

# Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate

## Massive housing production in Mexico City: debating two policies

Catherine Paquette Vassalli\*  
Mabel Yescas Sánchez\*\*

**Fecha de recepción:** enero de 2009

**Fecha de aprobación y versión final:** abril de 2009

### Resumen

Desde el año 2000, dos políticas públicas han contribuido a generar importantes cambios urbanos en la zona metropolitana de Ciudad de México: la política federal de financiamiento de vivienda de interés social nueva terminada, que dio lugar a la producción de grandes fraccionamientos habitacionales ubicados en las periferias, y la política local de redensificación del área central de la metrópoli implementada por el gobierno del Distrito Federal, que ocasionó la construcción de una gran cantidad de edificios habitacionales. Aunque no parezca, estas dos respuestas institucionales tienen muchos puntos en común, siendo el más relevante el hecho de apostar por una producción masiva de vivienda por parte de desarrolladores privados para resolver la problemática habitacional y urbana. El análisis conjunto de estas dos políticas, en particular de sus impactos en términos urbanos, ambientales y sociales, así como de sus limitaciones en cuanto al logro de sus objetivos, nos lleva a cuestionar la pertinencia de este tipo de acción pública, incluso más allá del caso de Ciudad de México. También nos invita a formular interrogaciones de fondo acerca del papel que juegan, y que deberían jugar hoy en día, las autoridades y el sector inmobiliario en el desarrollo urbano.

**Palabras clave:** política habitacional, vivienda social, política de vivienda en el centro, sector inmobiliario, política de redensificación, Ciudad de México.

### Abstract

From this decade on, two policies have generated important urban changes in Mexico City's metropolitan area: a federal policy that finances new social housing, which involved the construction of large and fragmented settlements located on the peripheries, and a policy implemented by the Government of the Federal District that sought the re-densification of the metropolitan central area and generated the construction of numerous residential buildings. Although it may not seem apparent, these two institutional answers to housing and urban problems have many elements in common, the main one being that they rely upon massive privately-led housing developments. The analysis of these two policies, particularly in terms of their urban, environmental and social impacts and the limitations they faced in accomplishing their objectives, leads us to question the relevance of this type of public actions, even beyond the case of Mexico City. It also formulates basic interrogations regarding the roles that public authorities and the real estate sector play, and should play, in the urban development field.

**Keywords:** housing policy, social housing, downtown housing policy, real estate sector, re-densification policy, Mexico City.

\* Doctora en Urbanismo y Ordenamiento de Territorio. Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRD). Correo electrónico: Catherine.paquette@ird.fr

\*\* Maestra en Estudios Urbanos. Colegio de México.

Desde del año 2000, dos políticas públicas han contribuido a modificar substancialmente la dinámica del poblamiento, el esquema de centralidad y el paisaje urbano de Ciudad de México:<sup>1</sup> se trata, por una parte, de la principal vertiente de la política habitacional federal, basada en el financiamiento de vivienda de interés social nueva terminada, accesible a través de créditos otorgados por los organismos de vivienda; y por otra parte, de la política de redensificación del área central del Distrito Federal (D. F.), conocida como el Bando 2. A primera vista, estas dos líneas de acción son radicalmente opuestas: la primera es una respuesta institucional frente a las enormes necesidades en materia de vivienda, impulsada a escala federal en todo el país y tiene como escenario, ante todo, las periferias de las ciudades; la segunda, en cambio, ha sido impulsada a escala local por el gobierno del D. F., no es directamente habitacional sino más bien urbana y su perímetro de actuación es el corazón de la ciudad. Ambas tienen, sin embargo, muchos puntos en común, siendo el más significativo el hecho de apostar por una producción masiva de vivienda nueva por parte del sector privado, para resolver problemáticas habitacionales y urbanas.

La política habitacional impulsada por el gobierno mexicano a la cual nos referimos tiene sus orígenes en la reforma del sector vivienda que se implementó en México a inicios de la década de los años noventa bajo el impulso del Banco Mundial (Boils, 2004). Esta reforma consistió en limitar el papel del gobierno federal y de los organismos de vivienda —que antes habían actuado como constructores y luego como promotores para la construcción de viviendas de interés social— a la función de facilitadores mediante el otorgamiento de créditos para permitir su acceso. Al mismo tiempo, el sector privado, considerado como más eficiente para afrontar el desafío habitacional, se convertía en el actor principal de la producción de vivienda social (Puebla, 2002). Se

pretendía así sentar las bases de una producción habitacional masiva bajo el principio de que cada hogar pudiera tener la posibilidad de contar con su vivienda propia e independiente. Si bien existen otras líneas de acción implementadas por el gobierno federal, como pie de casas, apoyos para el mejoramiento o la compra de vivienda usada; en la práctica, la principal respuesta institucional que se ha dado hasta ahora al problema de la demanda habitacional reside ante todo en el otorgamiento de financiamientos masivos para la adquisición de vivienda de interés social nueva terminada: durante el período 2001-2006, estos créditos representaron el 55% del total de los financiamientos para la vivienda otorgados por el sector público.<sup>2</sup> De hecho, esta política ha sido, desde 2000, una de las acciones más prioritarias y visibles del gobierno federal, con el financiamiento de más de 3 millones de unidades nuevas entre 2000 y 2006 (de un total de 4,5 millones de créditos); prioridad reafirmada incluso con mayor fuerza a partir de 2006 por el nuevo Presidente de México, que ha planteado la meta de 6 millones de viviendas hasta terminar su sexenio.<sup>3</sup>

La segunda política abordada en este artículo, como ya se mencionó, es de índole urbano, aunque se haya traducido también por una producción masiva de vivienda nueva. Fue implementada por el gobierno del D. F. entre inicios de 2001 y 2007 para contrarrestar una doble tendencia preocupante del desarrollo urbano en el D. F.: el despoblamiento importante de las áreas centrales, que venía dándose desde varias décadas y, al mismo tiempo, la urbanización rápida de las periferias del sur y suroeste, zonas importantes de preservar en particular para la recarga de los acuíferos.

