

## **Capítulo VI.**

### **La política intergubernamental de lo urbano y de la vivienda social en el Estado de Hidalgo.**

#### **La vivienda y el suelo urbano como insumos inconcurrentes.**

Enmarcado en la coordinación estratégica teorizada al inicio del capítulo anterior, la proyección subsidiaria de lo urbano y de la vivienda social prescribe que en la generación de espacios habitacionales, en el marco de la política de bienestar social, debe resultar de la concurrencia entre funcionarios públicos y actores privados. Sin embargo, pese a que vivienda y suelo urbano integran un solo insumo de bienestar, el Estado mexicano ha administrado en forma diferenciada cada uno de los primeros. El financiamiento para la construcción, desde la década de los veintes, es parte de una política federal que no ha privilegiado preferentemente las necesidades de los demandantes, en cambio, a través del crédito para diferentes grupos poblacionales ha estimulado la oferta especulativa de vivienda.

Recientemente, en la época de los gobiernos neoliberales, se descentralizó a estados y municipios la operación de un sistema de subsidios para atender a la población desplazada del mercado de vivienda. En cuanto al suelo urbano, para los gobiernos estatales éste ha sido el principal elemento regulado en pro del ordenamiento de las ciudades, y en virtud de que sólo el sector inmobiliario ha tenido la capacidad de acatar las regulaciones del suelo, los procesos de ocupación popular resultan opuestos al modelo gubernamental de orden. El proceso federal de descentralización ha intentado llevar las facultades regulatorias del suelo urbano a la jurisdicción de los municipios, lo cual ha enfrentado la negativa sistemática de los gobiernos estatales. Con tales antecedentes, la siguiente escala de evaluación pondera distintos niveles entre el ideal subsidiario y la realidad histórica del sector administrativo que nos ocupa:

## **Escala de Evaluación de la *Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales.***

	<b>Capacidad de asociación.</b>	<b>Restricción competencial.</b>	<b>Evaluación subsidiaria.</b>	<b>Avance competencial.</b>
<b>8</b>	Los gobiernos estatales diseñan políticas de vivienda social que orientan eficientemente la acción gubernamental conjunta y la privada.	Existencia de convenios para una política social de suelo y vivienda que oriente eficientemente la acción gubernamental conjunta y la privada.	Evaluación continua e integral de la acción gubernamental conjunta y la privada en materia de vivienda popular y de RTT.	Política estatal en: coordinación técnico-social, inversión social múltiple, adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
<b>7</b>	Los gobiernos estatales diseñan políticas de vivienda social que orientan la inversión privada y que resuelven la dotación de suelo y RTT.	Existencia de convenios para una política social de suelo y vivienda que oriente eficientemente la acción privada.	Evaluación continua e integral de la inducción privada de vivienda social y las acciones gubernamentales en la dotación de suelo y RTT.	Política estatal en: inversión social múltiple, adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
<b>6</b>	Los gobiernos estatales complementan los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas y con programas de suelo.	Existencia de convenios para complementar los programas federales de vivienda social con inversiones privadas y programas de suelo.	Evaluación continua e integral del complemento en los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas y con programas de suelo.	Política estatal en: adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
<b>5</b>	Los gobiernos estatales complementan los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Existencia de convenios para complementar los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Evaluación continua e integral del complemento en los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Política estatal en: estímulos privados y RTT.
<b>4</b>	Los gobiernos estatales implementan programas habitacionales de diseño estatal en la concurrencia estado-municipios.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, y para acciones coordinadas de suelo y vivienda.	Evaluación continua de la implementación de programas habitacionales de diseño estatal en la concurrencia estado-municipios.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, con acciones coordinadas de suelo y vivienda.

