

LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN MÉXICO Y EL PROCESO DE GOBERNANZA

*Anatali Cruz Cardozo**

En este texto se presenta un acercamiento somero acerca de cómo la modernización del Infonavit fue un elemento importante a través del cual se promovió la gobernanza en México y se resalta el hecho de que al hacer funcionar esta institución del gobierno como una empresa se fortaleció a las desarrolladoras de vivienda en detrimento del bienestar social.

El objetivo de este trabajo es señalar que si bien es cierto que los cambios institucionales no bastan para garantizar el fortalecimiento del modelo de gobernanza y que las esferas de poder son desiguales, también es importante no perder de vista que es a través de la gobernanza que se puede fomentar la apertura de nuevos canales de participación ciudadana, como ocurrió en el municipio de Acolman.

Palabras clave: vivienda, gobierno, gobernanza, Infonavit.

La gobernanza: un nuevo modelo para gobernar

Desde una perspectiva teórica, el concepto de gobernanza refiere a un nuevo modelo para gobernar, que implica un cambio en los límites de lo público y lo privado, es un enfoque a partir del cual se promueven nuevas formas de auto-organización. Entre los años ochenta y noventa,

* Licenciada en Sociología por la UAM Azcapotzalco, actualmente estudiante de la Maestría en Estudios Regionales en el Instituto Mora, correo electrónico: mecano0210@gmail.com

Rhodes desarrolló un importante trabajo alrededor del concepto de redes de política (*Policy Networks*) y con ello contribuyó al tema de la gobernanza¹.

Para Rhodes, el gobierno tradicional ejercido por los Estados nacionales se basa en la organización a partir de jerarquías, por su parte el enfoque de la gobernanza implica la coordinación de acciones sustentadas en redes; este autor señala que un buen gobierno debe estar fincado en un conjunto de redes inter-organizacionales autónomas, para que el poder del Estado pueda dispersarse a lo largo y ancho de un conjunto de redes, espacial y funcionalmente diferenciadas. Para este autor, la gobernanza tiene cuatro características: interdependencia, interacciones continuas de intercambio, reglas de juego y un grado significativo de autonomía (Rhodes, 2011).

Además, de acuerdo a Rhodes, existen tres tipos de estructura: el Estado (instituciones), la sociedad (actores) y los mercados (recursos), las cuales se rigen por principios diferentes: la autoridad, la cooperación y la competencia, respectivamente; así que es a través de la gobernanza que se busca la coordinación de esas estructuras, para que finalmente puedan generarse políticas públicas que favorezcan a todos. Sin embargo, no debe perderse de vista que cada una de esas estructuras son de distinto tamaño de acuerdo a contextos determinados, así que no tienen por lo tanto la misma fuerza y representación en todos los casos.

La gobernanza es una nueva perspectiva a través de la cual se pueden resolver los problemas de política pública que surgen en contextos complejos como el que hoy vivimos.

¹ Cabe señalar que todavía no existe una definición de gobernanza aceptada unánimemente, así que, si bien es cierto que actualmente existe una amplia serie de propuestas para definir dicho concepto, en este texto se aborda el tema desde la propuesta hecha por Rhodes.

La gobernanza en México

La gobernanza cobró importancia en nuestro país en un contexto político caracterizado por la transformación del régimen autoritario en uno democrático, la transición política en México no sólo buscó crear un ambiente electoral competitivo, sino que además pretendía generar canales a través de los cuales los ciudadanos incidieran en las políticas públicas. Así que el inicio de los años noventa estuvo marcado por un discurso que pugnaba por la retirada (o disminución) de la intervención del Estado en todas las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la población mexicana.

Cabe señalar que la injerencia de algunos organismos internacionales contribuyó a que el papel regulador del Estado mexicano se viera disminuido, tal es el caso del Banco Mundial que se encargó de impulsar las transformaciones en la política habitacional mexicana durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), a través del Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda creado en octubre de 1992 (Mellado, 2013); a partir de ese año el gobierno dejó de encargarse de la etapa de construcción para dedicarse exclusivamente a la parte del financiamiento, de tal suerte que la responsabilidad de construcción de vivienda pasó a manos del sector privado.

Como parte de los cambios que se llevaron a cabo, algunas instituciones pasaron por un proceso de reorganización estructural interna buscando hacerlas más eficientes en términos económicos, tal fue el caso del Infonavit²; como se puede leer en el trabajo realizado por María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco, *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006: estrategia, redes y liderazgo*, a partir de 1997 se pusieron en marcha una serie de acciones que buscaban redefinir las estrategias institucionales y la estructura organizativa.

² Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

A partir de su trabajo, estos autores concluyen que la estrategia seguida por el Infonavit promovió el establecimiento de la cooperación entre actores públicos y privados (Pardo & Velasco, 2006), pero a la par se generaron las condiciones óptimas para que el sector privado se fortaleciera a costa de la pérdida de capacidades del Estado y el bienestar de la sociedad. Lo antes mencionado se hace más evidente si se echa una mirada a la política pública de vivienda promovida por los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón.