Con el objetivo de detener y hasta de invertir esta dinámica de poblamiento centrífuga muy problemática para el D. F., se optó por redirigir la producción habitacional hacia el centro de la ciudad, actuando sobre las autorizaciones de construcción, instaurando un casi congelamiento de las nuevas urbanizaciones en varias delegaciones político-administrativas del D. F., e introduciendo facilidades para la construcción

1 Por Ciudad de México nos referimos al territorio del D. F. y a su zona metropolitana constituida por los municipios conurbados que pertenecen al Estado de México y al Estado de Hidalgo.

2 Según datos de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

3 CONAVI, Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable.

de conjuntos habitacionales en las cuatro delegaciones centrales (Itzel, 2005). Esta estrategia de desarrollo urbano, al igual que la política habitacional federal antes mencionada, constituyó un gran éxito en términos cuantitativos: se dio un verdadero *boom* inmobiliario en las áreas centrales del D. F.

Dado el enorme alcance de estas dos políticas en términos del número de viviendas producidas, y considerando que tanto la producción masiva de vivienda social como la redensificación de las áreas centrales constituyen respuestas institucionales que despiertan mucho interés en América Latina, es relevante examinar en detalle cuáles fueron sus logros reales en Ciudad de México, más allá de lo cuantitativo, y subrayar sus impactos, limitaciones y contradicciones. El análisis que proponemos a partir de Ciudad de México permite cuestionar la oportunidad de fomentar la producción habitacional masiva como respuesta al problema habitacional y urbano, y evidencia la necesidad de revisar a profundidad el modelo de actuación propuesto en la materia.

### **Producción masiva de vivienda de interés social: un modelo a reconsiderar**

Considerada como un gran éxito por parte del gobierno federal, lo cual motiva su desarrollo, la política para la vivienda de interés social implementada en México no está, sin embargo, exenta de críticas. Se ha mencionado, en particular, su responsabilidad importante en materia de crecimiento urbano extensivo así como sus limitaciones en cuanto a quiénes pueden ser sus beneficiarios. Existen, además, otros problemas a destacar, algunos de los cuales se relacionan con los fundamentos que legitiman ese dispositivo masivo de ayuda para el acceso a la vivienda.

#### *Los impactos urbanos y sociales: el problema más visible*

El impacto más tangible de la política habitacional mexicana en materia de vivienda social terminada es el crecimiento poblacional y espacial importante que se puede observar en las periferias de las ciudades mexicanas, en particular en Ciudad de México, fomentando y acelerando

un proceso de urbanización extensiva presente desde hace mucho tiempo. Dado el esquema general mencionado, basado en una producción masiva a cargo de los desarrolladores privados y con los objetivos de rentabilidad que esto conlleva, no extraña que las viviendas de interés social se ubiquen principalmente en conjuntos habitacionales de gran tamaño, localizados en la periferia de la ciudad: es aquí donde existe el suelo más barato, donde se encuentran grandes superficies disponibles que permiten realizar importantes economías de escala (generalmente, antiguos ranchos o haciendas), y son, además, espacios rurales donde la definición de normas, en materia de construcción, es poco clara y exigente. Si en Chile –país en el cual se implementa una política habitacional muy similar desde hace tiempo– los conjuntos pudieron llegar a tener, en algunos casos, hasta más de 2 mil viviendas (Rodríguez, 2004), en México hablamos de otra escala, como lo demuestran, por ejemplo, los casos de Santa Bárbara (13 mil viviendas), Los Héroes (19 mil) o San Buenaventura (26 mil), que se ubican en la periferia oriente de la ciudad de México, en el Estado de México (Vega, 2003). Mencionar el tamaño de estos fraccionamientos es suficiente para explicar el impacto urbano que pueden tener estas verdaderas nuevas ciudades construidas en los márgenes de la metrópoli; ciudades que, en realidad, no lo son pues no cuentan con suficiente equipamiento, infraestructura y servicios para atender a los nuevos pobladores (Maya, 2005; Schteingart, 2006). A pesar de que existe una normatividad para la construcción de viviendas de interés social, gran parte de los desarrolladores cumple con las especificaciones de manera parcial.

Residir en estos conjuntos habitacionales conlleva importantes consecuencias para los habitantes en la medida en que se encuentran verdaderamente relegados en periferias lejanas, con dificultades mayores para acceder a los recursos urbanos, en particular las zonas de empleo. Por lo tanto, si acceder a una vivienda representa un importante beneficio para estos hogares, las dificultades que deben afrontar en cuanto a insuficiencia de equipamientos y servicios, así como de movilidad (tiempos y costos de desplazamiento) reducen mucho la ganancia.

Se fomenta así una dinámica de exclusión socio-espacial (reforzando un patrón de desarrollo urbano ya muy marcado en la ciudad), con todas las consecuencias que esto posiblemente traerá en el futuro. En México, dado el carácter bastante reciente de estos conjuntos habitacionales, aún no se han presentado problemas sociales en estas nuevas zonas. Existe, no obstante, un riesgo importante de que las viviendas se transformen, con el paso del tiempo, en guetos urbanos en donde, como ocurre en Chile (y ocurrió en Europa en los grandes conjuntos habitacionales construidos en la década de los años sesenta), se presentan problemas de deterioro material y social, seguridad, violencia y drogadicción. En Chile, esto motivó que investigadores y especialistas en vivienda hablaran del “problema de vivienda de los con techo”, parafraseando la expresión consagrada de los “sin techo”. Según una encuesta realizada por ellos, el 64,5% de los habitantes de los conjuntos de vivienda social en Santiago de Chile quería cambiarse a otro lugar (Rodríguez y Sugranyes, 2004). Sin embargo, tanto en Chile como en México no es fácil vender estas viviendas debido a su ubicación y, sobre todo, por la existencia de una oferta equivalente muy importante y con el beneficio de créditos.

