone de manifiesto porque ellos quieren realizar un poco más de calidad, sin tomar en cuenta las posibilidades económicas de compradores e inquilinos. O sea, siempre hay que tomar en cuenta las necesidades de los grupos de ingresos más bajos, y la supervisión gubernamental al respecto sigue siendo necesaria.

Tabla 3

Tipos de vivienda del mercado subsidiado para viviendas en México				
Segmento	Espacio en m ²	Precios en USD	Ingreso necesario relativo al ingreso mínimo	Tipo de vivienda
1. Base (mínima)	20-30	<8000	<2	Unidad básica (<i>core house</i>)
2. Base Plus apartamento (económica)	30-50	8000-20.000	2-5	Pequeña casa adosada o apartamento
3. Base Extra apartamento (interés social)	50-75	20.000-38.000	6-11	Casa adosada más amplia o apartamento
4. En medio Semi-separada (media)	75-100	38.000-100.000	11-25	Casa adosada muy amplia, parcialmente separada

Informaciones obtenidos de CIDOC/SHF (2006-2009) y Softec (2008)



Tipo actual de vivienda estándar, producido por Desarrolladora Homex.com.mx¹⁵

6 Es necesario un enfoque en los tipos de viviendas

¹⁵ Homex es una empresa líder en la rama de construcción y bienes raíces en México, involucrada en el desarrollo, la construcción y venta tanto de viviendas básicas pagables como para personas de ingresos medios en México y Brasil.

En el marco de la vivienda social se utilizan actualmente en México los siguientes conceptos: *Vivienda mínima*, *Vivienda económica*, *Vivienda Interés social* y *Vivienda media*. Los conceptos tienen que ver con la calidad de viviendas unifamiliares, expresada en la superficie tanto de la vivienda como del lote. Tradicionalmente hubo interés en pequeñas viviendas unifamiliares. La ubicación de la vivienda, el costo tanto del lote como de la nivelación son algunos de los factores que determinen el costo del suelo. Por otra parte hay un costo de construcción, influenciado por la superficie del piso y eventualmente por tener que construir una planta alta. La calidad del acabado también influye los costos de la construcción. Últimamente el tamaño del lote disminuyó cada vez más, por existir una preferencia para viviendas unifamiliares con un tamaño de lotes entre 60 y 140 m². Un lote relativamente pequeño (60-90m²) no presta condiciones para ampliar la construcción posteriormente y por eso rápidamente surge la alternativa de la planta alta cuya construcción es relativamente cara. Para facultar la construcción paulatina de una vivienda digna con solamente una planta baja un lote realmente tiene que tener un tamaño de por lo menos 90 m². Como estándar todavía se construyen viviendas adosadas en pequeños lotes de 100-120 m². Los precios de las viviendas pueden variar entre US\$ 13,000 y US\$ 30,000. Las empresas 'Homex' y 'Casas GEO' (entre otras) manejan ese tipos de viviendas; para poder ofrecer viviendas de precios bajos a familias de ingresos bajos, se les ofrecen módulos de diseño contemplando la construcción de proyectos con viviendas básicas estándares adosadas, también hay ejemplos de dúplex y viviendas básicas en dos o tres pisos (apartamentos).



Viviendas producidas por Casas GEO (a la derecha: apartamentos)

Como parte de la oferta de viviendas sociales cada vez más se ofrecen tipos de viviendas con dos o más plantas – entre otro en las aglomeraciones más grandes. Otra tipología parte de una oferta futura de viviendas: 'A', Unifamiliar; 'B', Dúplex; 'C', Multifamiliar 4 viviendas; 'D', Multifamiliar 6 viviendas; 'E', Multifamiliar 8 viviendas. Se puede relacionar esa tipología con los tipos de vivienda que se solicitan en los mercados locales. Es obvio que las posibilidades para la ampliación de las viviendas por medio de autoconstrucción son limitadas en el caso de las viviendas con dos o más plantas. La tarea en cuanto a la urbanización contempla entre otro: más densidad, viviendas con más plantas, mientras la autoconstrucción sigue siendo característico para una gran parte de la población (25-50%). Debido al cambio de función de los institutos públicos para vivienda (actualmente organizaciones para el financiamiento de la construcción de viviendas), no hay claridad acerca de las viviendas producidas (lo dejen en manos de familias individuales y promotoras/constructoras).