Dos sexenios de política pública de vivienda

El año 2000 representó un parteaguas para nuestro país, fue un momento coyuntural en el que el discurso político del nuevo gobierno apuntaba a la consecución de grandes cambios estructurales que derivarían en el bienestar de todos los mexicanos, es en ese instante histórico en el que se dio inicio a un proceso de construcción masiva de viviendas.

El énfasis que adquirió la política pública de vivienda se extendió a lo largo de los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón³. Las administraciones panistas se enfocaron en resolver el problema de la falta de vivienda en México, lo que derivó en la cimentación de una nueva estructura institucional. El primer paso del presidente Vicente Fox fue introducir algunos cambios en el instituto encargado de garantizar el derecho a una vivienda digna: el Infonavit así que Fox encomendó la administración del Instituto a un grupo de funcionarios procedentes del sector hipotecario privado, al frente de este grupo se encontraba Víctor Manuel Borrás, quien dirigió el destino del Infonavit desde el año 2001 al 2012.

Durante el sexenio de Fox, el nuevo grupo administrativo del Infonavit se planteó tres objetivos principales: aumentar el número de créditos otorgados por el Instituto, atender las necesidades

³ Aunque, según Mellado (2013), para algunos investigadores el inicio de las transformaciones en la política habitacional mexicana se puede ubicar desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) con el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda; dicho programa fue impulsado por los lineamientos del Banco Mundial y establecía como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano.

de los derechohabientes y fortalecer las finanzas de la organización (reduciendo la cartera vencida). María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (2006) mencionan que al interior del Infonavit se llevaron a cabo una serie de modificaciones que impulsaron la modernización del mismo; por ejemplo, la optimización del proceso de cobranza hizo posible la creación de nuevas reservas crediticias, a la vez que disminuyó el nivel de morosidad.

En materia de atención a los derechohabientes fue necesario diseñar una estrategia que permitiera atender a 12 millones de derechohabientes (teniendo en cuenta que la demanda iba en aumento), el cambio requería una actualización tecnológica y la implementación de nuevos canales de atención ya que el Infonatel y el sitio de internet presentaban problemas de saturación (hasta el 52% de las llamadas no eran atendidas porque el teléfono estaba ocupado). Así que por un lado se fortalecieron las oficinas de atención al implantar un nuevo modelo de administración: los Centros de Servicio Infonavit (Cesi); por otro lado, se incentivó el uso de: Infonatel, el sitio de internet y los kioscos interactivos (con una debida asignación previa de recursos económicos y humanos) (Pardo & Velasco, 2006).

Además, el gobierno foxista creó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) en 2001, misma que se encargaría de incrementar el financiamiento hipotecario; e instaló el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi) para crear espacios de participación del gobierno con la sociedad (Arteaga, 2015).

Por su parte, durante la administración de Felipe Calderón el Infonavit tuvo el cometido de facilitar los créditos hipotecarios a la población de acuerdo a su capacidad de pago y estimular la construcción de vivienda; así que, para las personas con menores ingresos se creó el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, que se encarga

de entregar un subsidio a las personas con ingresos menores a los cuatros salarios mínimos, con un esquema para financiar construcción o remodelación de vivienda (Arteaga, 2015).

Cabe señalar que, como parte de la lógica introducida por la nueva estructura institucional, a medida que se avanzaba en la política de vivienda se fue haciendo menor la participación del Estado mexicano; llegado el momento, el sector empresarial se logró imponer sobre la esfera de gobierno, lo cual se vio reflejado en las acciones institucionales llevadas a cabo en materia de vivienda. Por lo que la nueva política de vivienda estableció dentro de sus estrategias la liberalización de créditos, convirtiendo a los desarrolladores en el principal mecanismo de colocación de créditos.

Fue así que los desarrolladores de vivienda se vieron muy favorecidos con esta nueva política de vivienda, parecía que la política pública de vivienda estaba siendo convertida en un buen negocio aprovechado por unos cuantos empresarios; de hecho, cuando inició el sexenio de Fox tres desarrolladoras cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV): Consorcio ARA, Corporación Geo y Consorcio Hogar, y para el 2003 se sumaron a la lista SARE, Urbi y Homex (esta última llegó a colocar sus acciones en la Bolsa de Valores de Nueva York) (Aguilar, 2006). Para el año de 2010 las desarrolladoras que más viviendas formalizaron con el Infonavit fueron Corporación Geo, con 43,907 viviendas; seguida de Homex y Urbi, con 26,422 y 15,600 viviendas respectivamente (Notimex, 2011).

