

Las limitaciones de los DUIS en el marco de la política de vivienda en México

Limitations of the DUIS within the framework of Mexico's housing policy

PERLA YANNELLI FERNÁNDEZ SILVA,  <https://orcid.org/0000-0001-6867-8318>
Universidad Nacional Autónoma de México, México, perla.yannelli@gmail.com

Abstract

The Comprehensive Sustainable Urban Developments (DUIS, for their acronym in Spanish) sought to offer quality housing in urban environments with an optimal design in Mexico. This paper analyzes the main shortcomings faced by this strategy, whose impact was not as expected, within the framework of a corrective urban development and housing policy. Through an analysis of secondary data, three limitations in the application of this strategy are shown: the type of relationship between the State and the real estate industry, the availability of land for housing, and the impact of housing development on regional economic dynamics.

Keywords: housing public policies, urban development, social housing, DUIS.

Resumen

Los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) buscaron ofrecer vivienda de calidad en entornos urbanos con un diseño óptimo en México. Este trabajo analiza las principales limitaciones que ha enfrentado dicha estrategia, cuyo impacto no fue el esperado, en el marco de una política correctiva de desarrollo urbano y de vivienda. Mediante un análisis de datos secundarios, se muestran tres limitantes en la aplicación de esta estrategia: el tipo de relación entre el Estado y la industria inmobiliaria, la disponibilidad del suelo para vivienda y el impacto del desarrollo habitacional en la dinámica económica regional.

Palabras clave: política pública de vivienda, desarrollo urbano, vivienda social, DUIS.

Recepción: 13 de julio de 2022 / Aceptación: 19 de octubre de 2023 / Publicación: 22 de abril de 2025



Esta obra está protegida bajo la
Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-Sin
Derivadas 4.0 Internacional



CÓMO CITAR: Fernández Silva, Perla Yannelli (2025). Las limitaciones de los DUIS en el marco de la política de vivienda en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 25: e2089. <http://dx.doi.org/10.22136/est20252089>

Introducción

En los inicios del siglo XXI, la situación de la vivienda en México alcanzaba niveles significativos de rezago habitacional. De los nueve millones de viviendas consideradas en este rubro y acumuladas hasta finales de la primera década de 2000, 6.2% se debía al hacinamiento, 12.8% a viviendas con deterioro y 81.1% a casas construidas con materiales de mala calidad (SHF, 2010). Ante estas cifras, y en pleno auge de la política neoliberal, se crea la estrategia de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), que se pensaron como:

Áreas de desarrollo integralmente planeadas que contribuyen al ordenamiento territorial de los Estados y Municipios y promueven un desarrollo urbano más ordenado, justo y sustentable.

Motor del desarrollo regional, donde la vivienda, infraestructura, servicios, equipamiento, comercio, educación, salud, industria, esparcimiento y otros insumos, constituyen el soporte para el Desarrollo Regional.

Proyectos mixtos en los que participan los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como los desarrolladores y propietarios de tierra, que puedan integrarse al desarrollo urbano. (SFH, 2010, p. 5)

De esta manera, los DUIS se constituyeron como una estrategia de las políticas de desarrollo urbano, una forma de corregir los problemas que la propia política habitacional de inicios del siglo XXI había ocasionado. El planteamiento de los DUIS establecido durante el segundo sexenio de la década de 2000 fue impulsado por 12¹ dependencias gubernamentales que buscaban, principalmente, abatir el rezago habitacional y el uso inadecuado e ineficiente del suelo, pero, sobre todo, mitigar las consecuencias negativas del crecimiento desordenado de las ciudades, originado por el acelerado desarrollo habitacional del país (Rivas y Langagne, 2012).

Este trabajo deriva de un proyecto de investigación más amplio sobre la calidad de cada uno de los DUIS aprobados hasta finales del sexenio 2012-2018, cuya finalidad fue proponer

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Secretaría de Energía (Sener), Secretaría de Economía (SE), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin), fideicomiso del gobierno federal —sectorizado a la Secretaría de Economía— para la promoción del comercio y la inversión internacional (ProMéxico) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), esta última, como banca de desarrollo del gobierno federal, impulsa el desarrollo de los mercados primario y secundario de vivienda a través de garantías o diversos instrumentos financieros destinados a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda.

acciones para la planeación urbana sustentable eficiente en México. La propuesta fue desarrollada para una institución pública a finales de 2021. Aquí se presenta la parte analítica medular de los hallazgos de la investigación, y el objetivo es analizar las principales limitaciones a las que se ha enfrentado dicha estrategia, en el marco de una política de desarrollo urbano y de vivienda en México.

La hipótesis propuesta es que las políticas públicas de desarrollo urbano y de vivienda vía los DUIS durante la fase neoliberal del capitalismo no han logrado resolver el problema de rezago habitacional en México, debido, entre otras cosas, a que el propio sistema económico y político recrea las siguientes condiciones: a) no se logra la independencia del mercado (sin intervención estatal) para cubrir el déficit de vivienda social; b) el suelo adecuado aún sigue sin ser un recurso disponible para el desarrollo de vivienda social; c) el desarrollo habitacional social por sí mismo no constituye un motor de dinamismo económico regional.

La pregunta de investigación que guía este trabajo es: ¿cuáles han sido las principales limitaciones para la aplicación exitosa de los DUIS, originadas por el propio capitalismo en su fase neoliberal, en el marco de la política pública de vivienda? Esto ayudaría no sólo a conocer por qué los DUIS no funcionaron como se esperaba, sino también a entender qué aspectos deberán considerarse para la transición o la aplicación eficaz de cualquier proyecto de desarrollo urbano sustentable a gran escala y bajo el auspicio del gobierno federal.

Por tratarse de una estrategia de política pública nacional, la información y la evaluación han sido generadas por las propias instituciones gubernamentales. Los registros más puntuales y acabados están disponibles de forma pública en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), así como toda la información generada por el propio Registro Único de Vivienda (RUV). A partir de dichas bases de datos públicas, se realizaron análisis de estadísticas descriptivas, así como pruebas de chi-cuadrada.

Para el análisis metodológico de la relación entre el Estado y la industria inmobiliaria, se revisó en el SNIIV el número de subsidios federales entregados a la estrategia DUIS de 2011 a 2021 por entidad federativa.

En referencia a la categoría disponibilidad del recurso suelo, se realizó un análisis espacial a partir de la ubicación de los DUIS respecto a los Perímetros de Contención Urbana² (PCU); adicionalmente, se midió la distancia del centroide de cada DUIS al centro urbano municipal más cercano, así como un cálculo aproximado del porcentaje de superficie edificada. Para esta categoría se realizó también una prueba estadística de asociación de chi-cuadrada, para buscar una posible relación entre la superficie edificada y la distancia al centro urbano más próximo. Por último, para analizar el impacto del desarrollo habitacional en el crecimiento local, se realizó un inventario de unidades económicas y equipamientos dentro de cada perímetro del DUIS, así como en un radio de un kilómetro. Todo esto de acuerdo con imágenes satelitales de 2021, disponibles en la plataforma del RUV.

Con base en lo anterior, el trabajo se estructura de la siguiente manera: inicia con una breve discusión de la teoría urbana crítica, para la definición de los ejes teóricos metodológicos. A continuación, se describe la situación de la política pública de vivienda antes y durante la concepción de los DUIS. Enseguida, se discute la parte medular del trabajo, en la que se presentan los resultados del análisis de las tres categorías antes mencionadas, para identificar las dificultades más comunes a las que se ha enfrentado la política pública de desarrollo urbano y vivienda en México. Sin duda, estos resultados ayudarán a los tomadores de decisiones a trazar algunas líneas de acción para superar las principales limitaciones para la aplicación de estrategias gubernamentales de desarrollo urbano y vivienda.

