

¿La ciudad necesita una norma 26?



Georgina Sandoval

Mayo de 2015, México D.F.



No se necesita ningún diagnóstico sobre las necesidades de la población para tener una vivienda; tampoco cifras de los funcionarios advirtiendo cuantas viviendas se requieren, en tanto, basta caminar unos pasos para advertir la cantidad de nuevos conjuntos habitacionales que se han seguido construyendo por toda la ciudad, aún sin norma. **Una norma urbana dedicada a la vivienda tendría sentido si buscara el equilibrio entre los intereses de los distintos grupos gestores, desarrolladores y autoridades de vivienda**

para favorecer a la población de bajos recursos -no dice, los más pobres- que aún no tiene acceso a una vivienda. Situación que, por cierto, es el origen de la Norma 26.

Entonces la pregunta parece obvia, ¿Para qué se requiere de una Norma?, si de todos modos se hace vivienda. Los conjuntos INVI (Instituto de Vivienda del Distrito Federal), se construyen porque son del INVI, los desarrolladores de vivienda la siguen haciendo donde quieren, como quieren; con los niveles que les reditúen mayores ganancias, no importa que sea un pueblo identificado como área de conservación patrimonial. El tema cambia si la pregunta fuera ¿Cuál es el sentido de una norma de vivienda?

Una iniciativa más

Recientemente se volvió a presentar “una iniciativa”¹, esta vez se distribuyó de manera selectiva y directamente desde la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), se trata de una mala copia del trabajo desarrollado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X) durante 2014. Esta vez (documento “de trabajo”, fotocopiado con fecha de 10 de febrero de 2015) propone que la vivienda de interés social pase a ser “vivienda social” con un valor de hasta 1,200,000 pesos para que los derechohabientes de INFONAVIT puedan comprar en el DF. En síntesis un esfuerzo más, que en un corto tiempo provoca reacciones en su contra; había versiones que se modificaron por día; situación que más que ayudar, confunden aún más y no generan credibilidad.

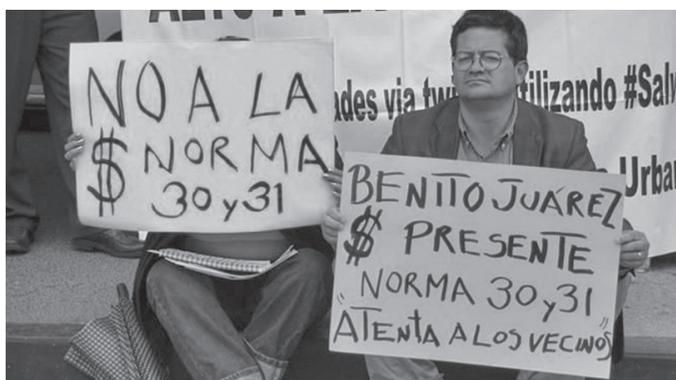
Se ha señalado que el conflicto de la norma aún no derogada, es el abuso que los desarrolladores

han cometido bajo su cobijo, al conseguir permisos argumentando costos de venta para vivienda social y popular que posteriormente, apoyados por notarios, venden a otro socio para liberar precios de venta. Con lo cual manifiestan algo que no cumplen y donde, hasta hoy día no hay ningún castigo o sanción.

El insumo básico: el suelo

Podría pensarse que el suelo en las delegaciones centrales es el de alto costo, pero en recorrido de campo en el pueblo de San Juan de Aragón se pueden encontrar costos de \$1,300,000 por un predio de 149 m² (\$8,724 m²). A manera de supuesto, se genera una expectativa a partir de anuncios de una norma para vivienda en una ciudad que pretende densificarse; la información modifica el costo del suelo, aunque no estén en zonas “bien” localizadas. Tanto anuncio de que ya viene la Norma ¿solo busca el efecto perverso de hacer más caro el suelo? Pero si esto no fuera suficiente, no hay nada, no hay instrumento que controle el costo de suelo y ningún organismo de vivienda otorga préstamo para la compra de suelo, salvo el INVI en el DF

¹ Ver Periódico Reforma, sección Ciudad; 0302.2015. <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=455120&md5=3615d472425a465e9ab2b971bd9279dc&ta=0df-dbac11765226904c16cb9ad1b2efe>



que tiene un Programa de Suelo ligado al proceso de expropiación concertada y con un límite presupuestal por m² de suelo (con lo que la diferencia de precio de mercado la paga el grupo de beneficiarios).