Para terminar con los impactos urbano-ambientales que conlleva la política habitacional mexicana, es importante señalar su alcance limitado en cumplir con uno de sus importantes objetivos: contrarrestar, a través de la construcción masiva de conjuntos habitacionales formales, el proceso de producción de vivienda con base en la urbanización irregular, considerado por las autoridades como generador de un hábitat de mala calidad y de un crecimiento urbano expansivo y anárquico.<sup>4</sup> Por una parte, nuevas urbanizaciones irregulares “se cuelgan” en el entorno inmediato de los conjuntos de vivienda de interés social, además de vastas zonas de equipamiento comercial que están surgiendo, a modo de nuevas centralidades, para atender a la población, y que suelen estar construidas por los propios promotores que edificaron las viviendas (Duhau y Jacquin, 2008; Paquette,

2007). Por otra parte, como lo veremos a continuación, debido al carácter restringido de la política de vivienda de interés social en cuanto a quienes pueden ser los beneficiarios de los créditos, no se ofrece realmente una alternativa a la urbanización irregular.

### *Una política habitacional limitada para sus beneficiarios*

De carácter masivo, con impactos urbano-ambientales y sociales elevados, la política mexicana para la vivienda de interés social terminada es limitada cuando se examinan sus alcances con respecto a quién va dirigida. A diferencia de lo que ocurre en Chile, donde el beneficio de las viviendas sociales llega a los hogares modestos, en México, la política de vivienda de interés social deja fuera a los estratos más bajos de estos prototipos de vivienda, siendo estos los sectores que más requieren de un apoyo para hacerse de una vivienda independiente. Ello se debe, por una parte, a que los créditos otorgados a través de los organismos de vivienda están dirigidos a individuos formalmente asalariados, es decir que los empleados cotizan a estos mismos organismos a través de la empresa que los contrata. En un país en el cual la informalidad laboral no deja de crecer (en todas las ramas de actividad), esto representa un porcentaje cada vez más reducido de los trabajadores. Por otra parte, el principio de la política habitacional es que los organismos de vivienda se limitan ahora a actuar como meras instituciones de crédito (Puebla, 2002). En este contexto, la solvencia de los beneficiarios se convierte en su barrera. Se considera que las viviendas de interés social difícilmente son accesibles a hogares que cuentan con menos de cinco salarios mínimos, lo que deja fuera a más del 75% de las familias del país (Boils, 2004). Existe, por lo tanto, una contradicción patente entre el universo reducido de los beneficiarios y el fundamento de la política habitacional, que es construir millones de casas nuevas para permitir que cada familia cuente con una vivienda independiente (y en particular los de menores economías, tal como lo afirma el nuevo Programa Nacional de Vivienda). Algo que, sin lugar a dudas, conduce a preguntarnos: ¿por qué tantas viviendas financiadas y construidas, y por qué tantos impactos urbanos (y posiblemente

4 CONAFOVI. *Programa sectorial de vivienda 2001-2006*.

sociales, a futuro) si, al final, esto beneficia solo a una parte de la población? Se trata de un problema que el gobierno actual pretende resolver a través de la implementación de programas de subsidios para las familias más pobres y del otorgamiento de recursos como complemento a los financiamientos que se reciban de alguna institución de vivienda.

### *La vivienda nueva terminada: una respuesta institucional insuficiente*

Para completar esta reflexión acerca de la política habitacional en México, falta abordar un último punto pocas veces subrayado a pesar de su relevancia. Esta política parte de dos postulados clave: por una parte, el concepto de *hogar nuclear* como modelo universal, a partir del cual se determinan, tanto el volumen del déficit de vivienda y las metas cuantitativas que alcanzar, como el tipo de solución habitacional que promueve el gobierno federal; por otra parte, la vivienda nueva terminada como solución casi única a la demanda habitacional. Ambos postulados son altamente cuestionables.

En cuanto al primero, basta con haber visitado brevemente la realidad de los sectores populares para saber que los arreglos residenciales que se observan con mucha frecuencia (cohabitación de varios hogares o núcleos familiares en una misma vivienda), y que involucran, en su mayoría, a los padres y a sus hijos adultos, no traducen únicamente la falta de alternativas para que las nuevas generaciones accedan a una vivienda. Es cierto que el modelo de la familia nuclear tiende a generalizarse en América Latina, en particular en el contexto urbano, y que la casa independiente representa una aspiración indudable (Echarri, 2000). Sin embargo, en la práctica, compartir la vivienda es también el reflejo de respuestas y estrategias desarrolladas por los grupos familiares para: a) afrontar mejor las situaciones de precariedad o vulnerabilidad económica, optimizando la economía familiar; b) tener la posibilidad de trabajar más lejos para ganar mejores sueldos, en el caso de las mujeres, contando con alguien que pueda cuidar a sus hijos (Salazar, 1999); c) apoyarse entre las distintas generaciones no solo desde el punto de vista material y financiero sino también social

-algo muy importante en la sociedad mexicana- (Pérez, 2006); y d) prepararse mejor, en el caso los jóvenes, para la independencia residencial futura, evitando pagar una renta y aprovechando para ahorrar (Paquette, 2003).

Reconocer esta realidad no significa minimizar ni negar la gravedad de las situaciones de cohabitación y de sus consecuencias en la vida cotidiana, sino hacer un esfuerzo para acercarse a la problemática de la vivienda en toda su complejidad, algo indispensable para tratar de resolverla.

Considerar que a cada hogar nuclear le tiene que corresponder una vivienda nueva independiente es un razonamiento parcialmente equivocado porque niega la importancia de estas estrategias familiares y, finalmente, la existencia de una realidad social ineludible en México (como en otros países emergentes o en desarrollo): existe todavía una proporción muy elevada de la población en situación de pobreza o de importante vulnerabilidad económica, y para la cual los arreglos residenciales tienen que ver también con mecanismos de adaptación eficientes.

