

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I	
INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?	59
<i>Emilio Duhau</i>	
CAPÍTULO II	
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN	
Nota introductoria al capítulo II.	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas.	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social.	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980).	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires	
HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		<i>Pablo Vitale</i>	
Nota introductoria al Capítulo III	205	CAPÍTULO V	
<i>Walter Fernando Brites</i>		VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano	211	Nota introductoria al Capítulo V	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable.	233	La informalidad institucionalizada en México.	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		<i>Ninotchka Matute R.</i>	
Nota introductoria al Capítulo IV	301	Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009).	
<i>Victor Delgadillo</i>		447	
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	
<i>Franklin Solano Castro</i>			

CAPÍTULO VI

VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI	467
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna	471
<i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>	
Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008	517
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil	545
<i>Gabriela Navas Perrone</i>	
Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret.	565
<i>Ilionor Louis</i>	
ANEXOS	
Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010	579
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .	587
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	591

La informalidad institucionalizada en México

Laura Carrillo Martínez*

Resumen

La urbanización informal en México no es un tema reciente, este ha sido analizado desde distintos enfoques, cada uno de ellos nos ofrece respuestas a los cuestionamientos básicos del ¿por qué existe en el país?, y más aun ¿por qué permanece? Entre las respuestas encontraremos que el tema del mercado de suelo es el elemento básico que la origina y fomenta, además del tipo de tenencia de la tierra que se tiene en el país heredado de la revolución mexicana.

Una alternativa de las autoridades para resolver este tipo de urbanización fue la de impulso a la política de vivienda de interés social, misma que se confronta con lo dispuesto por la planeación urbana por su localización, esto hoy día representa un constante conflicto urbano, estas se encuentran básicamente en áreas que fueron consideradas como preservación ecológica o bien para cultivo, superficies que por su condición de áreas no urbanizables mantienen precios de suelo inferiores a los suelos urbanos. Precisamente en este trabajo hago un comparativo entre la urbanización popular informal y las unidades habitacionales.

Palabras Clave: informalidad urbana, planeación urbana, nuevas localizaciones irregulares.

Abstract

Informal urbanization in Mexico is not new matter; this has been analyzed from different points of view which offer answers to basic questions like Why does it exist in the country? And, why does it stay?. As an answer, we find that the point of land market is the basic element from which it originates and promotes, besides the type of land tenure you have in the country inherited from the Mexican Revolution.

The authorities' alternative to solve this type of development was the impetus for the policy of social housing, which is confronted with the arrangement made by urban planning and its location. Today, this represents a permanent urban conflict, due to the fact that these houses are basically in areas that were considered as ecological preservation or crop surfaces. These non-development areas keep lower prices than those of urban lands.

In this paper, I make a comparison between the popular informal urbanization and the housing complexes.

Keywords: urban informality, urban planning, new irregular locations.

* Doctorado en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Programa Universitario de Estudios Metropolitanos (PUEM).

Introducción

Al tratar de entender e interpretar el territorio, generalmente nos encontramos con dos categorías de ocupación: la formal y la informal. A este respecto, hoy en día, en el país nos encontramos ante cambios importantes, específicamente con relación a la informalidad urbana, cuyo comportamiento histórico se ha alterado recientemente por modificaciones constitucionales y una política de vivienda que no considera demandas reales, sino del mercado del suelo.

Para explicar los acontecimientos actuales y su impacto en el territorio, conviene, en principio, aclarar a qué nos referimos con informalidad urbana, así como su origen en el contexto mexicano. Eso nos permitirá identificar los dos tipos de informalidad que existen y que se presentan aquí como gubernamental y local.

¿Qué es la informalidad urbana?

De acuerdo con Benlliure y Eibenschutz (2009) y Carrillo (2006), son las urbanizaciones ubicadas en suelo no urbanizable, básicamente conformadas por suelo agrícola, de preservación ecológica y áreas vulnerables.

¿Cuándo surge?

La informalidad urbana surgió como tal cuando se institucionalizó la planeación urbana en 1976, con la definición de límites urbanos urbanizables y no urbanizables. Esta práctica dejó claro que su intención no es privar de ningún tipo de acción urbana, sino proveer de condiciones para que se dé un equilibrio en el territorio.