La actuación de estos consorcios inmobiliarios se cristaliza en la construcción de grandes conjuntos habitacionales localizados en las periferias de las ciudades mexicanas, en donde encuentran mayor disponibilidad de suelo barato. Estos inmensos conjuntos se caracterizan porque no vienen acompañados de las grandes obras de infraestructura vial y de servicios que se requieren para proyectos de tales dimensiones, y las empresas no llevan a cabo estudios de

impacto urbano social y ecológico; sin embargo, tienen una influencia determinante en el proceso de expansión del área urbana (Mellado, 2013: 34).

Las grandes empresas constructoras se erigieron como columna vertebral de la política habitacional adquiriendo así la capacidad de monopolizar la producción habitacional de vivienda de interés social; se caracterizaban por ser empresas que contaban con una amplia capacidad financiera y conocimiento legal, lo que les permitió obtener grandes extensiones de tierra a costos muy bajos. Las empresas con mayor participación en el Estado de México y posiblemente a nivel nacional, de acuerdo al número de viviendas construidas y por el tamaño de los conjuntos fueron: Consorcio ARA, SARE Grupo Inmobiliario, Grupo SADASI y Corporación GEO (Mellado, 2013).

Los impactos de la política de vivienda en Acolman: el caso de Geovillas de Terranova y Real del Valle

El municipio de Acolman se localiza en la parte noreste del Estado de México y colinda al norte con los municipios de Tecámac y Teotihuacán; al sur con Atenco, Tepetlaoxtoc, Chiautla y Tezoyuca; al este con Teotihuacán y Tepetlaoxtoc; y al oeste con Ecatepec y Tecámac (PMDUA, 2003).

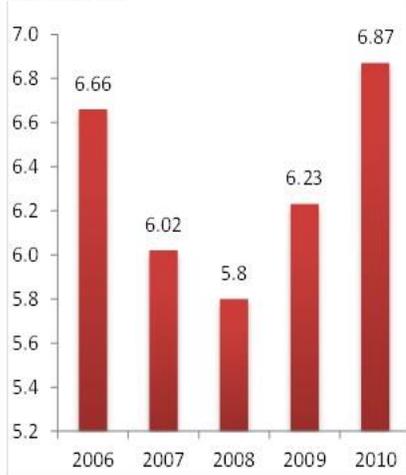
A partir de 1990, en Acolman se empezaron a presentar los primeros asentamientos irregulares en el Ejido de Totolcingo, Los Ángeles, La Laguna y Lázaro Cárdenas. Para el año 2000 los asentamientos irregulares ya se habían consolidado y el municipio de Acolman daba inicio a un proceso de crecimiento urbano a partir de la construcción de algunos conjuntos habitacionales. En el año 2004 la oferta de vivienda se concentró en los conjuntos habitacionales Real del Valle (promovido por el consorcio ARA) y Geovillas de Terranova (promovido por el corporativo GEO), los cuales ofrecieron juntos un total de 12,928 viviendas (Hernández, 2011). Los terrenos

sobre las que hoy se encuentran contruidos los conjuntos habitacionales Geovillas de Terranova y Real del Valle fueron en algún momento terrenos de origen ejidal, posteriormente fueron lotes no regulados para uso habitacional y casi a la par se dio paso a las grandes edificaciones habitacionales.

La política pública de vivienda de los dos sexenios panistas fomentó el crecimiento acelerado de la zona metropolitana, y ello se convirtió en un gran problema pues derivó en: impacto ambiental en el lugar donde se establecen los nuevos asentamientos poblacionales (contaminación de agua, aire y tierra, así como destrucción de flora y fauna endémica) , sobreexplotación de mantos acuíferos (que conlleva en algunos casos a hundimientos), la incapacidad de los gobiernos municipales para responder a la demanda de servicios básicos (agua, energía eléctrica, drenaje, etc.), la alta demanda de transporte (lo que provoca la emisión de gases que favorecen el efecto invernadero) y la ruptura de vínculos comunitarios (lo puede derivar en exclusión y desigualdad social) (Salinas, 2005b).

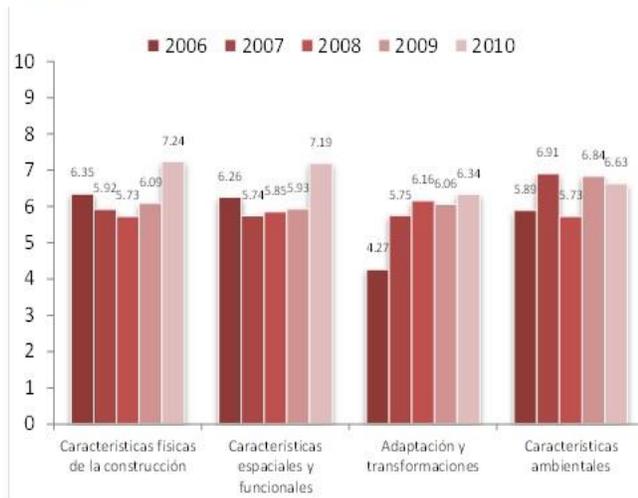
Además, a nivel individual se presentan algunos problemas para quienes adquirieron una vivienda, por ejemplo: hacinamiento por causa de viviendas sumamente pequeñas, viviendas construidas con materiales de mala calidad, unidades habitacionales sin los equipamientos necesarios (áreas verdes, centros de salud, etc.), problemas de accesibilidad a los conjuntos habitacionales, ausencia de medios de transporte masivos, el alto costo de transporte, etc.