Esto cuestiona el segundo postulado de la política habitacional de interés social: el tipo de producto que se ofrece para pretender resolver masivamente el problema de la vivienda. Dada la necesidad de producir enormes cantidades de viviendas, sus estándares de calidad han bajado mucho. Los grandes conjuntos habitacionales están formados por miles de viviendas individuales concebidas para hogares nucleares, con superficies habitables inferiores a los 50 m<sup>2</sup> y terrenos muy pequeños,<sup>5</sup> lo cual limita mucho las posibilidades de ampliación para responder a las evoluciones futuras de las familias y, en particular, a las necesidades de darles alojamiento a los hijos. Para muchos hogares, este tipo de opción obviamente no constituye una respuesta satisfactoria dado que, al problema del tamaño de las casas y de los predios, se suma la localización geográfica en las periferias. El hecho de residir cerca de sus familiares es un recurso importante para la población vulnerable y constituye otra vertiente de las estrategias de apoyo intergeneracional que existen en las grandes metrópolis de América Latina (Delaunay y Dureau, 2003). Se trata de

5 Mientras que en 1976, cuando se institucionalizó la política de asentamientos humanos, la vivienda mínima se determinó en 90 m<sup>2</sup> (INFONAVIT).

una realidad negada por la política habitacional que fomenta, por el esquema adoptado, la construcción de viviendas que se ubican cada vez más en los márgenes de la ciudad, con todo lo que esto implica en ciudades tan extendidas como Ciudad de México.

Generar y financiar modelos alternativos, reequilibrando así la política habitacional, constituye el desafío y el enfoque deseable y necesario de adoptar. Para esto, es indispensable trabajar sobre el déficit habitacional no solamente bajo un enfoque cuantitativo sino, sobre todo, en su dimensión cualitativa, tratando de identificar bien cuáles son las demandas y las necesidades de los hogares.<sup>6</sup> Al profundizar el conocimiento de las situaciones de cohabitación, se podrían diseñar soluciones más adecuadas a las estrategias que desarrollan los hogares, como el desdoblamiento de predios en asentamientos populares, las ayudas a la ampliación de las viviendas, entre otras. Este tipo de mecanismos, además de estar más en adecuación con las necesidades de muchas familias (acceder a una vivienda independiente, pero conservando ciertos beneficios que brindan las estrategias familiares de apoyo), podría ser una herramienta para detener la progresión de la urbanización irregular, al mismo tiempo de permitir la densificación de la ciudad.

*La vivienda como motor de la economía:  
el verdadero logro de esta política  
habitacional masiva*

Finalmente, lo que permite entender la razón de ser de la política habitacional mexicana, a pesar de las contradicciones que conlleva y de los numerosos cuestionamientos que se le pueden formular, es el papel que juega como motor para la economía nacional. Por ser una importante fuente generadora de empleo y por ejercer un

<sup>6</sup> Lamentablemente, la tendencia actual es inversa: si bien es cierto que se escuchan críticas acerca del cálculo del déficit, el enfoque sigue siendo exclusivamente cuantitativo y estas se hacen en el sentido de que las necesidades de vivienda están subestimadas por el gobierno y que, en realidad, son mucho más numerosos los hogares demandantes (Hunz y Romero, 2008), algo que, desafortunadamente, contribuye a legitimar aún más el esquema actual de producción masiva de vivienda nueva y a darle más argumentos a la autoridad para superar las metas.

efecto multiplicador en numerosas ramas de actividad, la vivienda es “un factor de desarrollo social que tiene un impacto directo e inmediato en el crecimiento económico”: es algo que el propio gobierno afirma con fuerza y que incluso aparece explícitamente en primer lugar como fundamento de la política habitacional en el Programa Nacional de Vivienda.

Sin duda en México se ha cumplido con todas estas expectativas. Tal como lo subraya un informe reciente, el sector de la vivienda creció por encima del resto de otros sectores de la economía: por ejemplo, en 2004 su crecimiento fue del 12%, es decir, cuatro veces mayor que la dinámica de la economía del país en general, y durante el período 2002-2007 aportó el 5,2% al crecimiento acumulado del PIB (BBVA Bancomer, 2008). En 2005, que fue cuando se alcanzó la cifra más alta en cantidad de ventas de viviendas nuevas, el segmento de interés social representó más del 80% (Werner, 2008).

Lo que está detrás de esta política habitacional masiva es meramente una lógica económica basada en el factor cuantitativo: producir muchas casas, cada vez más, con base en las necesidades existentes (estimadas de manera muy global) para generar empleo y dinamismo económico, sacrificando la dimensión cualitativa. Tal como se ha señalado, los principales ganadores no han sido los hogares ni mucho menos la ciudad, sino los desarrolladores. En México, el mercado de la vivienda está dominado por unas veinte firmas que construyen vivienda a gran escala, dentro de las cuales destacan cinco empresas que se han convertido en verdaderos “titanes de la vivienda”, como lo demuestran sus niveles de construcción, ventas, utilidades netas y su exitoso desempeño en la bolsa de valores (Ejecutivos de Finanzas, 2006). Para ellas, al igual que en Chile, no existen riesgos sino puras ganancias. Disponen, con los enormes volúmenes de créditos otorgados para el acceso a la propiedad, de una cartera de clientes ya constituida, generada por una política habitacional que crea “un mercado cautivo con protagonistas plenamente satisfechos” (Rodríguez y Sugranyes, 2004). El otro ganador es, por cierto, el gobierno: la vivienda es y será en México “un sector de alta rentabilidad política” (Ejecutivos de Finanzas, 2006).

## Producción masiva de vivienda nueva para las áreas centrales: la política de redensificación del centro del D. F. a debate

En muchos aspectos, la segunda política pública abordada en este artículo es totalmente diferente a la política habitacional para la vivienda de interés social que acabamos de examinar: se trató, con la estrategia de redensificación llevada a cabo en el D. F., de dar una respuesta al problema del despoblamiento persistente de la zona central al mismo tiempo de limitar el crecimiento urbano extensivo en la periferia. Sin embargo, como se señaló en la introducción, existen puntos en común entre estas dos líneas de acción pública, en particular, el hecho de dar pie a una producción masiva de vivienda nueva en la ciudad.