Conviene explicar brevemente bajo qué condiciones se determinan estos límites. De manera general, se llevan a cabo estudios previos de edafología y medios físico y urbano (redes de infraestructura y equipamiento), lo cual permite tener un parámetro en cuanto a las direcciones urbanas

más adecuadas. Lo que se refiere a lo urbano es lo que evidentemente existe como traza con servicios básicos. Lo urbanizable, por su parte, son los espacios cercanos a esta misma traza urbana y que no cuentan con obstáculos físicos que permitan la continuidad urbana con las respectivas redes de infraestructura. Por último, las zonas no urbanizables son definidas de este modo por su valor ambiental y agrícola.

Es, precisamente, en esta última categoría donde se han localizado las informalidades desde su origen hasta el día de hoy. ¿Cómo inició esto? En México, a partir de 1930 se buscó incrementar la economía nacional, para lo cual las acciones gubernamentales, al menos hasta 1960, se enfocaron, básicamente, en dos tipos de acciones. La primera de ellas fue incorporar, distribuir y regular el campo mexicano para los grupos ejidales y comunales¹, lo cual se efectuó como acciones pendientes resultantes de la Revolución Mexicana. La segunda prioridad, evidentemente, fue la industrial. Entre 1930 y 1960, en el país se generaron grandes concentraciones urbanas, al no considerar el impacto inmediato en el territorio de ambas prioridades gubernamentales y de la fuerte atracción de población que ellas provocarían. El fenómeno fue mayor en las ciudades industriales como México, Guadalajara y Monterrey, hoy en día las zonas metropolitanas más importantes del país (Montaño, 1985).

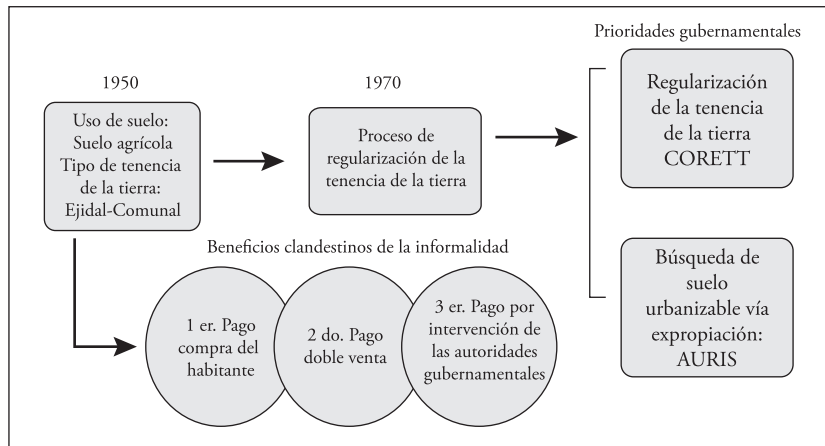
De 1970 a 1980, período en que se institucionalizó la planeación urbana, se analizó la complejidad de las urbes y se tomaron medidas al respecto. Por un lado, se consideró por primera vez la opción de la regularización de la tenencia de la tierra de las colonias proletarias asentadas en las cercanías de las industrias. Como segunda opción, se consideró la expropiación de suelo para considerarlo urbanizable. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) se hizo cargo de la primera opción, en tanto que la segunda correspondió al Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS).

Desafortunadamente, este tipo de instituciones no coincidieron en sus propósitos y acciones debido a la intervención directa de los propietarios de la tierra (ejidatarios y comuneros), quienes hasta el día de hoy controlan

¹ *Ejidatarios y comuneros*: grupos agrarios propietarios de los suelos conformados de acuerdo a la Ley Agraria.

el suelo (Azuela, 1999). Las clasificaciones que hace la planeación urbana no coincidieron con el interés privado de estos grupos, lo cual impidió que se lleve a cabo el objetivo de AURIS. A partir de 1980, únicamente CORETT funcionó como instancia encargada de la regularización de la tierra; las informalidades urbanas se incrementaron continuamente de manera un tanto clandestina hasta 1990 (ver Gráfico N.º 1).

