

LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DEL MERCADO INMOBILIARIO: LA FINANCIARIZACIÓN DEL ESPACIO URBANO EN MÉXICO

*Alfonso Valenzuela Aguilera
Universidad Autónoma del Estado de Morelos*

Resumen. El presente trabajo examina el impacto territorial previsto a partir de las nuevas políticas de vivienda anunciadas por la administración de Enrique Peña Nieto en la configuración de las ciudades en México. Tomando como punto de partida las dinámicas producidas por la desregularización de los mercados, en donde de manera estructural se generan desequilibrios territoriales encontramos que dichas dinámicas no solo están acentuando los mecanismos de fragmentación espacial, sino que forman parte de una agenda de hegemonía económica y social. Si bien las nuevas políticas introducen nociones importantes vinculadas con la movilidad, la ciudad compacta y la provisión de espacio público, en la práctica se traducen en un cambio de modelo de negocios más que un paradigma de inclusión, encuentro y proximidad.

Palabras Clave: Mercado Inmobiliario, bursatilización, vivienda social, financiarización.

Abstract. This paper analyzes the implications that the new housing policies heralded by President Enrique Peña Nieto administration may have in the configuration of cities in Mexico. Taking as a point of departure the subtleties created by the prevailing capitalism, which creates regional imbalances ever since the accumulation does not go through the production process, we suggest that these dynamics are not only deepening the mechanisms of spatial fragmentation, but that they are part of an agenda of economic and social hegemony. While the new policies introduced important concepts related to mobility, compact cities and the provision of public space, these strategies may just as well result in a change of business model rather than a paradigm of inclusion, encounter and proximity.

Key words: Housing markets, securitization, social housing, financialization.

I. Los mercados inmobiliarios y la transferencia de riesgos

La fase actual del capitalismo basa su expansión en instrumentos desligados de los procesos productivos, pero en cambio se apoya en otros instrumentos estrechamente ligados a los mercados de capital financiero (CITA?). De manera concurrente, los flujos de capital provenientes de la economía criminal han complejizado el sistema de flujos financieros en el que partes sustanciales de dicho capital son invertidas en el mercado inmobiliario, aprovechando la extrema laxitud de los instrumentos de planeación urbana que generan esquemas y desarrollos habitacionales insostenibles en el tiempo.

Los recientes cambios en la política habitacional en México se sustentan en el supuesto que buena parte de los cinco millones de vivienda de interés social deshabitadas (INEGI, 2010) se deben a la lejanía de las fuentes de trabajo, a los elevados costos de transporte público y a la deficiencia en infraestructura, equipamiento y servicios. No obstante, el precio de las viviendas está estrechamente relacionado con la cantidad de metros cuadrados, así como de la localización del inmueble, por lo que una vivienda mejor ubicada tiene necesariamente mayor valor que la que se encuentra en la periferia, lo que segrega aún más a la población de menores recursos que a fin de cuentas es mayoritaria. Por tanto, privilegiar la vivienda central y compacta genera una oferta interesante solo para los estratos medios y medios-altos, que buscan invertir sus ahorros más que proveer vivienda de interés social a los sectores para los que originalmente fue creada.

La vivienda de interés social, es decir, la que está dirigida a una población que percibe hasta cinco SMM (aproximadamente \$10,655 o 575 \$USD mensuales), se construyó de manera masiva, con sistemas constructivos de bajo costo y en localidades periféricas, asegurando con ello la alta rentabilidad de las inversiones para las desarrolladoras inmobiliarias. Esto sería posible solo con la intervención sostenida del Banco Mundial, afectando con ello tanto las políticas públicas como las estrategias de expansión territorial de las ciudades mexicanas. Sin embargo, sería con la nueva línea de políticas “habilitadoras” de los años noventa, que el Estado mexicano empezaría a condicionar el apoyo financiero al pago en especie del beneficiario, esto significa, mediante su aportación con trabajo para la obra pública o civil (CHECAR).

Al mismo tiempo, a principios de los años noventa se introdujeron las reformas al artículo 27 constitucional al tiempo que se promulgaba una nueva Ley Agraria para permitir la

desincorporación de terrenos de propiedad ejidal para pasar al mercado de suelo privado, lo que significó la ampliación de la oferta territorial a los grandes desarrolladores inmobiliarios. Las políticas públicas siguieron entonces una agenda de privatización de largo aliento, al otorgarle a los municipios las facultades para legislar y aprobar los instrumentos de desarrollo urbano que le confería la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. Asimismo, las reformas a la Ley General de Desarrollo Urbano (AÑO?) otorgaban a la Federación las facultades para constituir reservas territoriales, así como promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano (Kunz, 2010:156). Si bien la justificación de dichas medidas radica en la posibilidad de establecer un mejor ordenamiento urbano, la realidad es que las reformas permitieron que la iniciativa privada asumiera el control del desarrollo territorial al adquirir reservas de acuerdo con criterios comerciales y no como parte de una estrategia de desarrollo coherente.

