



Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales

RELACIÓN ENTRE LA ESTRUCTURA SOCIAL Y LA PRODUCCIÓN
DE VIVIENDA EN LA REGIÓN CARIBE NORTE DE QUINTANA ROO

Tesis presentada por:
JAVIER TUN CHIM

Para obtener el grado de:
MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

Promoción 2007-2009

Directora:
Martha Schteingart

Lectora:
Clara Salazar

Junio 2009
México, DF

Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento a los profesores-investigadores del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México que impartieron los cursos de la Maestría en Estudios Urbanos 2007-2009, y al coordinador de la maestría, Dr. Vicente Ugalde, por la formación y el aprendizaje recibidos de todos ellos.

A la Dra. Martha Schteingart por su atención y sus observaciones, pero sobre todo por enriquecer el proceso de investigación con su experiencia. A la Dra. Clara Salazar por apoyar en la estructura y contenido con sus observaciones. A ambas profesoras, que acompañaron el proyecto de investigación desde sus inicios y orientaron para que fuera realizable.

A las personas e instituciones que apoyaron y colaboraron en el trabajo de campo y durante todas las etapas de la investigación.

Finalmente, al Programa de Becas para Estudios de Posgrado del CONACYT, por el financiamiento otorgado para la realización del programa de maestría.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
ANTECEDENTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS	4
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	8
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	9
CAPÍTULO I. CRECIMIENTO DE LA REGIÓN CARIBE NORTE	12
ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	12
EL TERRITORIO DE QUINTANA ROO	12
EL ESTADO DE QUINTANA ROO Y SU DESARROLLO TURÍSTICO	14
CRECIMIENTO ECONÓMICO	15
CRECIMIENTO REGIONAL EN EL CONTEXTO NACIONAL	16
ESPECIALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA REGIONAL	19
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN	21
ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN	24
MIGRACIÓN	25
<i>Origen de la migración</i>	26
<i>Edad y escolaridad de la población migrante</i>	27
CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS	29
<i>Obras de urbanización</i>	31
ESTRUCTURA SOCIOESPACIAL	32
CAPÍTULO II. ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN VIVIENDA	36
ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	36
ACCIÓN REGULATORIA DE GOBIERNO ESTATAL Y MUNICIPAL	37
FACULTADES ESTATALES Y MUNICIPALES	37
RESPONSABLES DE LA POLÍTICA ESTATAL DE VIVIENDA	38
TIPOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS FRACCIONAMIENTOS	39
OBRAS MÍNIMAS DE URBANIZACIÓN Y EQUIPAMIENTO	41
PROMOCIÓN DE VIVIENDA DEL ESTADO	42
FINANCIAMIENTO PARA ADQUISICIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS	43
<i>Financiamiento por Organismos de vivienda</i>	45
<i>Financiamiento a nivel municipal</i>	48
ACCIÓN HABITACIONAL DEL GOBIERNO LOCAL	51
<i>Lotes en breña promovidos por el gobierno estatal (1984-2002)</i>	52
<i>Reestructuración de la política estatal de vivienda a partir de 2002</i>	57
<i>Reservas territoriales para urbanización propiedad del gobierno estatal</i>	60
<i>Acciones y programas municipales</i>	61
CAPÍTULO III. PROMOCIÓN INMOBILIARIA PRIVADA	63
ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	63
CARACTERÍSTICAS DE LA PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA	66
DIVERSIDAD DE EMPRESAS, CONCENTRACIÓN DE LA OFERTA	66

<i>Una vivienda homogénea</i>	67
PRODUCCIÓN DE VIVIENDA Y ESTRATOS SOCIALES	68
<i>Divergencia entre oferta y demanda</i>	69
DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL	71
<i>Ubicación interurbana</i>	72
<i>Ubicación intraurbana</i>	72
DESARROLLOS RESIDENCIALES TURÍSTICOS	76
ORIGEN DEL CAPITAL	76
COMPRADORES Y USOS	78
TIPOS DE DESARROLLOS	79
IMPACTOS SECUNDARIOS	82
EL MEGADESARROLLO DE PUERTO CANCÚN	82
PRODUCCIÓN POR ENCARGO EN COMPLEJOS RESIDENCIALES TURÍSTICOS	83
<i>Complejos residenciales</i>	84
<i>Lotes unifamiliares</i>	84
CAPÍTULO IV. ASENTAMIENTOS IRREGULARES	87
ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	87
PANORAMA GENERAL EN LA REGIÓN	87
INTRODUCCIÓN A LOS CASOS DE ESTUDIO	91
LA COLONIA COLOSIO DE PLAYA DEL CARMEN	92
<i>Situación legal</i>	93
<i>Proceso de regularización</i>	94
PUEBLO SACBE DE PLAYA DEL CARMEN	97
<i>Situación de irregularidad</i>	97
<i>La comunidad de SacBe</i>	98
LOS RANCHITOS DE COZUMEL	101
<i>Las viviendas en Los Ranchitos</i>	101
<i>Los habitantes de Los Ranchitos</i>	103
<i>Problema medioambiental</i>	104
CONCLUSIONES	106
ANEXOS	117
BIBLIOGRAFÍA	124
ÍNDICE DE CUADROS	
Cuadro I.1 TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB, 1993-2006	18
Cuadro I. 2 INDICADORES ECONÓMICOS RELEVANTES, 1994-2004	19
Cuadro I.3 SECTORES CON MAYOR ESPECIALIZACIÓN EN LA REGIÓN	20
Cuadro I.4 CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LA REGIÓN CARIBE NORTE, 1990-2005	22
Cuadro I.5 ORIGEN DE LA MIGRACIÓN INTERESTATAL	26
Cuadro I.6 NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LA MIGRACIÓN RECIENTE (MAYOR A 5 AÑOS)	28
Cuadro I.7 CLASES DE VIVIENDA EN LA REGIÓN, 1990-2005	31
Cuadro I.8 INDICADORES RELEVANTES SOBRE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1990-2005	32

Cuadro II.1 LEGISLACIÓN LOCAL REFERENTE AL DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	37
Cuadro II.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS LOTES DE TIPO HABITACIONAL URBANO	40
Cuadro II.3 CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS DE LAS VIVIENDAS	41
Cuadro II.4 CRÉDITOS E INVERSIÓN PARA VIVIENDA EN Q. ROO SEGÚN ORGANISMO OTORGANTE, 1990-2006	47
Cuadro II.5 CRÉDITOS E INVERSIÓN PARA ADQUISICIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA POR MUNICIPIO, 1990-2006	50
Cuadro II.6 PROPORCIÓN DE CRÉDITOS PARA ADQUISICIÓN EN RELACIÓN AL INCREMENTO DE VIVIENDAS	50
Cuadro II.7 RESERVAS TERRITORIALES URBANIZABLES PROPIEDAD DEL GOBIERNO ESTATAL (HECTÁREAS)	61
Cuadro III.1 NÚMERO DE DESARROLLOS POR EMPRESA	67
Cuadro III.2 DISTRIBUCIÓN DE LA VIVIENDAS SEGÚN EL TIPO DE CONSTRUCCIÓN	68
Cuadro III.3 OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDA	70
Cuadro III.4 DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA DE VIVIENDAS POR MUNICIPIO	72
Cuadro III.5 DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA SEGÚN TIPO DE VIVIENDA Y MUNICIPIO	73
Cuadro III.6 CATEGORÍAS DE DESARROLLOS RESIDENCIALES TURÍSTICOS	80
Cuadro IV.1 ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA REGIÓN	89
ÍNDICE DE GRÁFICOS	
Gráfico I.1 CRECIMIENTO RELATIVO DEL PIB, 1993-2006	17
Gráfico I.2 ESTRUCTURA DE EDADES DE LA POBLACIÓN, 1990-2005	24
Gráfico I.3 EDAD DE LA POBLACIÓN MIGRANTE SEGÚN LUGAR DE ORIGEN	27
Gráfico II.1 CRÉDITOS E INVERSIÓN PARA ADQUISICIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN Q. Roo, 1990-2006	44
ÍNDICE DE FIGURAS	
Figura II.1 FORMA DE OPERACIÓN ACTUAL DEL INFOVIR EN SU PAPEL DE PROMOTOR	59
Figura IV.1 TIPO DE CONSTRUCCIONES HABITACIONALES EN LOS RANCHITOS DE COZUMEL	102
ÍNDICE DE MAPAS	
Mapa 1. UBICACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO	11
Mapa I.1 ESTRUCTURA SOCIOESPACIAL EN LAS TRES CIUDADES MÁS IMPORTANTES DE LA REGIÓN	35
Mapa II.1 PORCENTAJE DE VIVIENDAS DE UN CUARTO A NIVEL AGEB, EN LA REGIÓN CARIBE NORTE	56
Mapa III.1 ZONAS INTRAURBANAS DE DESARROLLO HABITACIONAL SEGÚN EL TIPO DE VIVIENDA QUE SE CONSTRUYE	75
Mapa III.2 ZONAS INTRAREGIONALES PARA EL DESARROLLO DE VIVIENDAS RESIDENCIALES TURÍSTICAS	86
Mapa IV.1 COLONIA COLOSIO Y FRANJA COSTERA ANEXA, PLAYA DEL CARMEN	96
Mapa IV.2 PUEBLO SACBE Y ZONA URBANA DE PLAYA DEL CARMEN	100
Mapa IV.3 ASENTAMIENTOS IRREGULARES “LOS RANCHITOS” EN LA ISLA DE COZUMEL	105

INTRODUCCIÓN

La diferencia existente entre necesidades y demanda efectiva de vivienda hace que generalmente se hable de esta como un problema (Garza y Schteingart, 1978: 16), sin embargo, la problemática de la vivienda no se reduce al cálculo de viviendas necesarias para eliminar el déficit, ya que el problema es una manifestación de la combinación de diferentes fenómenos, actores e intereses que coexisten a través del tiempo y en un espacio determinado. Es así como la problemática de la vivienda es una de muchas manifestaciones de las interrelaciones sociales y su estudio implica aproximarse desde diferentes enfoques.

Hace un par de décadas se calculaba que dos de cada tres hogares que presentaban la necesidad de una vivienda no podían acceder a su consumo en el mercado formal (Garza, 1978), por lo que tenían que compartir la vivienda con otro hogar o recurrir a medios informales para poder satisfacer esta necesidad, que en la mayoría de los casos se daba en condiciones de precariedad. Es así como sólo una parte de la *demanda potencial* se convierte en *demanda efectiva*, categoría que en los últimos años ha aumentado, pero no necesariamente garantiza el acceso a una vivienda “digna y decorosa”¹ debido a la falta de regulación y vigilancia del Estado hacia las inmobiliarias privadas.

Resulta de especial interés aproximarse a otros componentes de la problemática de la vivienda y no únicamente al cálculo de vivienda necesaria, pues aunque esta se produzca a gran escala, no logrará resolverse el problema si no se toma en cuenta la estructura de la población y su capacidad de acceso al mercado formal. Dos son las grandes áreas que a mi parecer, pueden agrupar las diferentes aproximaciones que sobre el problema de la vivienda pueden hacerse.

En primer lugar, la dinámica del crecimiento poblacional y su relación con la actividad económica de un área de estudio puede ayudar a conocer el problema desde el lado de la demanda. Conocer el ritmo de crecimiento de una población y su estructura social ayudará a comprender las necesidades y posibilidades de consumo del bien vivienda. Al hablar de estructura social me refiero principalmente al componente demográfico

¹ La vivienda digna y decorosa es un derecho de toda familia estipulado en la Constitución política de México, sin embargo no especifica que habrá de entenderse como tal, en todo caso, se puede utilizar el concepto de “vivienda adecuada” como aquella que proporciona las condiciones necesarias para el desarrollo y bienestar (Connolly, 2006).

(tamaño y tipo de los hogares) y al componente socioeconómico (nivel de ingreso y gasto, empleo, escolaridad) que determinará características específicas de la vivienda necesaria de acuerdo a los diferentes grupos sociales presentes en una población. Su relación con la actividad económica es importante ya que esta última requiere para su reproducción mano de obra con características específicas de acuerdo a los tipos de sectores clave que impulsan la economía de un área de estudio. Estas necesidades promoverán la especialización de la población residente y la atracción de nueva población si la economía va en crecimiento. Cabe señalar que cada sector y actividad económica tiene necesidades específicas de mano de obra en cuanto a edad, niveles de escolaridad y especialidad, niveles de salarios y capacidad de movilidad entre otros, que impulsan un tipo específico de inmigración que puede reconfigurar la estructura social de un área específica.

En segundo lugar, es necesario conocer el papel de los actores involucrados en la oferta de vivienda. Tanto el sector público como privado son responsables del tipo de vivienda que se produce de manera formal y al cual pueden o no acceder los hogares demandantes con capacidad de consumo. El sector público, por un lado, tiene el papel de cumplir con las funciones de financiamiento, producción y administración del sector de la vivienda, sin embargo estas funciones varían tanto en el tiempo como en el nivel de gobierno de que se trate. Por un lado, las políticas y prioridades en el tema de la vivienda han ido cambiando caracterizadas principalmente por un retiro de la autoridad en la promoción y regulación del sector, y por otro lado, las posibilidades de actuación (principalmente presupuestales) disminuyen en tanto que el nivel de gobierno se hace más local, quedando el nivel federal como el actor más importante, el nivel estatal con un papel medio de intervención y el gobierno local con muy pocas posibilidades de actuación. El sector privado por otro lado, basa su actuación en una lógica de mercado y reproducción del capital, enfocándose a aquellos sectores que permitan maximizar la tasa de ganancia, influidos por la regulación y promoción proveniente del sector público. Es así como su actuación ha priorizado la atención de ciertos grupos sociales y en ubicaciones territoriales con características específicas.

A la par de la oferta formal de vivienda, se suma el sector informal que en ocasiones representa la única opción para grandes grupos de la población. Para que pueda conformarse un asentamiento informal por lo general es necesario un grupo demandante

concreto, que se organice y resuelva sus necesidades de suelo para vivienda mediante la compra u ocupación ilegal de terrenos. En este proceso la autoridad gubernamental ha jugado un papel importante, al permitir y regular dichos asentamientos. El sector privado también puede estar involucrado realizando algún tipo de presión al gobierno, cuando los terrenos en disputa tienen un elevado valor comercial presente o futuro.

Es así como la aproximación al estudio de la problemática de vivienda puede enfocarse en el desajuste que existe entre la producción de vivienda y las necesidades de la población según su estructura social, incorporando elementos cuantitativos, pero no únicamente enfocándose al cálculo y caracterización de vivienda necesaria, sino con un alcance más amplio, al ofrecer elementos para entender la lógica de actuación de los diferentes participantes y conocer de manera sustantiva las causas del desajuste.

Sobre la relación entre oferta de vivienda y estructura social se han realizado estudios a nivel nacional (véase el trabajo coordinado por Coulomb y Schteingart, 2006), pero quedan algunos temas pendientes por profundizar en opinión de los expertos, como son: las acciones e importancia de los organismos estatales de vivienda (agregaría la necesidad de conocer si existen acciones relevantes de gobiernos municipales); cómo operan los promotores de vivienda de presencia nacional y locales en distintas ciudades del país; cuáles son las diferentes tendencias en cuanto a la formación y expansión de asentamientos irregulares, entre otros.

Todos los temas mencionados tienen relación a una escala local, por lo que me parece relevante contribuir al tema con estudios a nivel regional o de ciudades diferentes a la ciudad de México, puesto que a nivel nacional y de la ZMCM ya se tiene un panorama claro y completo de la situación imperante. Por tanto, la selección de una ciudad o región resulta pertinente en tanto que la primacía de la ZMCM va disminuyendo y otras regiones o ciudades van adquiriendo mayor importancia en sectores específicos de la economía.

En este sentido, pocas regiones en el país tienen una vocación económica tan específica y una dinámica poblacional tan intensa como la Región Caribe Norte en el Estado de Quintana Roo. Conformada por los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel, esta región concentra el 95% de la infraestructura turística estatal y para el año 2004 reportó el 33% de las divisas que ingresan al país por concepto de

turismo². En cuanto a la dinámica poblacional, el municipio de Solidaridad presenta un de las mayores tasas de crecimiento anual a nivel nacional durante los últimos 15 años. Debido a estos factores el área de estudio resulta interesante para el tema de la vivienda, con la ventaja de que todos los municipios corresponden a una misma entidad federativa.

De acuerdo a los recursos disponibles para realizar la investigación (humanos, de tiempo y de información, principalmente), es necesario delimitar los alcances de la misma, a fin de responder satisfactoriamente a los objetivos planteados. Para tal efecto, se plantean tres criterios básicos de delimitación: teórico-empírico, espacial y temporal. En primer lugar, la aproximación al problema de la vivienda contempla los aspectos de la estructura social y del papel de los actores públicos y privados en relación a la producción de vivienda. Respecto al área espacial, el estudio se enfocará a las tres ciudades más importantes de la región: Cancún, Playa del Carmen y Cozumel, y a sus municipios respectivos: Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. En relación al período de estudio, es en la década de 1990 cuando se inicia la consolidación de la región como destino turístico, ya que Cancún había mantenido la primacía económica y demográfica, pero en esa década adquirió mayor importancia el municipio de Cozumel al consolidarse como destino de cruceros y Playa del Carmen empezó su crecimiento con el proyecto Riviera Maya. Aunque Cancún sigue manteniendo la primacía, cada vez es mayor la importancia de los otros dos municipios, por lo que el período de estudio iniciará a partir de 1990 hasta los últimos datos disponibles a la fecha del estudio, sin dejar de hacer referencia a algunos datos relevantes anteriores a tal período.

ANTECEDENTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Como apuntan Coulomb y Schteingart (2006), pocos son los estudios sobre la problemática de la vivienda que analicen desde diferentes enfoques los componentes de dicho problema y que encuentren las vinculaciones existentes entre ellos. Menores aún son aquellos que intentan hacer el mismo ejercicio a nivel local. Sin embargo, el tema de la vivienda se ha trabajado intensamente desde hace décadas y desde diferentes perspectivas por separado. Presentaré de manera general, como ha sido el desarrollo de los principales temas que esta investigación abordará respecto a la problemática de la vivienda.

² Programa Estatal de Desarrollo del Estado de Quintana Roo 2005-2011, utiliza datos de 2004.

Uno de los enfoques en el tema de la vivienda ha sido el cálculo de las necesidades y demanda de vivienda. Garza (1978) diferenciaba tres componentes de la necesidad de vivienda: a) hogares sin vivienda, b) hogares con hacinamiento y c) viviendas con estructuras insuficientes para proporcionar la seguridad de sus habitantes. También apuntaba que el 65% de las familias necesitadas estaban imposibilitadas del acceso a la compra del bien. Es así como ya se tenía en cuenta que la demanda efectiva de vivienda estaba determinada más por la estructura social que por las necesidades. Recientemente Priscilla Connolly (2006) realizó un análisis de la demanda habitacional movilizándolo e incorporando conceptos como vivienda digna, adecuada y social, entre otros. De hecho, la política de vivienda actual a nivel nacional toma como directriz principal las necesidades de vivienda, compuesta por vivienda nueva (hogares sin vivienda y hacinamiento en cuartos) y mejoramiento de vivienda por deterioro o condiciones insuficientes (Conavi, 2006).

Al existir una clara diferencia entre demanda potencial y efectiva de la vivienda, me atrevo a proponer una división del estudio del problema de acuerdo a la forma de acceso al bien. Por un lado, hace algunas décadas los estudios latinoamericanos se orientaban a conocer y profundizar sobre las condiciones de producción de la vivienda-mercancía por parte del sector privado, y por otro lado, hacia las políticas del Estado y la urbanización popular (Núñez, Pradilla y Schteingart, 1979), con un énfasis en la informalidad de acceso a la vivienda. Abarcando el campo formal e informal se encuentran también varios estudios sobre la participación del Estado en el sector habitacional (producción, financiación, regularización, etc.).

Es así, que para el caso de México se realizan estudios referentes a la política habitacional del Estado, a los programas federales de vivienda y a las funciones que el Estado ha cumplido en el tema habitacional. Un panorama amplio de la acción del Estado y de cómo pasó de un papel regulador en producción, distribución y financiación a una liberalización del sector, puede encontrarse en el trabajo de Claudia Puebla (2002) y la segunda parte de la obra coordinada por Coulomb y Schteingart (2006).

También es de resaltar la profundización de lo que se ha conocido como los asentamientos irregulares y la urbanización popular. Al no contar con políticas que permitan un acceso al mercado formal de la vivienda, la población de menores recursos ha

buscado proveerse de este bien básico a través de medios informales, principalmente relacionados con la ilegalidad en la tenencia de la tierra.

Ya con estos elementos, se conocían los fenómenos de circulación y consumo de la vivienda, pero poco se había estudiado la producción de forma articulada. Es en un trabajo de Schteingart (1989) donde se abordan las diferentes formas de producción, sus características específicas y su coexistencia, específicamente en la Ciudad de México. En este sentido, utiliza las formas de producción (la autoconstrucción, la producción por encargo, la producción promocional privada y la producción promocional del Estado) que Jaramillo (1979) había propuesto en un estudio para el caso de Bogotá, Colombia y se aplica para el caso de la Ciudad de México. La primera forma se caracteriza principalmente porque no existe una diferencia entre consumidor y productor, predominante entre los estratos más bajos de la escala social y en las condiciones más precarias; la producción por encargo es dominante en las clases medias y principalmente altas, siendo el consumidor al mismo tiempo el promotor, pero contratando a otros agentes para la construcción; en la producción privada el motor principal es la acumulación del capital, e intervienen diferentes capitales y agentes, enfocados al mercado; por último, la producción por parte del Estado se da cuando este ejerce control financiero y de producción, pero no con un objetivo enteramente capitalista ya que permite el acceso a vivienda a algunos sectores de la población menos favorecidos, aunque difícilmente atiende a los sectores más pobres. Para efectos de nuestro estudio, este enfoque es importante, ya que relaciona las diferentes formas de producción y su impacto en la configuración del territorio que produce una división social del espacio habitable de las ciudades.

Otro estudio de referencia es realizado a partir de una muestra del censo de 1990 por Schteingart y Solís (1994), en donde analizan las condiciones de habitabilidad de las familias en México, estudio que permitió construir un *Índice de Calidad de la Vivienda y sus Servicios*, teniendo en cuenta componentes de la calidad de los materiales de construcción, presencia de espacios habitables y funcionales y su disponibilidad de servicios básicos. Dicho índice fue relacionado con las características de los hogares y permitió conocer las condiciones de habitabilidad y precariedad según estratos sociales. Debido a la naturaleza de nuestro estudio y de las fuentes de información disponibles, no reconstruiremos este índice para nuestra área de estudio, pero si nos permite tomar

elementos para relacionar a los estratos sociales con el tipo de vivienda al que se tiene acceso y las condiciones generales de habitabilidad.

David Harvey menciona en su obra *Urbanismo y desigualdad social* (1977: 3, 16), que “las formas espaciales contienen procesos sociales en la misma medida en que los procesos sociales son espaciales” y también que “toda teoría general de la ciudad ha de relacionar, de algún modo, los procesos sociales en la ciudad con la forma espacial que la ciudad asume”. Utilizo esta referencia para ubicar los trabajos que relacionan las formas de producción, la estructura social y otros temas vinculados a la problemática habitacional, con su ubicación espacial al interior de las ciudades, desarrollando conceptos como “*diferenciación socio-espacial intraurbana y división social del espacio*” (Rubalcava y Schteingart, 1985) entre otros, que incorporan la dimensión espacial en los análisis intraurbanos de la estructura social.

Por último, es fundamental para este estudio, hacer referencia al trabajo que coordinaron Coulomb y Schteingart (2006) y que se ha mencionado en diferentes ocasiones, en donde incluyen y relacionan tres temas fundamentales en el estudio actual de la problemática de la vivienda: las necesidades habitacionales, la acción habitacional del Estado y los actores privados, y la disponibilidad de suelo para vivienda. Estos temas fueron abordados a nivel nacional y de los cuales se desprende la necesidad de generar conocimiento a nivel local, para entender el funcionamiento de los actores locales y de las dinámicas particulares de las ciudades. En este sentido, es de interés movilizar tanto los conceptos propuestos como parte de los temas abordados, básicamente aquellos que puedan ser analizados desde un enfoque local.

Brevemente, se ha presentado una revisión de las aproximaciones que el problema de la vivienda ha tenido en las últimas décadas. No se siguió un orden cronológico riguroso, sino más bien se intentó presentar los enfoques que interesan para este estudio y algunos conceptos que se han utilizado y que se movilizarán para nuestro caso de estudio, aunque las referencias conceptuales se irán especificando de acuerdo a las necesidades analíticas que se darán a lo largo del trabajo.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo principal de nuestro estudio es conocer cuál es la relación entre la estructura social y la producción de vivienda en la Región Caribe Norte del Estado de Quintana Roo y para lograr esto, es necesario primero tener un panorama claro de cómo ha sido la dinámica económica y de población que ha configurado la estructura social actual, además de conocer cuál ha sido el papel de los diferentes actores públicos y privados que han determinado la oferta de vivienda durante el período de análisis.

La particularidad del caso de estudio hace necesaria la profundización de algunos temas específicos. El primero de ellos es la inmigración, específicamente de la población pobre que llega en busca de trabajo a la región y su importancia en la configuración de la estructura social. Por otro lado, se aborda el papel y las acciones que han desempeñado los organismos públicos (estatales y municipales) y las inmobiliarias de alcance regional, en la configuración de la oferta inmobiliaria y la expansión formal e informal de las zonas urbanas. Por último se busca también conocer la importancia y las características de los asentamientos irregulares que han tenido lugar en la región.

De acuerdo a las preguntas anteriores, teniendo en cuenta los antecedentes y el marco teórico a utilizar, se plantea que la oferta de vivienda no ha correspondido a la estructura social existente en la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo. Como consecuencia, grandes sectores de la población tienen acceso únicamente a vivienda precaria y/o irregular. Esta hipótesis es la que intentará comprobarse a lo largo de la presente investigación.

Para responder a estas preguntas recurrimos a diversas estrategias y fuentes de información que ya han sido utilizadas por algunos de los autores que hemos mencionado. Utilizamos información de los censos y conteos de población y vivienda a partir de 1990, de los censos económicos a partir de 1994 y de anuarios estadísticos, todos elaborados por el Inegi. De igual manera se utilizaron bases de datos con información de organismos públicos como la Conavi y los gobiernos municipales. Otra fuente importante ha sido las entrevistas semiestructuradas a los actores clave, entre ellos a representantes de los gobiernos municipales y estatales, representantes de desarrolladoras privadas y asociaciones empresariales. Se realizaron visitas de campo y observación directa en los fraccionamientos, asentamientos irregulares y desarrollos turísticos. Finalmente, fue

importante la revisión hemerográfica y consultas a páginas electrónicas para complementar la información necesaria. Se especifica al inicio de cada capítulo las técnicas y fuentes de información que se utilizaron para cada tema que abordamos.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

El trabajo comprende cuatro capítulos, de acuerdo principalmente a la agrupación de los procesos y actores que tienen relación con las preguntas de investigación. Sin embargo, en cada capítulo es posible encontrar referencias a los hallazgos presentados en los capítulos que le anteceden, con el fin de mantener presentes las relaciones que tienen todos los temas en su conjunto.

El primer capítulo aborda la dinámica de crecimiento poblacional y económico que ha tenido la región, iniciando con un breve recuento histórico acerca de la formación del Estado de Quintana Roo y de la Región Caribe Norte, desde su etapa como *territorio federal* hasta el inicio de la actividad turística como motor del crecimiento de la región. En seguida inicia el análisis de variables censales a partir de la etapa más reciente (del año 1990 a 2005), en donde se caracteriza el crecimiento de la población, la importancia de la migración y las condiciones de las viviendas. Un tercer apartado de este capítulo es la dinámica económica; los temas principales son el crecimiento regional en el contexto nacional y la especialización económica, enfatizando algunas características de empleo y remuneración de los sectores clave de la economía. Finalmente se presenta la estructura socioespacial a nivel intraregional e intraurbano, teniendo como base un “*análisis de componentes principales*”.

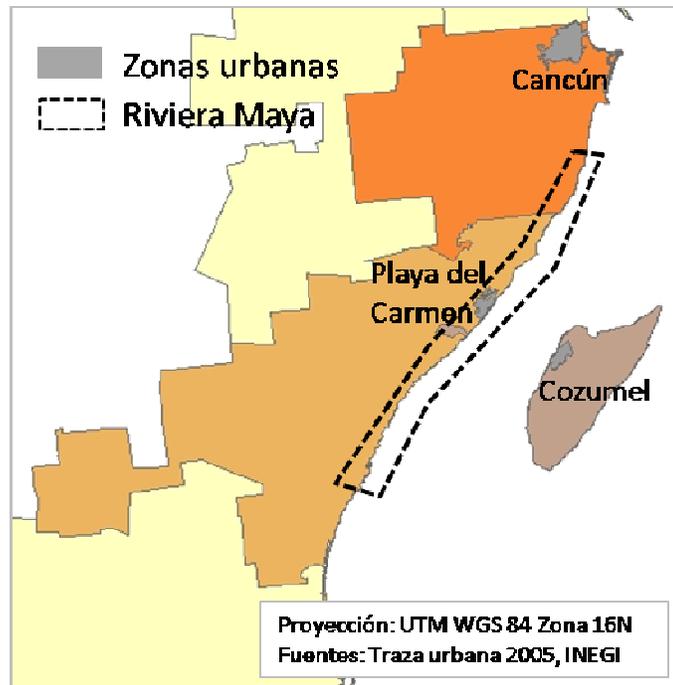
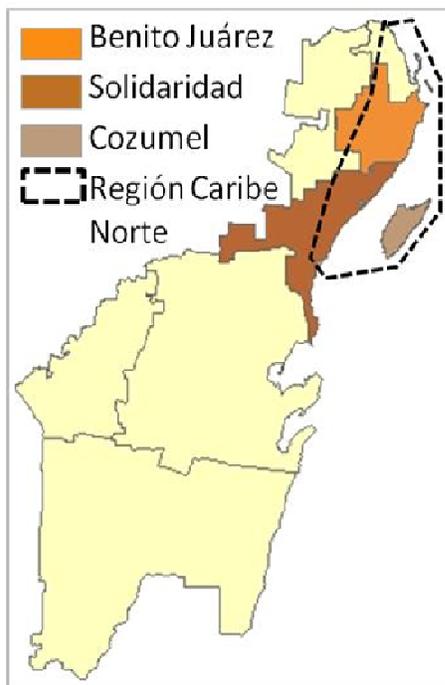
El capítulo II se ocupa de analizar el papel del gobierno en relación al tema de la vivienda en tres aspectos: como regulador a nivel local, como financiador en los diferentes niveles y como promotor de una política local de vivienda. Partiendo del conocimiento que diferentes autores han aportado acerca del panorama nacional, nos enfocamos a presentar el marco normativo que rige al sector de la vivienda a nivel local, para después analizar la acción que los diferentes organismos de vivienda han tenido en la región durante las dos últimas décadas y finalizar con una profundización de la política que el gobierno local ha desarrollado, diferenciándola en dos etapas importantes.