1. La teoría urbana crítica como herramienta conceptual para analizar la política de desarrollo urbano y vivienda en México

Entre las múltiples miradas teóricas para el abordaje de lo urbano, la teoría urbana crítica ofrece un enfoque que “incluye la crítica de la ideología y la crítica del poder, la desigualdad, la injusticia y la explotación, dentro de y entre ciudades” (Brenner, 2009, p. 10). Su aplicación para el análisis urbano recurre a la

² La estrategia PCU, desarrollada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), a través de la Conavi, otorgó subsidios para la adquisición de vivienda, teniendo como prioridad las zonas cercanas a los servicios como transporte público, vialidades, fuentes de empleo y actividades recreativas (Conavi, 2017).

utilización de argumentación abstracta, teórica, y a la naturaleza de los procesos urbanos bajo el capitalismo; adicionalmente se fundamenta la comprensión de las cuestiones urbanas a través de las perspectivas críticas, como especificidades históricas y mediadas por relaciones de poder.

Bajo esta mirada, se rechaza el tipo de análisis urbano de motivación instrumental, tecnocrático y regido por los intereses del mercado, que promueve la conservación y reproducción de las formaciones urbanas existentes, y se pasa al nivel del planteamiento de la posibilidad del urbanismo alternativo en las ciudades contemporáneas (Brenner, 2009). Desde esta perspectiva, se reconoce la importancia de discutir teóricamente tres categorías de la política de desarrollo urbano y vivienda en México en las últimas dos décadas:

1. La relación entre el Estado y la industria inmobiliaria, como elemento que caracteriza el sistema económico y político imperante en sus relaciones de poder.
2. La disponibilidad del recurso suelo, como indicador de la reproducción o no de los patrones de desarrollo urbano existente.
3. El impacto del desarrollo de la industria inmobiliaria habitacional para el crecimiento económico local, como una motivación instrumental y tecnocrática de los intereses del mercado.

Es importante situar el análisis de este trabajo en el periodo del capitalismo neoliberal, entendido como un proceso, como un sistema que, a pesar de intentar homogenizarlo todo y abarcarlo todo, ha ocasionado rupturas y acentuado las desigualdades, inequidades e injusticias a nivel mundial. Es en esa dinámica que existe un traslape de procesos (Dammert, 2021), de elementos opuestos y contradictorios que coexisten, se retroalimentan y reconstruyen, para encontrarse nuevamente en los opuestos, pero cada vez más lejanos. En medio de las desigualdades coexiste un conjunto amorfo de elementos contrapuestos, fragmentados y desarticulados que tienden a polarizarse hacia uno u otro extremo.

Es así que en el momento neoliberal hay un cambio conceptual y contradictorio de la vivienda, ya no sólo como un derecho, sino también como una mercancía (Puebla, 2006; Salinas y Soto, 2019) y un activo financiero en el que se destinan “fondos públicos o subsidios a la demanda para la compra de vivienda, y micro financiamiento para la inclusión financiera de los más pobres” (Rolnik, 2017, citada en Carmona Rojas, 2020, p. 219). Esto es, lo público para beneficio de lo privado en razón de que el costo de alojamiento en el capitalismo no es absorbido ni por el Estado ni por la iniciativa privada, sino

por el mercado; entonces, el costo de la vivienda constituye una importante proporción del salario que no está integrado a la canasta básica del salario mínimo, y “cuantos más trabajadores tengan la capacidad de presionar en las demandas salariales internas, más se preocupará el capital por el costo del alojamiento” (Harvey, 1978, p. 126), de ahí que la promoción del desarrollo de la propiedad individual de la vivienda garantiza, hasta cierto punto, la estabilidad social. Bajo esta idea, “el desarrollo del sector de la vivienda se ha convertido en un regulador keynesiano contra-cíclico” (Harvey, 1978, p. 127) y motor de la economía nacional.

En cuanto a la primera categoría de análisis teórico metodológico sobre la relación entre el Estado y la industria inmobiliaria, se advierte que, después del 2000, se construyeron las bases de un sistema institucional e inmobiliario para la promoción mercantil de la vivienda nueva. Vista ésta como mercancía, la calidad de la vivienda es de interés para el desarrollador inmobiliario hasta antes de que el usuario obtenga la propiedad jurídica, lo que sin duda podría repercutir en la consideración de un menor número de elementos de habitabilidad a efecto de tener mayor rentabilidad a menor costo, si no existen las medidas regulatorias estatales necesarias (Topalov, 1978).

Una característica fundamental de la urbanización capitalista es la organización del espacio para garantizar la reproducción del mismo, desde facilitar las formas de producción, la división del trabajo, el transporte de mercancías y la necesaria separación del hogar y del trabajo (Harvey, 1978), todo esto bajo una lógica de economías de aglomeración, por lo tanto, la inversión capitalista en infraestructura sólo se da si procede bajo la lógica de acumulación. Por sí misma, esta inversión tiene dos cualidades contrarias: por un lado, es una inversión a largo plazo que prolonga el ciclo de retorno para la recuperación de la ganancia, y, por otro, es para el uso y el beneficio colectivo. De acuerdo con Harvey, en la producción de vivienda:

la acumulación capitalista tiene como barrera pasar del primer ciclo de reproducción del capital, hacia el segundo, debido a que no es fácil organizar el flujo de capital de uno a otro, a menos que exista una inyección de capital crediticio. (Harvey, 1978, p. 107)

Así, el capital de préstamo es fundamental para garantizar que los usuarios puedan pagar la mercancía vivienda al promotor; sin embargo, el único actor disponible para jugar este arriesgado papel es el Estado, que interviene a través de sus instituciones de la banca de desarrollo o del otorgamiento de subsidios (Salinas y Soto, 2019). Es el Estado el que proporciona a la industria

privada el capital público desvalorizado para el financiamiento directo o indirecto como capital de préstamo (Topalov, 1978).

De esta manera, tanto los subsidios como los créditos apalancan la producción, no el mercado, como se esperaría en una etapa de capitalismo neoliberal. Entonces, los costos y deficiencias del producto vivienda están siendo absorbidos por el usuario y por el Estado, y se están dejando al productor privado los beneficios y ganancias. Esta contradicción evita, además, la corrección de la calidad del producto por la competencia del mercado, con un claro perjuicio para el consumidor. Se tiene, pues, un producto de baja calidad (Eibenschutz y Goya, 2009; Ziccardi y González, 2015; Salinas y Pardo, 2020; García, 2020), sin equipamientos básicos, alejado de las fuentes de trabajo, entre otros, porque el mismo promotor privado, constreñido por las condiciones que le impone un Estado ambivalente —regulador o no, en tanto lo establece la política pública—, buscará siempre maximizar su ganancia.

En cuanto a la categoría de disponibilidad de suelo apto, la aglomeración y la concentración urbana constituyen un problema cuantitativo y de localización para la vivienda en las ciudades. En un inicio, el mismo sistema capitalista lo resolvió al proporcionar las empresas la propia vivienda para sus trabajadores, aunque esto después se le dejó al mercado (ASF, 2016). La solución al problema de la falta de suelo disponible para la producción de vivienda, y con ello resolver la sobreacumulación de demanda, ha sido en algunos casos solventado a través de la creación de un estilo de vida suburbano (Harvey, 1978), así como por un desorganizado o desregulado proceso de suburbanización periférica. Cabe aclarar la diferencia entre los procesos de expansión urbana periféricos ocasionados por un modelo de suburbanización anglosajona y la del sur global como México, que es más una respuesta a la desigualdad de acceso a la localización central.

Así pues, el obstáculo para la reproducción del ciclo del capital es la no reproducibilidad del suelo y la monopolización o propiedad privada del mismo (Topalov, 1978). Para garantizar, entonces, la dinámica de reproducción es necesario eliminar el obstáculo de la limitación de acceso al suelo, aspecto que no ha sucedido en México debido a la premisa de la propiedad privada del suelo y las múltiples formas de acaparamiento en las últimas décadas del siglo XX.