A partir de la aguda crisis financiera que enfrentaría el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el presupuesto de vivienda –y en general de la política social- se redujo considerablemente, coincidiendo finalmente con las presiones del BM para adoptar las políticas habilitadoras que, en el caso de la vivienda, se centraban en la reducción de los costos de producción así como en una simplificación de los procesos administrativos. No obstante, es en la administración de Vicente Fox (2000-2006) cuando se institucionaliza el rol facilitador del Estado en el Programa Nacional de Desarrollo y Ordenación del Territorio 2001-2006, en donde anunciaba que “se transformará el papel de la administración pública federal para subrayar *su función promotora del desarrollo* y garantizar la atención a los grupos sociales más necesitados, además de promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y desarrollo urbano, y apoyar su ejecución con la sociedad civil, *buscando consolidar el mercado* para convertir el sector de la vivienda en un *motor del desarrollo*, así como instrumentar lineamientos en acuerdo con las autoridades de los estados y municipios y con organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada.” (Ziccardi y Terán, 2001).

De acuerdo con estos lineamientos, el gobierno de Vicente Fox privilegió la inversión privada en el sector vivienda, desatendiendo la creación de reservas territoriales o de

vivienda progresiva, por mencionar algunas alternativas. En su administración el sistema de producción estatal de vivienda para los trabajadores se transformó en un mecanismo de transferencia de créditos para beneficiar a las grandes desarrolladoras inmobiliarias (CITA?). De este modo el gobierno empezó a subsidiar la oferta, es decir, a las empresas constructoras, que en la siguiente administración llegó a representar el 25% del valor total de la vivienda. En dicho periodo, los créditos designados a la población que ganaba más de cuatro salarios mínimos mensuales (SMM) representaban el 80% del total, mientras que la población que percibía menos de eso redujeron su participación a una quinta parte, aun cuando esta última representaba cerca de 65% de la población total (IMSS / Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2010). Estas políticas tienen una relación directa con las recomendaciones que tanto el Banco Mundial (BM) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) emitieron en 1992 dirigidas a promover un cambio de modelo de producción de vivienda en donde la compra de reservas territoriales, el diseño, la construcción y la comercialización se transferían a la iniciativa privada, mientras que el Estado se encargaría únicamente de subsidiar la compra de la vivienda así como de asegurar su financiamiento mediante créditos hipotecarios.

Es en la administración de Felipe Calderón (2006-2012) cuando se introduce la noción de ciudad compacta y de sustentabilidad urbana, pero en la práctica se siguieron autorizando desarrollos habitacionales periféricos a cargo de las mismas desarrolladoras privadas del sexenio anterior (GEO, URBI, HOMEX, ARA Y SARE). Aun cuando parte de este tipo de parque habitacional se construyó en zonas céntricas o intraurbanas, estudios recientes sugieren que muchos de estos conjuntos presentan una elevada tasa de desocupación (Monkkonen, 2012:PAG?).

El crecimiento superlativo de dichos desarrollos respondió a una supuesta demanda insatisfecha (menos hogares, rezago habitacional, migraciones, entre otros), pero en realidad dicho sector se siguió manteniendo como un importante pilar de la economía, más aún durante la administración del presidente Calderón se duplicaron los créditos hipotecarios en comparación con el sexenio anterior, y el sector de la construcción representaba cerca de 6% del Producto Interno Bruto, aun en medio de la crisis financiera global de 2008 (BBVA, 2013:2). Por el contrario, las políticas urbanas adoptadas por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) apuntan hacia el reordenamiento del territorio mediante su verticalización y densificación, así como la promoción de vivienda en renta.

Sin embargo, el discurso oficial tendría que venir acompañado de estrategias y acciones que aseguren el acceso de la población marginal a una vivienda digna en las periferias, la imposición de certificaciones basadas en los equipamientos y servicios impactarán necesariamente en el costo de la vivienda.

2. El papel del Banco Mundial en la definición de políticas urbanas en América Latina

El BM es una institución que de manera sistemática ha condicionado sus préstamos a países en desarrollo para operar las políticas sociales a cambio de seguir determinados lineamientos de política pública que, en una buena parte de los casos, derivan en una mayor marginación social¹. De acuerdo con Boils (2002:4) uno de los criterios rectores para el otorgamiento de créditos es la rentabilidad; es decir, que la inversión destinada a la producción de vivienda pueda ser recuperada mediante el aseguramiento del pago de los créditos hipotecarios. Al fijarse los intereses por encima de la inflación se buscaba que los organismos estatales de vivienda generaran incluso ganancias, siguiendo para ello un esquema empresarial propio del sector privado.