En el tercer capítulo nos enfocamos al análisis de los desarrolladores privados teniendo como principal referencia la situación actual de la oferta de vivienda. Dos situaciones influyeron para que no se realizara un análisis diacrónico similar a los capítulos anteriores: la más importante fue que la creciente importancia de los desarrolladores privados tiene antecedentes recientes en toda la región, pues es a partir del año 2002 cuando la presencia de las desarrolladoras privadas se intensifica hasta llegar a ser la forma de acceso a vivienda predominante. Por otro lado, la poca disponibilidad de registros históricos sobre la actividad del sector privado, hizo insuficiente la información recopilada para realizar un análisis de dichas características. De cualquier forma, creemos que hemos cubierto de manera satisfactoria la actividad que los desarrolladores privados realizan en la región. Dicha actividad la hemos dividido en dos grandes apartados: el primero referente a la producción y oferta de vivienda para la población residente, desde la vivienda de tipo popular hasta la de tipo residencial, y el segundo apartado analiza la producción de vivienda de tipo residencial turístico, que es más un segmento de la oferta turística para la atracción de nuevos residentes de elevado poder adquisitivo, que una solución a la demanda de vivienda por parte de los actuales residentes.

El tema de los asentamientos irregulares ocupa el cuarto capítulo, describiendo de manera general su situación en la región y la poca importancia como forma de acceso a vivienda en términos cuantitativos, pero resaltando otras problemáticas más relevantes como las de tipo medioambiental y los procesos de formación y consolidación por los que han tenido que pasar, que a decir nuestro, presentan particularidades relacionadas al crecimiento de la región y el papel de los actores gubernamentales a nivel local. La organización de este capítulo corresponde a la presentación de tres casos particulares que ejemplifican de manera puntual las problemáticas ya mencionadas, y que pretenden aportar al conocimiento de situaciones que aunque no son nuevas, creemos que han sido poco documentadas en relación a los asentamientos irregulares.

Finalmente se presentan las conclusiones generales de la investigación, tratando de movilizar los hallazgos más importantes, a fin de comprender de manera global los procesos, actores y relaciones que han tenido lugar en la región, con la intención de responder a las preguntas de investigación y comprobar en qué medida la hipótesis inicial tiene validez.

Mapa 1
UBICACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO



CAPÍTULO I. CRECIMIENTO DE LA REGIÓN CARIBE NORTE

ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

El objetivo primordial del presente capítulo es describir la dinámica de crecimiento poblacional y económico de la región, para comprender la existencia de una estructura social con necesidades específicas, en este caso de vivienda. Por otro lado, esta misma descripción posibilita que en un futuro se puedan realizar estudios comparativos con otras ciudades de características similares, a fin de profundizar en los temas tratados en este trabajo y avanzar en una generalización de los procesos y relaciones relativos a la problemática de la vivienda en las ciudades mexicanas.

Se inicia este capítulo con una breve reseña histórica de la creación del estado de Quintana Roo y de los municipios y ciudades que comprenden el área de estudio. Las fuentes utilizadas son principalmente trabajos realizados por los cronistas de las ciudades y por información emanada del gobierno estatal y los municipales. La descripción del crecimiento poblacional y económico es realizada en base a información de censos, conteos y anuarios estadísticos. Se utilizó información de los Censos y Conteos de población de 1990, 1995, 2000 y 2005, así como de los Censos económicos de 1994, 1999 y 2004, finalmente se complementó con información de los anuarios estadísticos estatales y municipales de entre 1990 y 2007; en todos los casos la información utilizada fue elaborada por el Inegi.

Las variables seleccionadas fueron analizadas utilizando estadística descriptiva, con ayuda del paquete estadístico SPSS v.15 y para la estratificación social se recurrió a un *Análisis de componentes principales* del que se precisan los criterios utilizados en el Anexo I.

EL TERRITORIO DE QUINTANA ROO

El Estado de Quintana Roo junto con Baja California Sur son las dos últimas entidades federativas del país creadas el 8 de octubre de 1974. En menos de 35 años Quintana Roo se ha convertido en el principal polo turístico nacional aportando la tercera parte de las divisas que ingresan al país por concepto de turismo, situación que se ha acompañado de un

crecimiento poblacional de las principales zonas urbanas, destacando el caso de Cancún desde la década de los 70 y más recientemente el caso de Playa del Carmen con el desarrollo del proyecto turístico Riviera Maya³.

Sin embargo, antes de entrar al estudio de los años recientes conviene hacer un breve recuento de la historia del estado y en particular de los tres municipios que conforman el área de estudio, con el fin de comprender el contexto histórico en el que surgen y se desarrollan las ciudades que en este momento presentan problemáticas específicas como la vivienda.

El territorio de Quintana Roo es parte de la región que ocuparon los mayas, por lo que antes de la llegada de los españoles ya existían asentamientos en la región, principalmente en Cozumel, Tulum y Cobá, entre otros. La población indígena se mantuvo y fue uno de los pocos territorios que no pudieron ser conquistados totalmente por el imperio español; incluso hasta la fecha de su constitución como territorio federal, aún existían levantamientos residuales de la *Guerra de Castas* que había iniciado en 1847.

La *Guerra de Castas* trajo consigo el repoblamiento de algunas zonas de la región norte que hasta ese entonces habían sido abandonadas; es así como se funda el pueblo de San Miguel en Cozumel, Dolores en Isla Mujeres y la localidad de Holbox, como resultado de la búsqueda de refugio de familias que huyeron de Yucatán. Estas tres poblaciones fueron las primeras de origen propiamente mexicano en lo que ahora denominamos la Región Caribe Norte.

El Territorio Federal de Quintana Roo se crea el 24 de noviembre 1902 como una estrategia del presidente Díaz para tener un control político de la frontera con Belice y la explotación económica de las riquezas forestales de la región (maderas preciosas y chicle), además de que Yucatán no contaba con los medios para controlar a los mayas rebeldes que aún se encontraban en el territorio.

A finales de la década de los 40's hubo los primeros intentos por designar un gobernador local; los movimientos más destacados fueron el Comité Pro Gobernador Nativo formado en Cozumel (1946), el Frente Renovador Quintanarroense (1948) y el

³ El concepto de Riviera Maya como destino turístico se crea a finales de la década de 1990, con el fin de posicionar a la región en el mercado internacional. Se extiende por la costa de Q. Roo desde Puerto Morelos (norte) hasta Tulum (sur), en los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, teniendo a Playa del Carmen como el centro de población más importante. Para efectos de este estudio utilizaremos el concepto de Riviera Maya para referirnos principalmente a la costa entre Cancún y Playa del Carmen

Comité Pro Defensa Territorial de Quintana Roo. Cozumel era en ese entonces el único centro de población importante en el norte del estado, lo que significó que desarrollara una actividad política como contrapeso al poder concentrado en el sur, situación que ha sido relevante hasta la actualidad.

El huracán Janet en 1955 destruyó gran parte de la infraestructura del estado, concentrada principalmente en el sur, lo que provocó que en la reconstrucción también se fomentara la comunicación con la parte norte del estado y en la siguiente década ya empezaba a desarrollarse la actividad turística, primero en Cozumel y años más tarde en Cancún.

EL ESTADO DE QUINTANA ROO Y SU DESARROLLO TURÍSTICO

En el momento de la creación del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo en 1974 existían los cuatro municipios que históricamente habían conformado el territorio, pero ante el crecimiento de Cancún como polo turístico, en 1975 se creó el municipio de Benito Juárez, con cabecera municipal en Cancún, en territorio que pertenecía a Isla Mujeres. Antes de finalizar la década también se crearon los municipios de Lázaro Cárdenas y José María Morelos, ambos en la zona maya colindante con Yucatán. Es así como el estado se conforma por siete municipios, hasta que en 1993 se crea el municipio de Solidaridad con cabecera en Playa del Carmen, en lo que era la parte continental del municipio de Cozumel. Finalmente en marzo de 2008 Solidaridad se divide y se crea el municipio de Tulum, pero para efectos de este estudio no se incorporará esta última división porque aun no existen datos censales que contemplen a Tulum como municipio.

Los primeros hoteles y restaurantes se construyeron en Cozumel en la década de los 60's principalmente por empresarios locales, aunque también hubo algunos propietarios de origen extranjero, pero alocados en la isla y al final de la década se construyó el primer hotel ajeno al capital local o regional. Este impulso se dió entre otros motivos, por la difusión de los atractivos naturales por parte de los visitantes ocasionales, entre ellos el oceanógrafo Jacques Cousteau que difundió ampliamente el buceo en los arrecifes de Cozumel. En la siguiente década inició el arribo de cruceros en la Isla, actividad que creció hasta convertir a Cozumel en el principal puerto de arribo de México y el Caribe, condición que perdió en 2005 después del paso del huracán Wilma que ocasionó severos daños a la

infraestructura portuaria, pero que espera recuperar en este año cuando estén totalmente rehabilitadas las terminales marítimas.

Como acertadamente menciona el cronista de la ciudad de Cancún: “Si Hernán Cortés hubiera fundado Cancún habría empezado por la Plaza de Armas; el abate Rojas, quien participó en la fundación de Zacatecas junto con Juan de Tolosa, habría empezado por la Catedral; pero el Banco de México, con impecable lógica bancaria, empezó por los hoteles y el aeropuerto”⁴. En 1969 a través del Fondo de Infraestructura Turística (Infratur) se inició el Programa Integral de Centros Turísticos teniendo como prioridad de inversión a Cancún y Zihuatanejo. Hasta ese entonces Cancún era una isla habitada sólo en algunas temporadas del año por pescadores y visitantes ocasionales, pero en los años siguientes creció superando las expectativas del programa integral, ocasionando situaciones incontrolables para los distintos niveles de gobierno.

Con el crecimiento de la actividad turística en Cancún y Cozumel, el poblado de pescadores de Playa del Carmen (antes llamado Xaman-Ha) dejó de ser un lugar de paso para empezar con una incipiente actividad económica aunque aún dependiente políticamente de Cozumel, hasta que el 17 de julio de 1993 se convirtió en el octavo municipio del estado, momento en el cual ya tenía consolidada una economía local basada también en el turismo. En tan sólo quince años, de ser una villa de pescadores pasó a ser un destino turístico de importancia mundial y una de las ciudades de mayor crecimiento poblacional en Latinoamérica.

Actualmente, se estima que el 12% de la capacidad hotelera del país se encuentra en estos tres municipios, principalmente en Cancún y la Riviera Maya. Asimismo, el 46% de los visitantes y turistas que llegan al país vía cruceros lo hacen en esta región, principalmente en Cozumel⁵.

CRECIMIENTO ECONÓMICO

Al mismo tiempo que la región crece en términos de población, es de esperarse que también lo haga en términos económicos. Sin pretender establecer el grado de correlación entre

⁴ Martí Brito, Fernando (1985), Cancún, fantasía de banqueros, ed. Uno, México. Citado en la página de internet del municipio de Benito Juárez: www.cancun.gob.mx consultada en octubre de 2008.

⁵ Programa Estatal de Desarrollo del Estado de Quintana Roo 2005-2011.

ambos, en este apartado presentamos de manera general las características del crecimiento económico. Si bien el gobierno federal fue el principal impulsor del desarrollo inicial de la región y a través de los años ha mantenido una presencia importante, el crecimiento de un mercado local también ha motivado la aparición de sectores diferentes al turismo, que se enfocan a atender a la población residente y a atraer actividades económicas que diversifican y promueven la estabilidad económica de la región tan dependiente del comportamiento del mercado turístico.

Asimismo, es importante para este trabajo caracterizar a la actividad económica más allá del crecimiento marginal del PIB, y a través de variables de empleo y remuneraciones, a fin de ampliar el panorama de las condiciones de los trabajadores en las diferentes actividades económicas en las que se especializa la región.

CRECIMIENTO REGIONAL EN EL CONTEXTO NACIONAL

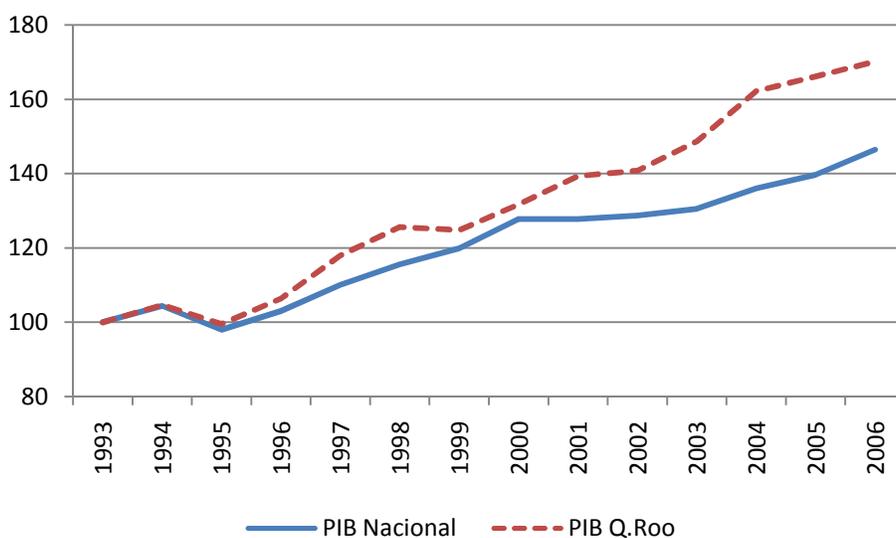
Hemos mencionado la importancia demográfica y económica de la región en el contexto estatal; basta mencionar que para el censo económico 2004 el PIB de los tres municipios representaba el 87% del total estatal. Por esta razón y ante la falta de datos anuales a nivel municipal, se ha considerado pertinente utilizar el PIB estatal para describir el crecimiento que ha tenido la región en comparación al conjunto de la economía nacional. Para ello se ha tomado el año 1993 como base 100, con el propósito de apreciar el crecimiento relativo de ambos niveles (Gráfico I.1).

En el período con datos disponibles (1993-2006) la economía nacional ha crecido a un ritmo promedio de 2.98% anual, mientras que la economía local ha aumentado 4.17% cada año, lo que significa un 40% mayor. Sin embargo, el crecimiento no era muy diferente hasta el año 2000, pues la crisis de 1994 afectó de manera similar y el crecimiento en el sexenio de Zedillo fue sólo ligeramente mayor en la región, pero a partir del año 2000, cuando la economía nacional entro en un letargo, la región siguió el ritmo de crecimiento que traía de años anteriores.

A nivel sectorial la base económica siempre ha sido la actividad turística, pero en los últimos 15 años hay otras actividades que han tenido un crecimiento más acelerado. En primer lugar se encuentran las actividades inmobiliarias (8.7% anual) y la construcción (4.8% anual). Si bien ambas están relacionadas con la actividad turística, este

comportamiento permite ejemplificar dos situaciones relacionadas con el objetivo principal de este estudio. La primera es que el sector de la construcción (de infraestructura y residencial) ha encontrado un amplio mercado en la región; particularmente nos interesa la construcción residencial en relación a la gran oferta de vivienda, que ha ido aumentando en los últimos años. En segundo lugar, el crecimiento de la actividad inmobiliaria va relacionado al mismo fenómeno, pero también a otro muy particular en el cambio de comportamiento del turista a nivel global. En entrevistas a representantes de empresas y asociaciones inmobiliarias de la región, mencionaron que el turista está cambiando sus preferencias respecto a los destinos y formas de hospedaje, prefiriendo retornar a un mismo lugar donde tenga espacios de descanso y convivencia más amplios y cómodos. Para un destino turístico como el Caribe Norte, este fenómeno ha detonado el desarrollo de viviendas de tipo residencial turístico y la adaptación de empresas hoteleras a este sector que a fin de cuentas se enfoca al mismo mercado que se va transformando. Dada la importancia de este fenómeno, será abordado de manera más amplia en el tercer capítulo de este trabajo.

Gráfico I.1
CRECIMIENTO RELATIVO DEL PIB, 1993-2006



Fuente: Elaboración propia

Se han escogido tres variables a nivel municipal, que agrupadas presentan el comportamiento regional comparadas a nivel nacional (Cuadro I.2). En primer lugar tenemos las remuneraciones por trabajador, que han sido inferiores al promedio nacional

desde el primer dato de 1994; contradictoriamente el *valor agregado* por empresa es superior al promedio nacional⁶.

Cuadro I.1
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB, 1993-2006

Sector	TCA Nacional	TCA Q.Roo
1. Agropecuario, silvicultura y pesca	1.94%	0.68%
2. Minería	2.30%	2.42%
3. Industria manufacturera	3.17%	2.55%
4. <i>Construcción</i>	2.20%	4.84%
5. Electricidad, gas y agua	3.95%	4.73%
6. <i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	2.84%	3.10%
7. Transporte, almacenaje y comunicaciones	6.17%	5.25%
8. <i>Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler</i>	3.90%	8.72%
9. Servicios comunales, sociales y personales	1.26%	3.62%
Total de la actividad económica	2.98%	4.17%

Fuente: Elaboración propia

Sin pretender hacer generalizaciones a la actividad turística, los datos presentados permiten saber que la economía regional en su conjunto ocupa a un mayor número de empleados por empresa, como en general sucede con el sector servicios respecto al sector secundario. Sin embargo, esta economía intensiva en mano de obra no se traduce en mejores salarios; por el contrario, a pesar de que las empresas son más productivas y en términos generales destinan mayores cantidades al pago de salarios, al distribuirse entre más trabajadores la percepción individual es inferior al promedio nacional.

Es necesario hacer algunos apuntes para entender porque la región sigue siendo atractiva para la población en busca de empleo si aparentemente reciben salarios inferiores que en otros lugares del país. La primer razón es que la oferta de trabajo es amplia, las empresas demandan mayor fuerza de trabajo y la población tiene mayores posibilidades de

⁶ El Valor Agregado es la diferencia entre la Producción bruta total o ventas totales, menos el consumo intermedio de insumos. Al mismo tiempo, el VA se divide entre las remuneraciones, el pago de impuestos y las ganancias. Suponiendo que las empresas no puedan modificar la proporción de impuestos a pagar, las ganancias dependerán del porcentaje destinado a los sueldos y salarios.

conseguir empleo e incluso de que exista más de un ingreso individual por hogar⁷, al mismo tiempo que cada trabajador tiene a un menor número de dependientes económicos. La segunda razón es que grandes sectores de empleados reciben otros ingresos además del salario de la empresa (me refiero principalmente a los ingresos por propinas y comisiones que en el sector turístico muchas veces llegan incluso a superar los salarios nominales).

Sin embargo, esta situación no es del todo favorable al trabajador, pues trae como consecuencia la precariedad de los empleos en relación a: la estabilidad laboral, las prestaciones que otorga la ley y la fluctuación de los ingresos percibidos. Entre otras consecuencias, ello dificulta el acceso a los créditos para vivienda según los parámetros nacionales, por lo que a nivel local se han hecho esfuerzos por diseñar esquemas de financiamiento para estos grandes sectores de la población con ingresos medios y altos que sin embargo se les dificulta comprobarlos.

Cuadro I.2
INDICADORES ECONÓMICOS RELEVANTES, 1994-2004

Año	1994	1999	2004
Remuneraciones por trabajador (miles de pesos)			
Nacional	86.5	49.8	79.5
Caribe Norte	77.2	45.6	57.5
Personal ocupado por unidad económica			
Nacional	4.3	4.9	5.4
Caribe Norte	6.2	6.2	8.7
Valor agregado por unidad económica			
Nacional	782.0	772.1	1 070.6
Caribe Norte	973.6	1 017.9	1 230.9

Fuente: Elaboración propia

ESPECIALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA REGIONAL

Para finalizar este apartado, analizaremos con mayor detalle los sectores clave de la economía regional utilizando el *Índice de especialización económica*⁸. Como resultado tenemos que a pesar de que el sector *Inmobiliario* ha crecido a mayor velocidad en los

⁷ A pesar de que la metodología oficial para el cálculo del desempleo en México no es confiable, las deficiencias afectan a todo el país y una tasa mínima de desempleo en la región significa que en términos generales existe menor desempleo que en otras regiones del país.

⁸ Este índice se obtiene al calcular el peso relativo de cada sector respecto a la economía total y dividirlo entre su similar a nivel nacional. En el proceso se resta importancia a aquellos sectores que a pesar de que tienen una amplia participación, su comportamiento es similar al resto del país.

últimos años, el sector de *Hoteles y restaurantes* sigue siendo por mucho el más importante de la región, seguido del sector dedicado a los *Servicios de entretenimiento*. El sector de la *Construcción* también se ve minimizado por otros sectores como el de *Apoyos a los negocios y Transportes*.

La primera evidencia es que se trata de una región con una clara vocación al sector servicios, principalmente los relacionados a la actividad turística (hoteles, restaurantes, entretenimiento, inmobiliarias), al mismo tiempo que van tomando importancia actividades relacionadas a los servicios al productor (apoyo a los negocios, transporte y almacenamiento, construcción de infraestructura) y a la población local (comercio al por menor, culturales y deportivos, inmobiliarias y construcción residencial).

Cuadro I.3
SECTORES CON MAYOR ESPECIALIZACIÓN EN LA REGIÓN

Sector	Índice de especialización	Remuneración promedio por trabajador	Personal ocupado por empresa	Valor Agregado por empresa	VA destinado a salarios
72. Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	11.56	53.4	19.4	2 368.9	43.7%
71. Servicios de esparcimiento culturales y deportivos	7.04	66.5	11.8	2 436.0	32.3%
53. Servicios inmobiliarios	5.75	62.1	6.7	2 678.6	15.5%
56. Servicios de apoyo a los negocios	4.49	59.1	39.0	4 107.0	56.1%
48-49. Transportes, correos y almacenamiento	2.52	61.5	30.7	6 406.0	29.5%
46. Comercio al por menor	1.74	45.4	3.9	448.1	39.7%
23. Construcción	1.44	32.5	38.9	4 935.2	25.7%

Fuente: Elaboración propia

No profundizaremos en el análisis del sector servicios, en cambio si nos interesa saber las condiciones de la población que trabaja en los sectores que de acuerdo a su importancia, ofrecen el mayor número de empleos. En este sentido, el sector de “*hoteles y restaurantes*” tiene baja productividad según su *valor agregado* y los salarios por trabajador tampoco son los mejores, sin embargo las empresas destinan una de las mayores proporciones del *valor agregado* al pago de salarios. El sector “*inmobiliario*” tiene la

particularidad de ocupar a poco personal por empresa, lo que hace que a pesar de destinar un bajo porcentaje del *valor agregado* al pago de salarios estos sean elevados; si agregamos los ingresos por comisiones que son comunes en este sector, resulta uno de los mejor pagados de la región. Por otro lado, a pesar de que las empresas de la construcción obtienen un *valor agregado* muy alto por su actividad, destinan muy poco al pago de salarios de la enorme cantidad de personal que ocupa cada empresa, resultando en los peores ingresos individuales de los trabajadores, que usualmente son los de menores niveles de escolaridad.

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Como ya hemos mencionado, aunque la actividad turística empezó en Cozumel durante los 60's, lo que verdaderamente detonó el crecimiento de la región fue la creación de Cancún como centro turístico integral a inicios de los 70's. Sin embargo, existen varias razones para empezar nuestro análisis a partir de 1990. En primer lugar, actualmente no se puede comprender la región sin Playa del Carmen y la Riviera Maya, pero el municipio donde se ubican se creó en 1993, por tanto no hay datos censales suficientes que permitan conocer su situación anterior a ese año⁹, además fue en esa década cuando Playa del Carmen empieza a tomar un papel relevante en la región. En segundo lugar, debido al crecimiento acelerado de la región se decidió utilizar períodos quinquenales que registren con mayor detalle el proceso demográfico y para lograrlo únicamente se tienen los conteos de 1995 y 2005 del Inegi. Por tanto el año de inicio deberá ser 1990. Por último, el municipio de Benito Juárez se crea en 1975 y los primeros datos censales corresponden a 1980; en ese entonces contaba con 37 190 habitantes y aunque en esa década presentó las tasas de crecimiento más altas de su corta historia (17% anual de 1980 a 1990), no es posible hacer un comparativo con Solidaridad que aún no existía, ni con Cozumel que en el mismo período registró una tasa anual de 3.8%.

En tan sólo quince años la población estatal creció en más de 600 000 habitantes, de los cuales más del 85% se concentró en los tres municipios de estudio, Solidaridad aún no

⁹ La población de Solidaridad para el año 1990 fue calculada mediante la resta de la población de la localidad de Cozumel a la total del municipio, dando como resultado la población municipal ubicada en el continente, que en 1993 sería el municipio de Solidaridad. Aunque existen más de 100 localidades en la isla según el Inegi, la ciudad de Cozumel concentra más del 95% del total.

podía ser considerado un municipio urbano en 1990 por no superar los 15 000 habitantes, pero en 2005 alcanzó la categoría de ciudad intermedia al superar los 100 000 habitantes. Si consideramos que en la última década el crecimiento promedio anual del país fue de 1%, es claro que Q. Roo y en específico la Región Caribe Norte ha sufrido una de las transformaciones más relevantes a nivel nacional. Tomando en cuenta que el crecimiento natural es muy similar en el país, este crecimiento se explica claramente por el fenómeno migratorio, donde la región juega un papel eminentemente receptor de población.

Cuadro I.4
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LA REGIÓN CARIBE NORTE, 1990-2005

	Población absoluta				TCPA de la población		
	1990	1995	2000	2005	90-95	95-00	00-05
Q. Roo	493 277	703 536	874 963	1 135 309	6.5%	5.2%	4.6%
Caribe Norte	221 668	388 828	543 932	781 678	10.5%	8.2%	6.5%
Benito Juárez	176 765	311 696	419 815	572 973	10.6%	7.2%	5.6%
Solidaridad	11 019	28 747	63 752	135 512	18.5%	20.5%	14.0%
Cozumel	33 884	48 385	60 365	73 193	6.5%	5.3%	3.4%

Fuente: Elaboración propia

A nivel municipal apuntábamos que las mayores tasas de crecimiento anual en Benito Juárez se dieron en la década del 80, desacelerando su crecimiento relativo a partir de 1990 pero manteniéndose como el principal receptor de población en términos absolutos hasta la fecha. A pesar de esta desaceleración, su tasa de crecimiento anual sigue por encima del total estatal y al menos por un largo período seguirá conservando la primacía en la región, y cualquier cambio en el ritmo de crecimiento de Cancún repercutirá ampliamente en el total estatal, muy por encima todavía de lo que pueda representar Playa del Carmen.

El crecimiento de Solidaridad tiene que tratarse con reservas, pues aunque en los últimos 15 años ha crecido más del 1 000%, lo que significa duplicar su población cada 4.5 años, en el último quinquenio empezó a desacelerar su ritmo de crecimiento, período en el que superó los 100 000 habitantes, similar a lo ocurrido en Benito Juárez a finales de los 80's. Si en el año 2010 Solidaridad no supera los 300 000 habitantes podremos hablar de

una clara desaceleración, y ante muchos pronósticos Playa del Carmen difícilmente emulará lo sucedido en Cancún, dos décadas atrás, reafirmando la primacía regional de esta última.

Cozumel ha presentado un crecimiento modesto, levemente inferior al total estatal, pues su condición de isla no le permite crecer ilimitadamente, lo que no resta su capacidad de atraer nueva población y su importancia económica y política en la región. El crecimiento en la isla está limitado no tanto por insuficiencia de suelo para desarrollo urbano¹⁰, sino principalmente por su capacidad de provisión de recursos hídricos¹¹ y el alto costo del suministro de insumos (PDU, 2005)¹². Incluso ha habido intentos de promover algunas acciones para contener el crecimiento de la población. No está claro si debido a esta situación se impulsó el turismo de cruceros desde los 70's, o fue para atender un mercado que no significará una competencia directa con Cancún. El hecho es que la infraestructura turística en Cozumel es principalmente para atender a visitantes que no pernoctan en la Isla, por lo que el número de hoteles es considerable pero de ninguna manera comparado con la Riviera Maya o la Zona Hotelera de Cancún. Esta situación sumada al alto costo de los bienes ha provocado que la población no aumente de manera tan acelerada como en Solidaridad y Benito Juárez.

Hasta ahora hemos visto brevemente el proceso de crecimiento de la población de Cancún, Playa del Carmen y Cozumel, siendo esta última ciudad la que ha presentado un crecimiento regular y no tan acelerado. Cancún, por su parte, muestra todavía tasas de crecimiento anual elevadas, lo que se traduce en más de 10 000 nuevos habitantes mensuales con sus respectivas demandas de empleo, vivienda y servicios públicos entre otros. Solidaridad, por su parte, tiene el reto de crecer de una forma más ordenada, pues cuenta con la experiencia cercana de Cancún (geográfica y temporal) y aunque es un municipio relativamente nuevo, cuenta con el antecedente de una comunidad más o menos organizada que logró la creación de un municipio, a diferencia de Cancún que fue fundada donde no existía una población fija y las decisiones no fueron tomadas por autoridades locales o estatales, sino desde oficinas federales ubicadas a más de 2 000 km de distancia.

¹⁰ Se considera a Cozumel como la Isla poblada de mayor tamaño en el país.