7 El futuro de la producción de viviendas sociales y la autoconstrucción

Como consecuencia de la liberalización de la política en los años noventa, los bancos temporalmente invirtieron en la construcción de viviendas sociales; esto conllevaba a un planteamiento conforme al mercado, con financiamiento de viviendas dignas, en ese entonces/actualmente la demanda real de la creciente clase media. Sin embargo, estas viviendas no las puede pagar el grupo más grande de la población de ingresos bajos e ingresos bajos medianos, conllevando a malestar entre la población. Durante los últimos días de los gobiernos del PRI hasta el año 2000, y posteriormente durante los dos gobiernos del PAN, de nuevo se presta atención a la construcción de viviendas para personas de ingresos bajos y cada vez el gobierno trata de nuevo de involucrar las partes privadas. A partir del año 2005 nuevamente las inversiones de bancos en la construcción de viviendas sociales aumentan. La producción social de viviendas por parte de Infonavit experimentaba un crecimiento brusco a partir del año 1998; simultáneamente se enfocaba más que antes en personas de ingresos bajos; desde entonces Infonavit ha realizado anualmente una alta producción de

viviendas. El gobierno federal desarrollaba un programa a gran escala para la reducción de la pobreza (“Hábitat”) a partir del año 2000, contemplando entre otro la transferencia considerable de recursos financieros hacia gobiernos locales. En el mismo período la política de vivienda cambió considerablemente, entre otro como consecuencia de la Ley de Vivienda del [Gobierno Federal de México \(2006\)](#), enfocada en la “producción social Hábitat”, en la cual se premiaba el papel de Autoconstrucción en la construcción de viviendas (Artículo 4 VIII), un importante cambio de política. El gobierno de Calderón tiene un enfoque más respecto a la vivienda social, según el *Programa Nacional de Vivienda 2008-2012*. ([Gobierno Federal de México, 2008](#))

La política de vivienda social ha mejorado considerablemente y está más enfocada en los sectores más bajos del mercado de la vivienda, mientras la cantidad de créditos pequeños para los ingresos bajos va en aumento; son importantes los siguientes programas públicos:

FONHAPO

FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares) es un fideicomiso federal, coordinado por SEDESOL¹⁶. Se puede dar subsidios para la construcción de una vivienda nueva, para la compra de una vivienda que ya existe, y para la ampliación o el mejoramiento de una vivienda, por medio del “Programa Préstamos y Subsidio para la construcción de viviendas”: *Tu Casa y Vivienda rural*. Los programas de FONHAPO se enfocan en los municipios con indicadores bajos en cuanto al desarrollo humano, donde es necesaria la lucha contra la pobreza urbana y en zonas con desastres naturales; todo esto bajo la condición que habrá financiamiento adicional para viviendas por parte de un municipio o un estado federal, y una pequeña inversión de parte de los beneficiados. Actualmente es posible conseguir un subsidio para por ejemplo:

- compra o construcción de una vivienda básica (UBV) en zonas urbanas, hasta US\$ 4000. (40,000-53,000 pesos)
- ampliación de vivienda en zonas urbanas y suburbanas hasta US\$ 1500 (15,000-20,000 pesos).
- mejoramiento de vivienda en zonas urbanas y suburbanas hasta US\$ 1000 (10,000-15,000 pesos).