Gráfico N.º 1
Origen de la informalidad urbana



Fuente: elaboración propia

Las informalidades urbanas que se generaron hasta 1970 mantienen una lógica en cuanto al proceso de ocupación que ya podemos reconocer como histórica en el país. Según esta, el propietario del suelo tiene una participación directa y, por ende, recibe beneficios inmediatos. También son los mismos habitantes quienes se encargan de apropiarse de su espacio, de tal manera que tenga posibilidades de ser habitable. En el “Estudio de mercado formal e informal de suelo” (análisis de ocho ciudades, realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, específicamente en el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos – PUEM) se analizaron procesos de poblamiento popular por décadas, los cuales son pertinentes para este artículo, pues ejemplifican la forma o los mecanismos

de ocupación que existieron en el país desde 1950 a 1990 (ver tablas N.º 1, N.º 2 y N.º 3).

Tabla N.º 1
Procesos de poblamiento década 1950-1960

	1950	1955	1960	1965	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Características del asentamiento												
Datos generales	Tamaño del asentamiento											
	Localización	Centro	Centro									
Forma de tenencia	Tenencia original	Ejido	Propiedad privada			Ejido						
Uso de suelo	Uso de Suelo original	Habitacional										
Superficie del lote	Lote tipo	100-200 m ²	150 m ²			150 m ²						
	Eventos											
Modos de ocupación	1ª compra											
	2ª compra											
	Herencia											
	Invasión											
Forma de promoción	Amigos/familiares											
	Comisario ejidal											
Forma de compra	Documentos para la adquisición	CP	CP				Testamento					
Construcción viviendas	Períodos /M2	Desde la compra hasta la actualidad										
Infraestructura, servicios y equipamientos	Introducción de infraestructuras	Informales: los propios vecinos			Formal: las autoridades							
	Construcción de equipamientos	Sin equipamiento						Formal: las autoridades				
Regularización	Proceso de regularización							Comenzaron con la gestión				
Cambio de uso del suelo	Cambio de uso de suelo							Habitacional alta densidad				

Fuente: Estudio Mercado de Suelo formal e informal, análisis de ocho ciudades. México.

Tabla N.º 2
Procesos de poblamiento (1970)

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	
Características del asentamiento											
Datos generales	Tamaño del asentamiento										
	Localización										
Forma de tenencia	Tenencia original	Ejido	Propiedad privada								
Uso del suelo	Uso de suelo original	Agrícola									
Superficie del lote	Lote tipo	250 m ²	60 m ²		100 m ²	100 m ²					
Eventos											
Modos de ocupación	1ª compra										
	2ª compra										
	Herencia										
	Invasión										
Forma de promoción	Amigos/familiares										
	Comisario ejidal										
Forma de compra	Documentos utilizados para la adquisición	CP	AV		CP		CD				
Construcción viviendas	Períodos /M2	Desde la compra hasta la actualidad									
Infraestructura servicios y equipamientos	Introducción de infraestructuras	Informales: los propios vecinos			Formal: las autoridades						
	Construcción de equipamientos	Sin equipamiento									
Regularización	Proceso de regularización									En proceso	
Cambio de uso del suelo	Cambio de uso de suelo									Habitacional varias densidades	

Fuente: Estudio Mercado de Suelo formal e informal, análisis de ocho ciudades. México.

Tabla N.º 3
Procesos de poblamiento (1990)

		1990	1995	2000	2005	2007
Características del AHÍ						
Datos generales	Tamaño del asentamiento					
	Localización					
Forma de tenencia	Tenencia original	Federal				
Uso del suelo	Uso de suelo original	No urbanizable				
Superficie del lote	Lote tipo	200 m ²	150 m ²	69,9 m ²	150 m ²	200 m ²
Eventos						
Modos de ocupación	1ª compra					
	2ª compra					
	3ª compra					
	Herencia					
	Invasión					
	Renta					
Forma de promoción	Amigos / familiares					
	Partidos políticos					
	Inmob. ejidal					
Forma de compra	Documentos utilizados para la adquisición	CP	AV	CP	AV	
Cosntrucción de viviendas	Períodos	de 1 mes 5 años				
Infraestructura, servicios y equipamientos	Introducción de infraestructuras	No son regulares y aún no tienen				
	Construcción de equipamientos	Sin equipamiento				
Regularización	Proceso de regularización			En proceso		
Cambio de uso del suelo	Cambio de uso de suelo				HBD	

Fuente: Estudio Mercado de Suelo formal e informal, análisis de ocho ciudades. México.

