

Sinds de jaren 70 hebben de opeenvolgende Mexicaanse regeringen een zeer omvangrijke gesubsidieerde woningbouwsector uit de grond gestampt – ook voor de laagbetaalden. Maar met de voortgaande verstedelijking blijft de vraag naar goedkope woningen gigantisch. (Begeleide) Zelfbouw zal opnieuw uitkomst moeten bieden

Tussen zelfbouw en sociale woningbouw

Tussen 1960 en 2010 groeide de Mexicaanse bevolking van 35 miljoen naar 112 miljoen. In dezelfde vijftig jaar steeg de urbanisatiegraad van 32% naar meer dan 75%, terwijl het aantal metropolitane gebieden met 1 miljoen inwoners of meer uitbreidde van 2 naar 12. Dit ging gepaard met een enorme vraag naar goedkope huisvesting, vooral vanuit de lagere-inkomensgroepen. De overheid schonk daar aanvankelijk weinig aandacht aan, waardoor een groeiende groep stedelingen met lage inkomens gedwongen was eigen huisvesting te organiseren. Dat leidde tot een enorme groei van spontane, zelfgeorganiseerde en -gefinancierde zelfbouwwijken op open plekken in de steden. Behalve op platte daken van bestaande bebouwing en op de middenberm van grote wegen gebeurde dat vooral aan de alsmaar uitdijende stadsranden.

Pas in de jaren 70 startte de Mexicaanse overheid met grootschalige gesubsidieerde woningbouwprogramma's voor de lagere- en middeninkomengroepen. Deze voorzagen in de massale bouw van grote aantallen woningen, voornamelijk in laagbouw, maar ook in gestapelde bouw.

Zelfbouwwijken

In de allereerste fase van het urbanisatieproces kon de vraag naar goedkope huisvesting nog worden opgevangen via de huurmarkt in de stedelijke centra, die een arsenaal van huuroplösungen bood. In talloze Mexicaanse



FOTO: JAN BREDENOORD

steden is deze huurmarkt nog steeds prominent aanwezig in of nabij de centra.

Maar al snel overtrof de groeiende behoefte aan goedkope huisvesting de capaciteit van de huurmarkt. Steeds meer arme stadsbewoners en migranten trokken naar de uitdijende stadsranden, waar ze kleine, simpele woningen optrokken van eenvoudige en/of tweedehands bouwmaterialen. De meeste zelfbouwwijken waren verstoken van faciliteiten als drinkwater, elektriciteit, openbaar vervoer en maatschappelijke voorzieningen. Talloze wijken werden echter na verloop van tijd gelegaliseerd en geregulariseerd. Lokale overheden verstrekten niet alleen eigendomspapieren, maar gingen

stapje voor stapje ook zorgen voor publieke voorzieningen. De bewoners gingen hun schaarse spaargeld gaandeweg investeren in de verbetering en uitbreiding van hun onderkomens. Mettertijd vervingen ze de oorspronkelijke bouwmaterialen door meer duurzame, er verschenen verdiepingen bovenop de eerste woonlagen, en woonkamers aan de straat veranderden in winkeltjes en werkplaatsen. Al deze ontwikkelingen vergden niet alleen veel tijd, zij gingen ook gepaard met voortdurend politiek gehakketak over de betaling van grondprijzen, de levering van diensten, de sloop van woningen die moesten wijken voor de aanleg van voorzieningen, enzovoort.



Boven: Huurwoning-complex aan de rand van de binnenstad van Mexico Stad.

Onder: Zelfbouw eengezinswoning in Nezahualc6yotl, een randgemeente van Mexico Stad, die ooit begon als spontane nederzetting.

FOTO: JAN BREDENOORD

Vooral lokale overheden gingen daarom steeds meer over tot Assisted Self-Help Housing, waarbij ze bouwterreinen planmatig verkavelden en van tevoren basisinfrastructuur aanbrachten, zoals waterleiding en elektriciteit. Het kwam ook voor dat op de percelen een basiseenheid met één kamer (*core dwelling*) werd gebouwd, die de bewoners zelf konden uitbreiden. Deze percelen werden verkocht voor betaalbare prijzen (ook via afbetalingsregelingen), die weer afhankelijk waren van de aangebrachte voorzieningen. Sommige gemeenten boden ook technische ondersteuning bij de zelfbouw.

In de jaren 70 en 80 was zelfbouw verreweg de belangrijkste vorm van woningbouw. Pas in de jaren 90 kwam de sociale woningbouw goed op gang. Maar ondanks de enorme hoeveelheid gestandaardiseerde woningbouw bleef de zelfbouw van betekenis in de steden én op het platteland. Het CIDOC/SHF, Mexico's belangrijkste onderzoeksinstituut van de woningbouwsector, becijferde dat ongeveer tweederde van 's lands totale woningvoorraad via zelfbouw tot stand is gekomen. Ook nu nog is de zelfbouw goed voor ongeveer de helft van de totale woningproductie in Mexico. Alleen al in Mexico Stad wonen naar schatting zo'n 9-10 miljoen mensen in de *colonias populares* die goeddeels via zelfbouw zijn ontstaan.