A pesar de que la política de redensificación del área central haya sido oficialmente abandonada por la nueva administración (2006-2012), es de relevancia llevar a cabo una revisión de sus impactos y de sus fundamentos, dado que, al igual que la política de vivienda social, este tipo de enfoque también despierta un interés creciente en América Latina. La preocupación por revitalizar y fortalecer la centralidad tradicional de la ciudad se ha vuelto cada vez más presente; en este marco y el de las políticas de regeneración urbana que se implementan, la recuperación de la función residencial –que implica generalmente la producción de vivienda nueva (considerada menos costosa y menos problemática que la rehabilitación de edificios antiguos)– constituye hoy en día, bajo el lema de la redensificación, una de las grandes prioridades.

Santiago de Chile fue una ciudad pionera en la materia, con un programa ambicioso de repoblamiento iniciado desde 1992 (Rodríguez Vignoli, 2006; Paquette, 2005). Por su parte, Bogotá recién planteó una estrategia y un plan de acción con el objetivo de duplicar, en veinte años, el número de residentes en su centro (Borrero, 2005). Otras ciudades han empezado a reflexionar sobre este tema y la multiplicación de los seminarios dedicados en América Latina al tema del repoblamiento de áreas centrales evidencia la importancia que ha cobrado esta preocupación.

## *Una política urbana que se tradujo en producción habitacional masiva*

Del mismo modo que la política de vivienda de interés social, hablando estrictamente en términos de alcances cuantitativos en materia de producción habitacional nueva, la redensificación de la parte central del D. F. a través del Bando 2 no puede ser considerada sino como un éxito. Se ha generado en este sector de la ciudad un verdadero *boom* inmobiliario al cual pocos hubieran apostado hace todavía algunos años, el cual sigue siendo muy difícil de cuantificar con precisión: las cifras oficiales, que no están exentas de problemas y que se pueden considerar sobreestimadas (Salazar y Paquette, 2008), muestran un balance de 110 mil viviendas autorizadas para el período 2001-2005 (Itzel, 2005); en cambio, datos provenientes de promotores inmobiliarios reportan tan solo 40 mil viviendas vendidas (Benliure, 2005), las mismas que no incluyen la acción habitacional del Instituto de la Vivienda del D. F. (INVI), sobre la cual volveremos más adelante. Ante esta diferencia, se podría estimar que son por lo menos unas 50 mil viviendas nuevas las que se han construido: un volumen importante considerando que la misma ciudad central contaba en 2000 con 480 mil viviendas habitadas. A la escala de colonias (división administrativa más pequeña en el D. F., que corresponde a grandes barrios), estudios han mostrado la amplitud de esta ola de construcciones nuevas que llegó a representar, en volumen, el equivalente a casi el 50% del parque habitacional existente al inicio de la política del Bando 2 (Yescas, 2005).

De hecho, es indudable que el paisaje urbano de esta parte de la ciudad ha conocido una transformación muy notable: está ahora marcado por la presencia de numerosos nuevos conjuntos habitacionales, algunos de ellos todavía en obra. Debido a su construcción, en su mayoría pequeños edificios de hasta seis pisos, la ciudad central, antes caracterizada por un tejido urbano compacto pero con una altura promedio baja, presenta hoy, en muchos de sus barrios, una apariencia mucho más densa.

### *Los impactos urbano-ambientales: crítica visible a esta política*

Lo que llevó a que esta política sea rápidamente cuestionada y finalmente abandonada fueron, en gran medida, los importantes impactos urbano-ambientales del *boom* inmobiliario. Las nuevas construcciones fueron el objeto de innumerables denuncias por parte de los habitantes ante las autoridades, en los medios o en la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del D. F. (PAOT). Se plantearon múltiples motivos (violación a la ley, falta de estacionamientos, insuficiencia en el suministro de agua, poda de árboles, entre otros) pero expresaron, finalmente, un mismo sentimiento de pérdida de calidad de vida provocada por las transformaciones urbanas ocurridas. Por cierto, este movimiento “ciudadano” muy mediatizado provino ante todo de las clases medias y medias altas, y parte de esa reacción fue una actitud de rechazo casi sistemático a los cambios urbanos en general, algo que, en otros contextos, se conceptualizó como el síndrome *Not in my back yard* (NIMBY) que tiende a generalizarse en todas las ciudades.

En todo caso, estas quejas expresaron una preocupación por el deterioro de las condiciones de vida que no se puede dejar de escuchar y que lleva a una reflexión interesante: es cierto que la ciudad densa es en sí un principio bueno y difícil de criticar, pero en la práctica, no basta con incrementar la cantidad de construcciones y de habitantes en un espacio para que estas ventajas teóricas se traduzcan en realidad concreta. Una redensificación exitosa no puede consistir solo en una producción masiva de viviendas. Por una parte, este proceso tiene que ser controlado, y por otra, se debe acompañar con medidas de revitalización más integrales que permitan mitigar ciertos impactos negativos (Paquette, 2008).

#### *Vivienda nueva, sí. ¿Pero para quién?*

Una porción nada despreciable de este nuevo *stock* de viviendas está constituida por edificios de departamentos que fueron edificados en barrios populares, en particular, en los alrededores del centro histórico (Paquette, 2006), y que fueron destinados a trabajadores asalariados modestos que pudieron acceder a ellos mediante créditos de

los organismos de vivienda. También se tiene que mencionar los numerosos conjuntos habitacionales realizados a través del Instituto de la Vivienda del Distrito Federal (INVI) que permitieron, a hogares de escasos recursos, integrantes de organizaciones sociales, acceder a la propiedad de un departamento y permanecer así en el centro de la ciudad (Tamayo, 2007). Los beneficiarios de estos programas de vivienda en conjunto del INVI tienen recursos muy bajos. Según datos del propio Instituto, para las viviendas construidas entre 2001 y 2003, el 64% tenían ingresos inferiores a tres salarios mínimos. Esta producción habitacional para estratos medios bajos en el corazón de la urbe, por cierto, era uno de los objetivos explícitos del Bando 2, que pretendía garantizar la posibilidad, para los “más humildes”, de vivir en la ciudad central. Hoy en día y a pesar de las críticas emitidas (en particular, el procedimiento clientelista en que se otorgan los apoyos del INVI a las organizaciones populares), esta experiencia constituye un logro muy relevante que no se debe menospreciar y del cual, de hecho, pocas metrópolis pueden enorgullecerse en este inicio de siglo.