Índice de Satisfacción con la Vivienda 2006-2010



Fuente: Sociedad Hipotecaria Federal.

Índice de Satisfacción con la Vivienda por Categoría 2006-2010



Como se puede observar en las gráficas anteriores, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) proporciona datos duros acerca de los bajos niveles de satisfacción con la vivienda, a través del Índice de Satisfacción Residencial; el año que mayor insatisfacción se presentó fue el de 2008 (SHF en López, 2013).

Por otra parte, cabe señalar que Geovillas de Terranova y Real del Valle forman un gran conglomerado de casas que se encuentran rodeadas por una barda que marca los límites entre los conjuntos habitacionales y las colonias populares que los rodean⁴. Sus colindancias son las siguientes: al norte con las colonias Los Ángeles, Paraje El Faro y Ampliación Lázaro Cárdenas; al oeste con las colonias Dos Zanjitas, Las Brisas Totolcingo y Las Brisas; al este con las

⁴ La barda que rodea a ambos conjuntos habitacionales no implica un encierro total de los mismos, sino que en algunas calles que llevan a las colonias colindantes esa delimitación es apenas visible, existe más como una cuestión simbólica que como un elemento de separación. En su conjunto, Geovillas de Terranova y Real del Valle no deben ser percibidas como espacios amurallados, aunque al interior de los mismos sí existen zonas que prohíben el paso y no invitan a la inclusión social.

colonias San José, El Paraíso, Charco Nuevo, Granjas El Arenal y al sur con la colonia El Salado⁵.

Los conjuntos urbanos habitacionales Geovillas de Terranova y Real del Valle son un interesante caso de estudio, por dos condiciones principalmente: 1) juntos son, hasta el momento, la edificación inmobiliaria más grande ubicada en Acolman; y 2) se ubican geográficamente en un espacio en el que confluyen los límites administrativos de cuatro municipios: Ecatepec, Acolman, Atenco y Tezoyuca.

Para favorecer la integración comunal de sus habitantes, los dos conjuntos cuentan con espacios deportivos y parques pequeños a lo largo del área sobre la que se asientan los conjuntos habitacionales Geovillas de Terranova y Real del Valle; también hay una casa de cultura, dos jardines de niños, dos escuelas primarias, dos secundarias, dos preparatorias, una escuela para niños con capacidades diferentes, un centro de salud, cuatro torres de almacenamiento y distribución de agua, transporte público (combis, autobuses, taxis y mototaxis), tienda de autoservicio y tres tiendas de conveniencia.

En los conjuntos habitacionales, las viviendas están adaptadas con espacios específicos como cocina, estancia, comedor, área de lavado, jardín, dormitorios, baños y estacionamiento; cuentan con acabados en yeso, pasta texturizada e instalación prepara para la conexión al servicio de gas natural, teléfono e internet.

⁵ Cabe señalar que como los conjuntos habitacionales fueron construidos en un área en que limitan el municipio de Acolman y el municipio de Atenco, las colonias colindantes ubicadas en la parte sur y este pertenecen al municipio de Atenco.

Por su parte, las colonias que rodean a los conjuntos habitacionales se caracterizan por no contar con servicio de agua potable, pavimentación, conexión al drenaje, calles pavimentadas, alumbrado público o redes de transporte público. Además, los centros educativos (en caso de contar con alguno) dan muestra de carencia y abandono por parte del gobierno municipal y estatal. Las viviendas se encuentran edificadas principalmente con materiales como tabique, láminas de cartón, láminas de fierro, tablas de madera, pedazos de tela y lona; las viviendas no cuentan con acabados, sino con una apariencia rústica (Ver Imagen 1 y 2).

Imagen 1 y 2. Vivienda en la colonia Santa Rosa, construida con materiales diversos: madera, tela y láminas de cartón.



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior nos lleva a pensar que el Estado ha impulsado programas de vivienda bajo el discurso de favorecer a todos los mexicanos; sin embargo, dichos programas sólo han traído consigo popularidad para algunos gobernantes, beneficio económico a empresas inmobiliarias (ARA, GEO, Urbi, etc.), despojo de tierras y la exacerbación de territorios con marcadas desigualdades.