Cada proceso da cuenta de que el “círculo vicioso de la informalidad” (Iracheta y Smolka, 2000) no se interrumpe, y aunque sea costoso para la población, también implica su única posibilidad de obtener el bien de la vivienda. Los propietarios del suelo son quienes determinan los rumbos y las formas de urbanización (Azuela, 1997).

Evolución y permanencia de la informalidad urbana

Hasta 1990, la informalidad urbana continuaba con el mismo mecanismo de ocupación del territorio, pero posteriormente se llevaron a cabo cambios jurídicos importantes que implicaron modificaciones en la forma y ubicación de las nuevas urbanizaciones. Estos cambios tuvieron que ver con los intereses políticos y económicos de los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), quienes básicamente le apostaron a una *política de producción de vivienda* que obedecía a una demanda del mercado y no a la real. También se modificó el Artículo 27 constitucional, que tenía la facultad de organizar a los ejidatarios y comuneros en función de incrementar la productividad agrícola nacional. El cambio implicó la posibilidad de incorporarse al mercado de suelo de manera abierta y con intereses privados sobre los públicos.

Al impulsar la política de vivienda, se pretendía que la informalidad urbana disminuyera. Esto fue, además de imposible, el factor que impulsó una nueva modalidad de informalidad. Primero, las instancias que ofrecían créditos para la vivienda, como el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda para Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), otorgaron un sinnúmero de créditos, lo que provocó, inmediatamente, que empresas promotoras y constructoras intervinieran constantemente; así, la necesidad básica de vivienda se volvió un producto que el mercado intercambia con frecuencia. Benlliure y Eibenschutz (2009) definen este período como el del “Estado facilitador”, puesto que en 1993 se otorgaron 130 mil créditos para vivienda nueva, cifra que en 2000 se elevó a 320 mil. De acuerdo a los últimos datos, en 2008 esta cifra se incrementó a 630 mil. Las constataciones que hacen los especialistas al respecto son las siguientes.

- La consolidación de la modernización de las principales instituciones otorgantes de hipotecas (INFONAVIT, FOVISSSTE y Sociedad Hipotecaria Nacional), que perfeccionó el esquema de subcuentas individuales y mejoró la eficiencia en el otorgamiento de los créditos.

- La creación y fortalecimiento de las sociedades financieras especializadas en hipotecas inmobiliarias (SOFOLDES) como motores del financiamiento a la producción de vivienda y el regreso de la banca privada al mercado de créditos puente e hipotecarios, después de su retiro en 1995.
- La estabilidad macroeconómica que permitió el descenso de las tasas de interés para los créditos hipotecarios (de casi un 40% a tasas cercanas al 11% para los años 2007 y 2008), lo que significó un incremento en la capacidad de compra de la población no derecho-habiente del INFONAVIT y el FOVISSSTE.
- La modernización y el crecimiento de la capacidad de financiamiento y producción de las empresas privadas desarrolladoras de vivienda (Benlliure y Eibenschutz, 2009: 95)

Esta solución puede parecer la adecuada a las demandas de vivienda, pero en el fondo no es más que una serie de acciones que benefician a pocos y dejan, nuevamente, a una gran mayoría desamparada, puesto que para poder tener acceso a este tipo de créditos se debe laborar en una empresa (empleo fijo), siendo la informalidad laboral el ámbito de trabajo de la mayor parte de personas en México. Toda esta población queda fuera de los supuestos beneficios de esta política. Otro aspecto importante es que, aun cuando una proporción mínima de la población adquiere una vivienda en este mercado, en poco tiempo se hace evidente que su inversión y deuda –de hasta veinte años– no es adecuada. Esto es lo que comentan los habitantes de una unidad habitacional en Chicoloapán, municipio del estado de México:

Tenemos la casa gracias al crédito de mi hija, pero aquí todo se descompone. Llamamos para que vengan y nos dicen que estas casas están hechas en serie. Yo les respondo diciendo que ojalá estuvieran hechas en serio. [...] Aquí estamos alejados de todo. No tenemos comercios. Hay transporte, pero está lejos y tenemos que caminar. Además, cuando llueve, del cerro viene mucho lodo; nos hemos inundado y las autoridades no hacen nada. [...] No estamos muy seguros aquí, y todavía nos falta por pagar mucho (Carrillo, 2006: 31-35).