CONAVI

A partir del año 2007 existe un nuevo programa federal de financiamiento para la construcción de viviendas, denominado “*Ésta es tu Casa*”, realizado por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) enfocándose en las personas con ingresos por debajo de 5 salarios mínimos (US\$ 675) para la compra, construcción o mejoramiento de una vivienda. La compra de un lote y autoconstrucción en el lote también pueden ser subsidiadas/financiadas. Este sistema de financiamiento A-B-C ofrece subsidios y préstamos y les solicita los participantes una inversión propia (ahorros). El subsidio cuenta con un monto mínimo de US\$ 1000 para el mejoramiento de una vivienda hasta US\$ 3000 para la construcción de una vivienda y hasta US\$ 4500 para la compra de una vivienda nueva o una vivienda que ya existe. La ejecución está en manos de “órganos de ejecución”, puede ser una alcaldía, un banco, SOFOL o un instituto de construcción de viviendas. Se ha establecido un valor máximo de la vivienda para que se solicita un subsidio: US\$ 20,000. ([CONAVI, 2009](#)) CONAVI trabaja con una lista oficial de Desarrolladores Sociales de Vivienda Acreditados.

SHF (anteriormente FOVI)

La SHF es un programa federal de hipotecas para personas de ingresos bajos (La SHF es la sucesora de “FOVI”; véase el párrafo 2). En México se otorgan los préstamos hipotecarios para viviendas por medio de bancos, institutos especiales de crédito (SOFOL) y fondos para la construcción de viviendas para la gente que trabaja en el sector privado (INFONAVIT) y las personas trabajando en institutos gubernamentales (FOVISSSTE). Los fondos para la construcción de viviendas otorgaron más del 51% del total de los préstamos para la construcción de viviendas en el año 2007, pero a partir del año 2004 los bancos reaparecieron en el mercado y establecieron una competencia para SOFOLES, también en los segmentos sociales del mercado de vivienda. El gobierno apoya la compra/construcción de viviendas en diversas maneras: 1) préstamos de INFONAVIT y FOVISSSTE conocen subsidios implícitos (el interés de préstamos es más bajo que los intereses del mercado) y 2) el programa “*Ésta es tu Casa*” ofrece “subsidios por adelantado” para personas de ingresos bajos interesadas en la compra de una vivienda. Por otra parte el gobierno ofrece subsidios indirectos al mercado de vivienda,

¹⁶ SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

otorgados por medio de SHF, un instituto gubernamental para el financiamiento de viviendas, el garante del financiamiento que entregue por ejemplo SOFOLES.

Tabla 4. Producción de viviendas durante 2001-2009

	Créditos para viviendas nuevas	Créditos para mejoramiento e infra	totales	Promedio	% del total
Infonavit	3,237,082	47,678	3, 284, 760	364,973	36,4%
Fovissste	546,872	10,515	557, 387	61,931	6,2%
Bancos	234,587	19,482	254, 069	28,229	2,8%
SOFOLES	156,247	1,898	158, 145	17,571	1,8%
SHF	376,901	159,505	536, 406	59,600	5,9%
CONAVI	56,481	154,378	210, 859	23,428	2,3%
FONHAPO	287,637	1,189,059	1, 476, 695	164,077	16,3%
OTROS	288,766	2,262,568	2, 551, 334	283,481	28,3%

Fuentes: Preparado por el autor a base de Softec (2007-2009) y CONAVI (2009).

Desarrollo especial y preguntas

La política de construcción de viviendas sociales en México se caracterice principalmente por fomentar que las familias tengan una vivienda propia; prácticamente no hay estimulación de la construcción de viviendas para alquiler y complejos de alquiler son viejos. Pero para muchas personas con ingresos bajos es importante que puedan alquiler una vivienda, igual para personas discapacitadas, estudiantes y personas de tercera edad. Es recomendable incluir en los futuros planes de política la situación de esas categorías. Especialmente en los centros urbanos hay una necesidad potencial de viviendas pagables para alquiler, entre otro para las personas nuevas en el mercado de vivienda. En los barrios marginales con la autoconstrucción se ofrecen muchas posibilidades privadas para alquiler, pero no se ha investigado suficientemente el alcance de este segmento de alquiler de viviendas.