3	Los gobiernos estatales implementan programas de RTT en la concurrencia federación-estado.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, y para acciones coordinadas de RTT.	Evaluación continua de la implementación de programas de RTT en la concurrencia federación-estados.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, con acciones coordinadas de RTT.
2	Los gobiernos municipales implementan programas de RTT en la concurrencia federación-municipios.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, sin acciones de suelo o vivienda.	Evaluación continua de la implementación de programas de RTT en la concurrencia federación-municipios.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, sin acciones de suelo o vivienda.
1	Los gobiernos estatales implementan exclusivamente los programas federales descentralizados de subsidio a la vivienda.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas municipales, sin política propia de suelo o vivienda.	Evaluación continua de la implementación exclusiva de programas federales descentralizados de subsidio a la vivienda.	Ausencia estatal de la administración urbana, sin política propia de suelo o vivienda.
0	Las acciones de vivienda popular no son coordinadas.	Facultades urbanas estatales, sin políticas de suelo o vivienda.	La evaluación no es factor para la depuración socio-habitacional.	Administración urbana estatal, sin acciones de suelo o vivienda.

**Nota:** RTT son las siglas de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En el multicitado estudio antecedente que evaluó el desempeño subsidiario de seis gobiernos de entidades federativas mexicanas (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)<sup>225</sup>, el promedio alcanzado utilizando la escala anterior fue 3.5 según los siguientes aspectos:

1. En cuanto a la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. La coordinación de los sectores públicos y privados define diferentes combinaciones que pueden clasificarse desde la posición más adversa hasta la menos disímil. En Morelos los programas federales, tanto de vivienda social como de regularización de la tenencia de la tierra, no han logrado integrar la acción coordinada del estado y de los municipios. Aguascalientes, Querétaro y Jalisco inician el grupo de estados que cuentan con acciones concurrentes clasificadas. En los dos

<sup>225</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 194-196.

primeros la federación y algunos municipios coadyuvan en materia de regularización de la tenencia de la tierra, mientras que en Jalisco existe colaboración entre el estado y algunos municipios en dos programas habitacionales de diseño estatal con normas propias. En Guanajuato, el gobierno estatal se ha organizado con la iniciativa privada y ha adecuado los programas federales para producir conjuntamente vivienda social, la deficiencia al respecto ha sido la falta de adquisición masiva de suelo urbano, algunos gobiernos municipales han actuado en paralelo aprovechando el patrimonio inmobiliario municipal. En el caso considerado como el más cercano al modelo subsidiario, el gobierno estatal y algunos ayuntamientos de Baja California aplican el mismo esquema habitacional que existe en Guanajuato, el cual se desempeña con mayor éxito por la adquisición de suelo urbano y por lograr mayores metas, además de que el gobierno estatal actúa en paralelo al gobierno federal en la regularización de la tenencia de la tierra.

2. Respecto a la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. Los gobiernos estatales más avanzados de la muestra han acatado las disposiciones constitucionales en materia urbana, y han desarrollado instrumentos jurídicos que permiten implementar una política habitacional estatal. En Baja California y Guanajuato se delegaron facultades urbano-administrativas a los ayuntamientos y la política habitacional estatal cuenta con un marco jurídico e instrumentos propios. En Querétaro se delegaron facultades urbano-administrativas a los cuatro municipios urbanos del estado, se convinieron facultades concurrentes con los demás municipios, se desconcentraron programas de subsidios federales hacia todos los ayuntamientos, y se desarrollaron instrumentos jurídicos que fundamentan una política estatal de asentamientos humanos. En Jalisco se delegaron facultades urbano-administrativas a los ayuntamientos sin instrumentar jurídicamente políticas habitacionales o de asentamientos humanos. El resto de los estados, Aguascalientes y Morelos, presentan rangos críticos de descentralización urbana, distayendo así la definición de estrategias estatales de vivienda social o de regularización de la tenencia de la tierra.
3. Respecto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. No se detectaron experiencias de evaluación

estatales o municipales para valorar sus propias capacidades en materia habitacional o de regularización de la tenencia de la tierra.

4. Finalmente, sobre el *avance competencial de las sociedades más simples*. El análisis particular resulta análogo al presentado para la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*.