La oferta habitacional

Reviso la oferta de vivienda en el Distrito Federal –a propósito de la liberación de lista de créditos tradicionales de FOVISSSTE-². El resultado es una vivienda cuya superficie fluctúa entre 52 y 56 metros cuadrados, su disposición puede estar eliminando el patio de servicio (para convertirlo en un pequeño espacio “centro de lavado”), en donde cocina y baño no tienen ventilación e iluminación directa –lo hacen a través de ductos-. La diferencia en el costo es la ubicación, contar con estacionamiento y la cercanía al sistema de movilidad. En un caso, una misma desarrolladora ofrece: a) Calle Santa Teresa #60 Col. Tepalcates, Delegación Iztapalapa, con precios desde \$860,000.00 hasta \$1,200,000.00 (febrero-marzo 2015), la promoción destaca la cercanía al Metrobus; b) Calzada Coltongo a unos metros de calzada Vallejo, con precios desde \$997,000.00 hasta \$1,220,000.00 y c) Av. Popocatepetl #175 esq. Sevilla en la Col. Portales, Delegación Benito Juárez (como pocas ofertas) departamentos de 70 mts² con un costo de \$2,045,000.00. Seguramente en este último caso, tendrán algunos acabados de calidad mayor.

En contraparte, el INVI tiene en su haber un conjunto de programas, no solo de vivienda nueva, (mejoramiento, alto riesgo, rehabilitación de inmuebles patrimoniales) que atienden la diversidad de necesidades de vivienda



en la ciudad. Con un presupuesto público que no ha sufrido grandes cambios en los últimos años (un poco más de 2 mil millones de pesos), logra un financiamiento a familias con ingresos (del jefe de familia) menores a 5 salarios mínimos mensuales (aproximadamente \$10,807.20 en 2015); financiamiento que es complementado con el ahorro y participación de las familias en los procesos de gestión. Durante 2014 logró financiamientos de 541 mil pesos por acción de vivienda para una vivienda nueva en conjunto (el 30% de este monto de financiamiento puede ser para pagar suelo) y cuya superficie se ubica en los 54 m².

¿Vivienda de los desarrolladores o Vivienda en donde la población participa?

Entonces aparecen los elementos y las contradicciones. 1) el tema de la **superficie** habitacional en el DF parece tener una media³; entre 52 y 56 m² –hasta para la vivienda INVI-; 2) el tema es el **suelo y su costo** –entre mejor ubicado, con servicios e infraestructura, se encuentra más caro y a merced de la oferta- demanda dominada por el mercado; el costo de venta/ y el valor del crédito –véase en la referencia superior como la ubicación de un conjunto casi duplica el costo-; 3) con estos costos cuál es el ingreso que debe tener la familia para, ser **sujeto de crédito** y para no ver alterado su gasto

² http://www.fovissste.gob.mx/es/FOVISSSTE/Resultados_PROCEDI-MIENTO_ALEATORIO_2015

³ La media considerando cualquier oferta que marque 2 recámaras.



-al pagar un crédito hasta con el 20% de sus ingresos-⁴. Una evaluación realizada al Programa de Vivienda en Conjunto⁵, señala que la población que gana menos de 5 salarios mínimos se encuentra fuera del mercado habitacional (la mitad de las familias del DF tienen un ingreso menor a 5 SMM). Es decir, un jefe de familia con ingresos de 10 mil pesos tendría que destinar 2000 pesos al pago de un crédito INVI.

Hacer vivienda ¿hace ciudad?

Otra mirada es la referida a la relación vivienda-conjunto-barrio-ciudad en donde, también hay bemoles. En principio puede ser una relación física que se termina resolviendo ¿Cuántas viviendas caben en un predio X? pero hoy día también pretende ser parte de ideas urbanísticas que no terminan de establecer un concepto claro y que los políticos usan como sistema de palabrerías en “algo” que pretende ser una política pública, así el Plan Nacional de Desarrollo señala como objetivo, “Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”; la Secretaría de Desarrollo Agrario, territorial y urbano, SEDATU lo traduce en su propio Plan en: “Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar

las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes”.⁶ Situación de la que ha hecho sintonía en el Distrito Federal al señalar en sus ejes rectores son “Las políticas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se fundamentan en la construcción de una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa.”⁷ Y las preguntas siguientes serían: ¿a qué se refieren? Y ¿cómo se logra?. Se esperaría que la expectativa generara el diseño de instrumentos adecuados para que la población que no accede al mercado no siga migrando a la periferia de la periferia metropolitana.