La intervención del BM en la política habitacional de México se remonta al inicio de los años noventa, cuando el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) implementó el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, que seguía los lineamientos dictados por este organismo internacional en materia de producción de vivienda. De manera que hubo simplificación de trámites para la autorización de grandes desarrollos habitacionales, regularización de los títulos de propiedad, la atribución de facultades a los gobiernos municipales, así como una mayor participación de acciones habitacionales. Más aún, otra de las condiciones implícitas a los préstamos otorgados por parte del BM en materia habitacional fue que los institutos estatales de vivienda deberían transformar sus operaciones con el fin de convertirse en organismos hipotecarios que aseguraran el respaldo financiero de los desarrollos, al tiempo que abandonaban toda facultad regulatoria o normativa precedente.

El BM es definido como una fuente de asistencia técnica y financiera, cuyos objetivos

¹ El Banco Mundial promovió, por ejemplo, que el acceso a crédito para vivienda por parte de los organismos estatales de vivienda se dirigiera a familias con ingresos superiores a los cinco SMM, dejando fuera a 75% de las familias mexicanas.

fundamentales son la reducción de la pobreza mediante la provisión de créditos para países en vías de desarrollo. Sin embargo, el banco tiene una agenda bien definida hacia la promoción de estrategias de desarrollo sin tomar en cuenta la sustentabilidad social y ambiental, da apoyo a regímenes autoritarios e impulsa a los gobiernos de países en desarrollo a endeudarse. Chomsky comenta que “luego el Banco Mundial y el FMI presionaron fuertemente [a los gobiernos] para introducir los programas de ajuste estructural –lo que significa que los pobres tienen que cubrir las deudas contraídas por los ricos” (2007).

El BM considera que la vivienda es uno de los sectores clave para la economía global, “con fuertes externalidades positivas en términos de crecimiento económico, salud pública y estabilidad social” (Jha, 2007:1). No es de extrañarse que el banco vea como área de oportunidad el hecho de que “se requieran con urgencia 28 millones de unidades adicionales para reducir el hacinamiento y las condiciones inferiores a los estándares”, en este sentido recicló una estrategia de impulso a los mercados de vivienda, iniciada en los años noventa y que ahora se ha llamado “Habilitación PLUS”.

Como comenta el especialista principal en infraestructura para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, “Mediante los tres préstamos (DPL) y la serie de préstamos de asistencia técnica para vivienda urbana (HUTAL, por sus siglas en inglés), el Banco ha trabajado con el gobierno de México con el fin de formular sus políticas nacionales habitacionales y urbanas (Jha, 2007:3). Abundando sobre el tema, Jha comenta que “el sector de la vivienda en México ha sido escenario de una ‘revolución olvidada’ del país, en donde una combinación de estabilidad macropolítica (luego de muchos años de desasosiego) y una buena política han provocado un auge en la demanda de vivienda entre jóvenes de ingresos medios y altos en México”.

El BM mantiene una visión pro-mercado que puede ser respetable siempre y cuando no atentara contra la soberanía y el bienestar de los habitantes de las ciudades de la región, o interviniera en la definición de prioridades territoriales y financieras que los gobiernos de cada país tienen el derecho y la obligación de establecer. Por otra parte, el banco considera como parte de los “desafíos para el futuro”, aspectos que tienen un fondo financiero evidente, como la gestión de las reservas territoriales, la estandarización de la información de los mercados habitacionales, la construcción de índices confiables y comparables, la generación de un mercado inmobiliario de alquiler atractivo para los

inversionistas², la captación de los altos volúmenes de remesas que pudieran ser invertidos en títulos líquidos que respalden hipotecas, y por último, crear una red de desarrolladores medianos y pequeños que se ocupen de la oferta de vivienda popular a nivel local. Por tanto, salvo algunos proyectos urbanos de interés como pueden ser los autobuses de tránsito rápido (BRT, por sus siglas en inglés), existe un enfoque extendido que antepone la rentabilidad al bienestar de la ciudadanía.

3. Las nuevas políticas habitacionales en el México neoliberal

A partir de la publicación del *Programa Nacional de Desarrollo Urbano (2013-2018)* se propone una reestructuración territorial del país (ordenamiento) que generará “ciudades justas, sustentables y productivas”, que de manera estratégica atienda el rezago habitacional existente. Sin embargo, para que estas intenciones se materialicen son necesarias acciones puntuales dirigidas a cumplir dichos objetivos, creemos que esto no necesariamente ocurre así. Como parte de las nuevas estrategias destaca la mencionada densificación territorial bajo un modelo de ciudad compacta, para la cual se definieron los *Perímetros de Contención Urbana* establecidos por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) e inscritas en el Registro Único de Vivienda (RUV).