Sociale woningbouw

De sociale woningbouw in Mexico bestaat al sinds de jaren 30, maar aanvankelijk ging het om kleine projecten. Tussen 1947 en 1970

werden circa 250.000 sociale woningen gebouwd, ofwel zo'n 9500 per jaar. In deze periode kwam slechts circa 35% van de nationale woningbouwproductie voor rekening van overheid en particuliere sector samen; de zelfbouwsector was goed voor 65%. Tegen 1970 ging het roer om. De centrale overheid smeedde een samenwerkingsverband met werkgevers- en werknemersorganisaties om de volkshuisvesting grootschalig aan te pakken. Terwijl semi-overheidsinstellingen als INFONAVIT en FOVISSTE (nationale woningbouwfondsen voor respectievelijk de private en de publieke sector) de planning, ontwikkeling en financiering van de projecten voor hun rekening namen, voerden particuliere bedrijven de bouwopdrachten uit. De bouwproductie voor de lage- en middeninkomensgroepen schoot omhoog. In de eerste drie jaren van haar bestaan leverde INFONAVIT meer woningen af dan de overheid in de veertig jaar ervoor. Het bouwvolume nam niet alleen fors toe, de sociale woningbouw verspreidde zich ook over een snelgroeiend aantal grote, middelgrote en kleinere steden. Bovendien deed de particuliere bouwsector veel ervaring op met grootschalige bouwprojecten en werd gaandeweg ook bij de planning en ontwikkeling betrokken.

De bouwprogramma's hadden echter een keerzijde. De toegang tot de gesubsidieerde socialewoningbouwsector was beperkt tot gezinshoofden die een vaste betrekking hadden en 2-4 keer het minimumloon verdienden. Daarmee vielen grote groepen bewoners

buiten de boot. Na verloop van tijd werden de toegangsregels daarom versoepeld en kon het nationale fonds voor de (betaalbare) volkshuisvesting FONHAPO ook leningen gaan verstrekken in de zelfbouwsfeer, voor mensen met de laagste inkomens. Maar ook aan de soepelere regels van de FONHAPO konden velen niet voldoen. De spontane zelfbouw bleef dus bestaan.

In de jaren 80 en 90 onderging Mexico een ingrijpende economische en sociale herstructurering gericht op liberalisering en privatisering. Voor de woningbouw in de publieke sector had dit aanvankelijk geen grote gevolgen. Integendeel, de gesubsidieerde bouw was opnieuw zeer succesvol. Onder de nieuwe PAN-regering vanaf 2000 werden de bouwrecords andermaal gebroken. Tegelijkertijd ging het hele systeem op de schop. Zo werd de sociale woningbouw voor de lagere- en middeninkomensgroepen grotendeels geprivatiseerd en in handen gelegd van de particuliere sector. Huisvestingsinstellingen als INFONAVIT concentreerden zich op de financiering en beperkten zich voortaan goeddeels tot het verstrekken van hypotheekaan bewoners die pasten in de van overheidswege vastgestelde sociaaleconomische profielen.

Het PAN-beleid schonk nog meer aandacht aan stedelingen met zeer lage inkomens. Allereerst door het financieren van de bouw van heel kleine woningen met 2-3 kamers via kleine hypotheek op percelen die ruimte overlieten voor vervolgvactiteiten in de zelfbouw. Bovendien kregen de hypotheekverstrekkers toestemming de uitbreiding en/of verbetering van woningen in zelfbouw te financieren. Deze maatregelen leidden opnieuw tot een *boom* in de gestandaardiseerde woningbouw, waarvan deze keer ook huishoudens onderaan de inkomenspiramide profiteerden. Toch verdween de zelfbouw niet helemaal uit beeld. Hoewel er meer huishoudens dan ooit werden bereikt, konden talloze arme Mexicanen nog steeds niet aan de verlaagde eisen voldoen. Die groep bleef aangewezen op zelforganisatie en -financiering. Inmiddels wordt geprobeerd deze groepen te ondersteunen bij de woningverbetering via microkredieten, bijvoorbeeld voor stenen muren en een nieuw dak.

Woningtypen

Anno 2011 kent Mexico een grote verscheidenheid aan *de facto* woningeigendom in het



Mexicaanse regeringen sinds het begin van de jaren 70 veel aandacht gegeven aan het volkshuisvestingsvraagstuk. Er is een zeer omvangrijke gesubsidieerde woningbouwproductie gerealiseerd, door zowel de PRI als de PAN-regeringen. Het productiecijfer ligt gemiddeld op meer dan 1 miljoen eenheden per jaar (financieringen voor woningverbeteringen meegeteld). De accentverschuiving ten gunste van de laagbetaalden onder de PAN-presidenten Vicente Fox (2000-2006) en Felipe Calderón (2006-2012) is eveneens van grote betekenis geweest.

