

Los altos índices de expansión espacial de la mayoría de las ciudades están generando fuerte impacto ambiental. En este artículo se discute cómo la política nacional de vivienda, desvinculada de la planeación urbana local, acentuó las condiciones de vulnerabilidad de las ciudades mexicanas. Como muestra, en 2013 los fenómenos hidrometeorológicos registrados en el estado de Guerrero, y particularmente en la ciudad de Acapulco, afectaron a miles de familias mexicanas y pusieron en evidencia la magnitud de esa vulnerabilidad.





Sustentabilidad y política de vivienda

Actualmente el mundo es predominantemente urbano y América Latina es la región más urbanizada. Las ciudades desempeñan un papel determinante frente al desafío de promover el desarrollo económico, pero el reto es que lo hagan sin comprometer los recursos naturales y garantizando bienes y servicios colectivos de calidad para el conjunto de la ciudadanía. Desde la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro en el año 1992, se definió el desarrollo sustentable como un modelo que plantea de manera integral el desarrollo económico, el bienestar social y el cuidado ambiental. Esto se transformó en una cuestión de preocupación internacional. Más recientemente, los efectos observables del cambio climático agravan las condiciones ya de por sí extremas de explotación de los recursos naturales que consumen y contaminan las sociedades urbanas. Todos estos procesos han puesto de manifiesto la necesidad de otorgar particular importancia a las condiciones de sustentabilidad urbana.

Según el censo de 2010, el 77.7% de los 112.3 millones de habitantes del país viven en ciudades. En éstas ha prevalecido un patrón de urbanización desordenado, que genera cada vez más presión sobre los sistemas ecológicos a escala local y regional. Los altos índices de expansión territorial de la mayoría de las ciudades se traducen en una mayor demanda de infraestructura y de recursos naturales, situación que ocasiona un impacto ambiental considerable. A ello se suman el aumento de la vulnerabilidad –principalmente de la población de menores recursos que se asienta en zonas de riesgo–, las limitadas capacidades institucionales locales y la inexistencia de una nueva cultura y de prácticas ciudadanas orientadas a crear condiciones para la sustentabilidad integral. Las crecientes necesidades de recursos territoriales se satisfacen mediante la creación de grandes infraestructuras y tecnologías que amplían su área de influencia y generan espacios urbanos cada vez menos autosuficientes.



La adopción de políticas económicas neoliberales ha implicado el debilitamiento de la planeación urbana y el rediseño de la política de vivienda social, la cual se ha sustentado, a partir del año 2000, principalmente en criterios de rentabilidad financiera con escasas regulaciones para garantizar la calidad de la producción habitacional. Sin duda esta característica de la política nacional de vivienda es uno de los factores que han incrementado la vulnerabilidad de las ciudades mexicanas y puesto en riesgo su sustentabilidad.

En este sentido nos interesa analizar cómo la política nacional de vivienda y la falta de planeación urbana local restaron capacidad de adaptación a las ciudades mexicanas y acentuaron sus condiciones de vulnerabilidad. En particular se hará referencia a las amenazas hidrometeorológicas y al desastre ocurrido en la ciudad de Acapulco en septiembre de 2013.

Mucha vivienda y poca ciudad

La política de vivienda social de México se encuentra centralizada en el sistema institucional de vivienda, coordinado por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) e integrado por los organismos operadores (Infonavit, Fovissste, Fonhapo y algunos organismos estatales y municipales).¹ En cambio, la política de desarrollo urbano fue descentralizada desde la reforma constitucional al artículo 115 que en 1983 transfirió a los gobiernos municipales funciones relacionadas con la aprobación de planes, el control y la administración de los usos de suelo, la recaudación del impuesto predial y la prestación de servicios urbanos. Sin embargo, este proceso no fue acompañado de una política de fortalecimiento de la institucionalidad municipal (Guillén y Ziccardi, 2004).

A partir del año 2000, cuando se intensifica la construcción masiva de conjuntos habitacionales, los gobiernos municipales tuvieron que enfrentar el problema del suministro de equipamientos y servicios urbanos básicos requeridos por los nuevos desarrollos inmobiliarios. La magnitud de este desafío urbano quedó



en evidencia en los datos ofrecidos por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 2012), los cuales indican que en las últimas tres décadas la población en las ciudades aumentó en promedio dos veces, mientras que la superficie urbana creció en promedio diez veces. Esta dispersión es consecuencia de la falta de un modelo de crecimiento urbano; ha demandado más infraestructura y planteado problemas relacionados con la topografía y la propiedad del suelo urbanizado.