Posiblemente la cuestión de “suelo para viviendas” actualmente no está en el centro de la política de vivienda – a nivel federal -, tomando en cuenta que ahora el enfoque está en ampliar la cantidad de créditos para viviendas por encima de 1 millón anualmente. Algunos estados (federales) cuentan o contaban con programas de “suelo para viviendas” por ejemplo en Nuevo León. La nueva política nacional en cuanto a la vivienda no presta atención a las nuevas formas de “ahorrar y construir”, ni a fomentar las pequeñas cooperativas de construcción de viviendas o apoyar la asesoría técnica de los auto constructores, medidas exitosas en otros países. Ahora, es cierto que con el enfoque en el aumento de la cantidad de financiamiento de viviendas/mejoramiento de viviendas se ha tenido éxito, las cifras no mienten. Pero posiblemente ya no se atiende tanto la cuestión de los productos habitacionales (tipología, costos de suelo y de la construcción).

Actualmente hay preguntas importantes:

- ¿Los programas habitacionales sociales aportaron suficientemente en disminuir el déficit de vivienda para las personas de ingresos bajos y medios (bajos)?
- ¿Los programas habitacionales sociales tenían influencia alguna en la Autoconstrucción?

Debido al actuar beligerante por parte del gobierno y del sector privado y de ahí el aumento en financiamiento para viviendas, es muy probable que la autoconstrucción (la parte de la construcción de viviendas nuevas) disminuyó. El mejoramiento de viviendas a través de auto organización probablemente no va disminuir, especialmente después de la puesta a disposición de créditos formales para este sector. En las cifras acerca de la producción social de viviendas se incluyen los créditos para el mejoramiento. En la mayor parte de las actividades para mejoramiento de viviendas se trata de actividades a pequeña escala y las familias mismas ponen el financiamiento (sus ahorros); en las cifras formales no se hallan estas actividades. Muchas veces no se opten por solicitar un subsidio, porque –en urbanizaciones no reguladas- a menudo no se puede cumplir los requisitos (situación legal, contar con alcantarillado y servicios básicos, etc.). Como consecuencia de la crisis financiera en los EEUU, también había un receso económico en México en el período 2009-2010. Actualmente hay un desarrollo económico modesto. En su totalidad el sector de construcción también sufrió un receso, no así el sector de construcción de viviendas sociales.

Desarrollo y experimentos:

Surgieron nuevos tipos de la construcción de viviendas con varias plantas para su aplicación en zonas urbanas, pero las posibilidades dependen de la situación de propiedad: muchas veces se trata de la propiedad colectiva de suelo y propiedad individual de un apartamento; entre tanto algo muy común en el mercado de viviendas sociales. La participación de los sectores privados en el sistema de producción de viviendas será beneficiosa para el desarrollo de la política de vivienda. El involucramiento creciente de bancos y promotores en el financiamiento y la construcción de viviendas es útil y necesario.

Proyectos apoyando la autoconstrucción:

Como ejemplo mencionamos el municipio de Nuevo Laredo, en el norte de México, donde se estableció un fondo especial (municipal) del tipo de fideicomiso en el año 1999: unas “Reservas Territoriales” para las personas de ingresos bajos, para evitar que en otro lugar del municipio surgirían asentamientos ilegales. El fondo fideicomiso compró 343 hectáreas de suelo; se construyó carreteras, se niveló el área y posteriormente se llevó a cabo la lotificación. Se vendieron los lotes a familias (en el marco de la construcción organizada de viviendas o no). Este proyecto se estableció con el apoyo de programas federales para la construcción de viviendas. (Bredenoord & Verkoren, 2010)

Experimentos que apoyan la finalización de viviendas en el marco de autoconstrucción: Monterrey.