Dichos perímetros quedaron definidos de acuerdo con el nivel de consolidación urbana, medido a través del acceso a fuentes de empleo, movilidad, servicios, infraestructuras y equipamientos. Se incorpora al sistema de créditos en pesos (anteriormente en salarios mínimos mensuales), y se establece una tasa de interés fija e incluso se manejan distintos montos y plazos para convertirlos en “productos competitivos con la banca comercial” (SHF/CIDOC, 2014:6). Adicionalmente se proponen esquemas de vivienda en renta, enfatizando que existe “un atractivo para el inversionista ya que tendrá la opción de pagar el crédito con el flujo de las rentas” (SHF / CIDOC, 2014). El Programa Nacional de Vivienda se sustenta en la necesidad de abatir el rezago habitacional mediante la diversificación de soluciones habitacionales (posiblemente pensando en vivienda de interés medio y medio-alto), y generar así esquemas adecuados de créditos y subsidios; esto dentro de un esquema de redensificación del tejido urbano tanto en superficie como en altura, mejorando las condiciones de operación del mercado inmobiliario; es decir,

² Que para 2012 se calculaba en 4.7 millones de viviendas en renta en México, equivalentes a 15% del total del parque habitacional. (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI, 2012).

agilizando los trámites, mejorando la coordinación interinstitucional y generando “información de calidad y oportuna para contribuir a mejores tomas de decisiones en el sector”.

El INFONAVIT se propuso atender las necesidades particulares de sus beneficiarios como créditos para mejoramiento del inmueble, la vivienda en renta y reconversión de vivienda abandonada, lo que más que una respuesta a las condiciones cambiantes del mercado parecería una reacción al deterioro y precarización de las condiciones de vida de la población en su conjunto y un fallo enorme en dos de sus objetivos, principalmente, “Fomentar soluciones integrales de vivienda que mejoren la calidad de vida de los trabajadores, sus familias y comunidades, y que promuevan un desarrollo sustentable.” y “Generar bienestar económico, social y ambiental en entornos donde los trabajadores puedan desarrollar su potencial como individuos y como ciudadanos.” http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el+instituto/perfil_institucional/mision_vision_y_objetivos_del_infonavit#sthash.lpL1jvPE.dpuf. Otro elemento de análisis lo constituye la explicación sobre las causas de abandono de los desarrollos habitacionales terminados, argumentando que, en la mayoría de los casos, es la mala localización de los desarrollos lo que provoca que las familias utilicen cerca de 40% del salario familiar en transporte y, además, con periodos de traslado que oscilan entre cinco y siete horas diarias. Cabe un apunte, el acceso al transporte público eficiente y accesible cada vez más se convierte en un factor de segregación social; asimismo, el abandono de las viviendas tiene entre sus causas directas el impacto de la financiarización de las hipotecas en la capacidad de pago de los beneficiarios (Valenzuela, 2015). Cabe destacar que a pesar del financiamiento otorgado a la vivienda de interés social (estimado para 2014 en un millón 135 mil acciones de vivienda), solo una quinta parte de la población puede adquirir un crédito hipotecario y, en cambio, cerca de 65% de las viviendas en México es informal producto de la ocupación ilegal del suelo (SHF/CIDOC, 2014). Un elemento adicional en la estrategia de vivienda es la integración de los ámbitos rural, regional, urbano y AUTOR AGRARIO NO ES SINÓNIMO DE RURAL agrario con el fin de “incidir positivamente en la plusvalía habitacional mediante acciones de rehabilitación y mejoramiento de los desarrollos habitacionales AUTOR DÓNDE CIERRAN COMILLAS.

Surgen entonces dos preguntas fundamentales: ¿qué costo tiene alcanzar el objetivo de “consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes, sustentables, que

faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes así como fomentar el acceso a la vivienda digna acorde con estándares de calidad internacional”?; y la segunda , ¿cómo integrar a este esquema virtuoso a la población que ha sido sistemáticamente excluida de la ciudad por el mercado inmobiliario, e incluso por su misma condición socioeconómica?

De acuerdo con un diagnóstico del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, el déficit habitacional se estimó en 15.3 millones de viviendas (que incluye viviendas sin servicios básicos, con hacinamiento o con materiales por debajo del estándar), cifra elevada, si la comparamos con los 9 millones de vivienda que se considera como déficit en el discurso oficial. Se introducen entonces otros dos elementos que no parecerían dirigidos a la población trabajadora de bajos ingresos, y son, por una parte, los créditos para la adquisición de ecotécnicas conocidos como *Hipotecas Verdes*, mientras que por la otra, se encuentra el aumento de los montos máximos del INFONAVIT hasta en 76% más, argumentándose para ello la necesidad de “generar mayores opciones a los trabajadores, así como [para crear] un portafolio más amplio y reforzar el *carácter solidario* del instituto” (SHF/CIDOC, 2014). Tenemos entonces que al cierre de 2013, el INFONAVIT había otorgado casi un millón y medio de créditos que contaban con Hipoteca Verde; es decir, con un monto adicional al crédito regular para adquirir o instalar sistemas de ahorro de agua, energía eléctrica y gas.