Uno de los temas más recurrentes en las campañas electorales es el de la vivienda y una vez que los candidatos son electos proveen de facilidades a las constructoras para que éstas

edifiquen viviendas en terrenos que habitualmente son adquiridos a bajo costo (despojan a los campesinos), sin regulación que tome en cuenta el impacto ambiental y con materiales de pésima calidad. Así es como las constructoras obtienen jugosas ganancias y los gobernantes adquieren legitimidad (por lo menos por un tiempo).

A pesar de que institucionalmente se indique que en ese punto existe una división político-administrativa, el elemento cultural trasciende fronteras; así que con la construcción de un gran número de viviendas no sólo han acelerado el proceso de crecimiento urbano y el daño al medio ambiente, sino que además han sido afectados los procesos sociales y culturales del territorio. Debido a que la lógica de venta del mercado inmobiliario se apoya en una construcción discursiva de exclusividad, se genera en los compradores la idea de que ellos son “mejores” que aquellos que viven “afuera”.

En casos más extremos incluso se llega a considerar que las personas que viven en los alrededores son peligrosas; cuando el discurso se traduce en prácticas concretas se pueden encontrar calles cerradas con rejas, alambre de púas y en algunos casos alarmas, como en la primera sección de Geovillas de Terranova y Real del Valle (aunque en menor medida en el segundo).

Así que las prácticas espaciales se encuentran diferenciadas a nivel estructural y a nivel local, en el interior de los conjuntos urbanos son visibles incluso en la manera en que se etiqueta a las personas como “de adentro” o “de afuera”, para diferenciar entre quienes viven en los conjuntos habitacionales y quiénes no⁶.

⁶ A partir de las categorías “los de adentro” y “los de afuera” establezco diferencias entre quienes viven en los CUH y quienes no, lo que no sólo permite resaltar la existencia de la marginación espacial, sino de mecanismos que hacen que un grupo social marginalice y subordine a otro; cabe señalar que esta categorización tiene su fundamento teórico en el trabajo *Establecidos y marginados* de Norbert Elías y John L. Scotson, retomo de esta obra la idea de que las relaciones desiguales de poder posibilitan que un grupo social estigmatice a otro.

O, por ejemplo, cuando algunos habitantes de Geovillas de Terranova y Real del Valle se refieren de manera despectiva a las personas que habitan en las colonias aledañas como “gente de pueblo”. Debido a este carácter despectivo hacia “los de afuera”, les son asignados espacios poco dignos, por ejemplo, el área verde asignada a los ejidos esté llena de basura (Ver Imagen 3).

Imagen 3. Hombre mayor revolviendo en el tiradero de basura que se ubica en el Área verde de la Comunidad de los Ejidos.



Fuente: Elaboración propia.

Lo ocurrido en el espacio geográfico antes descrito es sólo una pequeña muestra del impacto que ha tenido una política de vivienda en la que no se toma en cuenta el elemento cultural del territorio.

Ya sea desde el ámbito discursivo o por medio de barreras físicas, el uso espacial es diferenciado y desigual entre vecinos, debido a que como señalara Harvey (2001): la localización implica una ventaja.

En defensa del territorio: veda inmobiliaria

En este contexto surgieron diversas asociaciones sociales, grupos de vecinos e incluso manifestaciones legales por parte de algunos gobiernos municipales, quienes levantaron la voz para denunciar las afectaciones causadas por el crecimiento urbano desmedido derivado de la construcción de conjuntos habitacionales de gran tamaño. Por ejemplo, en el caso específico del municipio de Acolman, en el año 2005 en Acuerdo de Cabildo se aprobó una moratoria para no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales en 20 años, hasta que el municipio contara con la posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos necesarios⁷; ello después de que recientemente se habían edificado los conjuntos urbanos habitacionales Geovillas de Terranova (promovido por el corporativo GEO) y Real del Valle (promovido por el consorcio ARA), los cuales ofrecieron juntos un total de 12,928 viviendas (Hernández, 2011).

La percepción generalizada de muchos actores sociales fue que la estrategia de vivienda centrada en criterios financieros se había superpuesto a la búsqueda del bien social de los derechohabientes; cuando el Estado dejó de ser el rector y la lógica del mercado cobró cada vez más fuerza se dejó en segundo plano el objetivo fundamental de proporcionar una vivienda digna a la población.

La respuesta inmediata que provino del gobierno estatal fue el desconocimiento y anulación del veda inmobiliario propuesto por el presidente municipal José Antonio Saavedra Coronel; con fecha del 24 de enero de 2006, el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México resolvió que existía una controversia constitucional y declaró inválida la Moratoria promovida por el ayuntamiento de Acolman, mandando que la sentencia fuera publicada en la Gaceta Municipal en un término no mayor a 15 días (TEPJF, 2006). Tendría que pasar un poco más de tiempo

⁷ El acuerdo se publicó en la Gaceta del Gobierno Municipal y se envió al Congreso del estado de México a fin de que se apruebe en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal (Salinas, 2005a).

antes de que la esfera social cobrara la fuerza necesaria que le permitiría hacerle frente a las empresas desarrolladoras.