### **El rezago hidalguense con respecto a la definición de una política habitacional popular.**

A partir de la publicación de ley de vivienda del Estado de Hidalgo (18 de julio del 2011), la coordinación estratégica de la política habitacional estatal debe darse al interior del consejo estatal de vivienda. No obstante, al igual sucede con el comité de desarrollo social, el nuevo órgano interorganizacional presenta las mismas ineficiencias operativas de integración, tamaño, constancia y organización. La política hidalguense de vivienda social ha sido desarrollada principalmente por la *Promotora de Vivienda del Estado de Hidalgo* (PROVIH), cuyas limitaciones programáticas fueron detalladas en el capítulo V. Sobre lo anterior, se reitera que en el pasado la PROVIH ejecutó el *programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda tu casa 2007*, mismo que representó un esquema más eficiente de inversión y de asociación público-privada para la producción de vivienda social.

No obstante, si bien los resultados de ese programa son mejores que los actuales, distan mucho de parecerse a los similares que el autor pudo constatar en Guanajuato y en Baja California. Como ejemplo, las 32 acciones de vivienda terminada que se realizaron en el municipio de Tepeapulco (Ciudad Sahagún) constituyeron un pequeño fraccionamiento de pies de casa sin aplanados y de calles sin pavimentar ubicado en la periferia urbana (atrás del fraccionamiento Valle de Guadalupe, véase imágenes tituladas “*Desarrollo de la PROVIH en Tepeapulco*” en los “*Anexos del Capítulo VI*”), esas acciones evidencian que el gobierno estatal produjo vivienda social muy parecida a aquella que se ubica en los asentamientos irregulares del estado<sup>226</sup>.

---

<sup>226</sup> Cabe señalar que si bien el gobierno estatal no está desarrollando actualmente acciones de vivienda terminada como lo hizo en el pasado, el esquema ha sido adaptado por un municipio adscrito a la Zona Metropolitana del Valle de México. El fraccionamiento bicentenario fue desarrollado a iniciativa del presidente municipal de Tizayuca (2009-2012), para lo cual el municipio aportó un terreno de dos y media hectáreas (ubicado en la comunidad El Carmen), así como la electrificación y la pavimentación del desarrollo. De este modo, fueron edificados ciento sesenta y cuatro pies de casa de cuarenta metros cuadrados con el apoyo de fundación televisa (alianzas que construyen), FONHAPO y SEDESOL. Se tiene proyectado en el futuro un nuevo desarrollo de doscientas viviendas.

Otros apoyos asistenciales dispersos para vivienda social que este texto ha referido son: a) *has mi vida digna*, del Instituto para la Atención de Adultos Mayores (IAAM); b) *subprogramas de mejoramiento de vivienda y de piso digno para mi casa*, de la SEDESO; c) *nuevos hogares*, del DIFEH; y d) *Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Hidalgo*, de la Coordinación Jurídica de la Secretaría General de Gobierno del Estado. Por otra parte, en paralelo a la indefinición de una estrategia más acabada de vivienda social, el gobierno estatal mantiene mayoritariamente centralizada la emisión de autorizaciones de desarrollo urbano y esto le distrae de la proyección habitacional<sup>227</sup>. En tal sentido, únicamente el municipio de Tepeji del Río ha celebrado convenio con el estado para recibir las facultades respectivas según la estrategia de desconcentración estatal; mientras que los municipios de Pachuca, Tizayuca, Atotonilco de Tula, Tula, Mineral de la Reforma y Tulancingo asumieron unilateralmente la expedición de las autorizaciones<sup>228</sup>.

Lo anterior significa que el gobierno estatal ejerce directamente las funciones que constitucionalmente le corresponden a los restantes setenta y siete municipios. Pese a ello, la actual distribución de la administración urbana en el estado no se traduce en eficiencia, pues ambos esquemas (el descentralizado y el centralizado) se fundamentan en estatutos de suelo sumamente desactualizados.