Un crédito de última generación lo constituyen las Hipotecas con Servicios, en donde la recolección de basura, el alumbrado público y la seguridad dejan de ser la responsabilidad de los gobiernos locales, porque tácitamente se impone una cuota adicional dentro del crédito con el fin de cubrir los gastos en servicios públicos, seguridad e infraestructuras. De este modo se transfieren de nueva cuenta los costos de operación de los desarrollos a los habitantes, gastos que el impuesto predial debería cubrir. El INFONAVIT entonces presume de “contribuir con el fortalecimiento de la recaudación fiscal para que el municipio provea los servicios básicos”, cuando en realidad es el mismo contratante quien se hace cargo de solventarlo.

Como parte de la diversificación y financierización del mercado inmobiliario, se encuentra la creación de los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRAS) para impulsar el crecimiento del mercado de vivienda tanto en venta como en alquiler, financiando la construcción o adquisición de inmuebles para renta. La innovación de estos

instrumentos es que el financiamiento se obtiene con títulos emitidos a través de certificados en el mercado de valores. Dichos fideicomisos tienen un carácter eminentemente comercial, ya que existe una gama de productos financieros que incluyen portafolios mixtos de oficinas, centros comerciales y empresariales (*Fibra Uno, Fibra Sendero, Fibra Danhos y Fibra Macquaire*); Por otro lado *Fibra Hotel y Fibra Inn* dedicadas al giro de hoteles de negocios; *Fibra Shop* para centros comerciales, y *Terrafina* para propiedades industriales³.

En el sector habitacional existe un modelo de FIBRA dirigido a la vivienda en renta, en dicha modalidad se combina con una variedad de productos para diversificar (disminuir) el riesgo financiero. No obstante, esta modalidad enfatiza la vulnerabilidad del mercado de vivienda en renta, el cual depende ya no del ciclo de vida del trabajador, sino del ciclo económico del empleo, del salario real y del precio del inmueble. Se propone entonces como una de las posibilidades de este modelo la colocación de vivienda abandonada con fines de arrendamiento.

4. La vivienda deshabitada como consecuencia de la deseconomía territorial

Ivan Illich desarrolló el concepto de deseconomía para hablar de los riesgos de un crecimiento descontrolado impulsado por el escalamiento de los procesos productivos:

“El caracol construye la delicada arquitectura de su concha añadiendo una tras otra las espiras cada vez más amplias; después cesa bruscamente y comienza a enroscarse esta vez en decrecimiento, ya que una sola espira más daría a la concha una dimensión dieciséis veces más grande, lo que en lugar de contribuir al bienestar del animal, lo sobrecargaría. Y desde entonces, cualquier aumento de su productividad serviría sólo para paliar las dificultades creadas por esta ampliación de la concha, fuera de los límites fijados por su finalidad. Pasado el punto límite de la ampliación de las espiras, los problemas del sobre crecimiento se multiplican en progresión geométrica, mientras que la capacidad biológica del caracol sólo puede, en el mejor de los casos, seguir una progresión aritmética". (Illich, 2008).

³ El modelo de Fideicomiso ha sido utilizado en los últimos años para promover desarrollos equipados con servicios y amenidades para segmentos residenciales de lujo, llamados *Proyectos Lifestyle*, por ejemplo, los desarrollos Santa Fe, Lago Albero o *Mithika*.

El caso de la vivienda de interés social en México sigue un patrón de crecimiento similar al de la analogía del caracol de Illich, en donde su expansión dejó de seguir una lógica de atención a las necesidades básicas de la población de menores recursos y se convirtió en una maquinaria de producción que excedió los fines para lo que había sido creada. Sin embargo, para algunos analistas tener un porcentaje de vivienda deshabitada en algún momento es considerado normal: puede ser que el inmueble se encuentre en proceso de remodelación, porque existen periodos de desocupación entre un inquilino y otro, o bien que el propietario adquirió la vivienda simplemente como inversión. Esto no tendría mayores implicaciones sociales si no estuvieran en juego recursos públicos, que en este caso son aplicados para financiar un sector de la población que ya tiene resuelta sus necesidades de vivienda. El Estado promotor de vivienda de interés social busca en su origen mitigar el rezago de vivienda para la población trabajadora, y en cambio, al generarse un parque habitacional deteriorado y deshabitado crea importantes deseconomías y externalidades al subutilizar la infraestructura existente, desvalorizar el mercado inmobiliario y afectar los indicadores de productividad de la región. Además dichos desarrollos generan impactos ambientales importantes por el consumo expansivo del suelo en la periferia, mientras que la porosidad habitacional de las áreas centrales evita que potenciales contribuyentes habiten esas áreas ya servidas y conectadas. Se estima que la vivienda deshabitada en México corresponde a 14.2% del parque habitacional (INEGI, 2010), y si bien se considera que una tasa de 10% es la media en los países europeos (Kees y Haffner, 2010), lo que potencializa los efectos negativos es su concentración en determinados puntos de las ciudades mexicanas, haciéndolos un blanco fácil para la delincuencia organizada.