El hecho de estar alejados de los centros urbanos no solo implica el incremento en los costos del transporte y del tiempo invertido en los viajes cotidianos al trabajo, y a los centros de educación y salud, sino también la carencia de servicios y equipamientos que se concentran en las ciudades a lo largo del tiempo.

Recuperando un poco la intensidad del artículo –donde la producción de vivienda no se presenta como una posibilidad urbana sino como parte de una informalidad–, conviene enfatizar este último párrafo de la informante. Al sentirse alejada de la urbanización, ella se siente insegura. Estas viviendas tienen una localización periférica que sobrepasa a los asentamientos humanos informales que en décadas anteriores eran los que, en su mayoría, ocupaban el suelo no urbanizable. Ahora estas unidades habitacionales fracturan el territorio e imponen nuevos patrones y tendencias de urbanización al instalarse.

Para observar esto, veamos, como ejemplo, el caso de la ciudad de Mérida, en México, a través de los mapas de localización de nuevos fraccionamientos y de localización de los asentamientos humanos informales.

Fotografías N.º 1 y 2

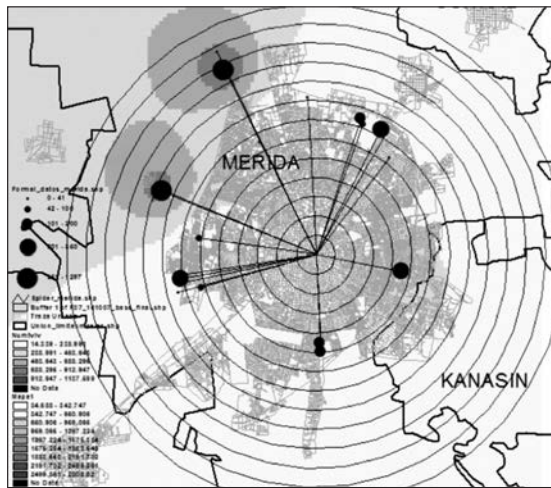
Unidades de vivienda de asentamientos humanos informales en Mérida (México)



Fuente: Benlliure y Eibenschutz (2009)

Mapa N.º 1

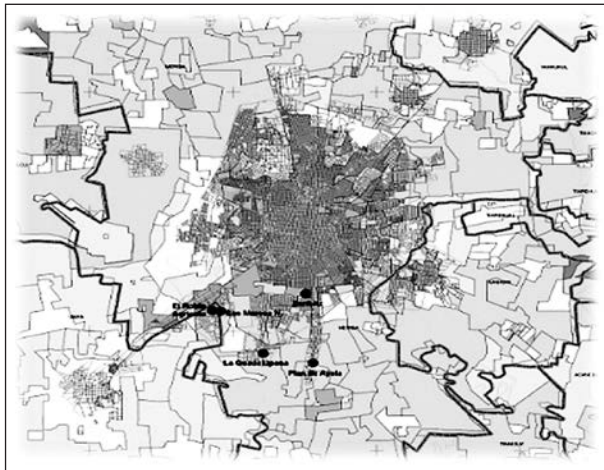
Localización de fraccionamientos en Mérida (México)



Fuente: Benlliure y Eibenschutz (2009)

Mapa N.º 2

Localización de asentamientos humanos informales en Mérida (México)



Fuente: Benlliure y Eibenschutz (2009)

La oportunidad de tener dos imágenes del mismo lugar –en este caso Mérida–, nos permite identificar ambas formas de urbanización, las mismas que, paradójicamente, nos muestran cómo, en la actualidad, el territorio mexicano, lejos de acabar con la informalidad, la secunda y fortalece. Morales (2005) reconoce que esto se debe únicamente a la libertad que tiene el mercado del suelo y al tipo de créditos que se han dado en el país. Al ofrecer posibilidades para la adquisición de una vivienda por parte del FOVISSTE y el INFONAVIT, el desarrollador busca suelo lo más lejos de la traza urbana de acuerdo a la lógica del mercado, pues mientras más cerca de la urbanización más caro es. El precio del suelo alejado (suelo no urbanizable) es mucho menor, y allí se construyen viviendas deficientes, en masa, dentro de conjuntos amurallados (ver Mapa N.º 3). En resumen, la localización de estos asentamientos como parte de la oferta “formal” responde exclusivamente a los precios del suelo, el cual puede ser adquirido solamente si no rebasa los límites de las condiciones del crédito institucional, garantizando ganancias significativas al desarrollador y a los grupos de ejidatarios y comuneros. Así es como tenemos dos informalidades en el territorio nacional, a las que he decidido llamar la institucionalizada gubernamental y la institucionalizada desde el saber local.