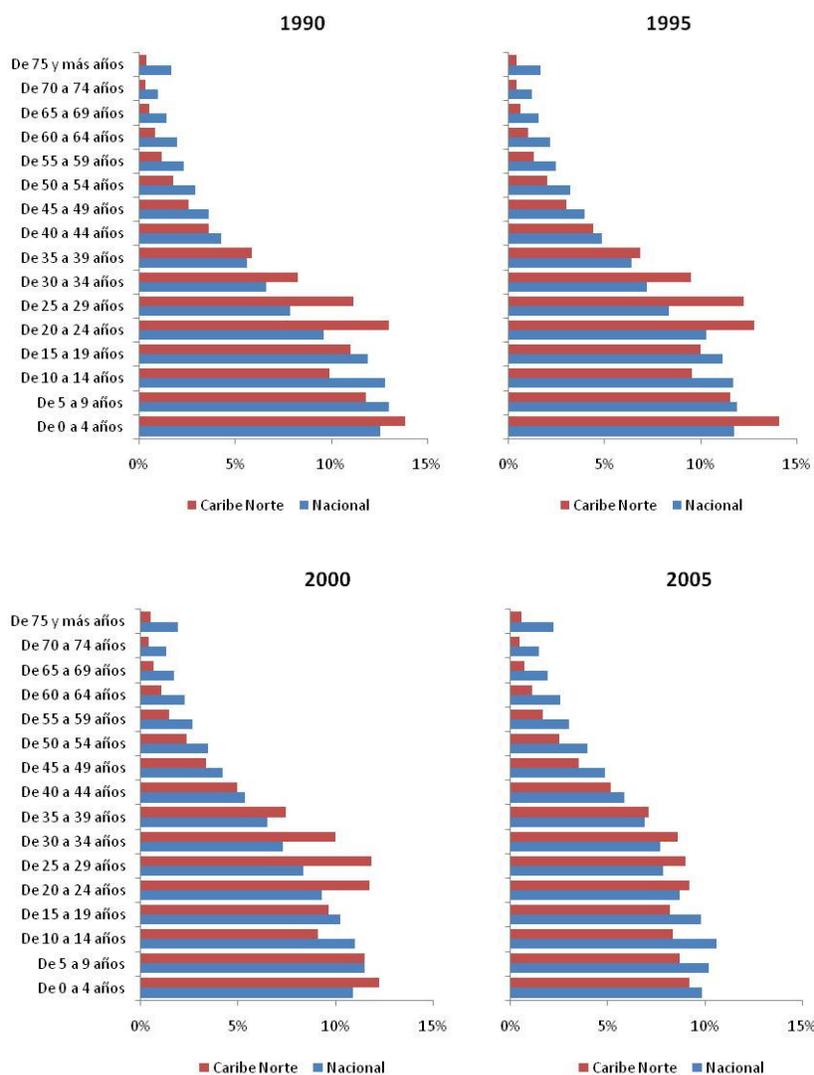
¹¹ De no modificarse los índices actuales de consumo de agua, se estima que la capacidad máxima de suministro sería una población de 130 mil habitantes.

¹² Como resultado del proceso histórico de Cozumel, en la isla se practica la agricultura y ganadería únicamente para autoconsumo en niveles mínimos y la industria es inexistente; por tanto, todos los insumos necesarios para el funcionamiento de la ciudad provienen del continente, principalmente vía marítima, lo que eleva los costos de transporte y el precio final a la población.

ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN

A diferencia la mayor parte del país, la Región Caribe Norte es receptora de población que llega buscando mejores condiciones de vida, aunque sus expectativas no necesariamente coincidan con la realidad. Esta movilidad ha provocado que la estructura por edades de la población sea diferente al resto del país.

Gráfico I.2
ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN, 1990-2005



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en las gráficas, ya en 1990 era evidente la enorme concentración de la población entre los 15 y 30 años, mientras que a nivel nacional el rango de mayor

concentración era de los 0 a 14 años. Mientras que a nivel nacional la estructura no se modifica sustancialmente en períodos cortos, en el Caribe Norte si se han producido cambios relevantes de un quinquenio a otro.

Para 1995 la población menor a cinco años era el principal rango, mientras que el rango de los 15 a 19 años empezaba a perder importancia relativa. En el año 2000 los menores de cinco años disminuyen su proporción pero el rango siguiente (de 5 a 9 años) recibe esta compensación, al mismo tiempo que el rango de 35 a 39 años va siendo más importante. Finalmente en 2005 se consolida el rango de los 20 a 39 años como el mayor concentrador de la población de la región.

Hemos visto como se ha ido modificando la estructura por edades, y podemos inferir que difícilmente será similar al resto del país al menos en los próximos quinquenios. Es posible identificar que la población migrante llega a partir de los 15 años de edad, pero que al paso de los años esta población ha engrosando los siguientes rangos de edades. Igual situación ha sucedido con los menores de cinco años, que han engrosado el rango de 5 a 9 años. Es de resaltar como a partir de los 40 años la proporción es mucho menor que en el resto del país, aunque en últimos años esta diferencia se ha ido perdiendo. No es difícil adelantar que la población migrante llega a la región en el inicio de su edad productiva y que poco a poco va engrosando los rangos más altos, aunque difícilmente alcanzarán los niveles nacionales en los próximos años.

MIGRACIÓN

Tomando el supuesto de que el crecimiento natural es homogéneo en todo el país, sin distinguir entre estados y zonas urbanas o rurales, el incremento de la población en la región durante las últimas décadas puede ser explicado por el crecimiento social o migración. Como desplazamiento de personas, la migración es una movilidad permanente que de acuerdo a los datos censales disponibles puede analizarse en dos vertientes: histórica y reciente¹³. Desafortunadamente el Censo de población de 2005 no recoge datos sobre la migración histórica, siendo los datos del 2000 los únicos disponibles; pero dado el crecimiento acelerado de la región no consideramos pertinente hacer un análisis profundo y

¹³ La migración histórica es aquella población que ha nacido en otra entidad federativa pero que tiene su residencia en el estado al momento del levantamiento censal; la migración reciente es aquella población que vivía en otra unidad político-administrativa cinco años antes del levantamiento censal.

basta decir que en el año 2000 dos de cada tres habitantes de la región no habían nacido en el Estado de Quintana Roo por lo cual es válido inferir que esta proporción ha ido en aumento en los últimos años, sin tener en cuenta la migración proveniente de los otros municipios del Estado que tienen mayor facilidad de movilidad por la cercanía geográfica con la región.

Origen de la migración

Para el año 2005 la inmigración interestatal de la región fue 600% mayor que para el conjunto de los otros 31 estados del país, y la internacional 230% superior. En conjunto, el 95.4% de los migrantes provienen de otros estados del país y 4.6% de otros países, y de los migrantes extranjeros el 40% proviene de los EEUU y el 60% de países diferentes¹⁴.

Cuadro I. 5

ORIGEN DE LA MIGRACIÓN INTERESTATAL	
Yucatán	17.9%
Tabasco	17.0%
Veracruz	13.1%
Chiapas	12.7%
Distrito Federal	11.6%
Otros 26 estados	27.7%

Fuente: Elaboración propia

Históricamente la región inició su crecimiento con población proveniente del vecino estado de Yucatán, pues a pesar de que el aeropuerto de Cancún fue una de las primeras obras importantes en infraestructura, estaba enfocado a la atracción del turismo y no tanto de la fuerza de trabajo. Las vías de comunicación terrestres tenían un atraso histórico que sumado a las enormes distancias por recorrer hicieron difícil la migración de población de otros estados¹⁵. Todavía para el año 2000 más del 50% de la migración histórica era de origen yucateco, situación que se ha ido transformando en los últimos años, pues los datos sobre la migración reciente en el año 2005 muestran la importancia de otros estados que, a excepción del Distrito Federal, todos son de la región sureste del país. Sin embargo, aún

¹⁴ Los migrantes extranjeros son residentes en la región que el año 2000 tenían su residencia en otro país, en el quinquenio 2000-2005 se incorporaron aproximadamente 4 500 nuevos residentes extranjeros.

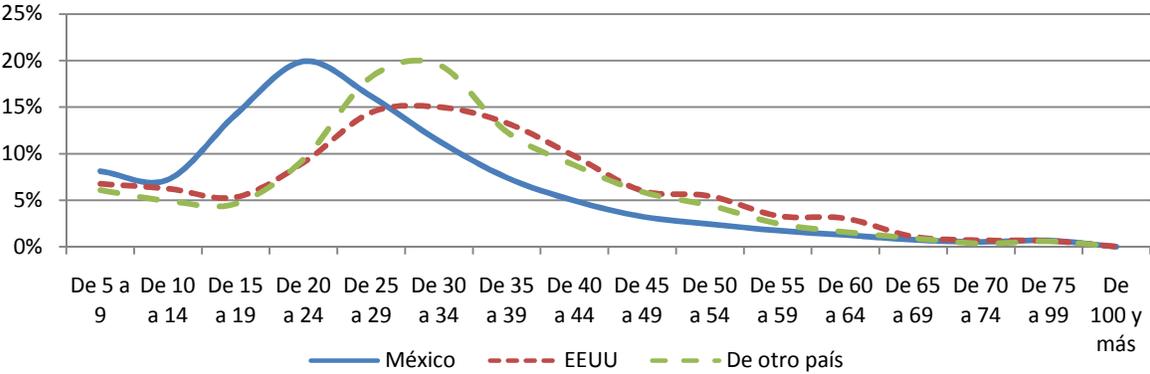
¹⁵ Con las vías de comunicación terrestre actuales, la primera ciudad importante fuera de Yucatán es Campeche y se encuentra a 10 horas de recorrido en líneas de transporte comerciales, mientras que la Cd. de México está a 24 horas.

existe una concentración de cinco estados que aportan el 72.3% de la migración estatal. Teniendo en cuenta que la mayoría de los vuelos nacionales provienen de la Ciudad de México, es válido decir que la migración sigue llegando principalmente por las vías terrestres de comunicación.

Edad y escolaridad de la población migrante

Como hemos visto, la población total de la región entre los 25 y 39 años es proporcionalmente mayor a la estructura nacional, debido a que los migrantes pertenecen principalmente a este rango de edad. Sin embargo, desagregando a la población migrante por rango de edad según su procedencia (Gráfico I.3), vemos que los migrantes nacionales se agrupan principalmente entre los 15 y 29 años, y los extranjeros entre los 25 y 39 años. Debido a que los datos presentados son de la migración reciente, podemos inferir que la migración nacional llega principalmente a partir de los 15 años, al inicio de la edad productiva, a diferencia de los migrantes extranjeros que llegan a partir de los 25 años, aunque es significativo el porcentaje que llega a una edad más avanzada, e incluso a una edad ya cercana o dentro de la jubilación, principalmente los provenientes de los EEUU.

Gráfico I.3
 EDAD DE LA POBLACIÓN MIGRANTE SEGÚN LUGAR DE ORIGEN



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, mientras la población menor a los 15 años concentra la mayor proporción a nivel nacional, esto no sucede con la población total de la región, que es superada por el rango de los 25 a 39 años; así, al contrastar el dato con la edad de los migrantes, vemos que la proporción de menores de 15 años es mucho menor, lo que nos

dice que los migrantes llegan solos o en pareja, pero pocos llegan con infantes, situación que se acentúa en la población extranjera.

Ante la carencia de datos sobre empleo e ingreso para el año 2005, utilizamos la variable del nivel de escolaridad como indicador de la capacidad que tiene la población para acceder a puestos de trabajo y remuneraciones que se relacionan con su poder adquisitivo y en este caso, a la posibilidad de adquirir cierto tipo de vivienda.

En las primeras dos columnas del *cuadro I.6* observamos las diferencias de la región respecto al total nacional, principalmente en la población que ha alcanzado los niveles de escolaridad de secundaria y preparatoria, que son mayores que a nivel nacional, como consecuencia, la población que únicamente tiene escolaridad primaria es menor en la región.

Sin embargo, al desagregar la información según el origen de la migración, observamos que la población que llega a residir en la región ha alcanzado niveles de escolaridad superiores a los promedios nacionales. A mayor distancia del lugar de origen, mayor escolaridad de la población, así pues, los migrantes nacionales tienen una escolaridad superior al promedio estatal, pero sus niveles de escolaridad son superados por los migrantes del vecino país de EEUU y al mismo tiempo, los que provienen de otros países (principalmente Europa y Sudamérica) superan en escolaridad a los de EEUU.

Cuadro I.6
NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LA MIGRACIÓN RECIENTE (MAYOR A 5 AÑOS)

	Población Nacional	Población Caribe Norte	Migración		
			<i>De México</i>	<i>De EEUU</i>	<i>De otro país</i>
Sin primaria completa	2.3%	2.5%	2.1%	2.4%	3.2%
Primaria completa	50.1%	42.3%	35.4%	19.3%	13.1%
Secundaria completa	23.2%	27.2%	26.6%	17.7%	8.8%
Preparatoria, bachillerato o normal	14.1%	17.8%	20.0%	25.8%	23.6%
Profesional y posgrado	10.3%	10.2%	15.9%	34.8%	51.3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Como conclusiones preliminares, podemos decir que la mayoría de población mexicana que emigra hacia el Caribe Norte no terminó la escolaridad básica (secundaria completa), sin embargo tiene una escolaridad superior al promedio nacional. En cambio la

mayoría de los migrantes extranjeros tienen niveles de escolaridad profesional y posgrado. Como consecuencia, se elevan los niveles de escolaridad de toda la región, pero la población extranjera tiene mayores posibilidades de acceder a puestos de trabajo mejor remunerados.

CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS

Ante el elevado crecimiento de la población, resulta interesante conocer las condiciones en las que esta nueva población se establece y habita en las ciudades. Para ello se ha recurrido a los pocos indicadores que permiten una comparación a través del tiempo y que de alguna manera representan condiciones de vida de la población.

El primer indicador es la proporción de viviendas que son habitadas por uno o dos ocupantes. La diferencia entre la región y a nivel nacional era del 5.3% en 1990, y fue aumentando a más del 7% en 1995, sin embargo esta diferencia empezó a disminuir y en 2005 se ubicó en 3.6%. A falta de datos suficientes para calcular el promedio de integrantes por hogar o vivienda, este indicador nos permite saber que la necesidad de viviendas es aún mayor al ritmo de crecimiento poblacional porque los habitantes por vivienda son menos que a nivel nacional y esta es una de las explicaciones del rezago habitacional que, a pesar de que el número de viviendas crece a un ritmo mayor que el de la población, no logra satisfacer toda la demanda de las nuevas familias que en promedio son más pequeñas que en el resto del país, sin tomar en cuenta que se debe descontar aquellas viviendas que no son habitadas de forma permanente, como veremos más adelante.

A pesar de que para 1995 no se tienen datos sobre las clases de viviendas particulares, es relevante incluir este dato que refleja la forma de ocupación de los lotes destinados a la vivienda. Las casas independientes por lo regular ocupan una vivienda por lote, en tanto que los departamentos y las viviendas en vecindad comparten un mismo lote. Estas tres clases de vivienda representan más del 95% de las viviendas particulares. En este sentido la proporción de casas independientes en la región es mucho menor que a nivel nacional, y la brecha se ha ido ampliando a través del tiempo. Mientras que a nivel nacional la proporción de casas independientes ha ido en ligero aumento al pasar de un 84.3% a un 86.5%, en la región ha ido disminuyendo significativamente al pasar del 70% al 60%.

Es hasta el censo de 2000 cuando se diferencia entre los departamentos y las viviendas en vecindad, los cuales presentan características de habitabilidad muy diferentes, pues las vecindades son por lo regular ocupadas por la población de menores ingresos. La baja proporción de casas independientes en la región es compensada por estas dos clases de vivienda. A nivel nacional la proporción de departamentos ha ido aumentando y en tan sólo cinco años (2000-2005) el peso relativo respecto al total se incrementó en dos puntos porcentuales, como respuesta a la creciente carencia y carestía del suelo urbanizable, y como resultado de las políticas generalizadas de redensificación en las principales ciudades del país. Sin embargo, en el año 2000 la proporción de departamentos en la región ya era el doble en relación al resto del país, y para el año 2005 superó el 20% del total de las viviendas mientras que a nivel nacional la proporción era del 8%.

En relación a las viviendas en vecindad, la proporción nacional se ubica alrededor del 4% y el aumento no ha sido significativo, mientras que para la región ya en 2000 era del 15% y en cinco años aumentó dos puntos porcentuales en el peso relativo del total de viviendas, siendo más de cuatro veces mayor que a nivel nacional. Esta clase de vivienda se presenta como una alternativa importante a la demanda, que sin embargo no es la mejor solución dadas las características precarias de la misma, pues engloba de manera general al fenómeno de los “cuarterios” que se han ido propagando en las tres ciudades. Esta situación es quizás la explicación más importante de porque existen pocos asentamientos irregulares en la región, ya que se ha presentado otra forma de acceso a la vivienda para los estratos más pobres¹⁶.

La elevada migración de personas solas y de familias con pocos integrantes que demandan vivienda básica a corto plazo, apoyado por la venta de lotes sin vivienda, ha propiciado que en el proceso de autoconstrucción, en muchos casos se construya una vivienda para los propietarios y una vez alcanzado un nivel aceptable de consolidación o de manera paralela, se construyan cuartos para rentar, que están muy lejos de llegar a ser “viviendas dignas” por no contar con espacios diferenciados para cocinar, comer, dormir, etc. En el capítulo siguiente se abordará esta forma de producción de vivienda conocida como “cuarterios” de manera más amplia, ya que es producto de la acción de diferentes actores.

¹⁶ En el capítulo 4 se abordará a mayor profundidad el tema de los asentamientos irregulares.

Cuadro I.7
CLASES DE VIVIENDA EN LA REGIÓN, 1990-2005

Clase de vivienda	1990		2000		2005	
	Nacional	Caribe Norte	Nacional	Caribe Norte	Nacional	Caribe Norte
Casa sola	84.3%	70.9%	87.0%	69.1%	86.5%	60.9%
Departamento			5.9%	12.0%	8.0%	20.3%
Vivienda en vecindad	13.7%	26.4%	3.9%	15.2%	4.2%	17.3%
Otras clases de vivienda	1.9%	2.7%	3.2%	3.6%	1.4%	1.5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Obras de urbanización

Ante la poca disponibilidad de variables presentes en todos los censos y conteos, se han seleccionado dos variables que sirven como indicador de esta situación al ser altamente discriminantes en relación a la provisión de obras de urbanización por parte del gobierno y la capacidad de la población de acceder a ellos (Cuadro I.8)¹⁷. En 1990 la región ya había crecido de forma acelerada en Cancún y Playa del Carmen y empezaba a cobrar importancia de forma inesperada por lo que se encontraba en un atraso significativo en relación a las obras de urbanización en las colonias populares. Las viviendas con disponibilidad de agua potable dentro de la vivienda en Benito Juárez y Cozumel eran similares al porcentaje nacional, pero en el municipio de Solidaridad sólo el 20% de las viviendas contaban con este servicio, a pesar de la infraestructura pública instalada en el 39% de las viviendas que tenía disponibilidad en el terreno, pero no contaban con la instalación dentro de la vivienda. En tanto que las viviendas que disponían de drenaje conectado a la red pública en Cozumel (64%) superaba la cobertura nacional, sólo el 25% de las viviendas en Benito Juárez y el 5% en Solidaridad contaban con este servicio, ante una insuficiencia de la acción gubernamental para proveerlo y de las familias para acceder al servicio al mismo ritmo de crecimiento.

Sin embargo, en el transcurso de los años se ha intensificado la cobertura, llegando incluso a superar los niveles nacionales en relación a la disponibilidad de agua y, si la

¹⁷ A diferencia de otras regiones del país en donde la introducción de las redes de drenaje y agua potable también está relacionada a las características del suelo, en la región no existen diferencias importantes en cuanto a altitud y composición del suelo, por tanto la introducción de estos servicios requiere inversiones similares en toda la mancha urbana.

tendencia continúa, sucederá lo mismo con el drenaje en años próximos. Esta situación ha sido posible gracias a una mezcla en la disponibilidad de recursos económicos por parte del gobierno y de la población, producto del crecimiento económico de la región, situación que resulta más evidente en Cozumel donde ante un crecimiento moderado de la población, pero con una presencia fuerte del gobierno, ha alcanzado niveles de cobertura muy superiores a la región y al país; así para el año 2005 el 85% de las viviendas contaban con agua potable dentro de la vivienda y el 96% estaba conectado a la red pública del drenaje.

Cuadro I.8
INDICADORES RELEVANTES SOBRE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1990-2005

Año	1990	1995	2000	2005
Viviendas con 1 y 2 ocupantes				
Nacional	14.8%	16.6%	18.3%	21.2%
Caribe Norte	20.1%	24.9%	25.2%	24.8%
Viviendas con disponibilidad de agua potable dentro de la vivienda				
Nacional	50.3%	54.4%	57.8%	67.4%
Caribe Norte	46.7%	50.4%	56.1%	73.9%
Viviendas que disponen de drenaje conectado a la red pública				
Nacional	52.2%	60.0%	63.5%	69.3%
Caribe Norte	29.7%	37.8%	40.4%	66.5%

Fuente: Elaboración propia

ESTRUCTURA SOCIOESPACIAL

Hasta ahora se ha hecho referencia a datos a nivel estatal, regional o municipal; sin embargo, para presentar un panorama más detallado de la estructura intraurbana se recurrió a un *análisis de componentes principales* a nivel de Ageb en base a datos del II Censo de población y vivienda del 2005¹⁸.

El propósito de realizar un análisis propio y no usar ninguno de los ya elaborados tuvo dos razones principales: los análisis realizados para 2005 únicamente son a nivel municipal o de localidad, los criterios nacionales no reflejan diferencias relevantes en la región y en general la ubican con niveles de bienestar elevados. Dado el crecimiento acelerado de la región, utilizar datos de 2000 no es pertinente para describir la situación

¹⁸ Una explicación más detallada del análisis utilizado y sus principales resultados pueden encontrarse en el Anexo I.

actual y al mismo tiempo es necesario utilizar criterios más discriminantes al interior de la región. La limitante principal de nuestro análisis es que el Censo 2005 no recoge información sobre ingreso y ocupación, sin embargo se han seleccionado variables con una elevada discriminación y correlación dando como resultado la explicación de un nivel aceptable de la varianza total.

Las variables incluidas son: a) población sin escolaridad básica (primaria y secundaria completa); b) población sin derechohabiencia a servicios de salud; c) viviendas sin conexión a la red pública de drenaje, y; d) viviendas que no poseen todos los bienes censados (lavadora, refrigerador, televisión y computadora). Se incluyeron 294 Agebs de los cuales 15 no tuvieron información suficiente, por tanto el universo fue de 279 Agebs distribuidos de la siguiente manera: 195 en Cancún, 50 en Playa del Carmen y 34 en Cozumel. Como resultado se definieron cuatro estratos: bajo, medio bajo, medio alto y alto. Los Agebs *altos* presentan las mejores condiciones en tanto que los *bajos* tienen los peores indicadores.

A nivel interurbano Cozumel presenta la mayor proporción de Agebs con niveles *alto* y *medio alto* (65.9%), seguido de Cancún (51.8%) y finalmente Playa del Carmen (20%), en total, el 46.6% de los Agebs de la región se encuentran en las condiciones más elevadas. Asimismo, el nivel más bajo agrupa al 11.8% del total regional, pero en Playa del Carmen se eleva al 26%, en Cancún baja al 9.2% y en Cozumel sólo representa el 5.9% de Agebs. De acuerdo a nuestra estratificación y teniendo como antecedente los niveles de cobertura de servicios públicos, Cozumel presenta las mejores condiciones de vida, seguido de Cancún y finalmente Playa del Carmen presenta las condiciones de vida más bajas.

En cuanto a la localización de los estratos, existen diferencias significativas. En Cancún el estrato *alto* se ubica en el centro de la ciudad y es la zona más cercana a la Zona hotelera y al Mar Caribe; el segundo contorno lo conforma el estrato *medio bajo* y el estrato *medio alto* tiene dos zonas: la primera entre el primer y segundo contornos y la segunda en la periferia donde se desarrollan los nuevos conjuntos habitacionales. Finalmente el estrato *bajo* coincide con las dos zonas periféricas que se han caracterizado por albergar los asentamientos irregulares de la población de menores recursos, la primera en el norte rumbo a Isla Mujeres y la segunda en el poniente, a los costados de la autopista Cancún-Mérida.

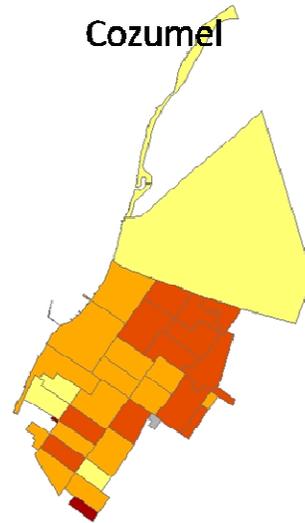
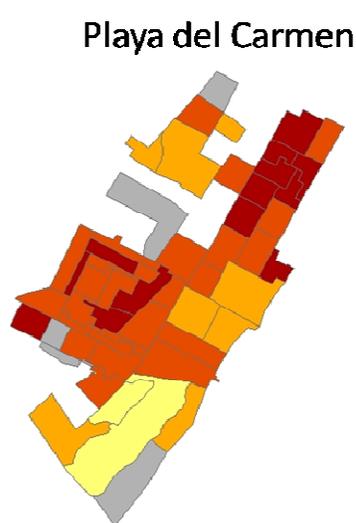
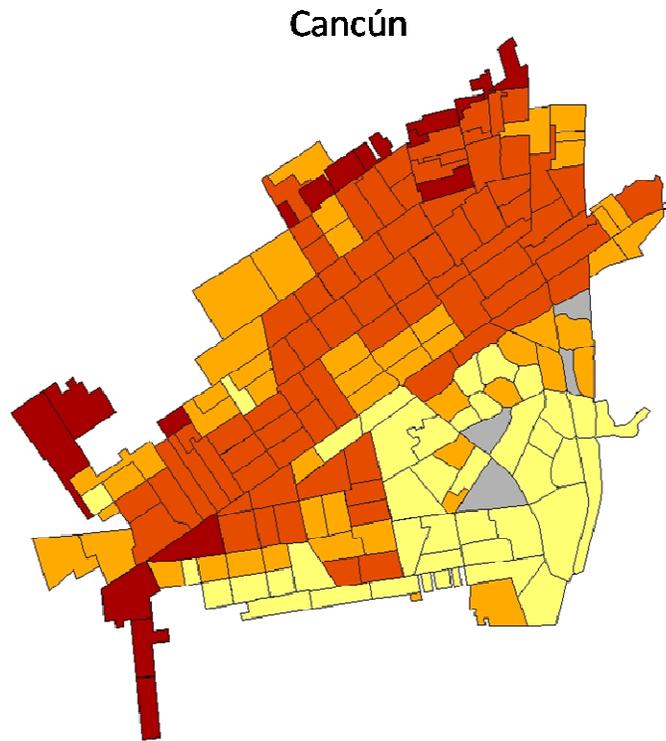
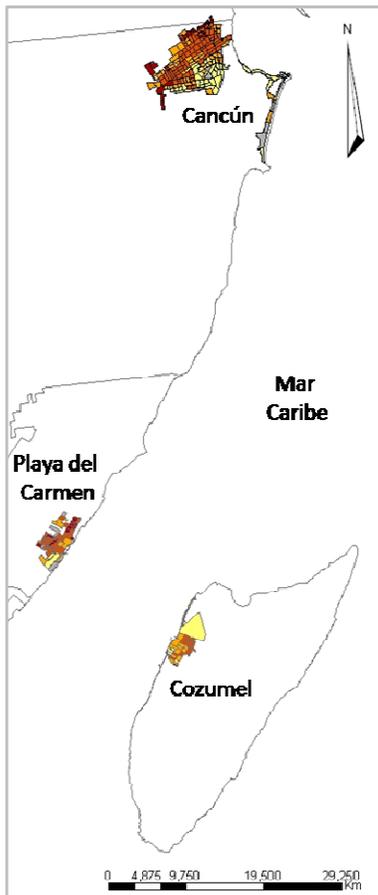
En Playa del Carmen la distribución es muy heterogénea, sin embargo es evidente que el estrato alto corresponde a la zona residencial Playacar que ha concentrado los desarrollos inmobiliarios más exclusivos de la ciudad; los nuevos fraccionamientos tienen en general niveles *medios altos* y *medios bajos*, en tanto que el estrato *bajo* se concentra principalmente en las colonias Colosio y Ejidal, la primera tiene su origen en una invasión masiva a inicios de la década del 90, que actualmente es la zona con mayor densidad en la región debido al crecimiento de cuartos en vecindad y la segunda ha sido zona de asentamiento de la población que no tiene acceso al mercado de vivienda terminada y ha optado por la compra de lotes o bien por la renta de cuartos en vecindad.

Como se ha mencionado, Cozumel es más homogénea en su distribución social, pero espacialmente se identifican tres grandes zonas: la del estrato más alto ubicado frente al Mar Caribe rumbo a las zonas hoteleras norte y sur, la de estrato *medio alto* que se concentra principalmente en el centro de la ciudad, y la del estrato *medio bajo* que territorialmente es la zona más alejada del mar.

De manera general vemos que en las tres ciudades la cercanía al mar está ampliamente relacionada con las mejores condiciones de vida, por ser la tierra de mayor valor y accesible únicamente a los estratos sociales altos. Asimismo, las ciudades de Cancún y Cozumel presentan una división socioespacial más definida y coincide con su proceso de crecimiento que data de varias décadas atrás, en cambio Playa del Carmen que ha tenido su crecimiento en la última década no presenta una división socioespacial muy definida y las condiciones de vida intermedias se ubican en diferentes zonas de la ciudad.

Mapa I.1

ESTRUCTURA SOCIOESPACIAL EN LAS TRES CIUDADES MÁS IMPORTANTES DE LA REGIÓN



Proyección: UTM WGS 84 Zona 16N
Fuentes: II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI
Traza urbana 2005, INEGI



CAPÍTULO II. ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN VIVIENDA

ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

El presente capítulo, sobre la acción gubernamental en la región en materia de vivienda, comprende tres apartados. El primero revisa el marco normativo local en materia de desarrollo urbano y vivienda; el segundo analiza la acción del gobierno federal en el estado a través de los créditos otorgados para adquisición y mejoramiento de vivienda, y el tercero describe y analiza la política local de vivienda dirigida por el gobierno estatal. El orden de los tres apartados busca presentar el marco normativo en el que se deben inscribir las acciones de vivienda públicas y privadas, para después analizar la acción de los diferentes organismos nacionales y finalizar con la política local.

Para el desarrollo del marco normativo se revisaron los diferentes instrumentos legislativos estatales y municipales, partiendo de la Constitución política hasta los reglamentos de construcción de cada municipio. Se utilizaron las últimas actualizaciones de las diferentes leyes y reglamentos, aunque en algunos casos se consultaron versiones derogadas para identificar los momentos en que se introdujeron reformas relevantes. La fecha de consulta fue en junio de 2008, por lo que es posible que al momento de terminar de redactar este trabajo ya se hayan realizado nuevas actualizaciones que no se tendrán en cuenta.