Por último, en la tercera categoría de análisis teórico metodológico de este trabajo se reconoce que “la lógica de la rentabilidad de los capitales creadores de empleos puede entrar en contradicción con la de los capitales productores de vivienda” (Topalov, 1978, p. 20). Al crear

nuevos polos de desarrollo o urbanización periférica y crear polígonos a partir de la nada, se excluyen los efectos útiles de aglomeración propios de los procesos de urbanización y que son atractivos para los propios capitales generadores de empleo. Es decir, no basta con tener la mano de obra cercana para instalar una fábrica o unidad económica, sino que también se requiere el conjunto de elementos que constituyen las condiciones generales de la producción capitalista.

En todo caso, la dinámica urbana de producción “va a excluir de la esfera capital los sectores no-rentables necesarios” (Topalov, 1978, p. 13), como la vivienda social, las infraestructuras y equipamientos de uso colectivo para las clases menos favorecidas. Por lo tanto, el Estado “asume” la dotación y desarrollo de dichos componentes que garantizan la reproducción de la fuerza de trabajo, así como la estabilidad social. De esta manera es que el capital desvalorizado, administrado por el gobierno bajo una modalidad de Estado capitalista, no cubrirá esta necesidad social “sino de manera cuantitativamente insuficiente y cualitativamente inadaptada a las exigencias sociales” (Topalov, 1978, p. 18).

Con base en lo anterior, se considera que la vivienda como mercancía producida por la industria inmobiliaria no motiva el crecimiento económico, dado que el sector inmobiliario decide las características, la localización y los sectores hacia los cuales dirige sus “productos”. Mientras continúe esta lógica, las ciudades seguirán presentando diversas problemáticas tanto en las áreas centrales (procesos de gentrificación) como en las periferias urbanas (segregación urbana) (Salinas y Soto, 2019, p. 8), debido a que existe una importante contradicción, pues se reconoce que el acceso a una vivienda digna es normativamente un derecho humano universal, pero, a su vez, este derecho se materializa en la demanda como instrumento del ciclo de reproducción del capital.

2. Los desarrollos urbanos integrales y sustentables en el marco de la política pública de desarrollo urbano y vivienda

Los modos de producción económica moldean las formas espaciales de la ciudad vía las políticas públicas, y expresan las relaciones económicas y de poder entre la sociedad, el Estado y la iniciativa privada. Por ejemplo, en México los modelos económicos keynesiano y neoliberal trazaron la ruta del crecimiento y desarrollo de las ciudades durante la segunda mitad del siglo XX (Jaramillo, 2014). Es así que, desde la década de 1970, la vivienda de interés social nace bajo un esquema de propiedad

privada (García, 2020, p. 107), lo que expresó en su momento un modo de organización de la producción capitalista.

Para la década de 1980 fue evidente en México el problema de disponibilidad de suelo a precio accesible, con infraestructura instalada, apto para el uso habitacional y bien localizado. Es en ese periodo, bajo un esquema de Estado benefactor, que se promovió el surgimiento de organismos nacionales de vivienda (Ballesteros, 2020), al tiempo que se reconoció el derecho a una vivienda digna y decorosa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ziccardi y González, 2015; Ballesteros, 2020). Hacia finales de esa misma década, los entes gubernamentales, que hasta ese momento se habían hecho responsables de dirigir y regular el desarrollo urbano y de vivienda, cada vez eran más incapaces de satisfacer las demandas de mantenimiento y crecimiento ordenado de las ciudades, esto en parte debido a la falta de recursos presupuestarios municipales y estatales para la planeación y regulación urbana (ASF, 2016), la migración del campo a la ciudad y las últimas fases del proceso de desarrollo industrial del país.

A inicios de la década de 1990, las tendencias internacionales de aplicación de modelos de desarrollo económico y político de tipo neoliberal impulsaron fuertes medidas para el crecimiento del sector privado inmobiliario (ASF, 2016). Se puede decir que éste fue el principal punto de partida para que México transitara de un Estado interventor a uno facilitador (Puebla, 1999 y 2006). “Durante este periodo las políticas de vivienda en América Latina giraron alrededor del financiamiento, donde el sector público proveía el subsidio, el sistema financiero otorgaba los créditos y los desarrolladores inmobiliarios generaban la oferta” (Carrión y Morales, 2020, p. 43). La implementación del modelo chileno de producción de vivienda contribuyó a que el enfoque gubernamental mexicano se orientara a la aplicación de un fuerte subsidio a la demanda por parte del Estado (Salinas y Soto, 2019; García, 2020), con una importante tendencia a la financiarización y disminución de la intervención de los organismos nacionales de vivienda (Ziccardi y González, 2015; Ballesteros, 2020), que desde principios del siglo XXI “actuarían como instituciones financiadoras de una masiva producción que permitió obtener elevadas sobreganancias al sector empresarial de esta rama de la economía” (Ziccardi, 2017, p. 13).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que de 2000 a 2012 “el stock de viviendas producido no necesariamente estuvo direccionado a atender los rezagos habitacionales del país” (Ballesteros, 2020, p. 236), más bien, se trató de una política diseñada y ejecutada por las

instituciones del gobierno federal para acrecentar financieramente la capacidad de atender el déficit habitacional (Conolly, 2020); a pesar de ello, los estudios de evaluación realizados evidenciaron la mala calidad de la vida así como la gran cantidad de viviendas abandonadas (Eibenschutz y Goya, 2009; Ziccardi, 2017).

Es así que se puede decir, con Ballesteros (2020), que “las políticas de tercera generación en materia de vivienda en México se caracterizan por un enfoque empresarial, así como la promoción de un nuevo empresariado urbano descentralizado en los niveles municipal, estatal y federal” (p. 235).

Aunado a lo anterior, la política de vivienda para el sexenio de 2012 a 2018 fue el momento en que la oferta inmobiliaria recibió el mayor otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda nueva (Ziccardi y González, 2015; Salinas y Soto, 2019; Conolly, 2020), más que cualquier otra modalidad de producción. Esto también ocasionó la expansión masiva de vivienda económica en las periferias urbanas (Salinas y Soto, 2019).

Para inicios de la década de 2020, 8.5 millones de hogares se encontraban en condiciones de rezago habitacional, lo que representa 24.4% del parque habitacional nacional (Conavi, 2021b). Esto significa que la implementación de políticas de desarrollo habitacional no ha logrado resolver el problema inicial de demanda de vivienda social. De este modo, se puede decir que las políticas habitacionales en México en los últimos 40 años pasaron de una visión de asistencia social hacia la oferta manufacturada por el mercado privado de vivienda (Rivas y Langagne, 2012), y “los resultados de lo realizado fueron insatisfactorios por lo que se consideró que era necesario revisar profunda y sistemáticamente la acción social del Estado” (Ziccardi y González, 2015, p. 47).

Los principales factores que promovieron el replanteamiento de la política y el diseño de la estrategia DUIS fueron que, para finales de la primera década de 2010, hubo:

una importante expansión descontrolada de las ciudades, definida por el modelo de producción de vivienda en la periferia, así como la escasez de servicios básicos y transporte en los nuevos conjuntos habitacionales, aunado a un problema de casi cinco millones de viviendas abandonadas e importante cartera vencida en algunos de los organismos financieros. (Ziccardi y González, 2015, p. 55)

Un aspecto fundamental que caracterizó la promoción de los DUIS fue dar todas las facilidades, beneficios e incentivos a los proyectos, a través de proporcionar lo siguiente: a) asistencia técnica para alcanzar estándares internacionales de planeación urbana sustentable; b) apoyo en la

gestión de factibilidades y licencias para la construcción; c) respaldo de instituciones de vivienda federal y estatal al otorgar preferencia de acceso a créditos y subsidios, la intervención de la banca de desarrollo del gobierno federal para la construcción de infraestructura, equipamiento, edificación y adquisición de vivienda (SHF, 2010). El diseño de la estrategia DUIS, incluida en el Programa Nacional para el Desarrollo, contemplaba:

como ejes principales: la planeación urbana de largo plazo, la promoción de conjuntos habitacionales que privilegien el aprovechamiento de la infraestructura existente, la racionalidad en la explotación de la energía, el cuidado y reciclamiento del agua y la provisión de espacios verdes e impulso a la construcción de nuevos centros urbanos sustentables. (Moreno, 2007, p. 25)

Asimismo, consideraba también la participación social de los habitantes (Sánchez, 2016). A finales de 2010, se esperaba que con 22 proyectos de DUIS se construyeran 1,050,500 viviendas en 29 mil hectáreas, para beneficiar a más de cuatro millones de personas, con una inversión estimada de 368 mil millones de pesos (SHF, 2010).