Sin embargo, el conflicto surgido en el municipio de Acolman, sentó las bases que dieron origen a una manifestación que traspasó los límites político administrativos de algunos municipios. Así fue como en la Cuarta Reunión de Síndicos, llevada a cabo el 14 de marzo del 2008, los síndicos de 11 municipios (San Salvador Atenco, Tezoyuca, Chiconcuac, Chiautla, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Teotihuacan, Acolman, Axapusco, Nopaltepec y Texcoco) coincidieron en que el desarrollo urbano debe contemplar la preservación de los recursos naturales; en dicha reunión, los funcionarios hicieron un llamado al gobernador mexiquense, Enrique Peña Nieto, a poner un alto a la construcción de unidades habitacionales y obligar a los desarrolladores de viviendas a respetar los terrenos de uso agrícola y de reserva ecológica (Salinas; Flores; Sandoval; 2008).

En el año 2013, el gobierno federal encabezado por Peña Nieto cambió las reglas del juego con el objetivo de dar fin al crecimiento desordenado de la urbe; de acuerdo al Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018, el presidente Enrique Peña Nieto se ha propuesto impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad que cuenten con la infraestructura y los servicios necesarios. La nueva política pública de vivienda, propuesta por Peña Nieto, tiene como ejes: la coordinación interinstitucional, el impulso del desarrollo sustentable, revertir el rezago en la adquisición de inmuebles y proveer vivienda digna; para ello será determinante el apoyo proveniente de la nueva dependencia creada en el reciente sexenio: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

Cabe señalar que, durante la presentación de la Política Nacional de Vivienda del presente gobierno, las acciones de las desarrolladoras que cotizan en la BMV descendieron; encabezando la lista estuvo Urbi con un retroceso del 6.05%, seguida de GEO (4.48%), Homex

(3.3%) y ARA (3.13%). La única empresa que conservó una actividad positiva fue SARE cuyas acciones subieron un 2.45% (Rubí & Torres, 2013; Román, 2015). Este hecho fue interpretado simbólicamente como la reconquista de la restauración de la fuerza del Estado en materia de regulación y promoción de la vivienda en México.

Pero si bien es cierto que, en el primer trimestre del presente año, las acciones de las desarrolladoras de vivienda Homex y Urbi han seguido a la baja en la BMV, por su parte GEO logró salir del proceso de concurso mercantil (aunque todavía tiene problemas de liquidez), ha presentado un repunte en sus acciones del 5.91% (Santiago, 2017); lo cual muestra que las desarrolladoras de vivienda se encuentran en un proceso de recuperación. A primera vista parece ser que la nueva política de vivienda vino establecer contrapesos que redujeron el campo de acción y el margen de ganancias de las desarrolladoras, habrá que esperar que el tiempo deje ver los efectos no esperados para saber si las acciones tomadas por el presidente Peña Nieto son muestra de que el gobierno se volvió más sensible a las necesidades de sociedad o si fue el contexto económico (poco favorable al desarrollo inmobiliario) el verdadero responsable de frenar el impulso de las grandes empresas inmobiliarias en México.

Conclusiones

En este trabajo se muestra que el primer indicio de gobernanza en México, en materia de vivienda, fue la modernización del Infonavit, en ese sentido, cabe señalar que la reestructuración de dicho organismo gubernamental permitió que las actividades a su cargo fueran realizadas de manera más eficiente y la reasignación de funciones representó la oportunidad de que otros actores fueran incluidos en las decisiones concernientes a la dotación de vivienda para los mexicanos. Así fue como el Estado dejó de intervenir en la edificación y se centró en la parte burocrática, el Estado se enfocó en regular las actividades administrativas

relacionadas con la política pública de vivienda y dejó en manos de las desarrolladoras la construcción de los conjuntos y fraccionamientos habitacionales.

Sin embargo, a pesar de que la política de vivienda de del sexenio foxista fue calificada como *la más grande de la historia de México* (pues para diciembre de 2005 ya se tenía el récord de 2,320 créditos hipotecarios), y que esa tendencia continuó hasta mayo de 2012 — para ese año se habían financiado ya 10.5 millones de viviendas, una cifra mayor a la alcanzada en 30 años de régimen priista (Mellado, 2013) —, la introducción de criterios de mercado en el Infonavit influyó de manera negativa ya que la política pública de vivienda quedó conducida por las desarrolladoras.