En la actualidad México tiene un sistema urbano nacional compuesto por 384 ciudades, la mayoría de ellas conformadas por un municipio central que concentra los equipamientos e infraestructuras: 59 de estas ciudades son zonas metropolitanas y sus periferias se encuentran desvinculadas de sus áreas centrales. Uno de los factores de esta expansión fue el hecho de que los desarrolladores inmobiliarios adquirieron tierra barata de origen ejidal en las periferias, carentes de equipamientos y servicios, y los organismos de vivienda se encargaron de organizar la demanda y de ser los entes financiadores de créditos individuales para adquisición de vivienda. Frente a ello, la política de vivienda en los últimos dos sexenios incorporó una noción de sustentabilidad limitada a incluir ecotecnologías ahorradoras de agua y energía eléctrica a nivel de la vivienda como unidad individual, y diseñó algunos programas como *Hipoteca Verde* o *Ésta es tu casa*. Sin embargo, prevaleció la ausencia de estrategias que consideraran los mayores costos económicos para las familias que habitan estos grandes y lejanos conjuntos habitacionales, así como los gastos de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero, generados por los largos

¹ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

desplazamientos en transporte público o privado. Por otra parte, existen casos en los que las viviendas fueron construidas en zonas de recarga acuífera o inundables, y sobre suelo de conservación.

Ante los evidentes efectos sociales y ambientales negativos de esta política crediticia de vivienda se tomaron algunas medidas para contrarrestarlos, como el *Sistema de puntaje* y la *Guía de redensificación* (Sedesol, 2010) para desincentivar la localización lejana y discontinua de nuevos conjuntos habitacionales y promoviendo, en cambio, que los desarrolladores ubiquen viviendas en áreas urbanizadas. También en el caso de los actualmente llamados *Desarrollos Urbanos Certificados* o *Integrales* se promueven los desarrollos intraurbanos de producción de vivienda articulada a su entorno económico, social y espacial, buscando reducir los impactos sobre el medio ambiente. Sin embargo, estas acciones son puntuales frente a una política masiva de vivienda que produjo millones de viviendas sin construir ciudades con las infraestructuras, los equipamien-

tos correspondientes y la calidad de vida necesarios. Esto provocó que un número elevado de estas viviendas hoy se encuentren deshabitadas y abandonadas, lo que ha ocasionado graves daños patrimoniales, sociales y ambientales.

● Acapulco: pobreza urbana y política de vivienda

La tragedia vivida en Guerrero fue un hecho que reveló la vulnerabilidad generada no sólo por los procesos de urbanización popular, sino también por la política nacional de vivienda impulsada por las dos últimas administraciones. Entre el 13 y el 15 de septiembre de 2013 dos fenómenos hidrometeorológicos coincidieron: en el Golfo de México la entrada del huracán *Ingrid* y en la costa del Pacífico la tormenta tropical *Manuel*. Estos fenómenos provocaron fuertes lluvias e inundaciones en gran parte del país y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano estimó que



Inundaciones en Guerrero. Fotografía tomada de <<http://torreseduar.wordpress.com/2013/09/18/cronica-de-la-inundacion-del-15-de-septiembre-en-benito-juarez-guerrero-mexico>>.



fueron afectadas más de 20 000 viviendas que tendrían que ser reubicadas o reconstruidas, lo cual ocasionó un elevado costo financiero (Sedatu, 2013).

Guerrero fue el estado más afectado. Por eso, la Secretaría de Gobernación emitió declaratorias de desastre para sus 81 municipios. En esta entidad fueron afectadas más de 13 000 viviendas, de las cuales 9 000 tienen que ser reconstruidas en su totalidad debido a que se destruyeron, estaban en una zona de riesgo y ya se sabía que debían ser reubicadas, no contaban con título de propiedad o se ubicaban en zona federal (Sedatu, 2013).

Desde una concepción integral de la sustentabilidad, debe considerarse que un factor de la vulnerabilidad del estado de Guerrero es la condición de pobreza de su población. El estado ocupa el segundo lugar nacional en pobreza y el primero en marginación: más de la mitad de sus municipios están catalogados con marginación muy alta. En el caso del municipio de Acapulco, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, más de la mitad de su población se encuentra en situación de pobreza y más de una tercera parte registra pobreza por carencia de espacios en la vivienda y por falta de acceso a los servicios básicos en ésta (Coneval, 2010). El último Censo de Población y Vivienda de 2010 indica que en Acapulco el 13% de las casas tienen piso de tierra, el 26% no dispone de agua de la red pública y el 11% no cuenta con drenaje.

El 15 de septiembre de 2013, al producirse el desastre, la ciudad de Acapulco quedó aislada. Las principales vías de comunicación que conectan el puerto, tanto aéreas como terrestres, se cerraron. Las áreas más afectadas por este desastre fueron los asentamientos irregulares ubicados en zonas de riesgo y los grandes conjuntos habitacionales localizados en zonas de humedales y manglares, productos ambos de un crecimiento desordenado en las periferias. Esto mostró a la opinión pública tanto la falta de aplicación de los instrumentos de planeación y desarrollo urbano, como los procesos generalizados de corrupción asociados a éstos.²

En relación con la construcción de conjuntos habitacionales financiados por los organismos nacionales

² La ciudad cuenta con un Plan Director Urbano de la Zona Metropolitana de Acapulco, vigente desde 2001.