En enero de 2013 se realizó una revisión y adaptación a las reformas estructurales propias del sexenio 2013-2018³ y, con ello, la estrategia DUIS cambió de nombre a Desarrollos Certificados. En esencia continuó siendo lo mismo, a excepción de una categorización dada por la ubicación respecto a los Polígonos de Contención Urbana de la Conavi. En total, se estima que los DUIS representan alrededor de 5% de las acciones de vivienda nueva que se desarrolló entre 2011 y 2018. Sin embargo, desde el final de sexenio anterior hasta la primera mitad de 2021, el gobierno federal, a través de la Sedatu y la Conavi, ha dejado sin apoyo o promoción a los DUIS.

³ En este sentido, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2013, planteaba en la Estrategia 2.2: “Controlar la expansión urbana fuera de los polígonos de crecimiento definidos, por medio de ‘Desarrollos Certificados’ (antes DUIS), con las siguientes acciones: 1) Incorporar a los Desarrollos Certificados los diferentes tipos de usos de suelo que permitan integrar el uso habitacional con actividades económicas compatibles. 2) Generar en los Desarrollos Certificados, subcentros urbanos y centros de barrio con un sistema de movilidad conectado que brinde continuidad a la estructura urbana. 3) Impulsar la concurrencia de acciones de los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado para fomentar la gestión del territorio. Instrumentar esquemas de financiamiento para obras de infraestructura y urbanización en Desarrollos Certificados” (Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, 2013).

Hasta la primera mitad de 2018 existían 17 DUIS en 12 entidades federativas⁴ (figura 1), que operaban créditos de vivienda de interés social a través del Infonavit y Fovissste y, de manera complementaria, con subsidios federales de vivienda de la Conavi.⁵

Figura 1
Localización de 17 proyectos DUIS hasta julio de 2018



Fuente: elaboración propia con base en información RUV (2021) y OpenStreetMap (2021).

3. Tres limitantes para la implementación exitosa de los DUIS

A continuación se presentan los resultados del análisis derivado de las categorías teóricas: 1) la relación entre el Estado y la industria inmobiliaria, que muestra las relaciones caracterizadas por el sistema capitalista en su fase neoliberal; 2) el suelo, que mostrará las formas en que se mantienen o

⁴ Baja California, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Yucatán.

⁵ Como parte de la operación del programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales que “busca contribuir a que la población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, acceda a una solución habitacional. Para esto, se ofrece un subsidio a personas con ingresos de hasta 5 veces el salario mínimo general vigente, condicionado a la obtención de un financiamiento otorgado por alguna entidad ejecutora y a la aportación de un ahorro previo. Dependiendo de su necesidad de vivienda, el solicitante del subsidio puede optar por las siguientes modalidades: adquisición de vivienda nueva o usada, ampliación y/o mejoramiento de vivienda, adquisición de lote con servicios y autoproducción de vivienda. Dependiendo de la modalidad, el monto de subsidio varía. Además de las modalidades expuestas, el Programa puede otorgar apoyos a nichos de población específica mediante proyectos institucionales o extraordinarios” (Coneval, 2017).

no los patrones de desarrollo urbano existentes; 3) y, por último, la influencia del desarrollo de la industria inmobiliaria habitacional en el desarrollo local, como una motivación para la implementación de estas políticas a favor o no del interés del mercado. Se reconoce que existen otras limitantes además de las aquí presentadas, posiblemente a diversas escalas, además de aquellos factores que pueden no tener competencia gubernamental en específico. Lo que aquí se presenta son tres limitantes que vinculan las relaciones de los sectores público y privado en un contexto de política pública de corte capitalista neoliberal en México.

3.1. La relación del Estado y la industria inmobiliaria

Se realizaron 43,908 acciones de vivienda de la Conavi bajo la etiqueta DUIS entre enero de 2011 y diciembre de 2018. Como puede observarse en la gráfica 1, la estrategia tuvo su mejor desempeño a partir del sexenio de 2012 a 2018, con una fuerte tendencia de crecimiento durante la primera mitad del periodo, es decir, con un importante repunte en 2015 con 12,268 subsidios de la Conavi. Posteriormente, las acciones de vivienda, así como los créditos asignados a esta estrategia, cayeron en casi 60%, al cerrar en 4846 para el último día de 2018. En lo que va de esa fecha hasta la mitad de 2021, la Conavi no había otorgado ningún subsidio a este tipo de proyectos.⁶

La disminución en el número de subsidios federales destinados al Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, entre los que se inscribían los DUIS, se explica en parte por la reducción de alrededor de 20% en el presupuesto asignado al programa, al pasar de 10,054.53 a 7,939.13 millones de pesos de 2015 a 2016 (Coneval, 2017). Para el siguiente año, 2017, el monto presupuestario asignado correspondió a 3,917.64 millones de pesos (Coneval, 2018), es decir, en sólo dos años el presupuesto federal asignado al programa se redujo en 61%, aproximadamente.

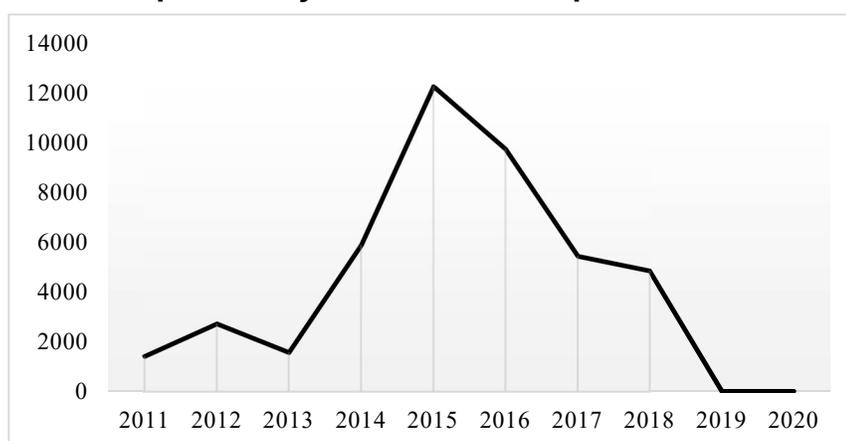
La inyección de capital público vía créditos a la industria de la vivienda, o por medio de subsidios a los usuarios, explica el comportamiento de circulación del capital en esta estrategia entre

⁶ En 2019, con el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales cambió de nombre a Vivienda Social y no hubo desde entonces recursos federales en forma de subsidios para los DUIS.

2013 y 2018. Por lo tanto, cualquier cambio en las definiciones institucionales de políticas públicas puede ocasionar el estrangulamiento o redireccionamiento del capital, como puede observarse en el cambio de trayectoria de la estrategia DUIS, por ello destaca que el Estado, a través de las normativas, conduce la dinámica inmobiliaria (Salinas y Soto, 2019) vía los créditos hipotecarios otorgados, en este caso, por la Sociedad Hipotecaria Federal.