Se realizó un proyecto experimental para la construcción de 70 de viviendas sociales (“Santa Catarina, Monterrey”, Nuevo León). Se trata de un proyecto con viviendas de tres plantas, con una vivienda en la planta baja y encima viviendas dúplex. Una vez lista la construcción, las familias individuales en las dúplex pueden ampliar sus viviendas (en la planta baja de 40 hacia 58 m² y las dúplex de 40 hacia 76 m²). Diseño: Elemental S.A. Chile. (Elemental, 2012) Es un ejemplo de una solución híbrida, en la cual se ha integrado la finalización por medio de autoconstrucción en el diseño (social) de la vivienda. Este proyecto cuenta con el apoyo de parte de: Instituto de la Vivienda de Nuevo León; el instituto investiga tipos sociales de viviendas y quiere experimentar en temas como: densidad urbana, sostenibilidad, desarrollo comunidades, etc.



Construcción híbrida de viviendas: proyecto de construcción organizada de viviendas con posibilidades para finalización individual (a través de autoconstrucción)(Foto: Ramiro Ramírez)

CEMEX¹⁷

La grande cementera mexicana CEMEX ha desarrollado un programa social de apoyo, en cuyo marco ofrece materiales de construcción, asesoría técnica y créditos. El programa “Patrimonio Hoy” ha beneficiado a más de 200,000 familias en 22 estados mexicanos. (CEMEX, Web)

HOLCIM¹⁸

El plan “Mi Casa” de Holcim Apasco ayuda auto constructores para lograr un estándar aceptable, y fomenta la disponibilidad de materiales pagables de construcción. Este concepto facilita que las personas mismas lleven a cabo su proyecto y que atiendan el asunto de la seguridad, incrementando la valoración de su propiedad, ofrece créditos, la posibilidad de ampliar paulatinamente sus viviendas y también asesoría legal. Por medio de este programa Holcim Apasco capacitó más de 400,000 auto constructores para que tengan las habilidades para poder construir sus viviendas. (HOLCIM, Web)

Hábitat para la Humanidad, México

¹⁷ CEMEX : CEMEX S.A.B. de C.V. de México es un productor global de materiales de construcción, especialmente cemento y concreto.

¹⁸ HOLCIM: ‘Holcim Apasco’ es parte del grupo internacional Holcim (productores de cemento y concreto).

En México se estableció Hábitat para la Humanidad México, A.C. en el año 1987. HPHM ofrece créditos y coordina la construcción de viviendas bajo el principio de ayuda mutua, en el que las casas se edifican con el trabajo de las familias socias apoyadas por voluntarios nacionales e internacionales bajo la supervisión de expertos, lo que reduce el costo de la construcción, incrementa la valoración de la casa por parte de las familias beneficiadas, promueve la integración de la sociedad y repercute en el desarrollo de la misma. 22 años de trabajo, permanencia y compromiso / más de 33 mil soluciones de vivienda en beneficio de más de 165 mil personas, en 1000 comunidades atendidas en el país. (HPHM, Web) Hábitat para la Humanidad México, es uno de los ejecutores del programa "Ésta es Tú Casa".

8 Conclusiones

A partir del año 1972 el gobierno jugó un papel crucial en establecer el sistema de construcción de viviendas sociales, al constituir institutos como INFONAVIT y FOVISSSTE, y también en una perspectiva internacional se trata de un ejemplo positivo. La producción social de viviendas y hábitat en México creció de nuevo bruscamente a partir del año 2000, como consecuencia de los esfuerzos extras por parte de institutos para la construcción de viviendas (especialmente INFONAVIT); y en la implementación de la política social de vivienda del gobierno los institutos gubernamentales FONHAPO, CONAVI y SHF jugaron un papel importante. Llama la atención que son sobre "otros", compuesto por un sinnúmero de ONG, promotores sociales, empresas privadas, fondos privados, estados (federales) y actores locales, que se encargaron de la mayor parte del otorgamiento creciente de créditos para la construcción de viviendas sociales y para el mejoramiento de viviendas.