Se han tomado como indicadores clave de la acción de los organismos de vivienda el número de créditos y monto de financiamiento ejercido en la región. Para ello se recurrió a la *Comisión Nacional de Vivienda* a través de su *Sistema de Estadísticas Históricas de Vivienda*, de donde se obtuvo para el período 1990-2006 la cantidad de créditos y el monto de financiamiento por programa (adquisición y mejoramiento), por organismo (Onavis, Int. Financieros y Orevi) y por municipio.

El análisis de la política local de vivienda se realizó mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a representantes de las dependencias involucradas, así como también a través de registros administrativos de dependencias que se tuvieron a disposición, como las direcciones municipales de desarrollo urbano, desarrollo social y las delegaciones municipales del Infovir y del Ipae para responder a las entrevistas y para facilitar información de su competencia y disponibilidad. Se complementó este análisis con

información del II Censo de Población y Vivienda 2005 y de anuarios estadísticos del Inegi.

ACCIÓN REGULATORIA DEL GOBIERNO ESTATAL Y LOCAL

Mediante la revisión de la legislación local, se pudo obtener un panorama normativo en el que debe desarrollarse el sector de la vivienda en el Estado de Quintana Roo. Partiendo de la Constitución política del Estado hasta los reglamentos de construcción municipales, se encuentra un marco congruente, que ha adoptado paulatinamente las reformas nacionales incorporándolas en los diferentes instrumentos legislativos existentes en el Estado.

Cuadro II.1

LEGISLACIÓN LOCAL REFERENTE AL DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

Legislación local	Fecha de publicación o última modificación
Constitución Política del Estado	18 de marzo de 2008
Ley de Asentamientos Humanos	15 de junio de 1998
Ley de los Municipios	02 de julio de 2008
Ley del Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad	15 de marzo de 2002
Ley de Fraccionamientos	31 de diciembre de 2002
Ley de Hacienda de los Municipios	16 de diciembre de 2003
Reglamento de Construcción del Municipio de Benito Juárez	25 de abril de 2007
Reglamento de Construcción del Municipio de Solidaridad	08 de junio de 2007
Reglamento de Construcción del Municipio de Cozumel	10 de septiembre de 1998

Fuente: Elaboración propia

FACULTADES ESTATALES Y MUNICIPALES

Partiendo de la Constitución Política del Estado, el Gobernador tiene la obligación de “Planificar el crecimiento de los centros urbanos, dotándolos de los servicios necesarios a fin de propiciar el espíritu de solidaridad en la convivencia social y el desarrollo pleno y armónico de la población” (Art. 91, Frac. I). Esta facultad se vuelve ambigua cuando el municipio es quien tiene las principales atribuciones en el orden de la prestación de servicios públicos y la ordenación del territorio dentro de sus límites administrativos.

En materia de *Desarrollo Urbano y Vivienda*, la legislación¹⁹ otorga a los Ayuntamientos las facultades generales de: a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; b) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, y; c) otorgar licencias y permisos para construcciones. Por tanto, corresponde a los municipios más que al estado la función de planificar el crecimiento de los centros urbanos, siempre y cuando los municipios no se contrapongan a lo establecido en la legislación y planificación estatal. En este sentido, el gobierno estatal es quien establece los lineamientos generales a través de las diversas leyes e instrumentos de planeación, aunque debido al papel ejecutor de los municipios, estos últimos son incluidos en el proceso de planeación.

Básicamente, el gobierno estatal tiene la facultad exclusiva de formular el *Programa Estatal de Desarrollo Urbano* y el *Programa Estatal de Vivienda*, delineando la política de vivienda que coordina e implementa a través del Instituto de Fomento a la Vivienda y Regulación de la Propiedad (Infovir) y del Sistema Estatal de Vivienda, el cual integra también al sector social y privado. Además, conserva las atribuciones de dictaminar la congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano previo a su expedición y dictaminar la compatibilidad urbanística de los fraccionamientos previa autorización por parte de los municipios.

Por otro lado, son atribuciones compartidas entre el nivel estatal y municipal: a) la formulación de planes de desarrollo regional; b) la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; c) la regularización de la tenencia de la tierra, y; d) la regulación del mercado de los terrenos e inmuebles destinados a la vivienda.

RESPONSABLES DE LA POLÍTICA ESTATAL DE VIVIENDA

A pesar de que los municipios tienen las facultades para dirigir el desarrollo urbano y de vivienda en su territorio, el gobierno estatal mantiene instrumentos de planeación y control que impiden una actividad autónoma por parte de las autoridades municipales. Por un lado, esta situación puede ser vista como limitante para el ejercicio de las atribuciones municipales; sin embargo, ante una debilidad institucional, política y económica que pudiera presentarse en los municipios, esta interrelación de facultades y medios de

¹⁹ Artículos 147 y 155 de la Constitución política, artículo 8 de la Ley de Asentamientos Humanos y artículos 66 y 77 de la Ley de los Municipios.

coordinación puede resultar positiva, si se usan como elementos para promover un mejor desarrollo y no como medio de control.

Sin lugar a dudas el gobierno estatal cuenta con mayores capacidades que le permiten elaborar la política de desarrollo urbano y vivienda, misma que implementa en colaboración con los gobiernos municipales, el sector privado y social. Con la reestructuración del Instituto Estatal en el año 2002²⁰, se incorpora a este las funciones relativas a la regularización de la propiedad de la tierra, dotando al Infovir de las facultades necesarias para coordinar la política de vivienda en el Estado a través de la formulación y ejecución de programas de ordenamiento, financiamiento y fomento. La participación de los municipios y sectores social y privado se da mediante los consejos consultivos, que de manera limitada, sólo tienen la función de opinar y emitir recomendaciones.

TIPOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS FRACCIONAMIENTOS

Debido a que la urbanización y en particular la construcción de vivienda se realiza principalmente a través del desarrollo de fraccionamientos, es de especial interés conocer cuál es el marco normativo que los regula, por lo que a través de la Ley Estatal de Fraccionamientos y los Reglamentos municipales de construcción, podemos acercarnos a las normas generales a las cuales deberán sujetarse.

De inicio, la Ley estatal propone diferentes tipos de fraccionamientos según su uso; los que nos interesan son los de tipo *habitacional urbano*, *habitacional suburbano* y *turístico*. Dentro de los de tipo *habitacional urbano* existen tres categorías de fraccionamientos para los cuales se especifican requisitos mínimos diferenciados²¹, lo que implica que los fraccionadores (públicos o privados) definan desde un principio el tipo de desarrollo de acuerdo a un mercado específico. Es posible que al interior de los fraccionamientos puedan existir lotes de diferente tamaño pero con un margen que difícilmente integre dos o más categorías, ya que eso implicaría realizar más de un

²⁰ Con la extinción del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco) en 1982, se crea por decreto el Instituto de Vivienda del Estado de Quintana Roo (Inviqroo). Con el objetivo de desarrollar un mercado habitacional articulado y eficiente, se promueve que el instituto incorpore las funciones de regularización y ordenamiento de la propiedad, transformándose en 2002 en el Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad (Infovir).

²¹ La ley de fraccionamientos considera al tipo “interés social y/o popular” como uno solo, pero la Ley de Hacienda de los Municipios diferencia estos tipos de acuerdo al precio final de la vivienda. Este criterio permite hacer un análisis más detallado en cuanto a la oferta de vivienda.

procedimiento de autorización según la ley. Dentro de los fraccionamientos *habitacional suburbano* y *turístico* hemos obtenido un tipo de fraccionamiento que llamaremos *residencial turístico*, que por lo general no se encuentra en las zonas urbanas y está enfocado a la construcción de vivienda en condominios para turistas o población de elevado poder adquisitivo.

Cuadro II.2

CARACTERÍSTICAS DE LOS LOTES DE TIPO HABITACIONAL URBANO

Tipo de lote	Frente mínimo	Superficie mínima	Espacios libres (% del lote)	Superficie mínima de vivienda (m ²)	Precio final en SMG*	Precio 2008
Popular	7.20 m	110 m ²	20%	Menos de 45m ²	SMG x 15 elevado al año	Hasta \$271 012.50
Interés social	7.20 m	110 m ²	20%	De 45m ² hasta 55m ²	SMG x 25 elevado al año	De \$271 013.00 a \$451 687.50
Medio	10 m	200 m ²	20%	De 55m ² hasta 90m ²	SMG x 35 elevado al año	De \$451 688.00 a \$632 362.50
Residencial	12 m	300 m ²	30%	Superior a 90m ²	-	Más de \$632 363.00
Residencial Turístico	20 m	800 m ²	60%	250m ² en promedio	-	Más de \$1 500 000.00

*Salarios Mínimos Generales

Fuente: Elaboración propia

Además de las características de los fraccionamientos a nivel estatal, los reglamentos de construcción municipales especifican características mínimas de las viviendas. En general existen criterios homogéneos entre los tres municipios, a pesar de que en Cozumel el reglamento data del año 1998 y en Benito Juárez y Solidaridad del año 2007. Entre los aspectos más relevantes, se considera que todos los fraccionamientos deben contar con locales para el depósito de basura, buzones para correo, desagües independientes para aguas pluviales y residuales, e instalaciones para el almacenamiento de agua potable. Asimismo, las viviendas deberán ser construidas con un diseño estructural que asegure la protección contra los efectos del viento, así como condiciones de asoleamiento y ventilación natural, tomando en cuenta las condiciones climáticas de la región. Sin embargo, no todas las características son comunes para todos los tipos de vivienda, puesto que hacen una distinción entre la vivienda popular y la vivienda de interés social, entendiéndose que los tipos medio y residencial presentan condiciones más favorables.

Cuadro II.3
CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS DE LAS VIVIENDAS

Característica	Vivienda popular	Vivienda de interés social
Piezas habitables	1	1
Otras piezas	Excusado, regadera y uno de los siguientes: lavabo, fregadero o lavadero	Excusado, regadera, lavabo, lavadero y fregadero
Superficie de habitación	9m ²	12.25m ²
Altura	2.70m	2.70m

Fuente: Elaboración propia

OBRAS MÍNIMAS DE URBANIZACIÓN Y EQUIPAMIENTO

Respecto de las obras mínimas de urbanización y de equipamiento urbano, los requerimientos son iguales para todos los tipos de lotes, a saber: red de agua potable y tomas domiciliarias dotadas de medidor; red de alcantarillado sanitario y salidas domiciliarias; red de electrificación y alumbrado público; guarniciones; pavimento en calles y banquetas; nomenclatura de calles; arbolado, jardinería y ornato; parques públicos recreativos, y áreas comerciales. En todos los casos el fraccionador estará obligado a costear por cuenta propia las obras y ceder a título de donación al municipio al menos el 15% de la superficie total sin contar vialidades, para equipamiento como mercados, escuelas, puestos de policía u otros servicios.

Sin embargo, el fraccionador traspasa los costos adicionales al precio final de la vivienda, lo que implica precios más altos que limitan aún más el acceso de la población a los créditos para el financiamiento, además de que el gobierno deja de cumplir con la función de redistribuir el ingreso dejándola al libre mercado. Por tanto, creemos que con esta medida y con los rangos de precios establecidos para los diferentes tipos de vivienda, se provoca que las familias tengan acceso a viviendas más pequeñas de las que podrían adquirir si el gobierno interviniera en la introducción de las obras de urbanización, a fin de que no se impute directamente este costo al precio final de la vivienda. Sin embargo, tanto autoridades municipales como inmobiliarias privadas están de acuerdo en que estos requerimientos aseguran mejores niveles en la calidad de vida de la población.

A pesar de que la primera Ley de Fraccionamientos data de 1977, creemos que es hasta su última actualización en 2002 cuando se hacen obligatorias estas obras mínimas, pues hasta ese año el Infovir había vendido fraccionamientos de *lote en breña*, que

consisten en lotes sin servicios, mismos que se iban introduciendo a través de los años. Por tanto, debido a esta forma de acceso a suelo muy común en la región, los representantes de los gobiernos municipales, del Instituto Estatal y de las inmobiliarias privadas que fueron entrevistados coinciden en que ya es un avance muy importante en la calidad de vida de la población el que las viviendas cuenten con todos los servicios al momento de su ocupación, aunque esto signifique precios más elevados.

Lo expuesto hasta ahora ha sido el marco normativo en el que se debe inscribir la política de vivienda, aunque no necesariamente sea la que se realiza en la práctica. El creciente protagonismo de la promoción privada en la atención del rezago habitacional de los diferentes grupos sociales (Castro et al., 2006) y el paulatino retiro del gobierno en el control del sector, ha provocado que sean las inmobiliarias privadas quienes impongan sus criterios en la construcción de conjuntos habitacionales. Falta ver si lo que el gobierno federal ya no realiza ha sido retomado por los gobiernos subnacionales, quienes tienen un mayor conocimiento de las condiciones locales, pero al mismo tiempo no cuentan con las mismas capacidades que el nivel federal.

Por un lado, será importante verificar que el marco de planeación y coordinación del sector de la vivienda sea efectivamente dirigido por el gobierno estatal a través del Infoviri; por otro, también es necesario saber hasta qué punto las inmobiliarias siguen las normas establecidas, tanto las referentes a las obras de urbanización y equipamiento como a las características de las viviendas, o si existe una permisividad de las autoridades locales en cuanto al cumplimiento de las condiciones mínimas que establece la legislación.

PROMOCIÓN DE VIVIENDA DEL ESTADO

Se ha mencionado en importantes trabajos sobre el tema, el cambio que ha tenido el papel del Estado en el sector de la vivienda a nivel nacional: de ser un promotor de la construcción a un financiador para la adquisición de vivienda. En este traslado de un papel protagónico a uno marginal a la acción del sector privado, la transformación de los organismos nacionales o la creación de nuevos organismos deben ser analizados. Entre los más significativos podemos mencionar la reestructuración en la operación del Infonavit y Fovissste, la transformación del Fovi en la SHF y el estancamiento por varios años de la

acción del Fonhapo, entre otros. Sin embargo, este panorama ya ha sido estudiado a nivel general por diversos autores. Para efectos de este estudio, resulta interesante conocer el impacto que estos cambios nacionales han tenido en la región, pues el período de análisis coincide con el inicio de las transformaciones más importantes (década de 1990). Por otro lado también es de interés conocer si al margen de los Onavis, existen organismos estatales o municipales que han tenido un papel relevante no sólo en la regulación sino también en la promoción o financiamiento de vivienda. Para ello, en primer lugar, analizamos la acción que los diferentes organismos han tenido con relación al número de créditos y monto de financiamiento ejercido en la región; por otra parte y combinando información cuantitativa y cualitativa, se presentarán los diferentes actores de nivel estatal y municipal que tienen un papel significativo en el sector de la vivienda.

FINANCIAMIENTO PARA ADQUISICIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS

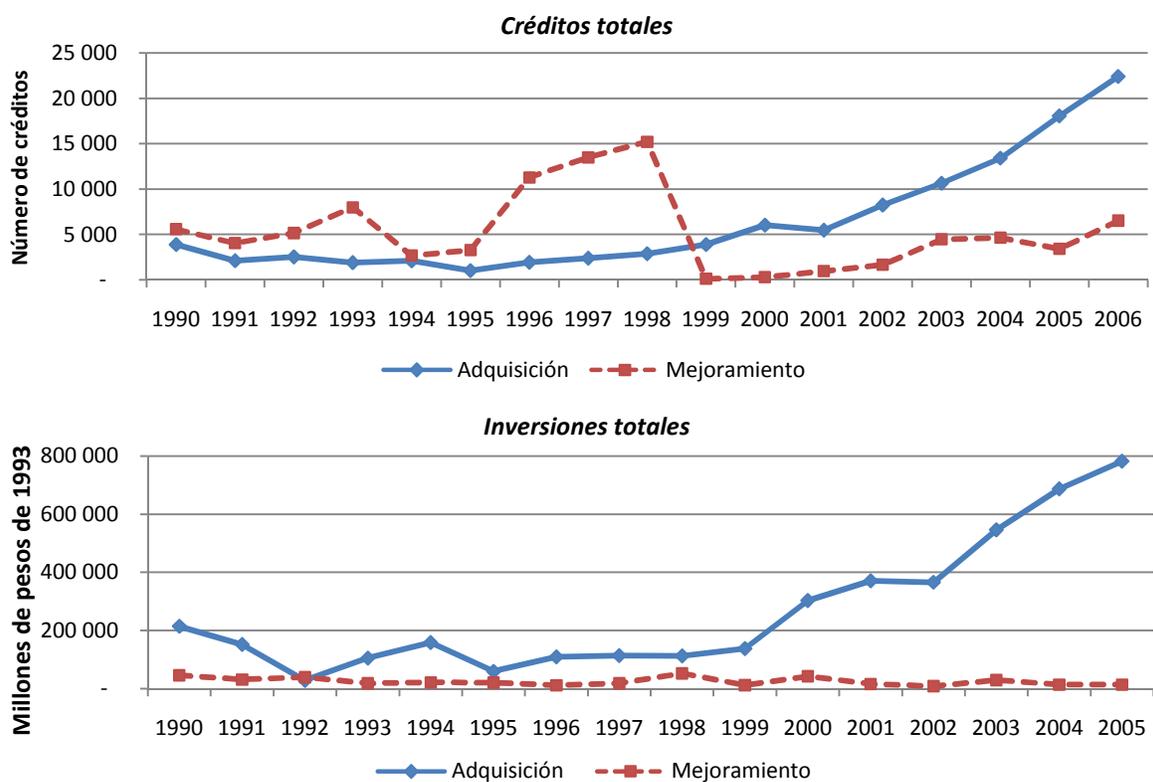
El análisis de los organismos que otorgan financiamiento para la vivienda se realiza a través de una base de datos que se elaboró con información del *Sistema de Estadísticas Históricas de Vivienda* de la *Comisión Nacional de Vivienda* en septiembre de 2008. Se utiliza información anual para el período 1990-2006 desagregada por organismo otorgante del financiamiento y por municipio; asimismo, se diferencia entre créditos para adquisición o mejoramiento de la vivienda²² además de que se conoce el monto de la inversión de dichos créditos a precios constantes de 1993.

De manera global, para el Estado de Quintana Roo, se pueden identificar dos etapas durante el período de análisis: la primera de 1990 a 1998 y la segunda de 1999 a 2006. En la primera se presentó un comportamiento estable en las acciones dirigidas a la adquisición de vivienda tanto en número de créditos (no superó los 5,000 créditos anuales) como en monto de inversión. A partir de 1999 el número de créditos y la inversión han ido creciendo año con año, y a un ritmo más acelerado desde 2002. Las acciones para mejoramiento han tenido un comportamiento regular en relación a la inversión ejercida a través de las dos etapas, siempre menor a la inversión en adquisición, con excepción de 1992. Sin embargo,

²² Las acciones para adquisición se subdividen en vivienda completa, vivienda inicial y no especificada, debido a que las categorías utilizadas no son descritas ni corresponden a categorías utilizadas en estudios similares, además de que la proporción de acciones no especificadas es significativo, se decidió no utilizar las subdivisiones. Del mismo modo, las acciones de mejoramiento son subdivididas en mejoramiento físico, mejoramiento financiero e infraestructura, por lo que también se analizan de forma conjunta.

hasta 1998 el número de acciones anuales para mejoramiento fue mayor al de acciones para adquisición, diferencia que fue incrementándose de manera relevante desde 1995. El menor costo que significa una acción de mejoramiento en relación a una de adquisición hace posible que pueda haber una comparación en el número de créditos más no en el monto de financiamiento, ya que el valor promedio de un crédito para adquisición en la región es 9 veces mayor que uno para mejoramiento. Sin embargo, en 1999 cae abruptamente el número de créditos para mejoramiento y a partir de ese año nunca volvieron a ser mayores las acciones de mejoramiento e incluso para el año 2006 aún se encontraba por debajo de lo alcanzado diez años atrás, aunque con un incremento importante a partir de 2002²³.

Gráfico II.1
CRÉDITOS E INVERSIÓN PARA ADQUISICIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN Q. ROO, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia

²³ La razón de la disminución en créditos para el mejoramiento en 1999 corresponde a la categoría de *Otros organismos*; desafortunadamente los datos no permiten precisar el nombre de los organismos que redujeron su acción.

Financiamiento por Organismos de Vivienda

Los datos obtenidos a través de la Conavi nos permiten desagregar el número de créditos según el organismo otorgante; es así como podemos diferenciar entre los *organismos nacionales de vivienda* (*Onavis*), el *organismo estatal de vivienda* (*Orevi*), los intermediarios financieros (Banca y Sofoles) y otros organismos (municipios, ong's, dependencias gubernamentales, etc.). Del mismo modo podemos diferenciar entre los Onavis al Fonaevi, Fonhapo, Fovissste, Infonavit y SHF.

El hecho de que la brecha entre acciones para adquisición y mejoramiento vaya aumentando año con año, se debe principalmente a la acción que el Infonavit y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), a través de su Programa Financiero de Vivienda (Profivi), han realizado desde 1999 a la fecha y que corresponde a más del 50% (Infonavit) y 30% (SHF Profivi) del total de la inversión ejecutada en el estado. La etapa que inicia en 1999 se caracteriza principalmente por el incremento tanto en el número de créditos como en la inversión ejercida para las acciones de adquisición de vivienda; la tendencia permite estimar que en los próximos años seguirá en aumento, mientras que las acciones destinadas al mejoramiento tienden a disminuir su valor promedio, lo que hace que el número de créditos aumente paulatinamente pero el monto de inversión se mantenga constante y muy reducido.

En primer lugar resalta la importancia que el Infonavit ha tenido en el estado en relación a los créditos para adquisición de vivienda. Según nuestros datos, el monto de inversión del Infonavit en relación al total de inversión de todos los organismos representa el 54% en el estado, mientras que a nivel nacional representa el 49%, es decir, que en el período de análisis el Infonavit ha tenido una mayor presencia relativa que en el resto del país. Por otro lado, el inicio de nuestro análisis coincide con la reforma del Infonavit en 1992 cuando se desregula el control en la producción y financiamiento en los conjuntos habitacionales promovidos hasta llegar a un papel casi exclusivo de banco hipotecario para sus derechohabientes (Puebla, 2006). Esta situación implicó un mayor protagonismo de los desarrolladores privados y de la banca privada, pues hubo un cambio en la importancia de las líneas de crédito que el instituto otorga, dándole mayor peso a los créditos para comprar vivienda, donde el instituto no tiene el control de la producción. De la misma manera que sucedió a nivel nacional, de 1992 a 1998 el instituto tuvo una inversión casi estática,

mientras que, a partir de 1999 hasta la fecha, el número de créditos y el monto de inversión lleva una tendencia creciente, caracterizada por la situación descrita anteriormente.

A pesar de que la SHF se crea en 2002, el Profivi existía desde 1963 como instrumento del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) que en 2002 pasa a ser administrado por la recién creada SHF que, a diferencia del Fovi, creó oficinas regionales, una de ellas en Cancún (Patiño, 2006). A partir de 1997 se crea el nuevo programa especial Prosavi y al año siguiente otorga los primeros créditos de este tipo en Quintana Roo; a la fecha, entre el período 1998-2006 este programa representa cerca del 25% de los créditos otorgados en el estado, mientras que el Profivi concentra lo restante. En el análisis que Patiño hace acerca del organismo, identifica el período 1995-2000 como el de mayor actividad al concentrar 38% del total histórico entre 1963 y 2000. En el caso de Quintana Roo, nuestro análisis inicia en 1990 y termina en 2006, por lo que podemos apreciar que el incremento del número de créditos e inversión se ha mantenido después del 2000 y permite estimar que seguirá en aumento en los próximos años. Entre los dos programas (Profivi y Prosavi), de 1995 a 2006 se concentra el 90% del total de créditos ejercidos en Quintana Roo desde 1990, lo que confirma este aumento de la participación del organismo entre los otorgantes de financiamiento para vivienda.

El Fovissste ha sufrido modificaciones en su forma de operar, y al igual que el Infonavit a partir de 1989 se ha convertido en un organismo prioritariamente financiero abandonando su papel de promotor de la construcción (Patiño, 2006). Es a partir de 2002 cuando se aprecia un aumento significativo de la acción del Fovissste en el estado, atribuido a la importancia del Programa Extraordinario de Crédito, la adquisición de reservas territoriales y a una relación más estrecha entre el instituto y el gobierno estatal.

En relación a los créditos para el mejoramiento de la vivienda, el Fonhapo fue el organismo que más créditos otorgó entre 1990 y 1995, disminuyendo drásticamente al año siguiente, coincidiendo con la cancelación del crédito externo a nivel nacional. En el estudio de Puebla (2006) sobre el Fonhapo, identifica tres etapas importantes en la historia del organismo que encuentran un reflejo en la actividad realizada en Quintana Roo. En primer lugar, la etapa de consolidación de 1981 a 1994 está marcada por los créditos del Banco Mundial, especialmente por el segundo, en 1991, que provoca el mayor auge del organismo: en este período (1990-1994) se registra el 90% de los créditos totales otorgados

en Quintana Roo. De 1995 al 2000 el organismo atraviesa fuertes problemas financieros debido al pago de los créditos externos y entra en una etapa de decadencia y letargo en el cuál incluso liquida sus activos a favor de los organismos estatales, y aunque no desaparece, sus acciones son mínimas tanto en adquisición como en mejoramiento. Del 2001 a la fecha se da una transformación del organismo hasta convertirse en una banca de segundo piso con la función de otorgar créditos y subsidios, situación que le permitió concentrar los subsidios federales y adquirir un nuevo protagonismo, que en Quintana Roo empieza a darse a través de los subsidios a grupos de bajos recursos. Recientemente ha sufrido otras reestructuraciones y los subsidios ahora son manejados por la Conavi.

Los intermediarios financieros (principalmente Sofoles hipotecarias) iniciaron operaciones en el estado a partir de 1999. A pesar de que aparecieron algunos años antes, es a partir de 1999 cuando han mantenido un importante crecimiento y un mayor impacto en la geografía nacional. Debido a que su lógica de actuación es eminentemente comercial, se estima que su participación en el estado siga creciendo de forma acelerada debido a la existencia de una amplia demanda y la facilidad de ajustarse a esquemas de crédito para población que tiene dificultades para acceder a un subsidio de los Onavis.

Cuadro II.4
CRÉDITOS E INVERSIÓN PARA VIVIENDA EN Q. ROO SEGÚN ORGANISMO OTORGANTE, 1990-2006

	Adquisición				Mejoramiento			
	Créditos		Inversión		Créditos		Inversión	
Total Q. Roo	108 949	100.0%	4 260 894 535	100.0%	90 921	100.0%	404 449 168	100.0%
Fonaevi	6 716	6.2%	18 943 142	0.4%	7 027	7.7%	3 325 107	0.8%
Fonhapo	1 278	1.2%	65 308 986	1.5%	19 100	21.0%	103 191 225	25.5%
Fonhapo Sub.	516	0.5%	2 245 346	0.1%	2 751	3.0%	2 443 123	0.6%
Fovissste	9 191	8.4%	440 415 785	10.3%	950	1.0%	14 817 821	3.7%
Infonavit	59 889	55.0%	2 298 386 955	53.9%	1 271	1.4%	48 571 003	12.0%
SHF Profivi	19 840	18.2%	1 168 340 032	27.4%	-	-	-	-
SHF Prosavi	5 578	5.1%	74 412 550	1.7%	-	-	-	-
Orevi	321	0.3%	3 065 079	0.1%	6 460	7.1%	118 043 338	29.2%
Int. Financieros	3 229	3.0%	149 573 302	3.5%	-	-	-	-
Otros Org.	2 391	2.2%	40 203 358	0.9%	53 362	58.7%	114 057 551	28.2%

Fuente: Elaboración propia

El organismo estatal de vivienda (Infovir) parece presentar una lógica de actuación diferente a la de los organismos nacionales e intermediarios financieros. Por un lado, ha destinado el 97.5% de su inversión total a acciones de mejoramiento, muy superior al Fonhapo que ha destinado 61.2% al mismo fin. Esta situación se atribuye principalmente a que los organismos estatales operan con recursos muy limitados, por lo que la inversión en el mejoramiento de las viviendas ofrece mejores resultados políticos por el mayor número de acciones que pudieran realizarse, ya que los créditos para adquisición son más caros. Sin embargo, el valor promedio de una acción para mejoramiento del Infovir es cuatro veces más alto que el promedio general, lo que implica que las acciones de mejoramiento son más sustanciales y de mayor impacto en la vivienda, y aunque no es el organismo que ha otorgado el mayor número de créditos, si lo es en el monto de inversión, ubicándose ligeramente por arriba del Fonhapo.

La inversión realizada por el Infovir no ha sido regular a través del tiempo sino que ha tenido algunos repuntes, relacionados principalmente con el impacto de huracanes en la región y la necesidad de reparar o reconstruir a corto plazo un número importante de viviendas, principalmente las de la población de menores recursos que resultan más vulnerables a estos eventos meteorológicos. Debido al interés de profundizar en la forma de actuación del instituto local, se analizará el contexto en el que intenta ser conductor de la política estatal de vivienda a través de la coordinación con los Onavis, desarrolladores privados y recientemente a través de un programa importante de financiamiento.

Financiamiento a nivel municipal

La distribución de las acciones a nivel municipal corresponde en cierta manera al peso de su población; es así como el municipio de Benito Juárez concentra más de la mitad de los créditos e inversión de todo el estado, seguido de Othón P. Blanco, municipio donde se encuentra la ciudad de Chetumal que es sede de los poderes estatales; sin embargo Solidaridad se encuentra muy cerca a pesar de que su población es mucho menor que la población de Othón P. Blanco.

El caso de Solidaridad es aún más relevante recordando que se constituye como el octavo municipio en 1993 y es hasta 1996 cuando recibe formalmente los primeros créditos para mejoramiento y en 1997 los primeros para adquisición; es así como en dos tercios del

período analizado logra acumular un porcentaje significativo de las acciones a nivel estatal. De acuerdo al tipo de acción, Solidaridad recibe un importante apoyo para mejoramiento de vivienda en los primeros años después de su constitución como municipio, pues en el período 1996-1998 concentra el 90% del total en este rubro, mientras que las acciones para adquisición de vivienda empiezan a incrementarse de manera significativa hasta 2003, con una tendencia a seguir incrementándose en los años siguientes: de 2003 a 2006 concentra el 95% del total²⁴.