### **Conclusiones del Capítulo VI.**

La valoración apoyada en la escala de evaluación correspondiente a este capítulo coloca a la entidad por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (3.50). Con una evaluación de 2.25, la articulación y evolución potenciales de los esquemas asistenciales de vivienda social y de regularización de la tenencia de la tierra establecen los insumos potenciales aún muy rezagados para el desarrollo de la esencia subsidiaria. La propuesta temática

---

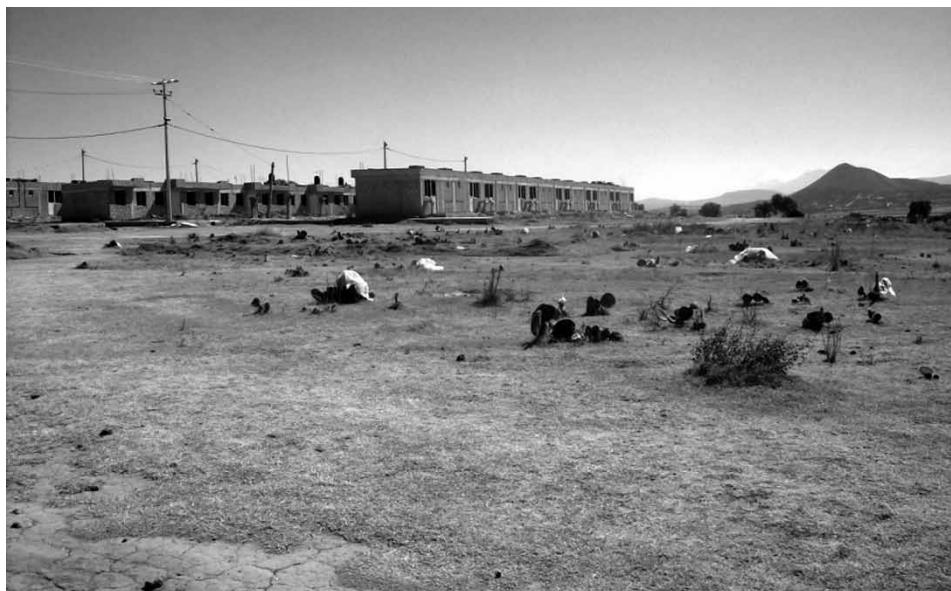
<sup>227</sup> El término *autorizaciones de desarrollo urbano* se refiere genéricamente a las licencias, permisos, autorizaciones, constancias y dictámenes de uso del suelo, de construcción, fraccionamiento, urbanización, fusión, subdivisión, relotificación, reagrupamiento inmobiliario, cambio a régimen de propiedad en condominio y otros tendientes a la transformación, uso o aprovechamiento del suelo urbano, así como los permisos relacionados con la remodelación y urbanización.

<sup>228</sup> Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la Unidad de Información Pública Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, según solicitud con el número de expediente 00204710 del sistema INFOMEX Hidalgo, 4 de febrero del año 2011.

respectiva es análoga a aquella del capítulo anterior por coincidir en criterios de bienestar social.

Los énfasis necesarios son los siguientes: a) en la etapa más avanzada de depuración asociativa del consejo estatal de vivienda, en secuencia y funciones equivalentes a las del consejo de desarrollo social, la colaboración entre los órdenes federales de gobierno y los actores privados debe promoverse con especial relevancia, la razón obedece a que el sector estratégico es extraordinariamente complejo y los insumos de bienestar provienen de una costosa producción; b) se deberá reivindicar la capacidad de producción coordinada de pies de casa que caracterizó en el pasado a la PROVIH como dependencia especializada de bienestar, proyectando después una mejora continua que controle efectivamente el rezago de vivienda social y que aporte hogares dignos; y c) vincular objetivamente el programa de regularización de tenencia de la tierra y consumar la descentralización de la administración urbana hacia el orden municipal de gobierno, evitando así que éste último aspecto siga distrayendo al gobierno estatal de la labor de proyectar resultados de verdadero valor social.

**Anexos del Capítulo VI.**



Desarrollo de la PROVIH en Tepeapulco.