No obstante, gran parte de las viviendas construidas en la ciudad central estuvo, desde el inicio, dirigida también a los estratos medios altos (Marcadet, 2007). Y la fuerte demanda de suelo que se manifestó debido a que el Bando 2 limitaba las posibilidades de construcción de nuevos conjuntos habitacionales a una porción restringida de la ciudad, rápidamente dio lugar a un importante incremento del costo del suelo: se habría producido, según ciertos expertos, el alza de un 150% en pesos constantes en un lapso de cuatro años y medio (Benliure, 2005). Esto provocó que la “ventana de oportunidad” que se había abierto para la vivienda social en el centro de la ciudad se cerrara al poco tiempo. Y al construir cada vez más viviendas para los estratos medios o medios altos, se aceleró en el centro del D. F. un proceso que ya existía anteriormente, aunque lento, de gentrificación (Delaunay y Paquette, 2006; Marcadet, 2007). Esto llevó a cuestionar los alcances del Bando 2 con respecto a su objetivo de favorecer la permanencia y la presencia de los “más humildes” en el centro de ciudad. El potencial urbano importante con el que contaba este espacio de la ciudad en materia de reciclaje (que constituía, de cierta forma, una reserva de suelo latente) se consumió casi totalmente y el área central, que se carac-

terizaba todavía por su heterogeneidad social, es hoy en día un espacio urbano más excluyente para los hogares modestos.

*¿Hacia una recuperación de la centralidad tradicional como espacio de residencia?*

Otro tema de preocupación con respecto a esta política de redensificación mediante una producción masiva y no controlada de viviendas, tiene que ver con los logros en materia de repoblamiento. Aunque no hay que perder de vista que los procesos de regeneración urbana, muy complejos, solo se pueden evaluar a mediano y largo plazo, resulta interesante ver lo que pasó en esta materia en el D. F. Antes de que salieran los resultados del conteo de población realizado en 2005, el gobierno del D. F. anunció, con base en el *boom* inmobiliario comprobado, que la política llevada a cabo había permitido un incremento importante de la población residente en la zona. Se hablaba, para el llamado proceso de “regreso a la ciudad central”, de ganancias de hasta 200 mil habitantes (Iztel, 2005). Esas estimaciones muy optimistas no tenían mucho fundamento dado que estaban sustentadas en ciertos errores como la omisión de que mientras se construían viviendas otras desaparecían; que los “nuevos” habitantes podían también provenir de la misma zona; que durante el proceso podía seguir la dinámica de salida de habitantes de la ciudad central hacia otras zonas de la ciudad, y que los edificios nuevos podían tener una tasa de ocupación baja (Paquette, 2008). De hecho, los resultados del conteo de 2005 mostraron una situación muy diferente a la que estaba prevista: no aumentó la población residente de la ciudad central, por el contrario, disminuyó en unos 15 mil habitantes. Se presentaron situaciones contrastadas dentro del espacio central. En la delegación Cuauhtémoc, que corresponde al hiper centro, se logró un incremento de 5 mil habitantes, pero Benito Juárez, demarcación que se caracteriza por un nivel socioeconómico medio alto y donde la producción habitacional se dio ante todo en este mismo segmento, la población residente bajó 5 mil; Miguel Hidalgo se mantuvo en el nivel que tenía en 2000 y la situación más preocupante fue la de Venustiano Carranza, una delegación popular localizada al oriente del centro histórico, que perdió unos 15

mil habitantes. Examinando los datos relativos al parque habitacional según los resultados de 2005, podemos encontrar indirectamente elementos de explicación a la importante distorsión que aparece entre, por una parte, la evolución de la población residente y, por otra, el volumen de construcciones nuevas. Entre 2000 y 2005, el parque habitacional de la ciudad central aumentó solo en unas 6.300 unidades, lo que es muy poco en relación con el volumen construido y no lo refleja en absoluto.

Esta diferencia difícilmente se puede justificar por la desaparición de casas, dado que estas fueron reemplazadas en el proceso de reciclaje urbano por edificios que contaban con más viviendas. La explicación reside en el hecho que, en México, las viviendas que aparecen en los datos publicados de los censos son solo las que están habitadas. Existe una tasa de ocupación baja en los edificios nuevos, hipótesis confirmada por el hecho que las viviendas nuevas fueron masivamente compradas como inversión y no para que sus dueños residieran en ellas. Cabe mencionar que algo similar ocurrió en Santiago de Chile. Después de casi una década de política de repoblamiento y de la construcción de 30 mil viviendas en el área central, las pérdidas de población registradas en el mismo período fueron importantes, incluso mayores que antes; algo que ha sido calificado, con razón, como un proceso de “repoblamiento frustrado” (Rodríguez, 2006) y que se explica, en parte, por una tasa de vacancia muy importante en el parque habitacional (Paquette, 2005).

Obviamente, y aunque estén lejos de lo que las autoridades esperaban, los resultados en el D. F. de Ciudad de México en cuanto a ganancias de población residente tampoco pueden estar considerados como un fracaso rotundo: la tasa de decrecimiento poblacional, que ya se había reducido durante el período 1995-2000 en comparación con los cinco años anteriores, se redujo aún más, para llegar a -0,17% (-0,77% entre 1995 y 2000). Sin embargo, si relacionamos el verdadero *boom* inmobiliario que se dio, por una parte, con las pérdidas de población que siguen ocurriendo, y por otra, con el deterioro de la calidad de vida de residentes, el consumo del importante potencial en materia de reciclaje urbano con que contaba la centralidad tradicional de la ciudad (suelo valioso que se hubiera podido aprovechar mejor o que se

hubiera preservado para otro tipo de proceso de regeneración urbana más controlado), y el carácter cada vez más excluyente de la ciudad central para los hogares humildes que generó la política de redensificación, se puede cuestionar la oportunidad y el sentido de una producción habitacional tan masiva. Finalmente, cabe preguntarse si, como en el caso de la política de vivienda de interés social terminada, no fueron los promotores que construyeron estas miles de viviendas, los principales beneficiarios de esta estrategia de desarrollo urbano.