Cozumel, por su parte, ha recibido acciones de mejoramiento en proporción similar a su población respecto al total estatal, pero sin duda ha sido marginado de las acciones de adquisición de vivienda, pues únicamente representa cerca del 2.5% del total estatal, lo que ha provocado el mayor rezago respecto a los otros dos municipios en estudio.

Benito Juárez ha sido el municipio más beneficiado de la región, principalmente en las acciones de adquisición, ya que ha recibido dos terceras partes tanto de créditos como de inversión. Las acciones de mejoramiento no se han concentrado de igual manera, pues sólo ha recibido un tercio del número de créditos, aunque corresponde casi a la mitad del total de inversión.

El caso de Benito Juárez hace notar que el valor promedio de los créditos no es igual en todos los municipios. La diferencia más notable se da en los municipios ubicados en la Región Maya²⁵ considerada primordialmente como zona rural y donde el valor de los créditos es mucho menor que en la región Caribe Norte. En las zonas urbanas de mayor expansión como Benito Juárez y Solidaridad se presentan valores superiores en el promedio del crédito para adquisición, debido al incremento en el valor del suelo que suele provocar la especulación de las inmobiliarias privadas y los propietarios de la tierra. La misma situación se esperaría en los casos de Isla Mujeres y Cozumel, que dada su condición de isla, el suelo es un recurso limitado y de fácil especulación. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se da un incremento relevante respecto al promedio estatal, lo que haría suponer que existe una regulación más eficiente en el mercado del suelo. De existir, esta regulación

²⁴ El municipio de Solidaridad otorgó las primeras licencias para fraccionamientos de más de 200 viviendas en el año 2002.

²⁵ El Programa Estatal de Desarrollo 2005-2011 define tres regiones en el Estado: la Región Caribe Norte que incluye a los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel e Isla Mujeres; la Región Maya que incluye a los municipios de Lázaro Cárdenas, José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, la zona rural de Solidaridad y la porción noroeste de Othón P. Blanco, y; la Región Frontera Sur que incluye la mayoría del municipio de Othón P. Blanco, frontera con Belice y Guatemala.

sería producto de políticas estatales y municipales, como propone la legislación local, que fue analizada al inicio del presente capítulo.

Cuadro II.5
CRÉDITOS E INVERSIÓN PARA ADQUISICIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA POR MUNICIPIO, 1990-2006

Municipio	Créditos (número de acciones)		Inversión (millones de pesos de 1993)		Valor promedio por crédito	
	Adquisición	Mejoramiento	Adquisición	Mejoramiento	Adquisición	Mejoramiento
Cozumel	2 623	11 196	109 163	48 305	41.6	4.3
Benito Juárez	70 347	28 352	2 875 888	197 089	40.9	7.0
Solidaridad	12 274	13 142	369 931	34 331	30.1	2.6
Caribe Norte	85 244	52 690	3 354 982	279 724	39.4	5.3
Q. Roo	108 686	90 921	4 246 923	404 449	39.1	4.4

Fuente: Elaboración propia.

La concentración de los créditos en el Caribe Norte respecto al total estatal es mayor para la adquisición de vivienda (79%) que para el mejoramiento (69%), debido a la mayor demanda de vivienda para la población migrante y la presencia de inmobiliarias privadas que concentran el desarrollo de conjuntos habitacionales en Cancún y Playa del Carmen.

El número total de créditos para adquisición en el período 1990-2005 representa el 55.3% del incremento de viviendas, por tanto casi la mitad de las nuevas viviendas no contaron con un crédito otorgado por algún organismo, lo que indica una escasa posibilidad de acceso de las familias al financiamiento. Sin embargo este dato no refleja de manera clara la situación actual en la región, ya que al dividir el período en quinquenios y a nivel municipal podemos encontrar datos más interesantes (Cuadro II.6).

Cuadro II.6
PROPORCIÓN DE CRÉDITOS PARA ADQUISICIÓN EN RELACIÓN AL INCREMENTO DE VIVIENDAS

	Incremento de viviendas totales			Créditos para adquisición de viviendas			% de créditos vs viviendas totales		
	90-95	95-00	00-05	90-95	95-00	00-05	90-95	95-00	00-05
Benito Juárez	39 666	27 046	42 333	8 483	13 111	37 474	21.4%	48.5%	88.5%
Solidaridad	4 598	9 492	19 252	0	121	7 678	0.0%	1.3%	39.9%
Cozumel	4 050	3 352	4 325	669	602	388	16.5%	18.0%	9.0%
Caribe Norte	48 314	39 890	65 910	9 152	13 834	45 540	18.9%	34.7%	69.1%

Fuente: Elaboración propia

Observamos como el porcentaje de créditos respecto al incremento de viviendas va aumentando de un quinquenio a otro, pasando de menos del 20% en 90-95 a cerca del 70% en 00-05, lo que muestra claramente como se ha incrementado la presencia de los organismos de vivienda en la región durante la presente década.

Cancún ocupa un lugar especial y es visible la concentración de los créditos en este municipio, pues en el último quinquenio casi alcanza el 90%, es decir que nueve de cada diez viviendas nuevas son adquiridas con un crédito. Solidaridad también va aumentando el número de créditos, particularmente en el último quinquenio; recordemos que fue en el año 1999 cuando se otorgó el primer crédito para adquisición y en 2002 se autorizó el primer fraccionamiento de más de 200 viviendas, y entre 2002 y 2008 se han autorizado más de 40mil viviendas en fraccionamientos, lo que ha provocado que la asignación de créditos pase de ser insignificante en un quinquenio a representar el 40% de las nuevas viviendas en el siguiente quinquenio.

Como ya hemos mencionado, Cozumel ha mantenido un crecimiento estable de población y vivienda, pero no ha sido beneficiado en la misma proporción con créditos para financiamiento; de hecho en el quinquenio 00-05 se redujo su participación a la mitad respecto del quinquenio anterior.

ACCIÓN HABITACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

La Ley del Infovir establece que este organismo debe llevar adelante la política de vivienda en el territorio estatal; sin embargo, existen dos organismos más que están directamente involucrados: el Instituto del Patrimonio Estatal (Ipae) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (Seduma). El primero administra las reservas territoriales propiedad del gobierno estatal y el segundo otorga las *constancias de compatibilidad urbanística* necesarias para iniciar el trámite de las *licencias de fraccionamientos* en los municipios. Por otro lado, este esquema del gobierno estatal es reciente ya que la nueva Ley del Infovir es de 2002 y el Ipae se crea en 2005. Previo a esta reestructuración de la política estatal, el instituto estatal y la Seduma promovieron una política enfocada principalmente a la formación y consolidación de colonias de *lotes en breña*, por lo que consideramos conveniente analizar la actuación del gobierno estatal en dos etapas: la primera comprende

el período en que el instituto estatal se llamaba Inviqroo (1984-2002) y la segunda a partir de la reestructuración del esquema gubernamental hasta la fecha (2002-2008).

A nivel municipal los gobiernos no cuentan con reservas territoriales, lo que limita su facultad de dirigir el desarrollo urbano, pues únicamente adquieren el 15% que los fraccionamientos tienen la obligación de cederles a título de donación, pero la utilización de estos terrenos es para la localización del equipamiento urbano, por lo que el municipio limita sus posibilidades de encauzar el crecimiento urbano más allá de la elaboración de los *Programas de Desarrollo Urbano* de sus centros de población.

Lotes en breña promovidos por el gobierno estatal (1984-2002)

Con la extinción del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco) se dio origen a algunos institutos estatales de vivienda; es así como en 1982 se crea el Instituto de Vivienda del Estado de Quintana Roo (Inviqroo) el cual contaba entre sus principales funciones el administrar las reservas territoriales destinadas a la vivienda que eran propiedad del gobierno estatal. Los primeros programas que realizó se dirigieron a la venta de materiales de construcción a precios preferenciales para la población de escasos recursos y ya en la década de los 80's entregó las primeras colonias de lotes en breña a las que fueron introduciendo las obras de urbanización en años posteriores.

La venta de lotes en breña fue la principal actividad del Inviqroo durante dos décadas, y en este tiempo sólo desarrolló un conjunto habitacional de 230 viviendas terminadas en Cozumel, en Playa del Carmen ninguno y en Cancún no se tiene conocimiento de algún fraccionamiento de vivienda terminada desarrollado por Inviqroo. En este período fue el principal actor en Cozumel, pues la actividad de los Onavis y de los desarrolladores privados fue muy poca, en tanto que Inviqroo creó 8 colonias a partir del mismo proceso: entrega de lotes en breña e introducción posterior de las obras de urbanización y equipamiento urbano.

En Playa del Carmen la actuación del Inviqroo fue más limitada, debido en primer lugar a que sus reservas territoriales en el municipio no son tan extensas como en Cozumel²⁶. Los grandes propietarios son ejidatarios que venden principalmente a desarrolladoras privadas, lo que ha provocado un gran auge de este sector en los últimos

²⁶ Se estima que el 50% del suelo urbanizable del municipio es propiedad del gobierno estatal.

años. El primer fraccionamiento de lotes en breña se entregó en 1989 y el último en 2002; en total el Infovir ha entregado 4 fraccionamientos de este tipo, que representan 2 500 lotes aproximadamente. En Cancún las reservas territoriales del gobierno estatal siempre han sido muy escasas y no se logró encontrar información acerca de las acciones del Inviqroo en el municipio, pero se tuvo noticia que en el año 2002 el instituto declaró haberse quedado sin reservas en Cancún.

Entre las implicaciones que tuvo la promoción de colonias en breña, la principal fue el proceso de consolidación similar a los asentamientos irregulares pero con la diferencia de que la tenencia y usos del suelo para vivienda fueron legales ante las autoridades, y los servicios urbanos se introdujeron ligeramente más rápido; en este proceso las secretarías estatales de *Desarrollo Social* y de *Desarrollo Urbano* tuvieron un papel importante, pues eran las instancias encargadas de gestionar y ejecutar recursos federales, estatales y municipales relacionados con la infraestructura en estas colonias. Durante dos décadas fue el medio por el cual grandes sectores de la población tuvieron acceso al suelo para vivienda, sin distinción entre estratos bajos y medios.

Las condiciones principales que propiciaron esta forma de acceso al suelo fueron las siguientes: a) acelerado crecimiento de la población que sobrepasó la capacidad de los organismos nacionales de vivienda, b) limitada capacidad financiera del gobierno estatal para producir vivienda terminada, y; c) grandes extensiones de suelo propiedad del gobierno estatal y elevados precios del suelo de propiedad privada.

Como respuesta inmediata a la demanda, el gobierno estatal vendió este tipo de lotes que se convirtió en una fuente de ingresos importante para el instituto. Como consecuencia, los fraccionamientos siguientes contaban con algunas obras de urbanización al momento de su venta y ocupación, pero sin llegar al mínimo obligatorio que la Ley de Fraccionamientos estableció hasta el año 2002, mismo año en que se vendieron los últimos lotes de este tipo en Cozumel y Playa del Carmen. En promedio cada lote tenía una extensión alrededor de los 200m².

A diferencia de los asentamientos irregulares, la introducción de las obras de urbanización se dio en un lapso menor de años, aunque al inicio prácticamente presentaban las mismas características. De igual manera la población que accedió a este tipo de lotes fue diferente, mientras que en los asentamientos irregulares por lo general se trató de la

población con menores recursos, estas colonias presentan una mayor heterogeneidad en la composición social de la población. Es así como actualmente se pueden encontrar viviendas pequeñas y precarias junto a viviendas con las mejores condiciones de habitabilidad. Esta situación fue posible ya que la oferta de suelo era muy limitada, y la mayoría de las nuevas colonias eran promovidas por Inviqroo, que tenía como principal criterio de selección la antigüedad de los solicitantes y no tanto de su nivel socioeconómico.

Ante la escasa disponibilidad de suelo y la cercanía de estas colonias a las principales fuentes de empleo o medios de transporte, surgieron dos fenómenos correlacionados: la subdivisión de los lotes para las nuevas familias de hijos o parientes cercanos y la construcción de cuartos para arrendamiento.

La poca probabilidad de que las nuevas familias de los hijos o familiares cercanos que llegaban a residir a estas ciudades tuvieran acceso a corto o mediano plazo a un lote o vivienda terminada, hizo que los propietarios optaran por subdividir las viviendas construidas o bien construir nuevas viviendas en el terreno desocupado o en segundas plantas. Como consecuencia existe un número importante de viviendas con dimensiones reducidas y/o con un número reducido de cuartos. En un lote de 200m² es posible encontrar 2, 3 o 4 “viviendas independientes” en el mejor de los casos, o igual número de hogares compartiendo una misma vivienda, sin exclusividad en el uso de la cocina, baño o incluso dormitorios. Otra consecuencia es la inseguridad en la propiedad de la vivienda, pues es muy común que las nuevas familias hayan construido sus viviendas con recursos propios, pero debido a que el terreno fue financiado a largo plazo, los propietarios aún no concluyen el pago total del predio, no han tramitado sus escrituras o ante la complicación legal para fraccionar el terreno, el único propietario legal de las viviendas es el titular del predio aunque otras familias tengan invertido su patrimonio en el mismo lugar.

Como una oportunidad para percibir otros ingresos, muchas familias optaron por habilitar sus viviendas para ofrecer cuartos en renta, o bien construir nuevos cuartos en el terreno desocupado. Los principales ocupantes de estas viviendas son personas solteras que llegan a establecerse en la ciudad, jefes de familia que trabajan en la ciudad pero que tienen al resto de su familia en otra ciudad, o familias con pocos integrantes. Por lo general, las condiciones de estas viviendas en vecindad comúnmente conocidas en la región como “cuarterios” son: uno o dos cuartos, sin espacio exclusivo para cocinar, baño de reducidas

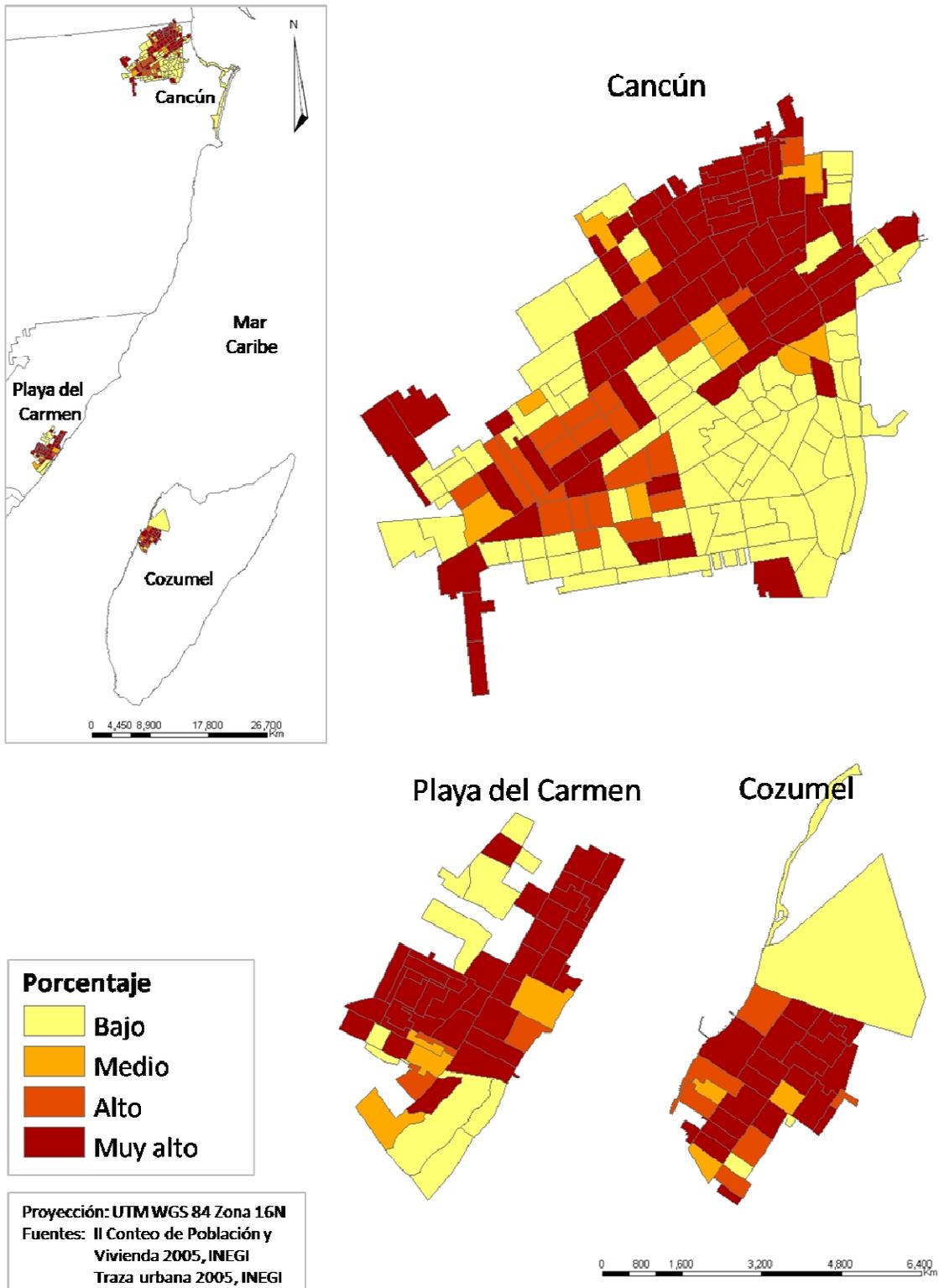
dimensiones, inexistencia o reducidos espacios comunes dentro del terreno. La inseguridad en la tenencia de la vivienda también es muy común en los “cuarterios” ya que no es una práctica regular firmar contratos de arrendamiento, quedando únicamente en acuerdos de palabra y buena voluntad entre los involucrados.

A pesar de que estos fenómenos no son exclusivos de la región sino que se presentan en todo el país, la intensidad con que se han presentado en la región sí es relevante; como indicador hemos recurrido a la variable de viviendas de un solo cuarto. A nivel nacional el porcentaje de viviendas con un cuarto respecto al total es de 8.2%, mientras que en la región el porcentaje es de 27.4%, más de tres veces superior al promedio nacional. Para ejemplificar mejor esta situación a nivel espacial, se ha tomado el porcentaje de viviendas con un cuarto a nivel Ageb, apreciando las zonas que presentan porcentaje superior al nacional.

Los Agebs de nivel *bajo* son aquellos iguales o menores al 8.2% que es el promedio nacional, los *medio* son hasta el doble del promedio nacional (16.4%), los *alto* hasta el triple (24.6%) y los *muy alto* son los que superan tres veces el promedio nacional. La ciudad con la proporción más alta de Agebs *muy altos* es Cozumel, al mismo tiempo que tiene pocos Agebs *bajos*, un reflejo de la importancia de las colonias de *lotes en breña* en el crecimiento urbano y la poca oferta de fraccionamientos de vivienda terminada, lo que ha provocado una urbanización popular en la mayor parte de la mancha urbana a través de las viviendas en vecindad. En Playa del Carmen las colonias con mayores porcentajes son Colosio y Ejidal, las dos colonias más grandes y que han tenido procesos de autoconstrucción; durante la década de 1990 estas dos colonias recibieron la mayor parte de la población migrante que llegó a residir en la ciudad, pues no había otra oferta, es hasta 2002 cuando se inicia la venta de viviendas terminadas en los nuevos fraccionamientos promovidos por inmobiliarias privadas. En Cancún la situación también está relacionada a los procesos de autoconstrucción y con la población de estratos medios y bajos; aunque es claro que la zona central de la ciudad no presenta el fenómeno de las vecindades, probablemente por ser una zona incluida en los planes iniciales del crecimiento urbano, elaborados y ejecutados por el gobierno federal.

Mapa II.1

PORCENTAJE DE VIVIENDAS DE UN CUARTO A NIVEL AGEB, EN LA REGIÓN CARIBE NORTE



Reestructuración de la política estatal de vivienda a partir de 2002

En el año 2002 el Inviqroo se transforma en el Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad (Infovir) agregando a sus funciones la posibilidad de realizar promoción, desarrollo y comercialización de lotes y vivienda con el fin de tener una mayor cobertura y capacidad de recuperación económica. A pesar de que el nombre del instituto sugiere también funciones relacionadas con la regularización de la propiedad de la tierra, no se encontraron datos relevantes que hagan constatar que en realidad es parte central de sus funciones y principalmente se ha dedicado a concluir el proceso de escrituración de los lotes vendidos dentro de las colonias que ha promovido. En el mismo año se reforma la *Ley de Fraccionamientos* estableciendo los criterios para las *obras mínimas de urbanización* que prohíben la comercialización de lotes o viviendas en fraccionamientos que no cuenten con red de agua potable, alcantarillado, electrificación y pavimentación, principalmente. Coincidentemente, ese mismo año se entregan las últimas colonias de *lotes en breña* y se expiden las primeras licencias de grandes fraccionamientos (mayores a 200 viviendas) en el municipio de Solidaridad.

Finalmente, en el año 2005 se crea el Instituto del Patrimonio Inmobiliario del Estado (Ipaee) que concentra las reservas territoriales propiedad del Infovir y de otros organismos, restando poder de actuación al Infovir ya que hasta esa fecha sus principales ingresos provenían de la venta de lotes en breña. El Ipaee, como organismo público descentralizado de la administración pública estatal, tiene los objetivos fundamentales de: a) la administración eficaz y el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario estatal y; b) la administración y disposición de las reservas territoriales para orientar la política inmobiliaria del estado, y coadyuvar al desarrollo urbano, económico y turístico de la entidad.

Derivado de la creación del Ipaee, los institutos que administraban reservas territoriales (el Infovir, el Fidecaribe²⁷, la Oficialía Mayor y la Dirección de Catastro) transfirieron los inmuebles propiedad del estado al Ipaee, concentrándose de esta manera la administración de las propiedades inmobiliarias públicas en una sola institución. Es así como la política inmobiliaria queda en manos del Ipaee y resta protagonismo al Infovir, que

²⁷ El Fideicomiso Caleta Xel-Ha y del Caribe (Fidecaribe) administró y comercializó terrenos de vocación turística en Cancún, la Riviera Maya y Cozumel; desde 1974 hasta la fecha de su desaparición había tenido como principales compradores a grupos inversionistas de origen español.

ahora tiene que solicitar el suelo para sus nuevos desarrollos, mismos que este traspasa previo dictamen de congruencia no sólo con el ordenamiento urbano, sino con los planes de desarrollo turístico de la región. Ante esta situación el Infovir se reestructura y se convierte paulatinamente en un promotor de construcción de vivienda en diferentes modalidades según las condiciones de cada municipio.

En Cozumel, donde históricamente ha tenido mayor participación respecto a otros organismos, el Infovir tiene proyectos que buscan resolver el rezago habitacional con 5 000 viviendas nuevas antes del año 2011²⁸. Para ello realizan licitaciones dirigidas a las empresas privadas en donde el ganador de la licitación tiene los beneficios de: una tierra a precio simbólico; el trámite y pago de derechos y licencias; y el apoyo para obtener precios preferenciales de los insumos y la transportación marítima; todas condiciones ventajosas para las desarrolladoras privadas a fin de disminuir el precio final de la vivienda. A cambio, el Infovir “compromete” a la desarrolladora a vender a las personas que se encuentran en las listas de espera del instituto, por tanto, las desarrolladoras tienen asegurado un alto porcentaje de venta al finalizar la construcción. Por ser un padrón únicamente de Infovir, al comprar una casa bajo este esquema la población no puede hacer uso de financiamientos a los cuales tiene derecho (Infonavit, Fovissste, etc.); necesita haberse inscrito en las listas de espera, incluso desde muchos años atrás²⁹ y participar en un esquema de ahorro previo que servirá para el *enganche*, además de comprobar ingresos muy superiores a los que un organismo nacional solicita, para asegurar la capacidad de pago a las financiadoras de las desarrolladoras.

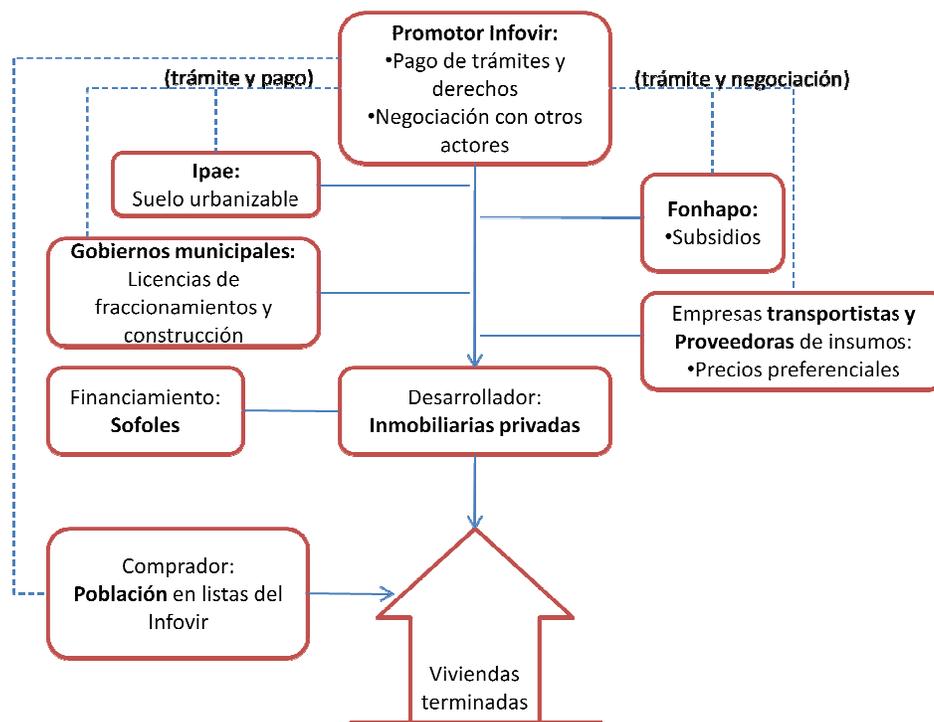
Actualmente se han agrupado constructoras locales pequeñas para hacer frente a las grandes empresas nacionales y regionales, lo que les ha permitido ganar algunas de las primeras licitaciones. A inicios del año 2009 se ha construido alrededor del 15% de las viviendas proyectadas, pero muy pocas han sido vendidas, contrario a lo que todos esperaban. A pesar de que los precios de venta son competitivos en relación al resto de la región y la calidad es similar, la población en espera aún tiene dudas para realizar la compra; las razones son: el enorme esfuerzo necesario para colocarse en los primeros

²⁸ Los organismos nacionales y desarrolladores privados poco pueden hacer ante los precios de la tierra y el costo de transporte marítimo adicional al terrestre. Las tierras ejidales no son urbanizables en la Isla y las privadas son muy escasas y dispersas.

²⁹ Existe población en lista de espera desde 1998.

lugares de la lista de espera y la expectativa de poder usar en el futuro su crédito de Infonavit o Fovissste; el menor tamaño y menor calidad de las estructuras de las viviendas en relación a las que son producidas por autoconstrucción, principal referente de vivienda en la Isla; y falta de obras de urbanización, equipamiento y servicios urbanos en los nuevos fraccionamientos. Sin embargo, tanto las autoridades gubernamentales como los desarrolladores privados, esperan que se dé un fenómeno similar al de Playa del Carmen, es decir, que a no tener más opciones, la población adquiera la vivienda disponible en las condiciones ofertadas, aunque no cumplan completamente con el término de *vivienda digna*, pero que aumente ligeramente su calidad de vida. En todo este proceso, los desarrolladores que cuentan con un sinfín de facilidades y beneficios se perfilan como los principales ganadores.

Figura II.1
FORMA DE OPERACIÓN ACTUAL DEL INFOVIR EN SU PAPEL DE PROMOTOR



Fuente: Elaboración propia

En Playa del Carmen se prevé que el Infovir desarrolle un fraccionamiento de 550 viviendas en el 2009 bajo el mismo esquema que utiliza en Cozumel. Se espera que a diferencia de la Isla, los precios y calidad de la vivienda tengan mejores condiciones por el

ahorro del transporte marítimo, siendo una opción que beneficie a las familias de menores recursos. Sin embargo, será sólo un fraccionamiento más que se suma a los muchos que desarrollan las empresas privadas³⁰.

En Cancún actualmente sólo opera un proyecto de *vivienda dispersa*, que consiste en construir viviendas dentro de lotes individuales recuperados o proporcionados por los beneficiarios; es decir, que no se construyen fraccionamientos sino únicamente una vivienda dentro de cada lote, y los lotes no se encuentran en una sola manzana o fraccionamiento, esto por la carencia de reservas territoriales en el municipio. A pesar de que las construcciones no son en fraccionamientos, los acuerdos con las desarrolladoras son para que construyan cierto número de viviendas dispersas, y no licita una por una, lo cual permite reducir en cierta manera los costos. Se espera que el instituto obtenga predios más amplios en el municipio, que le permitan implementar el programa estatal que ya funciona en Cozumel y Playa del Carmen.

Actualmente la Seduma es responsable de otorgar las *Constancias de compatibilidad urbanística* necesarias para iniciar los trámites de las licencias para fraccionamientos, instrumento que le permite intervenir en las facultades municipales de planear y administrar el desarrollo urbano de sus localidades.

Reservas territoriales para urbanización propiedad del gobierno estatal

Sobre las reservas territoriales, nos fue complicado obtener datos precisos ya que ante las solicitudes realizadas en las delegaciones municipales la respuesta no fue satisfactoria. En Benito Juárez y Solidaridad se negó la información con el argumento de que lo solicitado es “de carácter confidencial y para uso exclusivo del Gobierno del Estado” mientras que en Cozumel sólo se obtuvo el total de reservas (30 000 has) pero no se precisó cuántas eran de tipo urbano³¹.

Ante esta situación se elaboró el *Cuadro II.7* con la información disponible en los anuarios estadísticos elaborados por el Inegi en colaboración con el Gobierno del Estado; la información presentada se considera una aproximación por no conocer las compras y

³⁰ Únicamente en 2008 el municipio de Solidaridad autorizó en Playa del Carmen 11 nuevos fraccionamientos que superan las 12 mil viviendas en total.