Aunque la cantidad de "las actividades habitacionales" de un promedio de 1 millón por año es bastante considerable, aquí no solamente se trata de la construcción de viviendas nuevas, sino del conjunto de viviendas nuevas y mejoramiento de viviendas; la cantidad mencionada tiene que ver con el financiamiento para viviendas, incluyendo también pequeños subsidios y financiamiento demás para mejoramiento a pequeña escala. En todo eso se puede asumir que el papel de la tradicional "autoconstrucción" sea bastante menos significativo que anteriormente, pero la "construcción auto organizada" (auto producción), en la cual las familias dan instrucciones a constructores y pequeños empresarios de construcción para poder realizar el mejoramiento de sus viviendas, prácticamente es para siempre. La calidad de la vivienda se beneficia al involucrar en la obra de profesionales de construcción. En ese sentido la emisión de muchos créditos pequeños para el mejoramiento de viviendas podría fortalecer el 'auto gerencia de construcción' de viviendas. La autoconstrucción no desaparece, pero su carácter cambia, un proceso que ya ocurre.

Un creciente involucramiento de bancos privados en la construcción de viviendas para los segmentos bajos de la pirámide de ingresos será beneficioso para el servicio de vivienda en México; probablemente hay suficiente capital en el país para poder realizar una cantidad aún más grande de financiamiento para el mejoramiento de viviendas a pequeña escala. Los pequeños créditos formales a corto plazo atiendan la necesidad de una familia de bajos ingresos con el deseo de mejorar paulatinamente su vivienda ("construcción progresiva"). Los auto productores podrían beneficiarse cada vez de esa posibilidad, mientras el gobierno podría enfocarse en el mejoramiento del hábitat y el entorno social y facilitar terrenos para viviendas.

Debido a la crisis de crédito en los EEUU, México entró en una recesión a partir del año 2008 y la economía nacional se contrajo con un 6.1% en el año 2009. Muchas personas perdieron su puesto de trabajo. Pero México tiene un mercado con muchas posibilidades y se incrementó de nuevo el comercio exterior. La economía creció con un 5.4% en el año 2010, pero sigue siendo alto el desempleo. La reciente política gubernamental en cuanto al servicio de vivienda en México ha tenido efectos positivos, aún durante la crisis actual, pero se puede modificar el fuerte enfoque en cifras de producción al incluir información acerca de viviendas pagables y las respectivas calidades de viviendas y costos de construcción. Desafortunadamente México es víctima de una "guerra de drogas" que tiene consecuencias muy negativas para la seguridad en las

zonas urbanas todavía no regularizadas. En el transcurso del tiempo se ha obtenido mucha experiencia en la construcción de viviendas sociales en México, había un desarrollo de una política adecuada y, a pesar de muchas dificultades, el involucramiento de auto constructores en la práctica de la construcción oficial de viviendas. El desarrollo de una política adecuada beneficiosa para el servicio social de vivienda se aceleró a partir del año 2000. El mercado de vivienda atiende cada vez más personas de la clase media, de las cuales una gran parte vive en ciudades y estas personas optan por la compra de una vivienda o un apartamento en proyectos de construcción realizados por promotores. Hoy en día se trata de un segmento considerable del mercado.

Los programas realizados por CEMEX y HOLCIM demuestran que el involucramiento de empresas privadas en “construir y vivir” es grande. También hay otras empresas, como una empresa para la generación de energía eléctrica, con programas favorables de viviendas sociales para sus empleados. Las ONG trabajando en la rama de la construcción de viviendas sociales también realicen viviendas sociales en todo el país. Hábitat para la Humanidad es una de las más conocidas. La promoción de iniciativas en conjunto para la construcción de viviendas en México es recomendable. Como ejemplo en México se puede mencionar Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, 1994)¹⁹. Prácticamente no hay muchas cooperativas de viviendas en México. El desarrollo de ese tipo de cooperativas en Uruguay, Argentina y otros países en América-Latina podría servir como ejemplo.

El mercado de alquileres (para familias de ingresos bajos) es sobre todo en los manos de alquiladores privados, que pueden ser empresas o familias. Se podría dirigir la vista hacia investigación específico de este segmento del mercado de vivienda. Otra vista importante de investigación es la asistencia (técnica, organizativa, financiera) para los auto productores de vivienda; porque auto producción sigue haciendo muy importante en el país. Finalmente: la demanda de tierra para programas sociales de vivienda y auto producción queda grande. El programa DUIS (Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables) ofrece varias soluciones en soluciones, pero la demanda de tierra urban queda actual.