Toch blijft de vraag naar betaalbare woningen gigantisch, ook in het licht van de nog te verwachten verstedelijking. Het CIDOC-SHF becijfert dat alleen al in de periode 2006-2012 ruim 5 miljoen woningen nodig zijn, waarvan de 'publieke sector' mogelijk de helft kan realiseren. De rest zal dus uit (begeleide) zelfbouwactiviteiten moeten komen. Vooral in de stadsrandgebieden moeten daartoe enorme hoeveelheden bouwgrond beschikbaar komen. En dan tegen een lage prijs per vierkante meter om de laagste-inkomensgroepen niet uit te sluiten. Lukt dat niet, dan ligt een nieuwe periode met illegale landbezettingen in het verschiet. •

Jan Bredenoord is stedenbouwkundige en onderzoeker volkshuisvesting te Amersfoort. Otto Verkoren is emeritus hoogleraar van Internationale Ontwikkelingsstudies, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.

Bronnen:

- Bredenoord, J. & O. Verkoren 2009. Between self-help – and institutional housing: a bird's eye view of Mexico's housing production for low and (lower) middle-income groups. In: *Habitat International* 34, 3: 359-365.
- CIDOC/SHF 2009. *The Current Housing Situation in Mexico*. CIDOC/SHF, Mexico City.
- Irracheta Cenecorta, A.X. & A. Medina Ciriaco (red.) 2008. *Irregularidad y suelo urbano. Como inducir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno*. El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.
- Ribbeck, E. 2002. *Die informelle Moderne – Spontanes Bauen in Mexico-Stadt*. Awf-Verlag, Stuttgart/Heidelberg.
- Softec SC 2008. *Mexican housing overview 2007-2008*. Softec, Mexico City (www.softec.com.mx).

Een volledige bronnenlijst is te vinden op www.geografie.nl

zelfbouwsegment en – via hypotheek – in de publieke woningsector. Uiteraard vertoont de omvangrijke zelfbouwsector een enorme variatie in omvang, ouderdom en bouwkwaliteit. Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich recente, provisorisch opgetrokken bouwsels in de jongste zelfbuuwijken. Aan de andere kant staan in de oudere zelfbuuwbuurten grote aantallen woningen van een behoorlijke bouwkwaliteit, die in de loop der jaren vaak nog aanzienlijk zijn uitgebreid. De kracht van het zelfbouwproces komt duidelijk naar voren in Nezahualcóyotl ('Neza'), een randgemeente van Mexico Stad. Hier begon het zelfbouwproces in 1963, deels via landinvasies en deels via landaankopen en kleinschalige verkaveling. Uiteindelijk werd de hoofdinfrastructuur gerealiseerd met hulp van de staat. Terwijl Neza zich in de loop van de tijd steeds verder uitbreidde, voltrok zich in de oudere, geregulariseerde delen een proces van consolidatie. Zo verbeterden de woningen en de woonomgeving geleidelijk, terwijl zich op de begane grond allerlei commerciële activiteiten ontwikkelden die de woonfuncties naar de verdiepingen erboven verdrongen. Neza is inmiddels uitgegroeid tot een grote voorstad

van Mexico Stad met 1,2 miljoen inwoners. Van de oorspronkelijk primitieve bouwsels is vrijwel niets meer te zien en het verdichtingsproces is nog steeds in volle gang.

Het zelfgeorganiseerde en -gefinancierde bouwproces heeft dus de potentie uit te groeien tot ordentelijke en kwalitatief behoorlijke woonmilieus, mits het proces verstandig wordt begeleid en gesteund. Zelfbouw begint vaak rommelig, illegaal of semilegaal, maar wanneer een buurt eenmaal geregulariseerd is, blijkt er een snelle opwaartse ontwikkeling mogelijk. De gunstige ligging nabij stedelijke centra en belangrijke infrastructuur is waarschijnlijk essentieel.

Ook in de publieke sector is de verscheidenheid aan woningtypen inmiddels tamelijk groot. In de beginfase van de gesubsidieerde woningbouw was de productie vooral gericht op de middeninkomensgroepen (categorie 2 en 3 in de tabel). Gaandeweg kwam er aan de onderkant van de koopwoningmarkt meer ruimte voor woningeigendom door minder draagkrachtige groepen, zeker toen ook voor zelfbouw hypothecaire leningen of microkredieten mogelijk werden.

Terugkijkend hebben de opeenvolgende

Woningtypen van de Mexicaanse gesubsidieerde woningmarkt

Segment	Woonruimte in m ²	Prijs in USD	Vereist inkomen in USD	Soort woning
1. Basis	20-30	<8000	<2000	elementaire eenheid (corehouse)
2. Basis Plus appartement	30-50	8000-20.000	2000-5000	klein rijtjeshuis of appartement
3. Basis Extra appartement	50-75	20.000-38.000	6000-11.000	ruimer rijtjeshuis of appartement
4. Midden half vrijstaand	75-100	38.000-100.000	11.000-25.000	zeer ruim rijtjeshuis, half vrijstaand

Naar: CIDOC-SHF (2006, 2009); Bredenoord & Verkoren (2010)