³¹ Oficios DC/065/09 y DS/56/09 emitidos por el Ipaee como respuesta a la solicitud de la extensión y ubicación de las reservas territoriales en los municipios de estudio.

comercialización en todos los años. Así pues, se sabe que en el año 2000 el gobierno estatal contaba con 3 930 has de reservas de suelo urbanizable, de los cuales el 13.5% estaba en el municipio de Benito Juárez, el 32.3% en Solidaridad, el 39.5% en Cozumel y 14.7% en los otros cinco municipios del estado. Sin embargo, de las 530.7 has en Benito Juárez, sólo 108.9 correspondían a la ciudad de Cancún; asimismo, de las 1 268.8 has en Solidaridad sólo 155.2 se encontraban en Playa del Carmen. En el año 2002 se comercializaron 116.5 has en Benito Juárez y aunque no se especifica en qué localidades, se puede suponer que fueron las ubicadas en Cancún además de algunas de otras localidades, ya que ese mismo año el Inviqroo declaró el agotamiento de sus reservas territoriales. Se tiene conocimiento de que se comercializaron 610.3 has en la región entre 2002 y 2004 y únicamente se adquirieron 23.2 has hasta 2007.

Como resultado, se estima que en 2007 el gobierno estatal contaba con 258.8 has en Benito Juárez, principalmente en Puerto Morelos pero con una mínima o nula reserva en Cancún; 1 550.3 has en Cozumel las cuales representan casi la totalidad de suelo urbanizable en la Isla; y 956.3 has en Solidaridad, principalmente en Tulum y con una pequeña reserva en Playa del Carmen, ya que en 2002 el Inviqroo comercializó 926 lotes en lo que ahora es la colonia 28 de Julio.

Cuadro II.7
RESERVAS TERRITORIALES URBANIZABLES PROPIEDAD DEL GOBIERNO
ESTATAL (HECTÁREAS)

	Total 2000	Comercialización 2001-2007 (-)	Compras 2001-2007 (+)	Total 2007
Q. Roo	3 930.0	716.6	357.8	3 571.2
Benito Juárez	530.7	294.2	22.3	258.8
Cozumel	1 553.0	3.6	0.9	1 550.3
Solidaridad	1 268.8	312.5		956.3

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos de Q.Roo, Inegi 2000-2007

Acciones y programas municipales

En general los municipios tienen escasos programas, principalmente por el elevado costo que implica un programa de vivienda terminada y por la carencia de reservas territoriales. Aún cuando los municipios cuentan con una subdirección de vivienda dentro de la dirección de *Desarrollo Social* o de *Planeación*, esta se limita a fungir como intermediaria

entre la población y los programas federales que brindan financiamiento o subsidios para construcción o mejoramiento. Actualmente la principal actividad de estas subdirecciones es la canalización de los subsidios que ofrece el programa federal “Esta es tu casa”, mediante la recepción de solicitudes, asesoría para completar los requisitos solicitados y el envío y seguimiento de las solicitudes a la instancia federal.

De igual manera, cuando existen afectaciones por huracanes, los gobiernos municipales en coordinación con los niveles estatal y federal, operan programas para apoyar la reconstrucción de las viviendas más afectadas. Normalmente estos programas consisten en evaluar los daños existentes en las viviendas y otorgar apoyos en especie para la reparación o reconstrucción. Por lo general, estos programas se enfocan a atender a la población de escasos recursos, ya que sus viviendas son las más vulnerables y por tanto las que mayores afectaciones presentan durante estos eventos meteorológicos.

Otra forma de intervención de los municipios es mediante los *Programas de Desarrollo Urbano* y la zonificación de los *usos de suelo*. Mediante estos instrumentos de planeación, los municipios intentan direccionar el crecimiento urbano y de vivienda, sin embargo, a través de las entrevistas a los representantes de los gobiernos municipales se encontró que en ocasiones el gobierno estatal y las desarrolladoras privadas han ejercido presión o han negociado ante el municipio para que las características de los usos de suelo sean modificadas a favor de intereses particulares. Por ejemplo, se tiene conocimiento de que en algunas zonas de uso habitacional se han modificado las densidades de construcción con el fin de permitir un mayor número de viviendas; el municipio ha logrado con ello que, las viviendas sean de un precio menor y también que las áreas de donación para equipamiento sean mayores, o que las desarrolladoras construyan mayor equipamiento que el obligatorio por la legislación.

Reconocemos que la información sobre los programas municipales es escasa, en parte porque los programas tienen poca cobertura; al mismo tiempo que la información de los diferentes programas no cuenta con registros anuales de períodos largos. Únicamente obtuvimos poca información mediante las entrevistas realizadas y sobre el conocimiento que los entrevistados tienen del período administrativo del gobierno en turno.

CAPÍTULO III. PROMOCIÓN INMOBILIARIA PRIVADA

ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

Ante el retiro del Estado en la producción de vivienda, el sector inmobiliario privado incursiona cada vez más en el mercado de vivienda de interés social y su participación es más trascendente. Como hemos visto, a partir de 1999 y principalmente desde 2002 los *Organismos de vivienda* se han convertido cada vez más en financiadores y menos en promotores de vivienda, dejando a elección de las inmobiliarias el tipo de vivienda que se produce, más con criterios de mercado que con una visión de política pública.

El gobierno federal a través del *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012* define claramente que la producción no es uno de sus objetivos, limitándose a un papel de regulador y financiador³² e incluso, a diferencia del PNV anterior, no define metas cuantificables en relación al número de viviendas necesarias según estratos sociales. No es el interés de este trabajo el analizar la acción del Estado a nivel nacional, pero si es importante poner en contexto la situación actual en donde las inmobiliarias privadas realizan la producción de vivienda incluso para los sectores pobres de la población que pueden acceder a un crédito para financiamiento. Esta situación provoca que dada la lógica de actuación del sector privado, la vivienda que sale al mercado no tenga como fin primario el que la población cuente con una vivienda adecuada, sino ante todo la reproducción del capital. En todo caso, la competencia provocará que las empresas produzcan viviendas de calidad, pero como Castro et al. (2006) han demostrado, la “libre competencia” no asegura que los promotores construyan viviendas con los requerimientos mínimos de calidad.

Entre los medios que utiliza el gobierno federal en su papel de facilitador y puente entre la población y las inmobiliarias privadas, se encuentra la *Bolsa Inmobiliaria Nacional* (en adelante “La bolsa”), que agrupa la oferta de vivienda social de empresas privadas y promociona a través del portal de internet *www.micasa.gob.mx* para que la población elija aquella que sus posibilidades de financiamiento le permita adquirir. En 2006 Castro et al. utilizaron esta fuente para realizar un análisis de las inmobiliarias privadas y a pesar de que

³² Los objetivos generales del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 son: a) incrementar la cobertura de financiamientos de vivienda ofrecidos a la población; b) impulsar un desarrollo habitacional sustentable; c) consolidar el Sistema Nacional de Vivienda a través de mejoras en la gestión, y; d) consolidar una política de apoyos del Gobierno Federal que facilite a la población de menores ingresos acceder a un financiamiento.

la información disponible en “La bolsa” presenta limitaciones, en términos generales se puede considerar una muestra confiable. Dos son las principales limitaciones: la oferta no corresponde al total y no se ofertan únicamente viviendas de interés social. Ante la primera limitación no existe manera de completar la información faltante, sin embargo los registros son una muestra representativa de la oferta total. Para resolver la segunda limitante utilizamos el precio final para ubicar a la vivienda dentro de una de las categorías que propone la legislación local y es así como podemos diferenciar entre vivienda popular, de interés social, media y residencial.

Para el análisis se construyó una base de datos con la información disponible en septiembre de 2008 para los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. La información ofrecida en “La bolsa” se categorizó de acuerdo a los tipos de vivienda que se encontró en la legislación local, permitiendo conocer las características de la oferta, utilizando las siguientes variables: municipio de localización, nombre y origen de la empresa oferente, tamaño del conjunto habitacional, número de viviendas ofertadas y tipo de vivienda. Inicialmente se hará una caracterización general de la oferta, luego un análisis a nivel municipal y finalmente por tipo de vivienda según el sector de la población al que va dirigido.

Del total de ofertas se seleccionaron aquellas mayores a 50 viviendas, con la intención de abarcar a los fraccionamientos y dejar de lado los desarrollos pequeños. Como resultado del criterio discriminante, se seleccionaron 237 ofertas que en su conjunto representan un universo de 48 815 viviendas, agrupadas en 78 conjuntos habitacionales y promovidas por 43 empresas diferentes. Algunas ofertas aún no habían iniciado su producción, pero se incluyeron porque ya se encuentran en venta, lo que asegura su incorporación al mercado en un corto plazo.

Una segunda etapa en el proceso de investigación referente a este apartado consistió en identificar a las principales desarrolladoras privadas para posteriormente aplicar una entrevista semiestructurada que, sin embargo, tuvo pocos resultados debido a la falta de disposición de las desarrolladoras privadas para conceder las entrevistas y aportar mayor información sobre su actividad en la región. La delegación estatal de la Canadevi, en cambio, mostró mayor disponibilidad para responder a la entrevista y compartir información no confidencial, situación que agradecemos ya que ayudó a aclarar algunas

situaciones sobre el sector en la región. Asimismo, se tuvo a disposición un par de estudios realizados por la SHF y la Sofol Hipotecaria Nacional, que complementaron la información recabada. Finalmente, se realizaron visitas de campo a los principales fraccionamientos para realizar observación directa acerca de las condiciones generales de habitabilidad y contrastarlas con las expuestas en diversos trabajos sobre el tema.

En el transcurso de la investigación sobre el tema de las desarrolladoras privadas cobró especial interés profundizar acerca de los *desarrollos residenciales turísticos*, que configuran un sector completamente distinto de los desarrollos de vivienda popular hasta residencial, por lo que tuvo que diseñarse una nueva estrategia de investigación ya que no se contaba con antecedentes acerca del estudio de este sector.

Una dificultad para el estudio de este sector fue la falta de información. “La bolsa” no capta información al respecto por ser una vivienda enfocada a población de los estratos más altos de la población nacional y extranjera, y no se encontró ninguna fuente de información sistematizada, ni alguna asociación que agrupe a los principales desarrolladores. Por tanto, se diseñó una estrategia que permitiera recopilar la mayor cantidad de información disponible, que de ninguna manera pretende explicar de manera contundente el comportamiento de este sector, pero si permite conocer sus rasgos generales como una primera aproximación a este tipo de desarrollos de creciente expansión en la región.

En un primer momento se identificó la oferta mediante los medios de publicidad, principalmente a través de las agencias de bienes raíces dedicadas a la comercialización de estos desarrollos; con ello se conformó un listado de la mayor parte de la oferta de vivienda residencial turística y algunos datos disponibles referentes a precios, superficies y ubicación. Con este listado se realizó una consulta de los desarrollos que contaban con páginas de internet propias en las que se ofrecía información más detallada, y es así como se obtuvieron datos acerca de los promotores y de las características generales de los desarrollos. Al mismo tiempo se complementó la información con entrevistas a corredores de bienes raíces y a representantes de la Asociación Mexicana de Promotores Inmobiliarios (AMPI) en las delegaciones locales. Finalmente se realizó una revisión hemerográfica por medios electrónicos desde el año 2001 hasta 2008 para identificar noticias referentes a dichos desarrollos; se encontraron noticias sobre inicios de obra, eventos promocionales y

controversias locales, que ofrecieron cierta información sobre el origen de las inversiones, el monto de las mismas y conflictos locales que generaban algunos desarrollos.

Con la información recopilada se elaboró una base de datos con 139 desarrollos de este tipo que incluye variables referentes a la empresa promotora (nombre, origen del capital, lugares de operaciones y antigüedad en la región), características del desarrollo (ciudad, zona, superficie, tipo e inversión) y las relacionadas a las viviendas ofertadas (tipo, superficie y precio). Advertimos que ante la imposibilidad de completar todas las variables para el total de los desarrollos identificados, los resultados que se presentan corresponden a una primera aproximación al sector, con lo cual se abriría una línea de investigación para profundizar en trabajos posteriores.

CARACTERÍSTICAS DE LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA

DIVERSIDAD DE EMPRESAS, CONCENTRACIÓN DE LA OFERTA

Ya se ha documentado la creciente concentración del sector en un grupo de empresas importantes que por su capacidad de producción, dejan con pocas posibilidades de competir a aquellas más pequeñas. En la región la situación no es muy diferente, como observamos en el *Cuadro III.1*, una empresa promueve nueve desarrollos diferentes (Consortio Ara), otra promueve cinco desarrollos (Promotora Sadasi) y tres promueven cuatro desarrollos cada una (Viveica, Came y Casas, desarrollo y promoción en Cancún), en tanto que el 60% de las empresas promueven un solo desarrollo cada una. Respecto al número de viviendas la situación es similar: el 62% de la oferta total está concentrada en cinco empresas, que a excepción de Inmobiliaria Came que es sustituida por Cadu Inmobiliaria, se trata de las mismas, mientras que 38 empresas producen el 38% restante.

A pesar de que cerca de la mitad de las empresas son de origen local, sólo una de ellas se encuentra entre las primeras cinco en el número de desarrollos o viviendas promovidas, mientras que las otras son de presencia nacional. De igual manera, de los 28 socios de la Canadevi en la Delegación Q. Roo, sólo nueve son de presencia nacional y el resto son empresas locales o regionales, pero la capacidad de producción está en aquellas que cuentan con mayor experiencia y capacidad financiera, es decir, los grandes consorcios a nivel nacional.

Cuadro III.1

NÚMERO DE DESARROLLOS POR EMPRESA		
Desarrollos	Empresas	% de empresas
1	26	60.5%
2	7	16.3%
3	5	11.6%
4	3	7.0%
5	1	2.3%
9	1	2.3%
78	43	100.0%

Fuente: Elaboración propia

Una vivienda homogénea

De todos los tipos de vivienda disponibles en el mercado, sólo cuatro de ellos son producidos en la región: unifamiliar, multifamiliar horizontal, multifamiliar vertical y dúplex. Esta situación trae como consecuencia que el paisaje urbano en los nuevos desarrollos sea muy homogéneo, pues el 40% de la vivienda producida es de tipo unifamiliar seguida de la multifamiliar horizontal con 39%, el tipo dúplex con 20% y menos del 1% de tipo multifamiliar vertical. La causa es que la mayoría de las empresas se especializan en producir un sólo tipo de vivienda con el fin de reducir costos de producción, y como resultado en los fraccionamientos se ofertan viviendas de uno o dos tipos, con diferencias en la superficie de construcción y en la fachada de las casas, pero en general muy parecidas unas de otras. Otro indicador que usamos para comprobar esta situación es el precio de venta: en el 64% de los fraccionamientos, las viviendas tienen un sólo precio, lo que indica que se trata de una vivienda idéntica en todo el conjunto habitacional. Según el tipo de vivienda, en la región no se construyen conjuntos habitacionales de departamentos como en otras ciudades del país, sino que la vivienda es principalmente horizontal. Es poco común encontrar fraccionamientos de edificios superiores a tres niveles, al menos en la vivienda de interés social.

Otra forma de concentración y homogenización de la vivienda producida se refiere al tamaño de los conjuntos habitacionales; en este sentido los conjuntos más grandes son de tipo Duplex y Unifamiliar, pero en promedio los conjuntos de tipo Multifamiliar horizontal son de mayor tamaño. De manera general, el 50% de la vivienda ofertada se localiza en

sólo 11 de los 78 conjuntos, mismos que son promovidos por las principales empresas mencionadas anteriormente.

Cuadro III.2
DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS SEGÚN EL TIPO DE CONSTRUCCIÓN

Tipo	Viviendas	% viviendas	Máximo x Fracc.	Viv. x Fracc.
Unifamiliar	19 641	40.2%	999	161
Multifamiliar Horizontal	19 021	39.0%	776	244
Multifamiliar Vertical	134	0.3%	80	67
Duplex	10 019	20.5%	1 174	286
Total	48 815	100.0%	1 174	206

Fuente: Elaboración propia

Este panorama deja ver que la producción actual de vivienda se encuentra poco diversificada, configurando un paisaje urbano bastante monótono y homogéneo, buscando una eficiencia económica por parte de las empresas más grandes, pero que no contribuye a una construcción de ciudad en el sentido más amplio, sino que se producen fraccionamientos con viviendas idénticas unas a otras, que son habitadas por una población con características similares en relación al ingreso y número de integrantes, con las mismas fuentes de financiamiento, etc. Con ello, las empresas inmobiliarias producen además, una marcada división social del espacio, desde la concepción misma de sus proyectos habitacionales.

PRODUCCIÓN DE VIVIENDA Y ESTRATOS SOCIALES

Si la promoción por parte de las inmobiliarias privadas quiere ser realmente una solución al rezago habitacional, el tipo de vivienda debe ser accesible a la población según su estructura social, es decir, que todas o al menos la mayoría de las familias necesitadas de una vivienda tengan la capacidad de compra o de acceso a una fuente de financiamiento. Como hemos mencionado anteriormente, la *Tasa de Crecimiento Anual de Viviendas* ha sido superior al de la población, sin embargo sólo alrededor del 50% de las viviendas nuevas en los últimos 15 años han sido financiadas mediante un crédito de los diferentes organismos públicos y privados, es decir, que a pesar del incremento en el número de

viviendas producidas, la mitad de las familias no acceden a ellas, entonces, ¿quién compra las nuevas viviendas?

En entrevista con representantes de la Canadevi y de las principales empresas, mencionaron que en la región no existe un problema de sobreoferta o estancamiento de la vivienda, pues cuando concluye la construcción de los fraccionamientos, aproximadamente el 80% de las viviendas están vendidas. Prueba de ello es que en los últimos tres años se han otorgado más de 50 000 créditos para adquisición, de los cuáles el Infonavit ha otorgado cerca de la mitad. Si las fuentes oficiales estimaron el rezago habitacional de la región en 13 000 viviendas nuevas y necesidades anuales de 14 000 viviendas en promedio³³, el problema del rezago debe estar resuelto o en camino de estarlo y la demanda anual está satisfecha con creces. Como último ejemplo, únicamente en Playa del Carmen se autorizaron más de 42 000 nuevas viviendas en fraccionamientos de 2002 a 2008³⁴. Entonces, por un lado existe una creciente producción de vivienda en fraccionamientos para los sectores de la población que tienen acceso a financiamiento, y por otro lado existe una población que no tiene acceso al mercado de vivienda terminada, y soluciona su necesidad comprando lotes de manera formal o informal, donde realiza la autoconstrucción de su vivienda, o bien opta por rentar una vivienda (dependiendo del estrato social puede ser un cuarto en vecindad para los sectores más pobres o un departamento en edificio para los sectores medios y altos).

Divergencia entre oferta y demanda

Una limitación importante de nuestro estudio es no poder determinar la demanda actual de vivienda por estratos sociales, ya que los últimos datos sobre ingreso familiar datan del censo de 2000 y, como hemos visto, para nuestro caso de estudio estos datos resultan antiguos. Sin embargo, ante la imposibilidad de resolver este problema se tomará como referencia algunas estimaciones encontradas en otras fuentes, con la advertencia de que fueron realizadas con datos del año 2000 y los estratos no son totalmente coincidentes en los niveles de ingreso.

³³ Rezago habitacional en el año 2000 y necesidades anuales 2006-2011 según Sedesol. No es objeto de este estudio el cálculo del déficit habitacional, así que tomaremos estas cifras únicamente como referencia de las metas gubernamentales.

³⁴ Información de la Subdirección de Fraccionamientos del municipio de Solidaridad.

A diferencia del contexto nacional, en la región se demanda menos *vivienda inicial* que corresponde a los sectores con ingresos menores a tres salarios mínimos, pero de igual manera, es un segmento que no está siendo atendido por el sector privado y esto provoca automáticamente que los siguientes estratos estén sobre atendidos, particularmente en los niveles *medio* y *alto* de la población.

Es un hecho que en todo el país no se está atendiendo a la población de menores recursos, pero debido a la existencia en la región de una población con ingresos mayores al promedio nacional, las inmobiliarias han optado por producir vivienda de mayor costo, sin que esto implique mayor calidad. A decir de las empresas y autoridades locales, el alto costo de la vivienda terminada se debe al elevado costo del suelo urbanizable, que en términos generales si es mayor que a nivel nacional; esto se debe a la poca oferta de suelo para vivienda, ya que los propietarios, principalmente ejidatarios, prefieren vender a desarrolladores turísticos, además de que se suma la especulación con los precios del suelo, también relacionada a el desarrollo turístico de la región. Como principal resultado, las familias tienen que adquirir una vivienda más pequeña, de menor calidad o más lejana de los centros de trabajo, con el mismo crédito que en otro lugar del país les alcanzaría para una vivienda en mejores condiciones. El comentario de un representante del gobierno municipal al respecto es que “...mientras la gente siga comprando las casas, las empresas las seguirán produciendo de la misma manera”.

Cuadro III.3
OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDA

	Inicial	Popular	Social	Media y residencial
Demanda nacional*	40.9%	22.5%	22.2%	14.4%
Demanda Caribe Norte**	25.6%	23.5%	36.5%	14.3%
Oferta Nacional***	0.2%	27.3%	32.2%	40.3%
Oferta Caribe Norte****	0.0%	32.3%	45.5%	22.2%

*Según el PNV 2001-2006 en Patiño et al., 2006

**Según la Sofol Hipotecaria Nacional con datos de 2000

***Según “La Bolsa” 2003 en Patiño et al., 2006

****Según “La Bolsa” 2008, estimación propia

El hecho de que “La bolsa” sea un medio para ofertar vivienda de interés social refleja un par de situaciones. Primero, que este medio está siendo utilizado para un fin

diferente al que le dio origen, pues más del 20% de la oferta no puede considerarse de interés social, lo que implica que las inmobiliarias aprovechan “La bolsa” como un medio más de publicidad, con la tolerancia de los funcionarios públicos que administran la información que se publica. En segundo lugar, el que la mayoría de la oferta efectivamente entre dentro de la categoría de interés social no significa que la producción total de vivienda se da en la misma proporción, ya que es de esperarse que gran parte de la oferta de interés social esté contenida en “La bolsa” pero no así la vivienda residencial. Aunque algunas empresas registran su oferta por este medio, el mercado objetivo no es el mismo y las estrategias de publicidad tampoco lo son, por lo que podemos suponer que la oferta de vivienda residencial sea superior a la muestra obtenida.

DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL

Como mencionan Castro et al. (2006), la producción de las empresas privadas está íntimamente relacionada con la disponibilidad de opciones de financiamiento por parte de organismos gubernamentales, e incluso muchas veces construyen los fraccionamientos con la condición de que se garantice un porcentaje de créditos sobre el total de las viviendas. Esta forma de operar es compartida también por los desarrollos promovidos por el Infovir en Cozumel y Playa del Carmen. Sin embargo, la existencia de un rezago histórico en la Isla de Cozumel se debe a dos motivos particulares: el alto valor del suelo disponible y el aumento del costo de transporte marítimo al costo total de los materiales de construcción.

Como consecuencia, a pesar de existir una población con opción a financiamiento para vivienda por parte de los Onavis, el costo de producción en Cozumel hace que el precio final de la vivienda sea demasiado alto tanto para los programas de financiamiento, así como también para las inmobiliarias privadas a las que les resulta poco atractivo el margen de ganancia que obtendrían, por lo que se concentran en Cancún y Playa del Carmen, donde el precio del suelo puede ser compensado por la ubicación y el tamaño de las viviendas, dejando marginado a Cozumel en donde el Infovir ha sido el principal promotor.

Ubicación interurbana

La distribución de la oferta de viviendas es un reflejo de esta situación, pues a pesar de que Cozumel representa aproximadamente el 10% del total del rezago y necesidades de la región, únicamente cuenta con 1.2% de la oferta total. Asimismo, el promedio del tamaño de los conjuntos es mucho menor en Cozumel, relacionado con la disponibilidad del suelo urbanizable, mientras que en la parte continental de la región los conjuntos son similares en tamaño. Se observó también que existen cozumeños que ejercen su crédito de Infonavit o Fovissste en Playa del Carmen o Cancún, aunque la compra no sea con fines residenciales sino para la renta del inmueble, con la finalidad de no perder el beneficio laboral del financiamiento a la vivienda, ya que en Cozumel difícilmente podrían ejercerlo.

Partiendo de la premisa de que un fraccionamiento es homogéneo, podríamos suponer que en las ciudades donde el número de viviendas por fraccionamiento es elevado, la ciudad sería más homogénea en la división social del espacio; en cambio, al haber fraccionamientos más pequeños, la ciudad tendría la posibilidad de ser más heterogénea. Sin embargo, en la región no podemos aplicar esta premisa, ya que a pesar de que el número promedio de viviendas por fraccionamiento en Cozumel es más reducido en relación a lo encontrado en Cancún y Playa del Carmen, los fraccionamientos están dirigidos a un mismo tipo de población; por tanto, no existe mayor diversidad de la oferta, por el contrario, la oferta es más homogénea, pero dispersa en los terrenos disponibles para la construcción de vivienda.

Cuadro III.4

DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA DE VIVIENDAS POR MUNICIPIO

Municipio	Viviendas*		Fraccionamientos		Viv. x fracc.
Cozumel	582	1.2%	3	3.8%	194
Solidaridad	11 222	23.0%	18	23.1%	623
Benito Juárez	37 011	75.8%	57	73.1%	649
Total	48 815	100.0%	78	100.0%	626

*Corresponde al total de viviendas de interés popular, social, medio y residencial.

Fuente: Elaboración propia

Ubicación intraurbana

Al interior de las ciudades, es posible distinguir una estructura socioespacial de la oferta. Como hemos mencionado, en Cozumel se oferta vivienda para pocos estratos sociales, en

tanto que en Solidaridad la oferta es proporcionalmente mayor para el estrato medio y en Benito Juárez sucede lo mismo con la vivienda para el sector popular. Esto indica que a pesar de que ambas ciudades (Cancún y Playa del Carmen) tienen un mercado inmobiliario en expansión, en Cancún se produce vivienda a un precio menor que la producida en Playa del Carmen.

Cuadro III.5

DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA SEGÚN TIPO DE VIVIENDA Y MUNICIPIO					
Ciudad	Popular	Interés social	Medio	Residencial	Total
Cozumel	56.0%	44.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Solidaridad	18.5%	47.6%	23.6%	10.4%	100.0%
Benito Juárez	36.1%	44.9%	5.0%	14.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia

La información contenida en “La Bolsa” complementada con estudios realizados por la SHF y la Sofol Hipotecaria Nacional, además de las entrevistas realizadas y las visitas de campo, nos permite establecer la ubicación de los fraccionamientos al interior de las ciudades, lo que posibilita identificar las zonas de la ciudad en donde se desarrolla un tipo específico de vivienda según el precio de la misma, que son resumidas en el *Mapa III.1*.

Cancún y Playa del Carmen presentan la oferta más diversificada, ya que existen viviendas de todos los tipos; Cozumel el cambio, no tiene no tiene una oferta significativa de vivienda residencial y de interés popular. En las tres ciudades la vivienda residencial turística se ubica en las zonas cercanas a las costas y casi de manera exclusiva, es el único tipo de vivienda para estas zonas. La vivienda residencial en cambio, su ubica en el centro de las ciudades de Cancún y Playa del Carmen y es principalmente de tipo horizontal y en desarrollos de un menor número de viviendas en relación a los fraccionamientos de interés medio y social.

Los nuevos fraccionamientos de vivienda de interés medio se desarrollan en terrenos principalmente de origen ejidal y cercanos a la carretera Cancún-Playa del Carmen; en la zona sur de Cancún y Norte de playa del Carmen; en Cozumel el Infovir está promoviendo este tipo de viviendas en pequeños fraccionamientos al sureste de la mancha urbana, en terrenos donde también se ubicará el nuevo centro urbano³⁵. La vivienda de

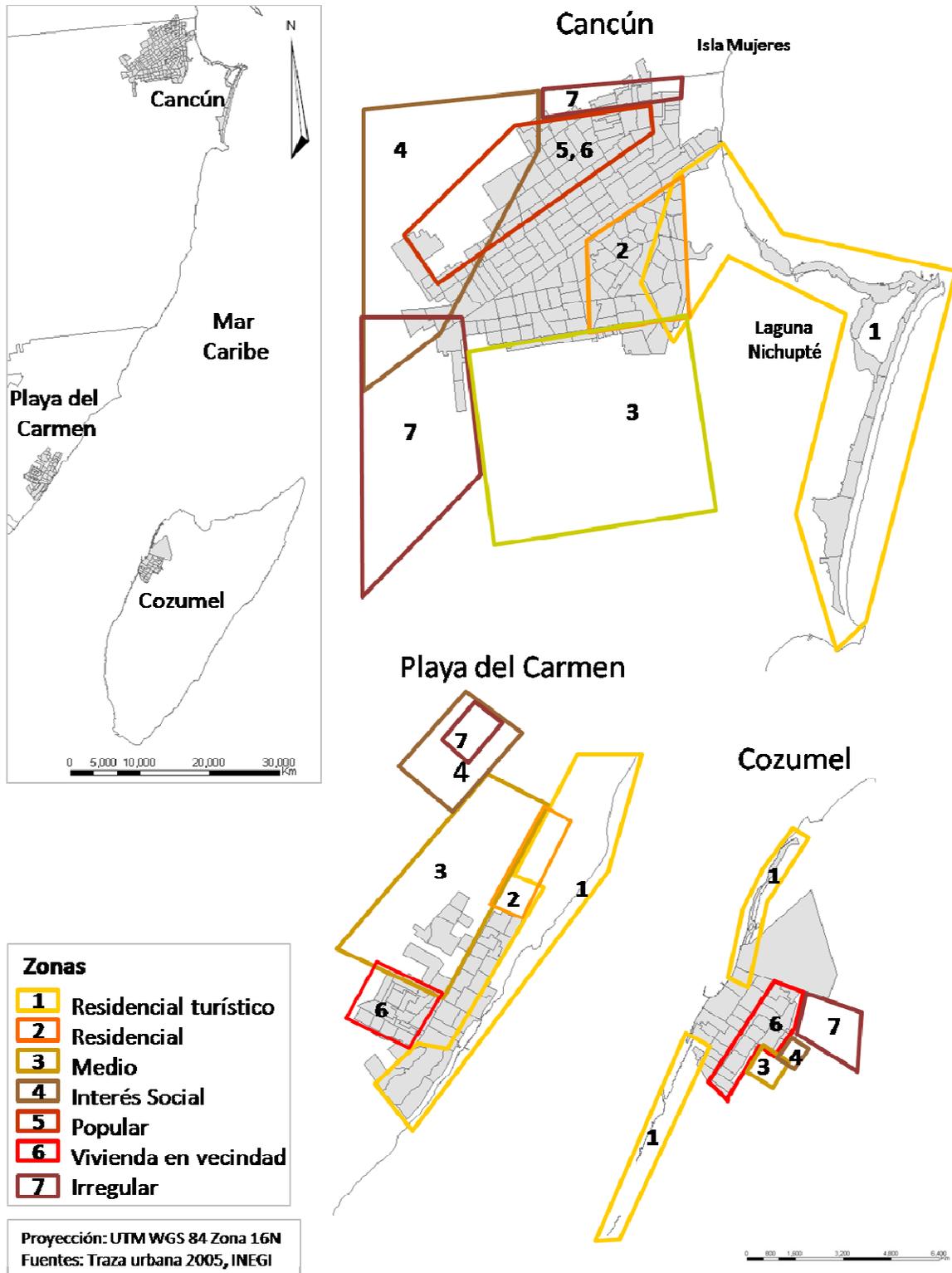
³⁵ El nuevo centro urbano es un proyecto que se consolida en el PDU de 2006 y que pretende trasladar las principales oficinas del gobierno municipal al sureste de la actual mancha urbana; asimismo pretende crear

interés social se está desarrollando en zonas cercanas a la de interés medio en Cozumel y Playa del Carmen, aunque un poco más alejada de las principales avenidas; en cambio, en Cancún se desarrolla en otra zona diferente: hacia el noroeste, cercana a la autopista Cancún-Mérida y contigua a la actual mancha urbana; en esa misma zona de Cancún también se está desarrollando la vivienda de interés popular.