Gráfica 1

Créditos hipotecarios y subsidios federales para DUIS 2011-2018



Fuente: elaboración propia con datos de la Conavi (2021a).

Con todo esto, y a pesar de que la estrategia inició operativamente en 2009, fue hasta 2011 cuando se empezaron a asignar los primeros subsidios federales. En la tabla 1 se desglosa el número de apoyos por entidad federativa correspondiente a los DUIS. Destaca el número de subsidios para Quintana Roo, específicamente Cancún, en donde hasta 2018 existían tres DUIS, de los cuales se identifica uno sin desarrollo. En segundo lugar, aparece Hidalgo, con dos proyectos y un monto de subsidios asignados equivalente a 9457 acciones de vivienda, seguido de Baja California, con un total de 7022 hogares inscritos. Destacan de forma significativa tres entidades con tan sólo 17 apoyos en total, para el periodo de 2011 a 2018: Puebla, Morelos y Jalisco. En Puebla apenas se otorgaron tres subsidios durante 2017, mientras que en Morelos sólo 14 en 2015. En Jalisco no hay subsidio aportado a esta estrategia. Baja California, Sonora, Tabasco y Guanajuato comenzaron a recibir subsidios en 2011, sin embargo, la mayoría de los proyectos iniciaron hasta 2014 o 2015.

El recorte paulatino de apoyo presupuestario al programa que auspiciaba los DUIS estranguló la inversión privada, demeritó la calidad del producto, y entre 2018 y 2021 no se

consideró seguimiento a la estrategia. Un factor adicional ha sido el incumplimiento de la canasta de incentivos prometida por la Comisión Intersecretarial de Vivienda y la atribución de los gobiernos locales de proveer equipamiento y servicios urbanos (Ziccardi, 2017), por lo que cerca de la mitad de los proyectos se han perfilado como desarrollos habitacionales iguales a los que se estaba buscando no repetir.

Resulta fundamental reconocer que existió un fuerte obstáculo por parte del mismo Estado para la reproducción del ciclo de la producción inmobiliaria: la limitación de créditos y subsidios mermados por los cambios en la política pública impidió, hasta cierto punto, que el capital dinero se transformara en capital productivo, por lo que hubo una baja en la reproducción de las condiciones de producción. Ha sido el propio Estado el que ha proporcionado el capital público para financiar a la industria privada en el apalancamiento de la producción de vivienda y no el mercado, como se esperaría en una etapa de capitalismo neoliberal.

Todo esto no sólo por una posición ambivalente de regulación estatal para la provisión de infraestructura y equipamiento, sino también por las condiciones del mercado para la óptima localización y acceso a suelo servido intraurbano, como se verá a continuación.

3.2. Disponibilidad del suelo

La política habitacional en México a finales del siglo XX e inicios del XXI aumentó la demanda de suelo y la apropiación privada de grandes reservas territoriales, sin que hubiera instrumentos legales, financieros y de transparencia para que los gobiernos municipales pudieran atender el suministro masivo y de calidad para los conjuntos habitacionales (Ziccardi y González, 2015). Las estrategias históricas de acceso al suelo en México pueden comprenderse bajo dos lógicas: la ocupación irregular de la tierra o el mercado formal de suelo en conjuntos habitacionales (Salazar Cruz *et al.*, 2018); sin embargo, el mercado formal de tierra para los sectores populares vía la iniciativa privada está en constante confrontación de intereses económicos y políticos (Salinas y Soto, 2019), y, por lo general, ocurre donde y cuando los propietarios del suelo deciden (Eibenschutz, 2020).

Desde el inicio de la estrategia DUIS, el gobierno mexicano ha sabido que la promoción de la vivienda, además de soluciones habitacionales, requiere de espacios que permitan la generación de empleo (Conavi, 2010). Aquí surge el segundo obstáculo sobre la producción del suelo, ya que no es una mercancía generada por la fuerza de trabajo, por lo tanto, no es reproducible. Adicional

a ello, a diferencia de cualquier actividad productiva, en la industria inmobiliaria capitalista la demanda espacial o necesidad de suelo disponible aparece en cada inicio del ciclo productivo.

Tabla 1
Créditos y acciones de vivienda para DUIS 2011-2018 por entidad federativa

<i>Subsidios federales</i>											
<i>Año de ejercicio fiscal</i>			<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Total</i>
Presupuesto federal asignado al Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (millones de pesos)			5424.6	7507.1	7615.7	10,739.1	10,054.5	7939.1	3917.6	4646.5	
Número de DUIS por entidad federativa	Número de DUIS sin desarrollo o muy bajo desarrollo	Entidad federativa									
3	1	Quintana Roo				2416	4493	3647	2005	1622	14,183
2		Hidalgo				1153	2741	2381	1698	1484	9457
2	1	Baja California	492	1561	275	989	1501	1194	534	476	7022
2		Yucatán					550	426	301	512	1789
2		Sonora	738	853	676	735	1084	513	140	69	4808
1		Tabasco	71	125	347	279	843	613	299	495	3072
1		Michoacán					282	476	283	136	1177
1		Guanajuato	118	189	270	317	522	395	126	19	1956
1		Durango					238	106	50	33	427
1	1	Puebla							3		3
1		Morelos					14				14
1	1	Jalisco									
Total			1419	2728	1568	5889	12,268	9751	5439	4846	43,908
% de acciones DUIS respecto al total del programa.			0.86	1.30	0.97	2.37	6.10	6.76	5.35	4.42	3.27

Fuente: elaboración propia con información de Conavi (2021a) y Coneval (2017; 2018).

La estrategia DUIS se vinculó al suelo por medio de la categorización de cada proyecto en función de su localización, definida por equipamiento disponible y oferta laboral; las categorías fueron, desde 2013, centros históricos, proyectos intraurbanos, periurbanos y Nuevo Polo de Desarrollo (NPD). El NPD aplicaba para todos los desarrollos que justificadamente estuvieran alejados de la mancha urbana en suelo sin infraestructura, servicios, equipamiento ni fuentes de empleo, de tal suerte que los desarrolladores que tenían reservas de suelo para uso habitacional más allá de los polígonos identificados como adecuados para

la producción de vivienda podían optar por un proyecto DUIS bajo la etiqueta de Nuevo Polo de Desarrollo, la categoría más demandada, con lo cual se observó que la distancia promedio del conjunto habitacional al centro urbano más próximo aumentó a casi 40 km (Rivas y Langagne, 2012, p. 195).

Tabla 2
Categoría, distancia al centro urbano y porcentaje aproximado de superficie construida hasta agosto de 2021 por proyecto DUIS

<i>ID</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Municipio</i>	<i>Categoría</i>	<i>Distancia (km) aproximada al centro urbano más próximo</i>	<i>Porcentaje aproximado de superficie construida</i>
1	Valle de San Pedro	Tijuana, Baja California	NPD	40	0.96
2	El Rehilete	Villagrán, Guanajuato	NPD	17	30.41
3	Puerta de Anza	Nogales, Sonora	NPD	5	7.32
4	Villa El Cielo	Centro, Tabasco	NPD	24	13.41
5	Terralta	Tlaquepaque, Jalisco	Intraurbano	14	5.35
6	Las Misiones	Cajeme, Sonora	Periurbano	5	85.07
7	Plan de Regeneración y Densificación del Centro Histórico de Puebla (PRDCHP)	Puebla, Puebla	Centro histórico	0	0.00
8	Centro Urbano Morelos	Temixco-Cuernavaca, Morelos	Periurbano	11	18.66
9	San Marcos	Mérida, Yucatán	Periurbano	12	12.42
10	Nuevo Mayab	Benito Juárez, Quintana Roo	Periurbano	8	2.39
11	Desarrollos Natura	Tijuana, Baja California	NPD	41	10.28
12	Héroes de Ciudad Mujeres	Isla Mujeres, Quintana Roo	Periurbano	9	0.00
13	Bosque Real	Gómez Palacio, Durango	Intraurbano	5	25.54
14	Paseos del Mar	Benito Juárez, Quintana Roo	NPD	9	68.97
15	Ciudad Bicentenario	Atotonilco de Tula, Hidalgo	NPD	27	28.94
16	Tres Marías	Morelia, Michoacán	Periurbano	10	14.38
17	Real Castilla	Atotonilco de Tula, Hidalgo	NPD	14	26.28
	Total				20.61

Fuente: elaboración propia con información de RUV (2021).