Inundaciones en ejido Llano Largo, Acapulco, Guerrero. Fotografías tomadas de <<http://tlalpan.info/tag/acapulco>>.

de vivienda, debe mencionarse la primera unidad habitacional que construyó la inmobiliaria GEO: el conjunto Luis Donald Colosio, al oriente de la ciudad, en los terrenos del ejido Llano Largo, donde se rellenaron los humedales para edificar. A éste se sumaron otros conjuntos habitacionales desarrollados en esta área clasificada como inundable, y en la que se realizaron profundas transformaciones ambientales que impactaron de manera directa la posibilidad de absorción de las lluvias y el equilibrio ecológico de la zona, afectando la flora y la fauna asociadas a los cuerpos lagunares.

Cabe mencionar que los riesgos de inundación ya se habían evidenciado por otros fenómenos, como los huracanes *Paulina* (1997) y *Henriette* (2007). En 2013, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) informó que trabajaba en la revisión de 17 ejidos de Acapulco que, de acuerdo con el Registro Agrario Nacional (RAN), se convirtieron en polígonos y lotes expropiados por la Comisión para la Regulari-

zación de la Tenencia de la Tierra (CORETT), así como en la de 29 conjuntos habitacionales desarrollados con financiamiento de Infonavit y Fovissste. De igual manera, Sedatu indicó que revisaba la información contenida en el *Atlas de Peligros Naturales de Acapulco* sobre una zona que abarca más de 36 000 viviendas construidas de 1986 a 2010. Sin embargo, el desastre llegó antes de que se diseñara y aplicara una política de reordenamiento del territorio que pudiera evitar los graves daños sufridos por la población afectada (Sedatu, 2013).

Ante la evidencia de que el desastre se produjo por la modificación de cauces de ríos y por el asentamiento de vivienda popular y financiada por el gobierno en zonas inundables, se inició una investigación para delimitar responsabilidades cuyos resultados aún no están disponibles. Pero lo fundamental es que la tragedia vivida por miles de familias en Guerrero y el elevado número de viviendas sociales deshabitadas que existen en el país –poco menos de 5 millones–, hicieron públicos los problemas generados por una política de vivienda que subordinó criterios de sustentabilidad social y ambiental a los de rentabilidad financiera.

Estas limitaciones de la política de vivienda, considerada exitosa por el elevado número de unidades construidas, habían sido señaladas por investigadores de diferentes universidades del país en sus ponencias presentadas en el Congreso Nacional de Vivienda, celebrado en marzo de 2013 en la Universidad Nacional Autónoma de México. Los académicos tienen claro que para hacer plenamente efectivo el derecho constitucional a la vivienda y contribuir a la construcción de ciudades sustentables con calidad de vida, es necesario revisar profundamente la política nacional de vivienda, ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Esto incluye la participación efectiva de los tres ámbitos de gobierno y de todos los actores sociales involucrados en los procesos de planeación urbana y gestión del territorio.

Alicia Ziccardi es doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), investigadora titular C del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y profesora de los programas de posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y Urbanismo de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias, donde ha coordinado la sección de Ciencias Sociales. En el año 2001 obtuvo el Premio Universidad Nacional en el Área de Investigación en Ciencias Sociales. Actualmente es la directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM.

aliciaziccardi@yahoo.com

Arsenio González es doctor en Sociología por la *L'École des Hautes Études en Sciences Sociales*, de Francia. Durante los últimos años se desempeñó como secretario académico del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM y actualmente es profesor investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Entre sus líneas de investigación destaca el análisis de los procesos de gestión del agua en México.

arseniog@puec.unam.mx

Bibliografía

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Co-neval (2010), “Resultados de la medición de la pobreza a nivel municipal”, México, Anexo Estadístico.
- Guillén, T. y A. Ziccardi (coords.) (2004), *Innovación y continuidad en el municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal en 13 estados de la República*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2013), *Memoria del Congreso Nacional de Vivienda 2013*. Disponible en <www.puec.unam.mx>.
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2013), *Perfil del sector vivienda en México*, México, PUEC-UNAM/ONU-Habitat/CONAVI.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2013), “De las más de 20 mil viviendas afectadas por Manuel e Ingrid en el país, 13 700 son de Guerrero”, *Boletín*, núm. 198, México, Sedatu.
- Secretaría de Desarrollo Social (2012), *La expansión de las ciudades 1980-2010. México 135 ciudades*, 2ª edición, México, Sedesol.
- Ziccardi, A. (coord.) (2012), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, PUEC-UNAM.