Debido a que la visión de las desarrolladoras estuvo centrada en la búsqueda de ganancia, y dejó de lado el carácter social de la política pública de vivienda, los efectos nocivos de su actuar se extendieron a lo largo del territorio nacional afectando a gran parte de la población; como se ha mencionado en este texto, una de las entidades con mayores afectaciones al respecto fue el Estado de México. La construcción acelerada de vivienda se convirtió en un gran problema porque implicó una serie de afectaciones que ya han sido señaladas antes.

La construcción de unidades habitacionales de grandes dimensiones tiene un impacto negativo en la vida social: como la modificación de las formas organizacionales de los habitantes originarios, porque algunos de los antiguos dueños de tierras han tenido que emigrar una vez hecha la venta a las constructoras y porque los “recién llegados” cuentan ya con una dinámica propia que no necesariamente se adapta a la que hasta entonces permeaba en la región.

También porque existen nuevas limitantes físicas y simbólicas que conllevan a un uso del territorio distinto del que se daba antes de la construcción de los conjuntos habitacionales⁸.

Queda claro que los procesos de transformación del uso de suelo conllevan a la modificación de las interacciones sociales, y en este caso, la edificación de ambos conjuntos habitacionales pudo traer como consecuencia la destrucción de la Comunidad⁹ que ya existía; no sólo porque quienes habitaban desde antes esos terrenos y quienes lo hacen ahora cuentan con representaciones sociales¹⁰ diferentes, sino porque se ha originado un proceso de exclusión y discriminación vecinal a partir de las categorización “los de adentro” y “los de afuera”¹¹.

En este contexto, el sentimiento generalizado de muchos actores sociales fue la molestia y la inconformidad, muestra de ello es el movimiento surgido en el municipio de Acolman en contra de la edificación de conjuntos habitacionales de gran tamaño; los actores sociales se manifestaron en contra de la estrategia de vivienda centrada en criterios financieros, a través de la cual se otorgaba gran fuerza al mercado inmobiliario en detrimento del bienestar social. El conflicto social surgido a partir de las afectaciones derivadas de la implementación de la política

⁸ Por ejemplo, la primera sección de Geovillas de Terranova se caracteriza por tener las casas más amplias, más cercanas a la única tienda de autoservicio y a las oficinas de gobierno; la mayoría de las personas que en ellas habitan cuentan con un trabajo estable, suelen ser profesionistas, poseen automóvil propio, es decir, forman parte de un grupo mejor ubicado en el sistema social. También es en la primera sección de Geovillas de Terranova donde se pueden ver calles cerradas con rejas, alambre de púas y en algunos casos alarmas.

⁹ La Comunidad entendida como las formas de relación que se distinguen por la intimidad personal, de profundos lazos emocionales, con compromiso moral, cohesión social y que sostienen continuidad en el tiempo.

¹⁰ Ana Palacios define las representaciones sociales como “sistemas de significados que clasifican, categorizan y nombran personas, objetos y sucesos. Son construcciones sociales porque son constituidas y compartidas por el grupo social de pertenencia, cuya identidad les proporciona a sus miembros valores, códigos e ideologías con que aprehenden e interpretan sus contextos espacio-temporales donde se hallan situados, de tal forma que las representaciones sociales expresan, a través de diversos lenguajes, las relaciones que los individuos y los grupos mantienen con el mundo que les rodea y los otros. (...) Los contenidos de las representaciones sociales son elementos cognitivos compuestos de percepciones, opiniones, nociones, creencias y valores” (Palacios, 2012: 185).

¹¹ Etiquetar a las personas como “de adentro” o “de afuera”, para diferenciar entre quienes viven en los conjuntos habitacionales y quienes no, implica algo más que sentar las bases de la marginación espacial, puede ser la simiente de conflictos sociales futuros.

Por ejemplo, en algunas ocasiones los habitantes de las colonias que no cuentan con pavimentación llegan con sus zapatos llenos de polvo a la tienda de autoservicio y ello deriva en comentarios como: “es que es gente de pueblo” o “no deberían dejarlos entrar porque ensucian nuestra tienda”. “Gente de pueblo” es la forma despectiva que tienden a usar algunos habitantes de Geovillas de Terranova y Real del Valle para referirse a las personas que habitan en las colonias aledañas a estos conjuntos habitacionales.

pública de vivienda panista, subrayó la necesidad de equilibrar los efectos del programa de vivienda puesto en marcha a partir de 2001.

Es importante señalar que la manifestación de desacuerdo por parte de los actores sociales sólo es posible en el marco de un Estado incluyente, un Estado apoyado en el discurso de la gobernanza. Si bien es cierto que la esfera social aún es pequeña en comparación de las otras dos esferas (gobierno y mercado), también lo es que hoy existen cada vez más mecanismos de participación ciudadana (habrá que seguir trabajando al respecto).