Mapa N.º 3

Villas del oriente de Mérida (México)



Fuente: Eibenschutz y Goya (2009)

A partir del panorama anterior, es necesario reconocer que ninguna de las dos formas ofrece resultados aceptables para la convivencia humana, y que ninguna resuelve el problema central de la informalidad y de la ausencia de ciudad, entendido esto como la falta de visión de un futuro sustentable en sus dimensiones física, social y económica que ofrezca condiciones para una convivencia equitativa y oportunidades para una mejor calidad de vida para la población mayoritaria.

El principal problema urbano, entonces, no está solo en la forma de ocupar el territorio, sino en cómo solucionar las deficiencias estructurales sociales, económicas y ambientales que se generan cuando se llevan a cabo este tipo de políticas habitacionales, que no solo afectan al habitante de las unidades habitacionales u asentamientos informales, sino a la población en general.

Mapa N.º 4
Municipio Mineral de la Reforma (zona metropolitana de Pachuca)



Fuente: Eibenschutz y Goya (2009)

Reflexiones finales

Ámbito gubernamental

Considerar, ante lo que se ha presentado aquí, que no hay respuesta gubernamental es incorrecto. Lo que queda claro es que lo hecho hasta ahora no es suficiente, porque no hay alternativas desde el origen del problema catalogado como “suelo urbanizable”.

La política de vivienda actual pudo ser conveniente, pero la distancia del centro urbano violenta las áreas naturales y de producción agrícola necesarias para el país; con lo que no se ofrece una posibilidad de resolver problemas de informalidad urbana, sino que se la incrementa y se ofrece oportunidades a los desarrolladores, quienes han tomado el control urbano de manera voraz.

Las contradicciones existentes entre quienes tienen participación directa en el territorio desde el ámbito gubernamental han sido un elemento clave para quienes son propietarios del suelo y, actualmente, desarrolladores. Esto ha impulsado el libre mercado de suelo y la nula participación de instrumentos urbanos. La incongruencia de la planeación urbana con la realidad en cuanto a sus usos de suelo se confronta cotidianamente con los intereses privados de los propietarios de la tierra y con las prácticas corruptas que constantemente permiten cambios de usos de suelo.

La demanda de vivienda de la población en general no termina de ser atendida. Se ofrecen alternativas poco viables en ambos casos –suelo agrícola y vivienda económica–, lo cual incrementa el número de viviendas en unidades habitacionales deshabitadas. Paradójicamente, esto no ocurre en los asentamientos humanos donde existe hacinamiento.

Ámbito social y cultural

En este momento, los habitantes consideran que su única posibilidad de tener un lugar donde habitar es a partir de la informalidad urbana local, pues se sienten seguros en este ámbito: se apropian de su espacio, lo mo-

difican y se saben parte de un contexto urbano. Sin embargo, las viviendas de los conjuntos habitacionales dejan de ser una inversión atractiva para el habitante en poco tiempo, pues se vuelven costosas por su lejanía, peligrosas por la cercanía a áreas montañosas, vulnerables y de derrumbes.

Existe también una frágil convicción ambiental, lo que permite constantemente que se acepten asentamientos o urbanizaciones de ambos tipos en suelos valiosos por los servicios ambientales que prestan.

Al ser exclusiva, la política de vivienda deja fuera a la población carente de un empleo estable. En las condiciones actuales del país, esto representa a la mayoría —que se empela en el sector informal—, por lo que su única posibilidad es la informalidad local, que reproduce entre los pobladores comportamientos y actitudes constantes que hasta el día de hoy han conformado una estructura paralela a la jurídica y normativa. Se trata, pues, de una informalidad urbana institucionalizada.