### **Conclusión: la necesidad de un cambio de rumbo y de paradigma**

Después de haber examinado tanto los fundamentos como los alcances y las consecuencias de estas dos políticas, son evidentes otros puntos en común.

Por una parte, ambas políticas tienen un costo elevado en términos urbanos y ambientales con respecto a los beneficios y al conjunto de objetivos esperados. Ocasionan un consumo de espacio importante para la ciudad: en las periferias —suelo rural vital de preservar, pero que pasa a ser urbano— contribuyendo a expandir la mancha urbana y a generar cada vez más desplazamientos motorizados; en el área central —suelo urbano estratégico, por estar localizado en el corazón de la metrópoli— al ser reciclado sin control ni medidas de acompañamiento, se vuelve más caótico y pierde en calidad. En lo social, estas dos políticas tienden a generar exclusión: en el caso de la primera, exclusión socio-espacial costosa para los residentes de los conjuntos de vivienda de interés social, relegados en periferias lejanas de carácter monofuncional; y en el caso de la segunda, exclusión paulatina de los de menores economías de las áreas centrales, cada vez más conquistadas por grupos socioeconómicos medios y medios altos, a pesar de los intentos declarados por conservar el carácter popular del poblamiento en esa centralidad histórica y tradicional de la ciudad —esta dinámica es reforzada por la política masiva a favor de la vivienda de interés social, que contribuye a atraer los residentes modestos hacia las periferias—. Por estos costos elevados, las dos políticas contribuyen a fomentar un modelo de desarrollo urbano que está lejos de los objetivos de sustentabilidad, incluso en el caso de la política de

redensificación que se había planteado una meta de esta índole.

Por otra parte, una segunda característica común de estas dos políticas es el fracaso en el logro de sus objetivos. Tal como se ha explicado, la política habitacional federal, que busca permitir a cada hogar acceder a una vivienda digna e independiente, genera una producción masiva de vivienda de interés social, pero en realidad no puede pretender resolver el problema de la demanda en la materia, dado que gran parte de los hogares no puede acceder a este tipo de solución habitacional y no tiene más opciones que volcarse hacia la urbanización irregular. En cuanto a la política de redensificación, tenía como objetivo un repoblamiento del centro, manteniendo las oportunidades para los más humildes: algo que tampoco se pudo cumplir.

En realidad, si es que estas dos políticas cumplen (o cumplieron) con un objetivo, es con fomentar un sector de la construcción ya ampliamente globalizado: objetivo declarado para la primera, y que se ha mencionado también en ocasiones para la segunda. A pesar de haber sido implementadas por gobiernos que tienen enfoques políticos totalmente opuestos (un gobierno federal conservador y un gobierno del D. F. de izquierda), ambos benefician finalmente a los desarrolladores privados. Al analizar estas políticas, lo que constatamos es que, desde hace algunos años, el actor que influyó en el desarrollo de la metrópoli y definió en cierta forma su rumbo no fue la autoridad pública (federal o local), aunque ésta originó las acciones que ocasionaron transformaciones muy importantes en la ciudad, sino más bien, fue el sector inmobiliario. En realidad, la incidencia de éste sobre el espacio metropolitano no se limita a los grandes proyectos inmobiliarios, como se suele pensar, sino que pasa también por las dos políticas públicas que hemos examinado, que constituyen, en definitiva, un vector y una oportunidad de actuación para el sector privado.

Esto nos lleva a reflexionar sobre el papel del sector público y a replantear cuál debe ser su función: si bien es cierto que una presencia fuerte y sostenida de los desarrolladores es indispensable en el desarrollo urbano, al mismo tiempo surge como una evidencia la necesidad de que las autoridades mantengan un papel protagónico para enmarcar la actuación y la inversión por parte de

los intereses privados. Algo que no se dio en el caso de las políticas analizadas.

Finalmente, son dos las palabras que tal vez caracterizan mejor a estas políticas: artificialidad y fragilidad. Estas producciones habitacionales masivas tienen un carácter muy artificial en la medida en que crean una demanda que no existe en sí. En el caso de las viviendas de interés social, son compradas por los hogares dado que no existen muchas más opciones, pero es obvio que no es lo que desean ni lo que necesitan. Y de hecho, ya se habla de un problema de sobreoferta, sin que, por lo tanto, baje el ritmo de esta política. En cuanto a la producción de viviendas en el área central, queda todavía por comprobar la existencia de una demanda suficiente: muchos departamentos están desocupados, en particular, en las colonias medias y medias altas, y no podemos descartar que surjan pronto problemas vinculados con una sobreproducción. En relación con la fragilidad que generan estas políticas “vivendistas”, la reciente crisis, con sus impactos fuertes en América Latina, se encargará de ponerla en relieve. Hoy en día, es legítimo preguntarse: ¿qué pasará en la ciudad con los *stocks* de vivienda, si de ahora en adelante difícilmente se podrán vender. ¿Qué pasará con los hogares, modestos o no, que se endeudaron y que no podrán cumplir con el reembolso de sus créditos?