Aunque no se trata de nuevos fraccionamientos, hemos incluido las zonas donde se ubica la vivienda en vecindad y los asentamientos irregulares para presentar el panorama completo de todos los tipos de vivienda. En este sentido, la vivienda en vecindad se construye en colonias ya existentes, principalmente en aquellas que iniciaron como *lotes en breña* y en donde se localiza la población migrante de escasos recursos que no puede acceder a la compra de una vivienda terminada; principalmente en colonias de la periferia de las ciudades. Los asentamientos irregulares de los cuales se abordará en el siguiente capítulo, se ubican fuera de la actual mancha urbana, en terrenos principalmente de origen ejidal; y que por su venta ilegal o por la construcción de viviendas donde los usos de suelo vigentes lo prohíben, adquieren el estatus de irregular.

Hemos podido constatar, que la mancha urbana de las ciudades se va expandiendo en zonas donde predomina uno o dos tipos de vivienda; como resultado, las ciudades van teniendo una división social del espacio cada vez más evidente.

Mapa III.1
 ZONAS INTRAURBANAS DE DESARROLLO HABITACIONAL SEGÚN EL TIPO DE VIVIENDA QUE SE CONSTRUYE



DESARROLLOS RESIDENCIALES TURÍSTICOS

Como hemos visto en el primer capítulo, el sector inmobiliario ha tenido un amplio crecimiento en la región durante la última década; una parte importante se ha debido al desarrollo del mercado inmobiliario turístico residencial, producto de diferentes fenómenos de escala global y local. En primer lugar, la forma de hacer turismo a nivel global ha ido cambiando y el segmento que busca adquirir una segunda propiedad en un lugar turístico ha ido en aumento; las motivaciones principales son el conocimiento previo del lugar que brinda una expectativa de mayor seguridad y una necesidad de espacios más amplios para una estadía más cómoda y con toda la familia; esto ha hecho que empresarios hoteleros también se enfoquen en atender a este segmento en crecimiento. En segundo lugar la plusvalía de las inversiones en lugares con un desarrollo turístico importante se mantiene en constante aumento o al menos no disminuye, por tanto los inversores tienen perspectivas amplias sobre la rentabilidad de sus inversiones. Al respecto los corredores inmobiliarios coincidieron en mencionar que la Riviera Maya se ubica como una de las zonas con mayor plusvalía a nivel nacional e internacional. Por último, la competencia por atraer inversiones por parte de los gobiernos nacionales y locales ha configurado panoramas atractivos para el inversor, con facilidades en la compra de suelo, tratos especiales en el pago de impuestos y proyectos de inversión en infraestructura de primer nivel que aumenten el valor de la inversión, entre otros.

ORIGEN DEL CAPITAL

Se identificó el origen del capital en 40 desarrollos, de los cuales el 15% era de origen local, principalmente de empresas y consorcios dedicados a la comercialización o construcción de hoteles, conjuntos habitacionales, plazas comerciales y otras edificaciones. La mayor presencia de inversionistas locales se encontró en la Isla de Cozumel, donde el monto de inversión por desarrollo es menor que en el resto de la región y empresarios hoteleros han optado por atender también a este segmento del mercado. Los desarrolladores de mayor tamaño iniciaron operaciones en Cancún y han empezado a promover desarrollos en la Riviera Maya e incluso en otros destinos turísticos del país.

Aproximadamente la mitad de los promotores cuentan con capital de otros lugares del país, principalmente de la Cd. de México, tienen experiencia de por lo menos 15 años en la promoción de desarrollos en los principales destinos turísticos del país (Acapulco, Puerto Vallarta, Los Cabos) que han encontrado primero en Cancún y luego en toda la región, el principal destino de sus inversiones. Los desarrollos promovidos por estas empresas son por lo general de mayor tamaño que las promovidas por empresas locales. A pesar del origen nacional de estas empresas, el capital extranjero está presente en una gran proporción a través de empresas coinversoras o financiadoras, principalmente estadounidenses.

Se encontraron pocos casos de inversión exclusivamente de origen estadounidense, pues la forma más común es mediante la sociedad con una empresa de origen nacional o establecer una filial en el país que incluya a accionistas nacionales, ya que mediante esta estrategia se logran agilizar trámites legales como la compra de terrenos y obtención de permisos, ayudados de socios nacionales con reconocimiento en el medio empresarial y político. Por otro lado, el capital español es el segundo en importancia de inversión en la región, y la forma principal de operar es mediante filiales con capital exclusivo de esa nación. De los desarrollos que disponen de esta información, el 25% es de origen español exclusivamente; en algunos casos la región es el único destino fuera de España en donde las empresas promueven sus desarrollos. De igual manera se encontró la presencia de capital de origen asiático y egipcio, que mediante filiales iniciaban operaciones en México, teniendo como destino inicial la región Caribe norte.

Sobre el monto de inversión por desarrollo, varía considerablemente dependiendo del tamaño del desarrollo, ubicación y amenidades. Existen desarrollos con inversión desde 8 millones usd, hasta los más grandes complejos de 350 millones usd: una sola firma ha anunciado inversiones por 600 millones usd en tres desarrollos. Durante la investigación se apreció que las firmas españolas hacen públicos sus montos de inversión con mayor frecuencia, seguidos de las promociones nacionales. Respecto a la inversión estadounidense existe poca disponibilidad de información, aunque se reconoce tanto por el gobierno como por el sector empresarial que es el principal país inversor.

En el transcurso de la investigación intentamos obtener más datos acerca de los montos de inversión, principalmente del capital estadounidense ya que a decir de los

entrevistados es el de mayor importancia; sin embargo, advertimos que fue muy poca la información disponible al respecto, entre otras razones porque depende de la voluntad de las desarrolladoras dar a conocer esta información. Creemos que la posibilidad de las empresas para operar de manera individual, el trato directo que tienen con las autoridades y los propietarios del suelo y la diversidad del origen del capital, hacen que no se haya creado aún algún organismo que concentre este tipo de información.

COMPRADORES Y USOS

Tradicionalmente se conoce al sector residencial turístico como *Second homes*, porque los compradores usan sus propiedades principalmente con fines vacacionales. Se estima que la proporción de residentes fijos es del 15% al 25%, aunque en Cozumel es más alta, e incluso en algunos desarrollos en la Isla se habla del 50%. La razón es que en la mayoría de los casos la motivación de compra es una oportunidad de inversión en una zona con elevada plusvalía y con la certeza de que la propiedad aumentará su valor anualmente. A decir de los agentes inmobiliarios, se dan casos en los que "...el comprador firma el contrato de compra-venta sin conocer físicamente la propiedad". Pero en su mayoría son personas que conocen el destino y han retornado en varias ocasiones, que ante la posibilidad de comprar una *segunda casa* elige el Caribe Norte por sus atractivos naturales y plusvalor de las propiedades inmobiliarias. En ocasiones la compra en la región va acompañada de la venta de otra propiedad en el país o en el extranjero.

Para las personas que sólo utilizan su propiedad durante algunas temporadas, existen empresas dedicadas a administrar y rentar las viviendas el resto del año. A diferencia del modelo "tiempo compartido", en ese sector sólo existe un propietario del inmueble que puede hacer uso de ella por el tiempo que desee, previo acuerdo con las empresas administradoras, que no necesariamente son las mismas que desarrollaron y vendieron la propiedad. Los "tiempos compartidos" en cambio, son derechos de uso de una propiedad durante algunas semanas anuales en periodos de 10 a 20 años regularmente (por lo general dentro de un complejo hotelero); la empresa promotora del desarrollo es la misma que administra la venta de "tiempos compartidos" y pueden haber varios "propietarios" para el mismo inmueble, los cuales nunca deben coincidir en una misma fecha.

El grupo más reducido de compradores es aquel que ha retornado frecuentemente y decide establecerse en la región. Por lo general es una población de mayor edad que tiene ingresos por jubilación y/o por algún emprendimiento en su país de origen o en la localidad. En proporción este segmento es mayor en Cozumel, ya que el plusvalor no es tan elevado como en el resto de la región, por tanto la población que decide comprar una vivienda en la Isla lo hace con el fin primario de residir y no especular sobre el valor de su propiedad, ya que en ese caso le convendría mejor invertir en Playa del Carmen o Cancún.

Se estima que los compradores de estas viviendas son en 55% originarios de Estados Unidos y Canadá. Los mexicanos propietarios son cerca del 40% y el resto de otras nacionalidades. En los últimos años se ha dado un crecimiento de propietarios de origen nacional y español principalmente. Los esfuerzos gubernamentales se han enfocado a promocionar la región en Estados Unidos, Canadá, España, Portugal, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido y en México en Cd. de México, Guadalajara y Monterrey, principalmente. Aunque no es tema de este trabajo, un comentario de los *corredores inmobiliarios* sobre la crisis global nos sirve para ubicar al tipo de compradores de estas propiedades, y es que a decir de ellos, la crisis afectará en las ventas pero no de manera directa, ya que la población que realiza adquisiciones en la región es de un nivel adquisitivo muy elevado que no se verá afectada inmediatamente, e incluso algunos aprovecharán su capacidad financiera para adquirir alguna propiedad a precios favorables.

La restricción legal para que individuos o empresas extranjeras adquieran bienes raíces en México a menos de 50 km de las costas, es eliminada mediante la constitución de un *Fideicomiso* firmado ante un notario público y designando a una institución de crédito mexicana como fideicomisario, que conservará el título del bien por una duración de 20 hasta 99 años, renovables de forma indefinida. La institución crediticia designa al comprador extranjero como beneficiario del fideicomiso con todas las atribuciones de un propietario (uso, renta, venta, herencia, etc.).

TIPOS DE DESARROLLOS

A diferencia de los demás tipos de vivienda, las de tipo residencial turístico por lo general establecen los precios de venta en dólares, desde 140 mil usd hasta 2.5 millones usd. Difícilmente se pueden establecer categorías respecto al precio y tamaño, ya que estos

varían principalmente en relación a las *amenities*, que están relacionadas con la ubicación y extensión de la superficie del desarrollo. Es posible encontrar departamentos en la ciudad desde 140 mil usd hasta 1.5 millones usd y en las zonas hoteleras y Riviera maya desde el mismo precio inicial pero hasta los 2.5 millones usd. Únicamente con fines analíticos y tomando en cuenta que existen excepciones, se realizó una categorización de los desarrollos relacionado principalmente a su tamaño, ubicación y *amenities* disponibles.

Cuadro III.6
CATEGORÍAS DE DESARROLLOS RESIDENCIALES TURÍSTICOS

Tipo	Superficie del desarrollo	Ubicación	Número de viviendas	<i>Amenities</i> principales
Pequeño	Menor a 1 hectárea	Ciudad	Menos de 100	Alberca, gimnasio, cercanía de playas, restaurante
Mediano	Menor a 5 hectáreas	Zonas hoteleras, <i>Megadesarrollos</i>	Entre 100 y 250	Pequeño + spa, cancha de tenis, áreas verdes, membrecía opcional a campo de golf y marina
Grande	Mayor a 5 hectáreas	Zonas hoteleras, <i>Megadesarrollos</i> , Riviera Maya	Más de 250	Mediano + campo de golf, marina, centro comercial, hotel, oficinas

Fuente: Elaboración propia

Respecto al tamaño de las viviendas, van de los 100m² hasta los 450m² cuando se trata de departamentos; los *penthouses* por lo regular ocupan lugares privilegiados del desarrollo, con un aumento en el precio y tamaño, estos van desde los 250m² hasta 600m². Algunos desarrollos ofrecen además algunas *villas*, que son de mayor tamaño y comodidad pero sin llegar a ser viviendas independientes; estas pueden alcanzar hasta los 750m². Las viviendas independientes o unifamiliares son una forma poco usual y cuando existen por lo regular se ubican en una zona diferente a la del conjunto principal o es el único tipo de vivienda ofrecido. La composición más utilizada en los desarrollos es que del total de viviendas, entre el 5% y 10% son *penthouses*, de existir villas no superan el 5% del total y la gran mayoría son departamentos de diferentes tamaños y modelos. Existen también desarrollos que únicamente venden lotes para construir viviendas unifamiliares; estos desarrollos cuentan con reglamentos que regulan el diseño y construcción de las viviendas (se abordara este tema más adelante). A diferencia de los desarrollos de tipo popular o residencial, estos desarrollos son por lo general son de tipo vertical, en *torres* de 10 a 20 pisos c/u.

Como mencionamos, el tipo de desarrollos está relacionado más con la ubicación y el tamaño del terreno, que al mismo tiempo ofrece la posibilidad de incluir más *amenities*. En este sentido, los desarrollos más *pequeños* se ubican por lo general al interior de las ciudades, en las zonas centrales o cercanas a las playas y avenidas principales. Ocupan parte o la totalidad de una manzana, son edificios menores a 10 niveles y no superan las 100 viviendas en total. Por su tamaño únicamente cuentan con alberca, gimnasio, *lobby* y algunos con restaurante, bar y *spa*. El mayor número de desarrollos de este tipo se ubican en la colonia Centro y en la zona de playas de Playa del Carmen.

Los desarrollos *medianos* se ubican preferencialmente en las zonas turísticas y al interior de *megadesarrollos* que agrupan a varios promotores (ej. *Playacar* y *Puerto Cancún*). Los desarrollos agrupan a dos o más edificios que pueden llegar hasta los 20 niveles c/u. Los *amenities* son mayores (dos o más albercas, spa, canchas de tenis, etc.), cuentan con extensiones considerables de áreas verdes³⁶ y ofrecen a sus residentes la posibilidad de afiliarse a los clubes de golf y marinas más cercanas. Las zonas que tienen mayor presencia de estos desarrollos son la *Zona hotelera de Cancún* y *Puerto Cancún*. En *Playacar* también existe este tipo de desarrollos pero las viviendas son agrupadas en edificios más pequeños y de menor altura.

Finalmente los desarrollos más *grandes* se encuentran por lo general en la Riviera Maya (entre Cancún y Playa del Carmen) por la mayor disponibilidad de suelo; algunos de estos desarrollos cuentan con campos de golf y marinas propias. Aunque también hay proyecciones para otros puntos como *Puerto Cancún* y el *Malecón de las Américas*, donde se planean construir desarrollos de hasta 9 torres de 20 pisos c/u, con ofertas superiores a las 500 viviendas por desarrollo. Por lo general estos desarrollos no sólo ofrecen viviendas residenciales, sino que también incluyen hoteles, centros comerciales, edificios de oficinas y lotes residenciales, todo promovido por una sola firma.

La característica general de todos los tipos de desarrollos es la exclusividad, sin importar su ubicación y tamaño; los desarrollos ofrecen estándares de calidad elevados en relación a la infraestructura, seguridad, accesibilidad a las playas y una diversidad de

³⁶ Los reglamentos de construcción establecen que los predios tienen que conservar porcentajes de superficie sin ocupación (60% aprox en los tres municipios), que es aprovechada como áreas verdes y de espaciamiento.

amenities que garantizan una calidad de vida a la que sólo pueden acceder grupos reducidos de la población nacional y extranjera.

IMPACTOS SECUNDARIOS

La gran inversión que implican estos desarrollos hace que los gobiernos no tomen en cuenta otros impactos e incluso en ocasiones “suavicen” la legislación a fin de aumentar el crecimiento económico que trae consigo. Los principales impactos suelen ser de tipo medioambiental, al modificar el ecosistema de grandes extensiones de suelo que en ocasiones implica el relleno de manglares, la desaparición de áreas selváticas y la construcción en zonas de playas, entre otros. Estas situaciones que no se dan en todos los casos pero si de manera recurrente, ha hecho que la sociedad se organice y forme diversas organizaciones en defensa del medio ambiente, enfocadas a vigilar el cumplimiento de las normas medioambientales. Otra situación que afecta directamente a la población es la reducción del disfrute de los atractivos naturales, ya que los desarrollos se localizan en las mejores zonas de playas, restringiendo el acceso de la población a las mismas o modificando el paisaje costero. Ante ello se da una demanda constante por parte de la sociedad ante las autoridades, para aplicar la legislación vigente o evitar modificaciones que únicamente beneficien a sectores reducidos de la población, a fin de que se mantenga una equidad en el disfrute de los recursos naturales de la región.

EL MEGADESARROLLO DE PUERTO CANCÚN

El último terreno de grandes dimensiones en la región propiedad de Fonatur, con 2 km de playas y una ubicación privilegiada (adyacente a la ciudad de Cancún y la zona hotelera) empezó a desarrollarse en los últimos años con el proyecto de Puerto Cancún. Este *megadesarrollo* de 327 has pretende diversificar la oferta turística de Cancún y convertirse en una de las zonas más exclusivas de la región bajo el lema: “*Una ciudad dentro del paraíso*”.

En 2001 Fonatur se asocia con Grupo Kelly (de capital estadounidense) para iniciar los planes del desarrollo y a finales del 2002 se crea un *Fideicomiso* en el que participa también la Banca Invex (originaria de Monterrey, NL) con el fin de proteger las inversiones realizadas e iniciar las obras de urbanización. Desde el inicio de las negociaciones hasta la

fecha actual (enero de 2009), el proyecto y los inversionistas han pasado por controversias legales, denuncias por daños medioambientales y demandas por corrupción y fraude, que sin embargo han logrado sortearse y no han detenido el proyecto, que avanza conforme a lo planeado.

Sin ser un desarrollo cerrado, Puerto Cancún será una zona exclusiva que integrará más de 2 100 departamentos y condominios de lujo, 435 lotes residenciales unifamiliares, más de 4 000 cuartos en cinco hoteles de categoría cinco estrellas, centro de negocios y centro comercial, que tendrán como principales atractivos una reserva natural, un campo de golf y una marina capaz de albergar yates de gran tamaño. La inversión total en infraestructura está proyectada en 127 millones usd de los cuales se tiene un avance del 60%, pero se espera que las empresas que desarrollan los demás elementos del complejo inviertan más de 2 000 millones usd, generando un total de 10 mil empleos directos y 25 mil indirectos desde el inicio de los trabajos (2003) hasta el fin del proyecto en 2016.

En junio de 2008 la desarrolladora promotora anunciaba que las ventas de lotes residenciales se encontraban al 75%, siendo en su mayoría (70%) compradores mexicanos originarios de Q. Roo, Cd. de México, Monterrey y Guadalajara principalmente. Del mismo modo la venta de lotes para condominios alcanzaba el 90%, logrando atraer a empresas desarrolladoras principalmente de origen mexicano y español. En conjunto, los desarrollos planean construir 28 torres de entre 15 y 20 pisos c/u, que albergará a los más de 2 000 departamentos de lujo.

PRODUCCIÓN POR ENCARGO EN COMPLEJOS RESIDENCIALES TURÍSTICOS

Al mismo tiempo que se da la construcción de condominios de vivienda residencial turística, aunque no en la misma proporción ni con el mismo ritmo de crecimiento, la venta de lotes para viviendas unifamiliares en fraccionamientos ha ido en aumento, diferenciándose de las distintas formas de producción de vivienda. Son promovidos por desarrolladoras privadas y se ubican en la periferia de las zonas urbanas, pero con accesos privilegiados a las principales vías de comunicación, a los centros de la ciudad, zonas de playas y equipamiento urbano de primera calidad (colegios, hospitales, centros comerciales, etc.).

Complejos residenciales

Además de los lotes residenciales unifamiliares, estos desarrollos incluyen también lotes de uso condominial, hotelero y comercial, lo que resulta en un complejo de usos mixtos que además puede incluir marina, campo de golf, casa club, reservas ecológicas y equipamiento urbano como ciclistas, áreas de uso específico (de paseo, de descanso, de ejercicio e infantiles), plazas y parques, canchas de tenis, etc. Todo esto requiere de terrenos extensos que únicamente pueden encontrarse fuera de las zonas urbanas, pero dada la necesidad de la cercanía a la ciudad, los precios de los lotes son elevados para la mayoría de la población.

Las obras de urbanización son subterráneas (energía eléctrica, agua, drenaje sanitario y pluvial, teléfono y cable de tv) y las vialidades, banquetas y áreas verdes son más amplias y de materiales más durables que los utilizados en la mayoría del resto de la ciudad (pavimento hidráulico, flexivía, sistemas de riego automatizado, etc.). En materia de seguridad, todos los complejos cuentan con vías de acceso controlado y con vigilancia las 24 horas; algunos complejos también construyen bardas perimetrales, lo que las ubica dentro del concepto de urbanizaciones cerradas.

Lotes unifamiliares

El número de lotes unifamiliares depende del tamaño del complejo residencial; por ejemplo, *El Cielo Residencial* ofrece 133 lotes unifamiliares, en tanto que *Cumbres Residencial* ofrece más de 900 lotes. En cuanto al tamaño de los lotes, sólo *Cumbres Residencial* ofrece lotes desde 300 m², mientras que el tamaño en los complejos restantes es de 400 m² hasta más de 2 000 m²; en general este tipo de lotes tiene una extensión de alrededor de 500 m² en promedio. Los precios por metro cuadrado van desde 250 usd hasta 1 000 usd, dependiendo del equipamiento y servicios del conjunto y la ubicación del lote en relación al mar o los principales atractivos del fraccionamiento. Por lo general se ofrecen planes de financiamiento propios o mediante alguna institución financiera específica y estos van desde uno hasta cinco años; no se encontraron planes de financiamiento a largo plazo.

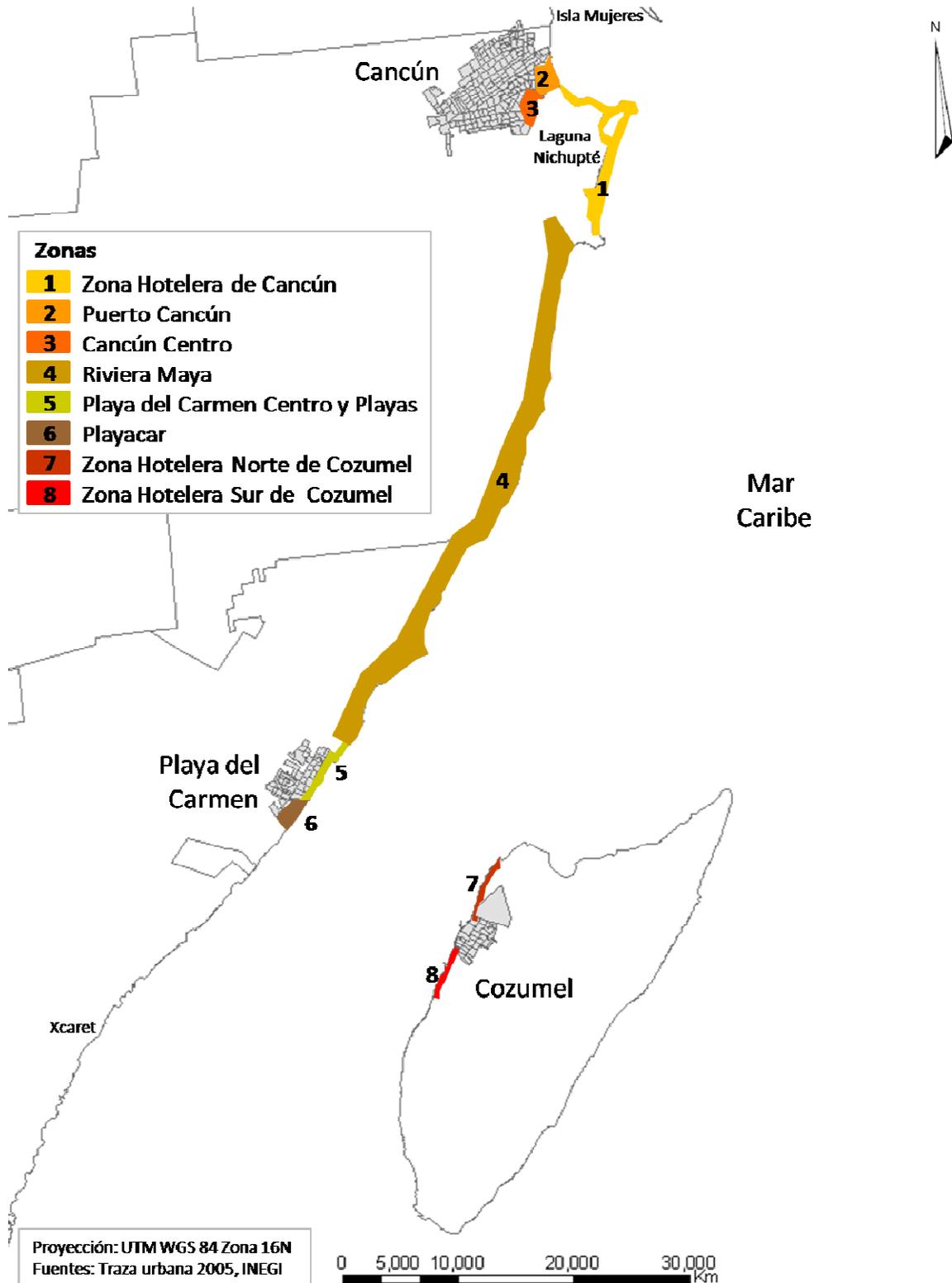
Otra característica de estos complejos es que, además de la reglamentación de construcción municipal, cuentan con sus propios *Lineamientos arquitectónicos y de paisaje*, que regulan la construcción de las viviendas unifamiliares y las obras de urbanización y equipamiento. En estos *lineamientos* se recoge la normatividad de los

reglamentos de construcción (*Coficiente de Ocupación de Suelo, Coficiente de Uso de Suelo*, restricciones de construcción, etc.) pero también se establecen lineamientos sobre los estilos arquitectónicos permitidos, materiales de construcción, colores de las viviendas, tipos de plantas y jardines, etc. Además se estipulan plazos y horarios para las actividades de construcción, es decir, que las viviendas deberán de concluir su construcción a plazos que van de 24 a 36 meses a partir de la fecha de entrega y en horarios que prohíben construir por las noches y en fines de semana.

Sobre el origen de los compradores, algunos fraccionamientos como *Cumbres Residencial* tienen como principales clientes a la población local; otros fraccionamientos como *Puerto Cancún* han anunciado que el 70% de los compradores de lotes unifamiliares son de origen mexicano (residentes locales principalmente). Se estima que estos lotes residenciales son comprados principalmente por población de origen nacional con alto poder adquisitivo, y en menor medida por población extranjera (principalmente de origen estadounidense). A diferencia de las viviendas terminadas de tipo residencial turístico, los compradores de los lotes residenciales turísticos compran con la intención de habitar en el complejo residencial ya sea como residencia principal o casa vacacional en el menor de los casos.

Mapa III.2

ZONAS INTRAREGIONALES PARA EL DESARROLLO DE VIVIENDAS RESIDENCIALES TURÍSTICAS



CAPÍTULO IV. ASENTAMIENTOS IRREGULARES

ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

Teniendo en cuenta que los asentamientos irregulares han sido una forma importante de expansión urbana y de acceso a vivienda para grandes sectores de la población en importantes ciudades de Latinoamérica, se decidió explorar el papel y la importancia que ellos han tenido en la región. Por tanto, se incluyeron algunas preguntas en la entrevista semiestructurada que se aplicó a los representantes de las direcciones de desarrollo urbano municipal y de las delegaciones del Infovur. Como resultado se identificaron dos asentamientos en Cozumel, dos en Playa del Carmen y dos zonas de asentamientos en Cancún, de los cuales se obtuvo poca información sistematizada, a excepción de Cozumel en donde se tuvo acceso a dos bases de datos que correspondían a levantamientos de campo realizados por el gobierno municipal en 2006 y 2008.

De manera paralela, se realizaron visitas de campo y una revisión hemerográfica por medios electrónicos, para identificar a los principales actores, datos relevantes sobre el origen y los procesos de formación y consolidación de dichos asentamientos. Se complementó la información con la aplicación de entrevistas a pobladores y actores que accedieron a colaborar en la investigación. En este sentido, predominó una actitud de hermetismo para proporcionar información, aunque se logró realizar importantes entrevistas a actores clave, entre ellos a una empresa promotora de un asentamiento y a uno de los fundadores de otro asentamiento, logrando recopilar la información suficiente para presentar descripciones de casos que permiten conocer las particularidades de los asentamientos irregulares en la región.

Finalmente, por tratarse de un tema en que la población tiene un papel prioritario en relación al que tienen el gobierno y las desarrolladoras privadas, se decidió abordar el tema en un capítulo específico, con el fin de mantener la clara diferencia en relación a los capítulos anteriores.

PANORAMA GENERAL EN LA REGIÓN

Los asentamientos irregulares han sido tradicionalmente la forma de acceso a la vivienda de grandes grupos pobres de la población que no tienen acceso a los programas

gubernamentales de financiamiento. Se considera la contraparte de la oferta formal y no existe una diferencia entre estos asentamientos y la *urbanización popular*, cuyas características principales son la irregularidad en la propiedad y los procesos de autoconstrucción de las viviendas que se dan en ellos (Duhau, 1998).