Ámbito económico

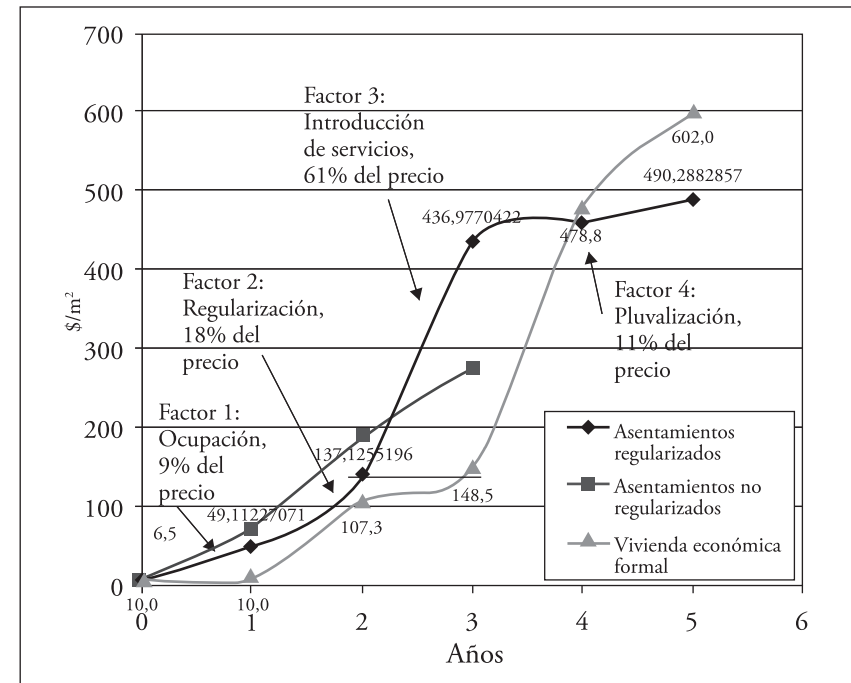
La inversión económica y de tiempo que implica una vivienda en la informalidad local se convierte en una estrecha relación social. A diferencia de la inversión de una vivienda en una unidad habitacional, el habitante se cuestiona con respecto a su inversión y tiende a privatizar su conjunto evitando el contacto externo.

La inversión final de los habitantes en su vivienda no es del todo distinta. Para los locales, el proceso es infinito pero satisfactorio, en tanto que los gubernamentales (unidad habitacional) tienen períodos de pago establecidos y se tiene que invertir para mejorar el bien (ver Gráfico N.º 3).

El precio del suelo es más económico para los desarrolladores porque adquieren áreas periféricas, como ya hemos visto en el caso de Mérida. Para los asentamientos humanos que adquieren suelo cerca de la traza urbana, este se incrementa considerablemente. En los términos de la planeación urbana, la vivienda económica se localiza en suelo no urbanizable, en tanto que los asentamientos regularizados y no regularizados ocupan suelo no urbanizable pero cercano a la traza urbana, lo que implica menos costos de infraestructura y servicios.

El precio de la vivienda que paga el habitante de la unidad habitacional es exclusivamente el que impone el mercado, mientras que el precio de la vivienda en el asentamiento humano corresponde al proceso de urbanización (y aun así es menor).

Gráfico N.º 2
Comparativa entre una vivienda de un conjunto habitacional promedio en 2007 y un asentamiento humano informal con y sin regularización



Fuente: Benlliure y Eibenschutz (2009)

Bibliografía

- Azuela, Antonio (1997). “Evolución de las políticas de regularización”. En *El acceso de los pobres al suelo urbano*, Antonio Azuela y Tomas François (Coords.). México DF: UNAM.
- (1999). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México DF: El Colegio de México.
- Benlliure, Pablo y Roberto Eibenschutz (2009). *Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias con bajos ingresos*. México DF: Porrúa.
- Carrillo, Laura (2006). “Planeación urbana y poblamiento en zonas de preservación ecológica en Chicoloapán y Los Reyes de la Paz, estado de México”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Eibenschutz, Roberto y Carlos Goya (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2000*. México DF: Porrúa.
- Iracheta, Antonio y Martim Smolka (2000). “Mobilizing land value increments to provide serviced land for the poor”. En *Los pobres de la ciudad y la tierra*, Antonio Iracheta y Martim Smolka (Coords.). México DF: Lincoln Institute of Land Policy / El Colegio Mexiquense.
- Montaño, Jorge (1985). *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*. México DF: XXI.
- Morales, Carlos (2005). *Políticas de suelo urbano, accesibilidad a los pobres y recuperación de plusvalías*. México: UNAM.