Hasta 2018, 47% de los proyectos que se autorizaron como DUIS correspondían al tipo NPD (tabla 2), 35% eran categoría periurbanos, 12% intraurbanos y sólo 6% (o sea, un solo proyecto, el de Puebla) se categorizó como centro histórico, es decir, casi ocho de cada 10 DUIS no se localizan en suelo óptimo con equipamientos, infraestructura y fuentes de empleo.

De 1,050,500 viviendas que potencialmente se esperaba que se construyeran a través de esta estrategia (SHF, 2010), hasta la primera mitad de 2021 apenas se edificó, en promedio, 21% del total de la superficie proyectada.⁷ De los 17 DUIS que aquí se analizan, 11 (65%) están por debajo del promedio de edificación de la estrategia, es decir, no lograron construir más allá del 21% de la superficie que se estimaba.

Lo que destaca en este análisis son dos aspectos: primero, en 86% de los NPD no se alcanzó a desarrollar más de una tercera parte de la superficie del proyecto de esta misma categoría, en 57% de los casos ni siquiera se edificó arriba del 15% de lo que se esperaba. Segundo, los proyectos idealmente categorizados como centros históricos o intraurbanos tampoco pudieron desarrollar más del 25% de la superficie registrada. Resalta el caso del centro histórico de Puebla, donde apenas tres viviendas recibieron un subsidio en todo el periodo de promoción de la estrategia. Adicionalmente, sólo dos proyectos alcanzaron a construir más de 69% de la superficie: uno en Cancún, Quintana Roo, y el mejor desarrollado en Cajeme, Sonora.

Para analizar la posible asociación entre la superficie edificada y la distancia al centro urbano más próximo, se realizó una prueba estadística de asociación de chi-cuadrada.⁸

Como resultado se observó que, a pesar de lo que se esperaba para que un DUIS alcanzara exitosamente el desarrollo de vivienda, depende más de otros factores que de la localización, como podría ser el compromiso de los desarrolladores con la calidad del proyecto, la solidez y tamaño de la empresa desarrolladora, el tamaño de la superficie del proyecto, el crecimiento económico regional, entre otros.

A pesar de tratar de solucionar el problema de ciudades dispersas, desiguales, desconectadas (Ramírez Kuri, 2015) y distantes, la compleja metodología de los DUIS no consideró la garantía estatal

⁷ Esta cifra se obtuvo a partir de un cálculo aproximado en el que se cuantificaron a través de SIG dos superficies: la primera fue la superficie en hectáreas registradas en el polígono del Visor Geográfico del RUV; la segunda, la superficie edificada con viviendas. Para obtener el porcentaje se dividió el área edificada entre la superficie total del polígono DUIS por cien.

⁸ El resultado obtenido fue de $X^2 = 0.269 > 0.005$; este último como indicador máximo de asociación significativa.

o municipal de acceso a suelo bien ubicado, con infraestructura, equipamiento y cercano a las fuentes de empleo. Por el contrario, se siguió promoviendo el régimen de propiedad privada, el manejo del suelo como mercancía regulada por el mercado con factores asociados como el acaparamiento y la especulación. De tal suerte que, como se vio, los DUIS tipificados como centro histórico o intraurbanos son sólo tres de los 17 analizados, mientras que los DUIS del tipo NPD son ocho de los 17.

Tanto el impacto de la escasez de suelo y equipamiento como la lejanía de los desarrollos habitacionales es lo que en la narrativa nacional se muestra como el resultado de esta estrategia. Hasta cierto punto, los DUIS fueron concebidos como motor del crecimiento económico de la región entre otras estrategias de desarrollo habitacional, lo cual, hasta 2021 aún no había ocurrido porque, de acuerdo con García, “las intervenciones públicas intentan reducir las contradicciones del sistema en crisis sin lograrlo, ya que únicamente las desplazan, restauran las condiciones de ganancia privada sobre bases nuevas; y así estas permiten la aparición de otra estructura” (2020, p. 98). En este escenario, el Estado está interviniendo de manera ambivalente en el desarrollo de las fuerzas productivas del territorio y la producción de nuevas configuraciones espaciales (Salinas y Soto, 2019).

3.3. El impacto del desarrollo habitacional en el crecimiento económico local

Si se considera que la política de vivienda debería establecer los objetivos a través de los cuales se planifica el crecimiento de las ciudades, “el contexto económico a diversas escalas juega un papel fundamental, el cual, bajo la lógica de reproducción del capital, puede ir (o no) en el sentido dictado por las mismas normas” (Salinas y Soto, 2019, p. 14).

Como se ha establecido en este trabajo, y de acuerdo con Connolly (2006), el estímulo a la construcción de vivienda durante el periodo neoliberal no contempló el acompañamiento del desarrollo de infraestructura y de equipamiento; asimismo, desestimó la conveniencia de generación de empleo, entre otros elementos. Sin embargo, bajo la lógica de la creación de los DUIS, estos proyectos se pensaron y promovieron como un “motor de desarrollo que contribuiría como eje del desarrollo regional” (SHF, 2010, p. 5) y que, en paralelo a la construcción de vivienda por parte de los desarrolladores privados, los gobiernos locales, estatales y federal realizarían las gestiones y construcción de infraestructura y equipamientos necesarios para cubrir las demandas de la población

que viviría en dichos desarrollos. Una promesa adicional sería la instalación de unidades económicas cercanas al DUIS para captar una importante proporción de la mano de obra residente. En resumen, el compromiso de la alianza capital público-privado motivaría el crecimiento económico no sólo del DUIS, sino de toda la ciudad.

En la tabla 3 se muestra el resultado del análisis realizado a mitad de 2021, con información disponible hasta el momento de los equipamientos dentro y fuera de los polígonos DUIS. Aquí se observa que, al interior de los proyectos, sólo el Centro Histórico de Puebla (PRDCHP) cuenta con el suficiente equipamiento en su interior. Excluyéndolo, apenas en tres de los 16 proyectos restantes existen al menos dos escuelas. En cuanto al equipamiento de salud, sólo uno de los 16 cuenta con ello. En ningún caso, excepto en el PRDCHP, hay dotación de centros de abasto, y tampoco tienen servicios urbanos, los cuales se catalogaron como unidades económicas.

En lo que se refiere a la existencia de equipamiento próximo al polígono del proyecto, puede verse que 82% de los DUIS tienen mínimo una escuela a menos de un kilómetro del desarrollo, sólo en los municipios de Quintana Roo, en ninguno de los tres proyectos se tiene registrada una escuela. En cuanto a salud, 53% tiene una unidad de atención a menos de un kilómetro de distancia. Destacan sin una clínica los DUIS de los estados de Yucatán, Quintana Roo, Baja California, Tabasco, Hidalgo y Michoacán.

En cuanto al abasto, sólo proyectos de Puebla y Durango cuentan con al menos una unidad de abasto registrada fuera de su polígono y en la proximidad de hasta un kilómetro. Sólo en tres proyectos de los 17 se identificó al menos una zona industrial en la cercanía del desarrollo, éstos son los de Cajeme, Sonora; Gómez Palacio, Durango, y Morelia, Michoacán. Sin embargo, la existencia de este tipo de grandes complejos industriales no garantiza la absorción de la mano de obra de quienes habitan en los desarrollos; habría que realizar una encuesta a otra escala para identificar qué porcentaje de la población se inserta en dichas unidades.