Lista de referencias

Ayuntamiento de Nezahualcóyotl (Web, 2010). Web: www.neza.gob.mx

Bredenoord, J. & Verkoren, O. (2010). Between Self-Help - and Institutional Housing: a Bird's eye view of Mexico's housing production for low and (lower) middle-income groups, *Habitat International*, Vol 34, issue 3, July 2010.

Casas GEO (Web, 2012). Casas GEO: Web: www.casasgeo.mx

CEMEX (Web, 2009). Programa 'Patrimonio Hoy'. Web: www.cemexmexico.com/DesarrolloSustentables/PatrimonioHoy.aspx

CIDOC/SHF (2006, 2009, 2011). *Estado Actual de la Vivienda en México 2006/2009/2011*

CIDOC/SHF (2011). *Estado Actual de la Vivienda en México 2011*.

Ciudad Solidaridad. Fideicomiso Ciudad solidaridad. Web: www.nl.gob.mx/?P=f_ciud_soli_antecedentes

¹⁹ HIC publicación sobre Cooperativa de Vivienda "Unión de Palo Alto": Una Lucha por el Derecho a la Ciudad. Publicación HIC, 1994

CONAVI (2009). *Programa federal de Subsidios de Vivienda*. Web: www.conavi.gob.mx

CONAVI, 2010. *Estadísticas de Vivienda*. Comisión Nacional de Vivienda.

Connolly, P. (2006). ¿Política de vivienda o política de construcción? En: *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados / LIX Legislatura. Mexico City. Web: cesop@congreso.gob.mx

Elemental (2012). Elemental: Web: www.elementalchile.cl

FOMERREY. *Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY)*: Web: www.nl.gob.mx/?=fomerrey

García, B. (2010) *Vivienda Social en México (1940-1999)*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 3, No. 5, 2010: 34 – 49. Web: viviendayurbanismo.javeriana.edu.co/pdfs/2-CVU-5.pdf.

Garza, G. (1996). Social and economic imbalances in the metropolitan area of Monterrey, *Environment and Urbanization* 1996 8: 31.

Gobierno federal de México (2006) *Ley de Vivienda 2006*.

Gobierno Federal de México (CONAVI), (2008). *Programa Nacional de Vivienda 2008-2012: Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable*.

Hábitat para la Humanidad México (web). Web: www.habitatmexico.org

HIC (1994) Coalición Internacional de Hábitat. Cooperativa de Vivienda "Unión de Palo Alto": Una Lucha por el Derecho a la Ciudad.

Homex (web). Desarrolladora Homex: Web: www.homex.com.mx

Holcim Apasco, México: *Iniciativa de vivienda pagable: "Mi Casa"*
Web: www.holcim.com/en/case-studies/holcim-apasco-mexico-affordable-housing-initiatives-mi-casa.html

INEGI (2005a). 'Delimitación zonas metropolitanas de México, 2005'. Web: www.inegi.org.mx/prod_serv/.../DZMM_2005_0.pdf.

INEGI (2005b). *Mexican Population and Household Census 2005*. INEGI

Landaeta, G. (1994) *Strategies for Low-income Housing, A comparative study on Nicaragua, Mexico, Guatemala, Cuba, Panama, Costa Rica and El Salvador*, Dept. of Architecture and Development Studies (thesis), Lund, Lund University.

Ribbeck, E. (2002). *Die informelle moderne spontanen bauen in Mexiko-Stadt*. Stuttgart/Heidelberg: awf-verlag.

Softec (2008). Mexican housing overview 2007-2008. Mexico City: Softec S.C. Web: www.softec.com.mx

UN-Habitat (2003). *Global Report on Human Settlements 2003, The Challenge of Slums*, Earthscan, London; Part IV: 'Summary of City Case Studies', pp195-228).