De acuerdo con estimaciones del *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL) para 2010, 40.5% de los habitantes de las áreas urbanas se encontraba por debajo de la línea de la pobreza, población que se encuentra excluida del mercado formal de vivienda. Esta situación de precariedad se complica cuando de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2012, el habitante promedio en el país gasta entre 50% del ingreso familiar en alquiler o pago de hipoteca, 30% en alimentación y entre 18y 20% en transporte.

Por otra parte, encontramos una correlación entre los estados con mayor número de desarrollos habitacionales, los mayores costos de transporte y los mayores índices de

vivienda desocupada. Por tanto, la mala ubicación de las viviendas está generando abandono, lo cual alimenta la inseguridad en el entorno. Sin embargo, hasta hace unos años las desarrolladoras seguían construyendo nuevas secciones precisamente al lado de conjuntos habitacionales con altos niveles de desocupación, simplemente porque ya habían adquirido los terrenos con anterioridad como reservas. De modo que no eran ajenos a las dinámicas territoriales existentes, sino que más bien los desarrolladores estaban preocupados por responder ante los consejos de administración y de accionistas que esperaban la expansión continua de las compañías. Así que, nos encontramos ante negligencias importantes que tocan tanto al sector privado como al sector público al seguir permitiendo la construcción de más viviendas en sitios con evidentes problemas urbanos.

Una vez reconocido el impacto territorial debido a los altos índices de vivienda deshabitada, el INFONAVIT lanzó el *Programa VIVE. Regeneración Urbana y Social*, acompañado de reformas al Código de Comercio, con la intención de redefinir el concepto de “abandono de vivienda” y poder así agilizar la recuperación de los inmuebles. Sin embargo, el panorama general puede representarse mediante el paradigmático caso del Estado de México, en donde en algunas zonas hasta tres cuartas partes de las viviendas recuperadas habían sido invadidas o enfrentaban algún problema legal (SHF/CIDOC, 2014).

Con la intención de intervenir sobre los entornos degradados, el INFONAVIT identificó en 2014 treinta polígonos de intervención basados en criterios de sustentabilidad, desarrollo comunitario y calidad de vida. Sin embargo, podría parecer que las intervenciones carecen de profundidad o sensibilidad social al tratar de “evitar la violencia, el vandalismo y la inseguridad” mediante el trabajo con la comunidad, rehabilitando las viviendas vandalizadas, y finalmente comercializar el parque habitacional existente mediante “macrosubastas” de viviendas. De manera simultánea, el INFONAVIT desde 2011 está tratando de impulsar la pertenencia local con proyectos como “Mis vecinos y mi comunidad”, en donde se nombra a un “Promotor Vecinal Certificado” que se encarga de generar las condiciones para la participación activa de la comunidad. Por su parte, el FOVISSSTE promueve actualmente un Proyecto de Conservación de Plusvalías, en donde junto con el pago del crédito se incluye una cuota de mantenimiento de las áreas comunes y la gestión de los servicios. Nuevamente se presenta una transferencia de costos ya sea al gobierno local o al residente, sin apelar en ningún momento a la

responsabilidad histórica de las compañías desarrolladoras que en cambio, siguen operando normalmente.

Desde 2006 la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) realiza una *Encuesta de Satisfacción Residencial* para conocer la percepción de bienestar entre los habitantes de los conjuntos habitacionales en el país. Mediante la construcción de un índice de satisfacción encontramos que para 2013 los habitantes de dichos desarrollos los encontraban poco satisfactorios (ISR 6 de un máximo ISR 10) AUTOR CONFUSO y con tendencia a la baja, lo cual refleja la percepción de un deterioro del entorno progresivo y de cómo la calidad espacial es fundamental para el bienestar de los habitantes.

Otro de los sistemas de medición, que entre otras cosas ha sido siempre sugerido por el BM, es el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) que tiene por objeto integrar, generar y difundir la información sustantiva para poder operar la política nacional de vivienda, así como fortalecer la articulación del mercado inmobiliario en el país. De manera concurrente, el Observatorio Mundial de Vivienda (*Global Housing Watch*, auspiciado por el FMI) concentra la información de los precios de la vivienda en los distintos países del orbe con el fin de ofrecer una panorámica global, hacer análisis longitudinales y estudios comparativos entre las naciones. Es a partir de sus indicadores que se desprende que los mercados habitacionales responden al comportamiento económico-social y de infraestructura de cada país, de modo que el sector vivienda constituye un importante factor de crecimiento económico, y también como factor de riesgo en el caso de crisis económicas mayores.