Como se muestra, hasta la primera mitad de 2021 los DUIS no han constituido un motor de dinamismo económico regional. Los casos más exitosos de producción de vivienda (tabla 2) son los de los municipios de Cajeme, Sonora, y Benito Juárez, Quintana Roo; se puede considerar que son el resultado de haberse insertado en una dinámica de crecimiento económico más amplio, ya

sea por la previa instalación cercana a zonas industriales o por dinámicas regionales-nacionales más complejas, como el desarrollo turístico. Por lo tanto, con esto se comprueba la incapacidad de los DUIS, en tanto productores de vivienda, de constituirse como motor del dinamismo económico regional.

Tabla 3
Número de equipamientos dentro y fuera de los polígonos DUIS

	DUIS	Número de equipamientos dentro del polígono del DUIS				Número de equipamientos a menos de un kilómetro fuera del polígono			
		Educativos	Salud	Abasto	Servicios urbanos (unidades económicas)	Educativos	Salud	Abasto	Servicios urbanos (unidades económicas)
1	Valle de San Pedro					4	1		
2	El Rehilete	2				3	1		
3	Puerta de Anza					6	1		
4	Villa El Cielo					3	1		
5	Terralta					51	7		1
6	Las Misiones					6	2		Ocho zonas industriales/ una unidad deportiva
7	Plan de Regeneración y Densificación del Centro Histórico de Puebla (PRDCHP)	>150	5	>25	>45	>160	3	24	>48
8	Centro Urbano Morelos	2				49	6		Dos bancos
9	San Marcos					8			
10	Nuevo Mayab								
11	Desarrollos Natura					1			
12	Héroes de Ciudad Mujeres								
13	Bosque Real					28	5	1	Una zona industrial
14	Paseos del Mar								
15	Ciudad Bicentenario Hidalgo					1			
16	Tres Marías	4	1			21			24 zonas industriales
17	Real Castilla					5			

Fuente: elaboración propia con información de RUV (2021) e Inegi (2020).

“Los DUIS pueden formar parte de la dinámica económica de la región donde se implanten, pero difícilmente podrán ser el motor principal de esta” (Barrera Alarcón, 2014, p. 75), estos desarrollos habitacionales, por sí mismos, no pueden reproducir las condiciones de aglomeración que se han estructurado a partir de un complejo proceso de urbanización, lo que además no garantiza la circulación del capital a bajo costo.

Conclusiones

Para finalizar, se retoma la pregunta guía de este trabajo: ¿Cuáles han sido las principales limitaciones para la aplicación exitosa de los DUIS originadas por el propio capitalismo en su fase neoliberal, en el marco de la política pública de vivienda? A partir de los resultados obtenidos, se confirma que la implementación de políticas públicas de vivienda durante la fase neoliberal del capitalismo no ha logrado resolver el problema de rezago habitacional en México vía los DUIS, al reproducir tres aspectos que obstaculizan su aplicación exitosa.

En lo que se refiere a la relación entre el Estado y la industria inmobiliaria como característica del sistema económico y político imperante en sus relaciones de poder, para el caso de los DUIS mostró una fuerte dependencia de los créditos y subsidios otorgados por el gobierno federal, marcados por un crecimiento importante de 2012 a 2015, seguido por una caída de casi 60% para el último día del sexenio en 2018. Esto se explicó por la reducción de alrededor de 20% en el presupuesto federal asignado al programa, que en parte ocasionó el estrangulamiento de la inversión privada, el demérito de la calidad del producto y para los primeros tres años del siguiente sexenio ningún subsidio otorgado a dicha estrategia.

Con esto se confirma que, en materia de política de vivienda, no se ha logrado la independencia del mercado para cubrir el déficit de vivienda social, ya que fue el propio Estado el que, a través del capital público, ha financiado a la industria privada para apalancar la producción de vivienda y no ha sido el mercado, como sería de esperarse en una etapa de capitalismo neoliberal.

Adicionalmente, las contradicciones en el acceso al suelo apto para el desarrollo urbano mostraron que casi dos de cada 10 DUIS se ubican en suelo óptimo con equipamientos, infraestructura y fuentes de empleo. Se observó también que, hasta la primera mitad de 2021, la estrategia DUIS sólo logró concretar con edificación de vivienda un promedio de 21% del total de la superficie proyectada, y que en 65% no se logró ni siquiera desarrollar una quinta parte.

Se observó también que el éxito de un DUIS depende de otros factores y no sólo de la localización, entre los cuales se encuentran el compromiso de los desarrolladores con la calidad del proyecto, la solidez y tamaño de la empresa desarrolladora, el tamaño de la superficie del proyecto y el crecimiento económico regional, principalmente.

Se puede apuntar, entonces, que es evidente la falta de una reforma normativa para garantizar el acceso a suelo adecuado para la construcción de desarrollos habitacionales, porque a pesar del replanteamiento de la política de vivienda y diseñar la estrategia DUIS para corregir los principales errores de la primera década del siglo XX, se siguió reproduciendo el patrón de desarrollo urbano horizontal, disperso y lejano por lo menos en casi siete casos de cada 10.

Por último, la premisa de que el desarrollo habitacional impactará positivamente en el crecimiento económico local no es real, a pesar de constituirse como una motivación instrumental de los intereses del mercado.

Los resultados aquí presentados mostraron que, a excepción del proyecto del Centro Histórico de Puebla, al interior de los DUIS no hay equipamientos de abasto ni unidades económicas identificadas hasta la primera mitad de 2021. La dotación de servicios escolares y de salud es casi nulo (en tres de los 16 DUIS existen al menos dos escuelas y sólo hay un centro de salud en uno de ellos). En cuanto a la localización de alguna unidad de abasto en un radio de hasta un kilómetro, sólo en tres proyectos de los 17 hay una zona industrial en la cercanía del desarrollo, éstos son los de Cajeme, Sonora; Gómez Palacio, Durango, y Morelia, Michoacán.

Únicamente aquellos proyectos DUIS que lograron insertarse en una dinámica de crecimiento económico previo y más complejo, como la ubicación cercana a zonas industriales o dentro de dinámicas de desarrollo turístico consolidado, han podido ofrecer a sus habitantes una cercanía real a fuentes de empleo, transporte público y equipamiento. Los proyectos habitacionales que logran sumarse a los efectos útiles de aglomeración de los procesos de urbanización se vuelven ya parte constitutiva de los intereses para los propios capitales, es decir, se insertan en el conjunto de elementos que constituyen las condiciones generales del interés capitalista.

A grandes rasgos, los DUIS representaron en su momento un paisaje ficticio de la ciudad ideal construida en la fase neoliberal del capitalismo, caracterizada por la adquisición a toda costa de la propiedad individualizada de una casa. Este imaginario no ha podido concretarse debido a la existencia de condiciones

estructurales más amplias que han condicionado el éxito de la política pública de desarrollo urbano y vivienda.

Con base en lo anterior, se considera que el desarrollo de la vivienda está enmarcado en la disyuntiva de constituirse como derecho humano o como mercancía. Dado que la vivienda social no puede inscribirse en la dinámica mercantil debido a la complejidad estructural del capitalismo, misma que se ha presentado aquí, debe otorgársele exclusivamente la calidad de derecho humano bajo la gestión, producción y administración del Estado.

Después de una década de la aplicación de políticas públicas que otorgaron todas las facilidades al sector privado inmobiliario, como en el caso de los DUIS, se ha observado que el mercado de la vivienda social aún no ha demostrado ser lo suficientemente perfecto para regular la calidad y la demanda de la vivienda como mercancía. Sin embargo, un Estado regulador de la vivienda social debe comprometerse a encarar de forma integral el desarrollo de la misma, considerando aspectos de calidad, óptima ubicación y transparencia para la gestión y administración de los recursos asociados a esta estrategia.