El caso de Ciudad de México nos lleva a la conclusión de que, en materia de producción masiva de vivienda nueva, tanto en las periferias de la ciudad como en su centro, para resolver el problema habitacional del desarrollo urbano desequilibrado, se requiere una reflexión a profundidad y, seguramente, un cambio de rumbo y hasta de paradigma. **h**

## Bibliografía

- BBVA Bancomer (2008). *Situación inmobiliaria de México*. Servicio de Estudios Económicos, enero.
- Benliure, P. (2005). “Modificaciones al marco normativo del Distrito Federal en la edificación de viviendas, 2000-2005”. *Ponencia presentada al V seminario de suelo urbano: la redensificación de la ciudad central a debate: ¿para qué, para quién, cómo?* México D. F.: PUEC / UNAM / Lincoln Institute of Land Policy, 29 y 30 septiembre.
- Boils, G. (2004). “El Banco Mundial y la política de vivienda en México”. *Revista Mexicana de Sociología*, II, 66: 345-367.
- Borrero Ochoa, Óscar (2005). “El Plan Zonal para recuperar el centro de Bogotá y atraer a la inversión inmobiliaria”. *Ponencia presentada al V seminario de suelo urbano: la redensificación de la ciudad central a debate: ¿para qué, para quién, cómo?* México D. F.: PUEC / UNAM / Lincoln Institute of Land Policy, 29 y 30 septiembre.
- Delaunay, D. y C. Paquette (2006). “Le diagnostic migratoire du centre au sein de la zone métropolitaine de Mexico (1995-2000): un état des lieux avant la politique de redensification de la ville centrale”. *Ponencia presentada al seminario internacional: volver al centro: políticas de recalificación, transformaciones urbanas y prácticas ciudadinas en las áreas centrales de las grandes ciudades de América Latina*. París: IRD / CREDAL-CNRS, 6 al 8 de junio.
- Delaunay, D. y F. Dureau (2003). “Des individus dans la ville: les transitions résidentielles à Bogotá”. *Autrepart*, 25: 87-106.
- Duhau, E. y C. Jacquin (2008). “Les ensembles de logement géants de Mexico”. *Autrepart*, 47: 169-185.
- Echarri, C. (2000). “La casada casa quiere. Un análisis de los patrones de residencia posterior a la unión de las mujeres mexicanas”. *Ponencia presentada a la VI reunión nacional de investigación demográfica en México*. México, 4 al 9 de agosto.
- Ejecutivos de Finanzas (2006). “Los cinco titanes de la vivienda”, 1 de enero.
- Iztel Castillo, L. (2005). “Regreso a la ciudad central”. *Ponencia presentada al V seminario de suelo urbano: la redensificación de la ciudad central a debate: ¿para qué, para quién, cómo?* México D. F.: PUEC / UNAM / Lincoln Institute of Land Policy, 29 y 30 septiembre.
- Kunz Bolanos, I. e I. G. Romero Vadillo (2008). “Naturaleza y dimensión del rezago habitacional en México”. *Economía, Sociedad y Territorio*, VIII, 26: 415-449.
- Marcadet, Y. (2007). “Habitar en el centro de Ciudad de México. Prácticas espaciales en la

- Santa María la Ribera". *Ateridades*, XVII, 34: 39-55.
- Maya, E.; Cervantes J. y A. Rivas (2008). "Crítica a la promoción privada de grandes conjuntos urbanos habitacionales". *Actas del X coloquio internacional de neocrítica*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 26 al 30 de mayo.
- Maya, E. y J. Cervantes (coords.) (2005). *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*. México: Facultad de Arquitectura UNAM / Plaza y Valdés.
- Paquette, C. (2008). "El metrobús en el contexto de la redensificación urbana: implicaciones y oportunidades", en: José Luis Lezama y Clara Salazar. *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la ciudad de México*. México: El Colegio de México: 195-240.
- Paquette, C. (2007). "Comercio y planificación urbana. Las nuevas grandes centralidades comerciales en los planes de desarrollo urbano de Ciudad de México". *Trace*, 51: 44-55.
- Paquette, C. (2006). "Des habitants pour le centre historique? Mexico face à l'un des défis majeurs de la réhabilitation", en: Hélène Rivière d'Arc y Maurizio Memoli. *Vivre dans le centre des villes, un pari urbain en Amérique Latine*. París: Editions Armand Colin: 104-125.
- Paquette, C. (2005). "La reconquête du centre de Santiago du Chili: un nouveau modèle pour la récupération des centres historiques d'Amérique Latine?". *Cahiers des Amériques Latines*, 47:151-165.
- Paquette, C. (2003). "Hébergé: un statut d'occupation entre contraintes et arbitrages. Les allegados de Santiago du Chili". *Autrepart*, 25: 37-51.
- Pérez Amador, J. (2006). "El inicio de la vida laboral como detonador de la independencia residencial de los jóvenes en México". *Estudios Demográficos y Urbanos*, XXI, : 61: 7-47.
- Puebla Cadena, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994*. México: El Colegio de México.
- Rodríguez Vignoli, J. (2006). "La recuperación del centro de Santiago, sus paradojas demográficas y sus encrucijadas sociales: una revisión de evidencia novedosa proveniente de microdatos censales". *Ponencia presentada al seminario internacional: volver al centro: políticas de recalificación, transformaciones urbanas y prácticas ciudadinas en las áreas centrales de las grandes ciudades de América Latina*. París: IRD / CREDAL-CNRS, 6 al 8 de junio.
- Rodríguez, A. y A. Sugranyes (2004). "El problema de vivienda de los *con techo*". *EURE*, XXX, 9: 53-65.
- Salazar, C. y C. Paquette (2008). "El uso de fuentes de información no convencionales para el análisis de la dinámica intraurbana en el Distrito Federal", en: Beatriz Figueroa Campos. *El dato en cuestión: un análisis de las cifras sociodemográficas*. México D. F.: El Colegio de México: 775-806.
- Salazar, C. (1999). *Espacio y vida cotidiana en Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Schteingart, M. y R. Coulomb (coords.) (2006). *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. México: Cámara de Diputados / UAM-Azcapotzalco / Porrúa.
- Tamayo, S. (coord.) (2007). *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el D. F. 2000-2006*. México: SEDUVI / UACM.
- Vega, A. L. (2003). "Urbanización explosiva de la periferia". *Ciudades*, 57: 57-61.
- Yescas Sánchez, M. (2005). *La redensificación habitacional en la colonia Nápoles a partir de la implementación de la política del Bando 2*. México: El Colegio de México, tesis para maestría en Desarrollo Urbano.
- Werner, A. (2008). "Perspectivas para la economía mexicana y el sector de la vivienda". *Ponencia presentada al XXII encuentro nacional de vivienda*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.