5. Conclusiones: La contención del deterioro urbano

Quizá sean estas estrategias de remediación: parques públicos, banquetas, juegos infantiles, las que precisamente deban incluirse en las hojas de requerimientos y especificaciones, y que deberían cumplir las corporaciones en principio como condición para la autorización de los desarrollos. La ciudad compacta, “en donde se puede aspirar a una mejor calidad de vida sin importar el nivel socioeconómico”, no sucede de manera espontánea. Es más bien por medio de negociaciones continuas con los grupos de poder que se construye una ciudad justa y equitativa, pasando finalmente del discurso a la acción.

De acuerdo con la SHF (2014:36), de cada tres viviendas donde se financió su adquisición sólo una es ocupada. Esta afirmación es altamente preocupante, toda vez, que la intención original de los créditos hipotecarios para vivienda de interés social estarían dirigidos ya no a mitigar el déficit de vivienda existente, sino a las segundas residencias, a las casas de fin de semana, o bien a las inversiones de capital para un sector de la población que ya tiene resuelto el tema de la vivienda. La corrupción y la falta de visión del territorio permitió la construcción de desarrollos habitacionales sin servicios básicos e infraestructura, y que ahora están pasando la factura a las administraciones actuales. Estos desarrollos se están convirtiendo en un problema territorial mayor, toda vez que éstos no se concentran solamente en las periferias, sino que existe un alto porcentaje en las zonas centrales de la ciudad, cuestionando así la racionalidad recurrente acerca de la lejanía de las fuentes de trabajo, o los déficits en servicios o transporte. Otras explicaciones concurrentes giran en torno a la desaceleración de la economía, la migración internacional e interna, la violencia, e incluso las políticas de financiamiento del INFONAVIT. No obstante, resulta paradigmático que precisamente los países que se caracterizaron por seguir al pie de la letra los lineamientos del BM y del FMI, como México, en el momento de una de las crisis recurrentes culpen a las políticas a las que fueron condicionados los préstamos en primera instancia. La crisis del modelo de vivienda en México es más evidente a pesar de los giros anunciados por la administración de Enrique Peña Nieto, existen cuestiones de fondo que van más allá de salvar el mercado inmobiliario mediante estrategias de rescate y diversificación: ¿Cómo asegurar la oferta de vivienda céntrica bien equipada y con buenos servicios para la población que difícilmente pudo acceder a la vivienda periférica, y que se encuentra actualmente en proceso de desmantelamiento?; y en otro contexto, ¿cómo evitar la creación de burbujas inmobiliarias a través de la *securitización* de hipotecas, cuando éstas se han convertido en el instrumento por excelencia para la promoción de la vivienda de interés social?

Siguiendo la lógica subyacente al modelo económico vigente, las grandes desarrolladoras –ahora casi en quiebra- lograron convertirse en referentes latinoamericanos al estructurar un sistema de producción masiva de vivienda que incluía sofisticados sistemas de construcción, promoción y financiamiento, pero que además se benefició de una normatividad que no los obligaba a proveer servicios, infraestructuras y equipamientos de calidad. El modelo de ciudad compacta propuesto apunta hacia un mercado inmobiliario

de nivel medio alto, en particular por el costo del suelo central, factor que el mercado inmobiliario no resolverá sin los subsidios necesarios para asegurar su acceso a los sectores que sufren el rezago habitacional, y que están por debajo de los cinco salarios mínimos mensuales. En resumen, los lineamientos propuestos por el INFONAVIT para evitar los procesos de generación de vivienda deshabitada o abandonada se fundamentan en consideraciones no sustantivas de la problemática: mejorar la información disponible al acreditado; diversificar las opciones habitacionales; mejorar los criterios de diseño de los desarrolladores, o asegurar el mantenimiento de los conjuntos habitacionales (PNV 2013-2018). En este punto es notable la desvinculación con instrumentos de planeación vinculantes y no sólo nominales que puedan establecer normativas, condicionen y, en su caso, establezcan las sanciones correspondientes a las desarrolladoras. Tampoco se mencionan medidas dirigidas a regular la participación de dichas empresas en el mundo bursátil, así como los términos en que se podrían *securitizar* las hipotecas, sin que se transfieran los riesgos a los trabajadores que contrataron los créditos.

Ante la problemática derivada de territorios disparejos, desconectados y degradados, las instancias vinculadas a la producción de vivienda (CONADEVI, SHF, INFONAVIT, entre otras) sugieren medidas contradictorias, ya que por una parte proponen reactivar el mercado inmobiliario, mientras que por la otra sugieren “reducir la especulación y la subutilización de la propiedad” (SHF/CIDOC, 2014). Así mientras que los desarrolladores abogan por que el Estado adquiera y acondicione reservas territoriales para los desarrollos, mejore los servicios y equipamientos urbanos, la plusvalía generada por la acción pública, se la apropiada directamente las desarrolladoras, cuando en realidad debería recuperarse dicho aumento de valor mediante mecanismos e instrumentos que ya están siendo utilizados en otras partes en América Latina (Smolka y Mullahy, 2011).