“La reserva está en el aire”

Todo ello se traduce en una frase propia de los desarrolladores: “la reserva de tierra está en el aire”. Pero ¿quién se encarga de constatar la relación de la ciudad con el barrio y las colonias?; ¿a qué densidades se



⁴ Según Ley de Vivienda del DF

⁵ http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/vivienda_en_conjunto.pdf

⁶ www.dof.gob.mx/busqueda_avanzada.php?pb=S&cod_orga=; Febrero 2015.

⁷ <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/quienes-somos/ejes-rectores>

pretende llegar?; según datos del Programa General de Desarrollo Urbano, PGDU 2003 "el comportamiento de la relación habitantes por hectárea en las delegaciones centrales, en 1980 albergaron 779 hab/ha, mientras que para el año 2000 esta relación disminuyó a 507 hab/ha. Por el contrario, las delegaciones del segundo contorno mostraron un aumento en la densidad de población al pasar en el mismo periodo de 70 hab/ha a 440 hab/ha.; hoy día se necesitan actualizar estos datos y saber cuál es el impacto de las grandes torres habitacionales; ¿las infraestructuras y equipamientos serán suficientes? Cuando las autoridades encargadas de dictaminar la viabilidad de servicios ya vienen señalando, por ejemplo, las restricciones de agua para delegaciones como Iztapalapa y Miguel Hidalgo. Si los desarrolladores miran su ganancia ¿quién mira por la ciudad?

El papel de la planeación urbana

En relación a los usos del suelo, la práctica señala que con el Art. 41 de la Ley de Desarrollo Urbano del DF, se logra de manera sistemática el cambio de uso de suelo ¿entonces para qué sirve la planeación urbana?. Más aún, se ha venido proponiendo una serie de iniciativas de modificación a la Norma 26, que es parte integral del Programa General de Desarrollo Urbano, cuando el PGDU que está vigente es de diciembre del 2003 y, en octubre del 2014, la SEDUVI dio el anuncio de inicio de la formulación del PGDU que seguramente incorporará muchas de las ideas planteadas, hasta ahora como los ZODES/ ADES (Zonas de desarrollo económico y social)⁸. Pero por otro lado, los propios Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano hacen su propia interpretación de la Norma.

Hasta aquí las complejidades y vicisitudes inmersas en el tema de la Norma 26 sobre cuya iniciativa, nadie termina de ponerse al frente (menos aún el sector de los desarrolladores) para defender y comunicar con claridad las pretensiones que sobre esta norma se tienen.

⁸ <http://tuciedad.mx/zodes/index.php/por-que-las-zodes>

A manera de propuesta

- Se debe pedir a la ALDF que las iniciativas que presenten tengan una estructura clara, una redacción coherente consigo mismas y con otros documentos legales y vigentes.
- La iniciativa tiene que identificar a la población objetivo; denominar con precisión el objeto; el objeto tiene que tener un valor que le identifica para su protección y para ser receptor de beneficios fiscales, más aún si se trata de aplicación de recursos públicos.
- Sobre el tema de reservas de suelo y compra de suelo, es importante encontrar el camino jurídico para incorporar un suelo disponible para vivienda y para sus ocupantes, a través de la expropiación, suelo intestado y en posesión vecinal, para población sin acceso al mercado de suelo y habitacional.
- La aplicación territorial de la norma debe considerar la zonificación geotécnica de la Ciudad de México y los planes urbanos vigentes.
- Sobre las sanciones. Tiene que existir castigo y sanciones a quienes trasgredan las normas, no cumplan con el Reglamento de Construcción y pretendan hacer negocio con el recurso público.
- Sobre el INVI, que seguramente requiere de mayor presupuesto, debería establecer convenios de colaboración con el Gobierno Federal para beneficiarse de la política de subsidio que éste tiene.
- Sobre la intervención del sector privado. Su intervención busca una pronta recuperación que debe y puede operar en el mercado sin ningún problema.

Diseño: Gabriela Sánchez Téllez. Communicare

Apoyo para impresión:

KATHOLISCHE ZENTRAL STELLE für ENTWINCK LUNGSHILFE e.V. "KZE" y MISEREOR

Casa y Ciudad A.C.

Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana

Calzada de Tlalpan no. 1025,

Col. Américas Unidas, Delegación Benito Juárez

CP 03610, México D.F.

Tels. 56-74-21-35, 56-72-53-19 • tel fax 55-39-20-87

www.casayciudad.org.mx