Como ya se había mencionado, debido a que en la construcción de la ciudad no todos los actores ostentan el mismo poder (económico, político o social), la incidencia de cada uno de ellos en la forma de apropiación del espacio es diferenciada. Generalmente, a los políticos y empresarios les ha correspondido definir la manera en que el espacio urbano es distribuido, y a todos los pobres les ha tocado acatar el diseño que sea establecido por las élites; sin embargo, en algunos casos, como en Acolman y municipios anexos, la unión de los diferentes grupos de personas permitió cambiar (en parte) la lógica institucional establecida.

REFERENCIAS

Aguilar, D. (2006, 26 de diciembre). "Vivienda, el sector triunfador del sexenio". En *El Universal*. Recuperado de < <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/55443.html> > (consultado el 1 de mayo de 2017).

Arteaga, J.R. (2015, 10 de agosto). "Por qué el 'boom' de la vivienda no regresará". En *Forbes México*. Recuperado de < <https://www.forbes.com.mx/por-que-el-boom-de-la-vivienda-no-regresara-por-ahora/> > (consultado el 3 de mayo de 2017).

Flores, R. (2008, 29 de abril). "Endurecer las penas contra fraccionadores clandestinos". En *Poder Edomex*. Recuperado de < http://www.poderedomex.com/notas.asp?nota_id=30216 > (consultado el 5 de mayo de 2017).

Hernández, I.A. (2011). "Los conjuntos habitacionales cerrados y el habitar peninsular en los municipios en proceso de rururbanización". En *Tesis de Maestría*. México: IPN/ESIA Unidad Tecamachalco.

López, M.A. (2013, 14 de agosto). "El drama de la vivienda". En *Animal político*. Recuperado de < <http://www.animalpolitico.com/bloqueros-la-cuadratura-del-circulo/2013/08/14/el-drama-de-la-vivienda-parte-1-de-3/> > (consultado el 5 de mayo de 2017).

Mellado, R. (2013). "La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000- 2012". En Alicia Ziccardi (coord.), *Memoria Congreso Nacional de Vivienda 2013* (pp. 27-35). México: UNAM / PUEC.

Notimex (2011, 8 de febrero). "Las 5 mejores constructoras de vivienda". En *Expansión*. Recuperado de < <http://expansion.mx/negocios/2011/02/08/infonavit-creditos-empresas-vivienda-cnn> > (consultado el 4 de mayo de 2017).

Pardo, M. del C. (2006). *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006: estrategia, redes y liderazgo*. México: COLMEX.

Rhodes, R. A.W. (2011). "The governance narrative. Key findings and lessons from the ESRC'S Whitehall programme". En R. A. Rhodes (Ed.), *Public administration. 25 Years of analysis and debate* (pp. 41-58). Malden, MA: Wiley Blackw.

Román, R. (2015, 17 de noviembre). "Las desarrolladoras medianas desbancan a las grandes". En *El Economista*. Recuperado de < <http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2015/11/17/las-desarrolladoras-medianas-desbancan-las-grandes> > (consultado el 4 de mayo de 2017).

Rubí, M. & Torres, Y. (2013, 11 de febrero). "EPN lanza nuevo programa nacional de vivienda". En *El Economista*. Recuperado de < <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/11/pena-anuncia-nueva-politica-nacional-vivienda> > (consultado el 2 de abril de 2016).

Salinas, J. (2005a, 20 de agosto). "Acolman: emiten veda para construcción de viviendas". En *La Jornada*. Recuperado de < <http://www.jornada.unam.mx/2005/08/20/index.php?section=estados&article=034n4est> > (consultado el 2 de abril de 2016).

— (2005b, 14 de noviembre). "Atenquenses denuncian a Casas Geo y ARA por 'contaminar cultivos'". En *La Jornada*. Recuperado de < <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/15/index.php?section=estados&article=037n1est> > (consultado el 2 de abril de 2016).

Salinas, J. (2008, 17 de marzo). "Exigen 11 municipios respetar veda a construcción de vivienda". En *La Jornada*. Recuperado de < <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/18/index.php?section=estados&article=031n1est> > (consultado el 3 de mayo de 2017).

Sandoval, X. (2008, 3 de julio). "Desmedido Crecimiento Demográfico Sufren Municipio de Zona Oriente". En *Adelante: el diario de los mexiquenses*. Recuperado de < <https://adelanteweb.wordpress.com/2008/07/03/desmedido-crecimiento-demografico-sufren-municipio-de-zona-orient/> > (consultado el 5 de mayo de 2017).

Santiago, J. (2017, 8 de marzo). "Homex y Urbi con las mayores minusvalías". En *El Economista*. Recuperado de < <http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2017/03/08/homex-urbi-las-mayores-minusvalias> > (consultado el 4 de mayo de 2017).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2006). *Controversia constitucional*. Recuperado de < http://portales.te.gob.mx/x_mesa/media/pdf/fe8bfc9923c7439.pdf > (consultado el 5 de mayo de 2017).