Es sintomático también que por un lado, se apele a revisar las políticas públicas vigentes, cuando en realidad buena parte de estos desarrollos se han construido al margen de la normatividad urbana, e incluso desestimando las provisiones establecidas en los planos y programas de desarrollo urbano. Por otra parte, se recurre a las “buenas prácticas” como modelos de referencia que, aun cuando muchas veces se tratan de proyectos piloto o acciones puntuales, se utilizan como estrategias de intervención urbana, aunque no resuelvan las causas o dinámicas que generan las problemáticas en primera instancia, convirtiéndose así en una esperanza endeble para los habitantes.

Nos encontramos entonces con un necesario regreso a la ciudad planificada; es decir, que resurge la necesidad de establecer lineamientos consensados con la población acerca del tipo de ciudad a la que se aspira. Es fundamental que los instrumentos de planeación se vuelvan vinculantes mediante su publicación en los órganos de difusión oficial (gacetas, diarios oficiales, entre otros), convertidos en leyes y con sus respectivos reglamentos, obligatorios entonces para las instancias ejecutoras de gobierno.

Si la administración actual de Enrique Peña Nieto pretende implementar “una política de suelo que estimule la construcción de reservas territoriales, reduzca la especulación y permita la consolidación de la ciudad” (SHF/CIDOC, 2014), entonces serán necesarios instrumentos normativos efectivos. La recuperación de las viviendas abandonadas solo tiene sentido si va acompañada de un marco jurídico efectivo, así como de la regeneración del tejido urbano y social, funciones sustantivas que el Estado tendría que asegurar.

Bibliografía

- BBVA (2013). Análisis Económico. *Situación Inmobiliaria México*, Enero 2013, 2-6. [Recuperado el 21 de enero de 2004 de la base de datos Info Trac].
- Chomsky, Noam (1997). “Chomsky takes on the World. Noam Chomsky interviewed by Michael Shank. *Foreign Policy in Focus* (May 16).
- Connolly, Priscilla. (s/a). El Financiamiento de la Vivienda en México. Recuperado el 2 de julio de 2014, <http://infontavit.janium.net/janium/UAM/Documentos/19752.pdf>
- Coulomb, R. (1998). Alternativas en el campo de la vivienda para los sectores de bajos ingresos urbanos en México. Balance y perspectivas. En Herrasti y Villavicencio (Coords.), *La política habitacional en México y América Latina*, (pp.280-299). México: UAM Azcapotzalco.
- Dol, Kees y Marietta Haffner (2010). *Housing Statistics in the European Union*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Guillermo Boils (2002). “El Banco Mundial y la política de vivienda en México”, en *Notas para entender el Mercado Inmobiliario*. Madrid: Instituto Juan de Herrera.
- Illich, Ivan (2008). *Obras reunidas II* (Vol. 2). México: Fondo de Cultura Económica.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2012). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
- Jha, Abhas, K. (2007). "La vivienda en América Latina", En Breve, No.101 (Enero), <http://www.worldbank.org/Lac>. [accesado Mayo 17, 2015].
- Kunz Bolaños, I. (2010). Política de suelo urbano en la Zona Metropolitana de Querétaro. Una interpretación neo-institucionalista. En Alfonso Iracheta y Enrique Soto (comp.), Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano: Una mirada a la política habitacional en México. (pp.151-172). México: El Colegio Mexiquense.
- Monkkonen, Paavo (2012). "La segregación residencial en el México urbano: niveles y patrones", *Eure* vol 38 (114), Mayo, pp. 125-146.
- Ortiz Flores, Enrique. (2013). Comisión Ejecutiva del Consejo Nacional de Vivienda: Propuesta de agenda sobre producción social de vivienda. México. Recuperado el 2 de julio de 2014, www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1749.
- Presidencia de la República. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Poder Ejecutivo Federal.
- Presidencia de la República. (2014). Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. México: Poder Ejecutivo Federal.
- Presidencia de la República. (2014). Segundo informe de gobierno 2013-2014. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Puebla, C. (2002). Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México. México: Editorial El Colegio de México.
- SHF/CIDOC (2014). *Estado Actual de la Vivienda en México 2014*. México: SHF/ Fundación CIDOC.
- Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (2010). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán. (2001). Los procesos de descentralización de la vivienda, Trabajo presentado a la Semana de la vivienda. Universidad y Vivienda: El papel de las universidades en la producción de la vivienda social, realizada en la ciudad de México del 2 al 6 de julio de 2001.