Fuentes consultadas

ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2016). *Política Pública de Vivienda*. Gobierno Federal y Cámara de Diputados.

Ballesteros, Nicole Andrea (2020). La captura de la política habitacional por el Estado neoliberal y el abandono de las viviendas de interés social en Morelos. En Roberto Eibenschutz y Laura Carrillo (Coords.), *Repensar la metrópoli III. Planeación y gestión* (tomo I, pp. 231-242). ANUIES-UAM-Planeación y Gestión CRAM.

Barrera Alarcón, Itzia Gabriela (2014). *Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables: una utopía de la ciudad perfecta* [Tesis de maestría no publicada, Universidad Politécnica de Catalunya].

Brenner, Neil (2009). ¿Qué es la teoría urbana crítica? *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 13(2-3), 198-207. <https://goo.su/6Cn6380>

Carmona Rojas, Madisson Yojan (2020). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 219-220. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.81912>

- Carrión, Fernando y Morales, Vladimir (2020). Repensar la metrópoli desde la vivienda. En Roberto Eibenschutz y Laura Carrillo (Coords.), *Repensar la metrópoli III. Planeación y gestión* (tomo I, pp. 27-46). ANUIES-UAM-Planeación y Gestión CRAM.
- Conavi (Comisión Nacional de Vivienda) (2021a). Subsidios Conavi. Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV). <https://sniiv.sedatu.gob.mx/>
- Conavi (Comisión Nacional de Vivienda) (2021b, 20 de mayo). Actualización del rezago habitacional. Censo de Población y Vivienda 2020. Conavi. <https://goo.su/Us0M2q>
- Conavi (Comisión Nacional de Vivienda) (2017, 4 de julio). Los Perímetros de Contención Urbana son los mejores aliados al adquirir tu vivienda. Conavi. <https://goo.su/Hef2l>
- Conavi (Comisión Nacional de Vivienda) (2010). Soluciones verdes para el sector vivienda. Conavi. <https://goo.su/e5a8>
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018). Evaluación de la Política Social-S177. Coneval. <https://acortar.link/zVRZMa>
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2017). Ficha de Monitoreo 2016-2017. Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. <https://goo.su/ClPv>
- Connolly, Priscilla (2020). Política financiera o política de vivienda. En Roberto Eibenschutz y Laura Carrillo (Coords.), *Repensar la metrópoli III. Planeación y gestión* (tomo I, pp. 357-366). ANUIES-UAM-Planeación y Gestión CRAM.
- Connolly, Priscilla (2006). ¿Política de vivienda o política de construcción? En Adriana Borjas y Mónica Bucio (Coords.), *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas* (pp. 119-134). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados/LIX Legislatura.
- Dammert, Manuel (2021, 30 de junio). *Presentación de los productos académicos del proyecto colectivo: Ciudad neoliberal y derechos urbanos. Estudio comparativo de espacio público, género y ciudadanía* [Video]. YouTube. <https://acortar.link/pjdd6U>
- Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (Coords.) (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y*

- soluciones*. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura/Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)/Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Miguel Ángel Porrúa. <https://acortar.link/jdA9DD>
- Eibenschutz, Roberto (2020). Vivienda y metrópoli. En Roberto Eibenschutz y Laura Carrillo (Coords.), *Repensar la metrópoli III. Planeación y gestión* (tomo I, pp.47-56). ANUIES-UAM-Planeación y Gestión CRAM.
- García, Beatriz (2020). La política de vivienda en México ¿callejón sin salida. En Roberto Eibenschutz y Laura Carrillo (Coords.), *Repensar la metrópoli III. Planeación y gestión* (tomo I, pp. 97-113). ANUIES-UAM-Planeación y Gestión CRAM.
- Harvey, David (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1-3), 101-131.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). Inventario Nacional de Vivienda 2020. Inegi. <https://acortar.link/0kccwi>
- Jaramillo, Samuel (2014). Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina. En Blanca Ramírez y Emilio Pradilla (Comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 228-257). UAM-X.
- Moreno, Salvador (2007). El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable. Documento de trabajo núm. 29. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. <https://cutt.ly/OrtNyoeb>
- OpenStreetMap (2021). Mapa de Estados Unidos Mexicanos. Comunidad OpenStreetMap. <https://goo.su/siy3D>
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 (2013, 16 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. <https://goo.su/9kQde>
- Puebla, Claudia (2006). El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). En René Coulomb y Martha Schteingart (Coords.), *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy* (pp. 193-238). UAM Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa.

- Puebla, Claudia (1999). Del Estado interventor al Estado facilitador. *Ciudades*, 11(44), 23-29.
- Ramírez Kuri, Patricia (2015). Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(1), 7-36. <https://acortar.link/d8caXh>
- Rivas, Alfonso y Langagne, Eduardo (2012). Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS): una opción para las futuras ciudades de México. En Sergio Padilla y Víctor Fuentes Freixanet (Comps.), *Hábitat sustentable* (pp. 193-200), UAM-Azcapotzalco. <http://zaloamati.azc.uam.mx//handle/11191/7207>
- RUV (Registro Único de Vivienda) (2021). Visor Geográfico, Ciudad de México. RUV. <https://goo.su/2bnAKX>
- Salazar Cruz, Clara Eugenia; Ponce Sernicharo, Gabriela; Flores Arenales, René y Puebla Cadena, Claudia Frisia (2018). Posibilidad de una nueva política habitacional. La vivienda en renta en México. En Daniela Soldano, Alicia Novick, María Cristina Cravino y Andrés Barsky (Comps.), *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina* (pp. 129-152). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Salinas, Luis y Soto, Lisette (2019). Política de vivienda en México: entre la expansión y el retorno al centro. *Investigaciones Geográficas*, 99, e59751. <https://doi.org/10.14350/rig.59751>
- Salinas, Luis y Pardo, Ana Melisa (2020). Política de vivienda y habitabilidad en la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de México. *Revista de Geografía Norte Grande*, 76, 51-69.
- Sánchez, Héctor (2016). Estrategias integrales de reactivación en un fraccionamiento periurbano de vivienda social. Análisis comparativo de dos fraccionamientos: “El Rehilete”, Guanajuato y “Los Silos”, Jalisco [Tesis de maestría no publicada. ITESO, Tlaquepaque Jalisco].
- SHF (Sociedad Hipotecaria Federal) (2010). Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables DUIS. CMIC. <https://goo.su/yzIC>
- Topalov, Christian (1978). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. Universidad de Buenos Aires.
- Ziccardi, Alicia y González Reynoso, Arsenio (2015). Política de vivienda y municipios en México. En Alicia Ziccardi y Arsenio González (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 47-58). Universidad Nacional Autónoma de México.

Ziccardi, Alicia (2017). Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana. En Alicia Ziccardi y Daniel Cravacuore (Coords.), *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 13-30). Clacso.

Reseña curricular

Perla Yannelli Fernández Silva. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Actualmente es profesora de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I. Sus líneas de investigación actual son: vivienda, relación campo-ciudad y urbanismo sustentable. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran, como autora: El pensar y vivir la pandemia de los trabajadores agrícolas de Xochimilco. En Christy Petropoulou, Panagiōtēs Doulos, Fernando Matamoros Ponce, Edith González Cruz, Manuel Alfonso Melgarejo Pérez y Dionisios Tzanetatos (Coords.), *Experiencias de resistencias entre utopías y distopías. Luchas invisibles en tiempos de pandemia*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades y Universidad del Mar Egeo, 145-172 (2022); en coautoría: El habitar en la pandemia. Percepción del confort para la habitabilidad de las viviendas en México. En Carlos Bigurra y Valeria Volpi (Coords.), *Retos y oportunidades en la arquitectura del siglo XXI* (pp. 15-25), Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (2024); y Diferencias socioterritoriales en el conocimiento y uso de dispositivos ecológicos para la vivienda de la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(2), 563-595 (2021). Correo-e: perla.yannelli@gmail.com