Sin embargo, en la región no todos los asentamientos podrían considerarse como urbanización popular en el sentido más estricto, pues existen colonias con irregularidad en el uso del suelo, pero en los cuales la forma de *producción por encargo* es la primordial, realizada por población de estratos altos. Por otro lado, los procesos de autoconstrucción no se han dado únicamente en asentamientos irregulares, sino también en las colonias de *lotes en breña* promovidos por el gobierno estatal y por particulares. Finalmente, en algunos asentamientos irregulares existen propietarios que ya contaban con un predio o vivienda, y más que resolver el déficit de vivienda, estos asentamientos son propiedad de personas que los ocupan como segundas viviendas o con el fin de darlos en alquiler.

Por estas características particulares y el reducido número de casos de asentamientos irregulares, creímos conveniente presentar un panorama general de la situación en la región para después retomar algunos casos que nos parecieron interesantes para su análisis. Por otro lado, consideramos únicamente la irregularidad en la tenencia y uso del suelo para definir este tipo de asentamientos, y dejamos de lado los casos de autoconstrucción que se dieron también en terrenos promovidos de manera formal.

Se identificaron seis casos de asentamientos irregulares en la región con problemáticas y magnitudes diferentes según del municipio de que se trate. En total los casos agrupan una superficie aproximada de 1 000 has y cerca de 14 000 viviendas³⁷. Las problemáticas relacionadas con estos asentamientos se refieren sobre todo a las precarias condiciones de vida de la población, que implican poco control del desarrollo urbano y afectan el medioambiente.

En Cancún, los asentamientos irregulares presentan la mayoría de las problemáticas existentes. Por un lado, los asentamientos ocupan grandes extensiones de suelo, principalmente en dos zonas: la primera en el norte de la marcha urbana *rumbo a Isla Mujeres* y la segunda en el oeste de la zona urbana, a lo largo de la *Autopista Cancún-Mérida*. En ambos casos los asentamientos han sido producto de la venta irregular de

³⁷ Según el conteo de 2005, representa menos del 7% de las viviendas totales.

terrenos ejidales, pero en el primer caso, dada la cercanía relativa al centro de la ciudad, los asentamientos tienen una mayor densidad; en cambio, los localizados en la autopista son más dispersos y están ubicados en un área de más del doble de hectáreas, pero con la tercera parte de la población (ver Mapa III.1).

Cuadro IV.1
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA REGIÓN

Asentamiento	Ciudad	Superficie (has.)	Viviendas	Etapas
Autopista Cancún-Mérida	Cancún	435	2 000	Formación-consolidación
Rumbo a Isla Mujeres	Cancún	200	6 000	Consolidación
Colonia Colosio	Playa del Carmen	180	5 000	Consolidación
Pueblo SacBe	Playa del Carmen	52	200	Formación-consolidación
Los Ranchitos	Cozumel	84	240	Formación-consolidación
Las Fincas	Cozumel	74	260	Formación

Fuente: Elaboración propia

Debido a la lejanía de la mancha urbana y la dispersión de la población en grandes áreas, los asentamientos ubicados a lo largo de la autopista han tenido un proceso de consolidación más lento que los de la zona norte. Incluso algunos aún se encuentran en un proceso de formación y en general presentan carencias respecto a los *servicios urbanos*, que disminuye la calidad de vida de sus habitantes. Por otro lado, se ubican cerca o dentro de las zonas de captación de agua para consumo de toda la ciudad, por lo que existe el riesgo de contaminación de los mantos acuíferos que afectaría a toda la población de Cancún. Finalmente, aunque de manera lenta, estos asentamientos irregulares siguen en expansión, lo que significa un problema dentro de la planificación urbana, ya que el crecimiento de la ciudad está proyectado hacia el sur (vivienda residencial) y noroeste (vivienda de interés social) de la zona urbana, y no hacia el oeste, donde cada vez existen más hectáreas ocupadas por los asentamientos irregulares.

En la actual administración municipal (2008-2011) por primera vez se creó una subdirección encargada de atender la problemática de los asentamientos irregulares (Subdirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra y Asentamientos Humanos),

que entre sus funciones principales, tiene el propósito de asesorar a los ejidatarios sobre los procesos legales para urbanizar sus tierras y en un primer momento detener el incremento de asentamientos irregulares, además de asesorar a los propietarios de lotes particulares sobre los procesos de regularización. Con esta subdirección se pretende atender y resolver el problema de los asentamientos irregulares, que a decir de los representantes del gobierno municipal que fueron entrevistados, ha ido creciendo al paso de los años, entre otras cosas porque no formaba parte de la agenda municipal³⁸.

En Playa del Carmen la situación de los asentamientos irregulares es distinta; existe el caso de la Colonia Colosio que tuvo su origen en una invasión de tierras de propiedad estatal, por parte de organizaciones ciudadanas que demandaban suelo para vivienda. En el proceso de formación y consolidación, la colonia ha pasado por conflictos políticos y sociales de diversa índole, y a pesar de los intentos de regularización, menos del 15% de los lotes cuentan con un título de propiedad, entre otras cosas porque la propiedad original del predio y los mecanismos de regularización no han sido claras para los posesionarios. Este caso resulta de especial interés y será retomado más adelante porque se formó a partir de una invasión y se trata de la colonia más poblada de la región, además de que los lotes han aumentado exponencialmente su valor comercial dada su cercanía al mar y al centro de la ciudad.

El otro caso existente en Playa del Carmen también representa especial interés, no por la magnitud del problema en términos de superficie ocupada ni de población, sino principalmente porque adquiere el estatus de irregular ante la ampliación de la zona de desarrollo urbano de la ciudad, modificada en la última versión del *Programa de Desarrollo Urbano (PDU)*. Es decir, en el momento de su creación, hace aproximadamente diez años, se trataba de una comunidad rural dentro de una zona de restauración ecológica, pero ante el acelerado crecimiento de la mancha urbana, en años recientes es incorporado dentro del PDU y se considera urbano, teniendo que cumplir con los requisitos mínimos de obras de urbanización, que contradicen los criterios que le dieron origen, como el uso de tecnologías alternativas que alteren al mínimo posible el entorno natural. Es interesante

³⁸ Hasta hace pocos años en único partido que había gobernado el estado y los municipios era el PRI y sólo a nivel municipal han gobernado partidos de oposición; la primer alternancia en un gobierno municipal fue en Benito Juárez durante el período 2002-2005 con el PVEM; la segunda en Cozumel durante el período 2005-2008 con el PAN; y la tercera nuevamente en Benito Juárez durante el período 2008-2011 con el PRD.

porque se trata de un fraccionamiento que va logrando consideraciones especiales para obtener las licencias y permisos necesarios, y va sentando un precedente sobre el uso de tecnologías alternativas en un fraccionamiento urbano, que es posible gracias a que la población residente es principalmente de estratos altos, con una perspectiva medioambiental que busca mantener el equilibrio ecológico del área que habitan.

En Cozumel el problema de los asentamientos irregulares es principalmente de tipo medioambiental, ya que los dos tipos de asentamientos existentes ocupan amplias zonas dentro de áreas restringidas para el crecimiento urbano y que están destinadas a la conservación ecológica y a la recarga de acuíferos donde se extrae el agua para el consumo de toda la población. Debido al número de viviendas existentes y al porcentaje de población residente en estos asentamientos, no puede considerarse como una solución al problema del déficit de vivienda existente en la Isla, ya que no crecen de manera acelerada y los procesos de consolidación también son más lentos de lo habitual en la región.

El gobierno municipal por su parte, se aboca a impedir que los propietarios se asienten en su predios o construyan viviendas más allá de lo permitido, pues el uso de suelo vigente no es compatible con la construcción para uso habitacional. La forma en que las autoridades tratan de impedir el crecimiento en estas zonas se da principalmente mediante la vigilancia y clausura de construcciones y la información acerca de los usos vigentes para impedir la venta de los predios sin la información de las restricciones a la construcción. Por otro lado, a pesar de las presiones de los habitantes, el gobierno municipal se ha negado a incluir a estas zonas dentro de la mancha urbana, lo que impide que se destinen recursos para la introducción de servicios y equipamiento urbanos, tratando de desincentivar el crecimiento que desafortunadamente cada vez va aumentando en superficie, ocupando zonas que ponen en riesgo de contaminación el manto acuífero de la Isla.

INTRODUCCIÓN A LOS CASOS DE ESTUDIO

A pesar de que en Cancún se reconocen hasta 80 asentamientos irregulares, todos se agrupan en las dos zonas mencionadas, y presentan características similares según la zona en la que se encuentren. En superficie y viviendas agrupan la mayor cantidad; sin embargo, como hemos mencionado, no se distinguen sustantivamente de otros asentamientos

estudiados en otras partes del país sino que comparten las mismas características: origen en la venta irregular de tierras ejidales; ocupación por población de los estratos más bajos ante la falta de acceso a la oferta formal; ubicación en la periferia de las zonas urbanas que hacen más difícil la introducción de servicios urbanos; proceso paulatino de consolidación, principalmente producto de la organización de la población; procesos de autoconstrucción de las viviendas y difíciles condiciones de vida debido a la falta de servicios básicos, vialidades, medios de transporte efectivos, etc.

Ante el reto de conocer las especificidades de la región en todos los enfoques relativos al problema de la vivienda, la selección de los casos de asentamientos irregulares también se guió bajo esta perspectiva, priorizando aquellos que quizá no son exclusivos de esta región, pero que si deben su formación, en gran medida, a los procesos de crecimiento económico y poblacional, además de estar relacionados con la plusvalía de la tierra y la actividad turística que si son propias de la región. Ante esta situación, y dada la heterogeneidad de los casos encontrados, se eligieron tres casos que, mediante su profundización particular, se pretende dar un panorama más detallado de la situación específica de los asentamientos irregulares en la región. Estos casos implican situaciones como el de invasión masiva de sectores populares sobre terrenos de alta plusvalía; asentamientos irregulares con población de estratos altos; nuevos modelos de fraccionamientos urbanos con criterios de bajo impacto medioambiental, y ocupación en zonas de fragilidad ambiental con fines de segundas residencias. Es así como se seleccionaron los casos de: *La Colonia Colosio y el Pueblo SacBe* en Playa del Carmen y *Los Ranchitos* en Cozumel³⁹.

LA COLONIA COLOSIO DE PLAYA DEL CARMEN

La Colonia Colosio es la de mayor población y densidad en la región, cuenta con más de 40 mil habitantes en poco más de 5 000 lotes dentro de un terreno de 180 hectáreas. Surgió a inicios de la década de los 90's ante la creciente demanda de suelo para vivienda de la población y una insuficiente respuesta por parte de las autoridades gubernamentales. Ante

³⁹ Los asentamientos irregulares de Cancún no presentan diferencias sustantivas de casos estudiados en otras regiones del país; en general se trata de asentamientos que se originan a partir de la venta irregular de tierra ejidal, localizados en la periferia de la zona urbana y con problemáticas en la introducción de servicios urbanos que hace precaria la calidad de vida de sus habitantes.

la permisividad del gobierno municipal por no tener opciones para proveer de terrenos a la población, grupos organizados de trabajadores que agrupaban alrededor de 800 familias decidieron invadir la franja selvática contigua a la colonia Zazil-Ha, que en ese entonces era la última colonia de Playa del Carmen. En pocos meses atrajo población de diferentes partes del estado y del país, convirtiéndose en un caso significativo por el tamaño de su población, la situación ilegal del suelo, el proceso de regularización y el incremento de la plusvalía de los lotes particulares (ver Mapa IV.1).

Situación legal

La ocupación se dio en un predio que el gobierno federal otorgó en 1973 al entonces Territorio de Quintana Roo, y que formaba parte del fundo legal del poblado de Playa del Carmen. En 1984 el terreno pasó a formar parte del patrimonio del Instituto estatal de vivienda, pero debido a una medida cautelar de 1989 el predio no podía ser lotificado y vendido. Así pues, en el momento de ser invadido por integrantes de las organizaciones ciudadanas el predio era propiedad del Inviqroo (2 de abril de 1994). En el año de 1999, en arreglos que aún no han quedado claros (e incluso existen demandas legales al respecto), el Gobernador Hendricks Díaz y la familia Rangel González firmaron un acuerdo por el cual se dividían en partes iguales, entre el Infovir y la familia Rangel González, un predio de 274 has de las cuales 180 corresponden a la colonia Colosio y 94 a terrenos frente al mar en la misma zona. Esta acción dio lugar a la creación de la Desarrolladora Riviera Maya (DRM), organismo que se encargaría, a partir de entonces, del proceso de regularización de la propiedad de los predios a favor de los posesionarios, y de la comercialización con fines turísticos de los terrenos frente al mar.

Actualmente, las autoridades municipales reconocen en la DRM a la instancia legal para el cobro y expedición de escrituras a los posesionarios de los lotes, misma que va alternando la presidencia del Consejo de Administración entre un personaje del Infovir y otro de la Familia Rangel González, como ha sucedido desde su creación. Sin embargo han surgido reclamos de la población y de organizaciones civiles que no reconocen a la familia Rangel González como copropietaria del predio e incluso han interpuesto demandas contra la familia y el exgobernador Hendricks por el proceso en que entregó la mitad de la propiedad de manera inexplicable. La Asociación Tierra y Libertad es la más representativa

de esta postura crítica y agrupa a los poseionarios que se niegan a tramitar sus títulos de propiedad ante la desarrolladora⁴⁰.

Proceso de regularización

A mediados de 1997 inicia el proceso de regularización a cargo del Inviqroo, mediante la firma de *Convenios de reordenamiento urbano* entre la institución y los poseionarios. Con ello se pretendía dar certeza jurídica a los poseionarios de los lotes (denominados “depositarios” en el convenio), además de definir los espacios para el equipamiento y la traza urbana. El Inviqroo otorga *virtualmente* el lote de terreno una vez que los poseionarios realizaran el pago inicial del 10% del valor del predio (6 000 y 12 000 pesos para lotes habitacionales y comerciales respectivamente). Así pues, el Inviqroo manifestaba ser propietario del predio y le otorgaba a los poseionarios un documento que iniciaba el proceso de regularización. Un número importante de poseionarios inició el trámite pero no terminó de pagar el 10% inicial, pero con el convenio firmado aseguraba comprobar la propiedad del terreno, instrumento que hasta la fecha sirve para realizar traspasos y regularizaciones. De igual manera, una vez firmado el convenio se inició el pago del impuesto predial.

En 1999 con la creación de la DRM, todos los procesos de regularización iniciados pasaron a manos de la desarrolladora y en su mayoría se detuvieron; fueron pocos los poseionarios que siguieron pagando el costo del lote, aunque en su mayoría no dejaron de pagar el impuesto predial y el costo de introducción y provisión de servicios como luz, agua y drenaje. Además de las irregularidades en la creación de la desarrolladora, los altos precios hicieron que la mayor parte de los poseionarios decidieran aplazar su proceso de regularización, pues de 60 mil y 120 mil pesos que se pedían por los lotes habitacionales y comerciales, actualmente se piden hasta 800 mil pesos por los mismos lotes.

Actualmente, a pesar de que el gobierno municipal menciona que “...de ser el asentamiento irregular más grande del país, hoy la colonia Luis Donaldo Colosio completa

⁴⁰ La familia Rangel González está formada por el mexicano Francisco Rangel Castelazo y la estadounidense Ofelia González Withh. La Sra. Ofelia González reclamó la propiedad del predio a partir de una supuesta adquisición ante la Secretaría de la Reforma Agraria en 1950, ella a su vez, enajenó el predio a favor de su esposo años después de la invasión. A pesar de la solución al conflicto mediante la creación de la DRM, las pruebas que sustentan la propiedad del predio no han sido contundentes.

en un 85% el avance en la regularización”⁴¹, la DRM reconoce que “el rezago va lento, pero seguro... es cuestión de que agarren el toro por los cuernos y vengan a regularizarse... tenemos un 15 por ciento solamente”⁴². Y es que aunque el gobierno municipal hace esfuerzos por introducir las obras de urbanización, reducir el pago de escrituración y condonar multas y recargos del pago del impuesto predial, parece ser que estas acciones sólo benefician a la desarrolladora y no a la población, ya que el proceso de regularización inicia con un avalúo unilateral por cada terreno por parte de la DRM, y los poseedores “están siendo obligados a pagar esos terrenos a un precio de avalúo que está muy por encima de sus posibilidades”⁴³. Por tanto, a pesar de las facilidades que brinda el gobierno, la presión de la desarrolladora y la incertidumbre legal, pocos son los poseedores que han podido acceder a la regularización, por los altos precios que les quieren cobrar y por la injusticia que esto representa, al beneficiar principalmente a una familia que aprovechó las complacencias de un gobernador en turno. Pues mientras el 50% que recibe el Infovir se traduce en infraestructura para la colonia, el otro 50% aumenta la riqueza de la familia Rangel González.

El proceso de consolidación respecto a las obras de urbanización lleva más de 15 años, sin embargo aún hacen falta obras de pavimentación, banquetas, electrificación y drenaje, que son realizadas con presupuesto público mientras que la desarrolladora únicamente se dedica a cobrar por los lotes y otorgar “donaciones” al municipio⁴⁴. Un ejemplo de esta situación es que menos de la mitad de las calles de la colonia están pavimentadas y se registran inundaciones frecuentes, según el gobierno municipal se necesitan 40 millones de pesos para resolver esta situación, de los cuales el municipio aportaría la mitad y la otra los gobiernos federal y estatal⁴⁵. En ningún caso se menciona a la DRM como responsable de las obras de urbanización, a pesar de que la Ley de Fraccionamientos de 2002 obliga al promotor a cubrir por cuenta propia estos gastos.

⁴¹ Presidente municipal de Solidaridad, en comunicado de prensa del 17 de diciembre de 2008 titulado “La Colosio, ejemplo de desarrollo, ordenamiento y regularización”.

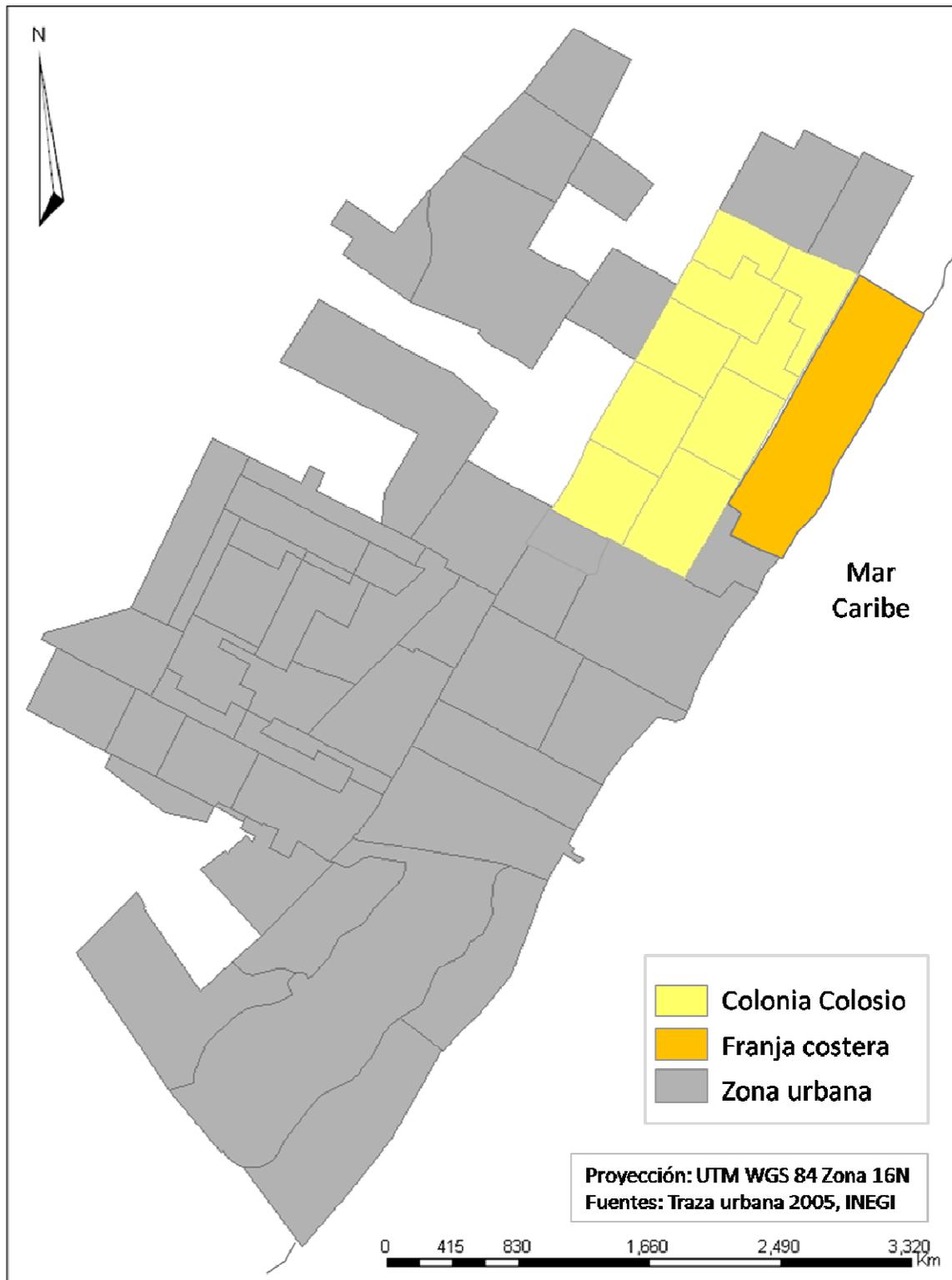
⁴² Rebeca Rangel González, vocal del Consejo de la DRM, 18 de diciembre de 2008.

⁴³ Aniceto Cruz, presidente de la asociación civil Tierra y Libertad en Solidaridad, 28 de diciembre de 2005 en <http://www.jornada.unam.mx/2005/12/28/028n1est.php>

⁴⁴ Se tiene noticia que en diciembre de 2006 y 2008 se entregaron donativos con montos de 1.5 y 5 millones de pesos respectivamente.

⁴⁵ Dirección de Planeación del municipio de Solidaridad, diciembre de 2006 en <http://cancun.novenet.com.mx/seccion.php?id=27778&sec=4&d=45&m=11&y=2006>

Mapa IV.1
COLONIA COLOSIO Y FRANJA COSTERA ANEXA, PLAYA DEL CARMEN



PUEBLO SACBE DE PLAYA DEL CARMEN

El desarrollo del Pueblo SacBe (palabras en lengua maya que significan *camino blanco*) inició hace aproximadamente 10 años en un predio de 87.5 has de las cuales 52.5 son comercializadas por la desarrolladora SacBe Village SA de CV. El concepto es crear una comunidad sustentable en armonía con el medio natural, que incluye 204 lotes de 500 a 15 mil m² con uso residencial privado (700m² c/u en promedio), condominios y lotes comerciales. Los precios actuales son de 75 usd por m², pero se espera que una vez concluido el proceso de regularización los precios aumenten a 200 y 300 usd por m² en lotes residenciales y comerciales respectivamente, similares a los precios en los fraccionamientos de tipo residencial turístico (ver Mapa IV.2).

Situación de irregularidad

Debido a un incendio forestal en 1989 en la zona que se encontraba fuera de la mancha urbana, el predio fue clasificado como *Zona de Restauración Ecológica*. Después de solucionar barreras legales, la desarrolladora logró recibir el título de propiedad que le permitió iniciar el proyecto de una comunidad residencial sustentable, capaz de usar energía alternativa, caminos rurales, pozos para el agua potable, y la implantación de un tratamiento de aguas residuales en cada propiedad. Debido al rápido crecimiento de Playa del Carmen, los *Programas de Desarrollo Urbano* extendieron la zonificación hasta incluir al Pueblo SacBe dentro de la actual mancha urbana local, como consecuencia el proceso de legalización para la comercialización de lotes se ha ampliado, la *Licencia de Fraccionamiento* y *Licencia de Construcción* necesarias obligan al desarrollo a la introducción de las *obras mínimas de urbanización* que son contradictorias con el proyecto inicial, situación legal que no ha sido resuelta y por lo tanto la ubica en el estatus de *asentamiento irregular*.

El pavimento de color negro en las vialidades eliminaría el concepto de SacBe (camino blanco); la introducción de energía eléctrica por parte de la CFE dejaría en desuso los medios alternativos de generación de energía solar y eólica; los pozos para la obtención de agua potable en cada lote están prohibidos y es necesaria la introducción de tuberías para el abastecimiento de agua potable; el uso de biodigestores o sistemas de humedales sólo está permitido en zonas rurales, y el fraccionamiento tiene la obligación de conectarse al

sistema de drenaje público. Todas estas contradicciones han provocado que la desarrolladora busque un trato especial para el fraccionamiento, mismo que se ha logrado y en febrero de 2009 se había acordado que únicamente se introduciría el sistema de drenaje, con la utilización de tecnología alternativa para el suministro de las demás obras de urbanización. Esta situación trae como consecuencia que la inversión necesaria aumente tanto para los desarrolladores como para los propietarios, lo que provocará que el precio por metro cuadrado aumente de 75 a 200 usd una vez concluido el proceso de regularización.

Finalmente se pronostica que el proceso legal para obtener las licencias necesarias concluya en 2009; el Pueblo SacBe será un Fraccionamiento bajo el Régimen de Condominio y podrán emitir títulos individuales a los propietarios que en algunos casos llevan 10 años de residencia en el lugar.

La comunidad de SacBe

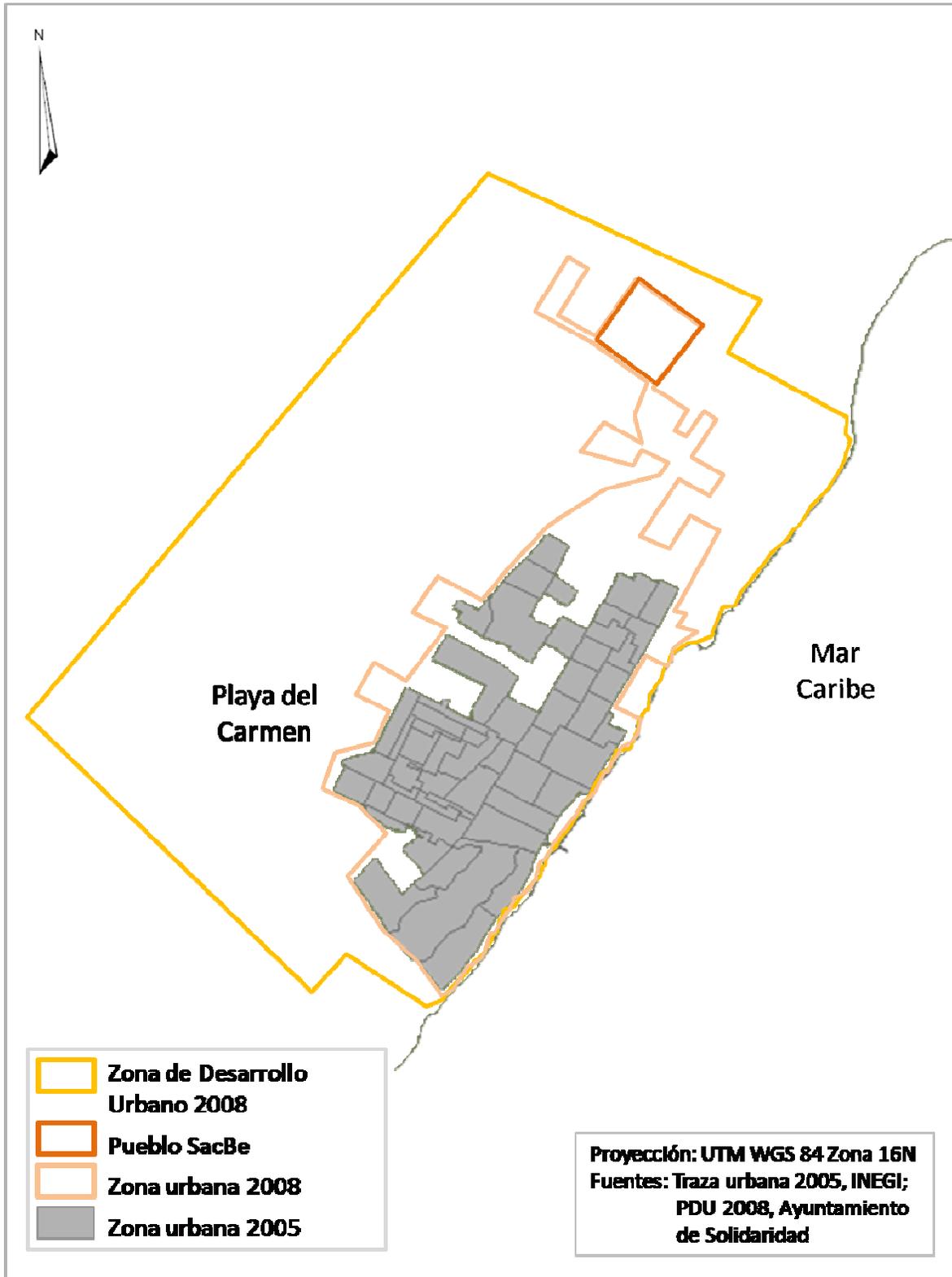
En febrero de 2009 fecha de la visita de campo, se apreció actividad en construcciones de tipo residencial pero ninguna de tipo comercial. Casas pequeñas y grandes construidas con creatividad, algunas con diseños extravagantes pero que tratan de conservar una armonía con el medio natural. El acceso principal y los caminos interiores eran de terracería, con un módulo de vigilancia y acceso restringido.

La información proporcionada por la desarrolladora respecto a los lotes residenciales menciona que en febrero de 2009 únicamente quedaban disponibles 62 de los 204 lotes que pronostican venderse en el transcurso del año 2009, en su mayoría los de mayor extensión. A un precio de 75 usd, un lote promedio de 700m² tiene un valor de 52,250 usd con un plazo de financiamiento no mayor a los cinco años, lo cual indica que los propietarios necesitan ser de estratos altos. Las únicas entrevistas a residentes fueron a personas de origen estadounidense, pero a decir de ellos, la población es una mezcla de diversas nacionalidades con una proporción importante de propietarios mexicanos. Actualmente está en proceso la constitución de una *Asociación Civil de Propietarios del Pueblo SacBe*, que entre otras funciones tendrá las relacionadas con la revisión y actualización del reglamento de construcción residencial, el uso y destino de las áreas comunes, y las normas de convivencia residencial.

El estilo de vida cotidiano, los espacios comunes de jardines y cenotes y la realización de actividades culturales y ecológicas abiertas al público en general, que se realizan en fines de semana y fechas simbólicas como el inicio de la primavera, han hecho que la comunidad de SacBe sea ubicada en el imaginario local y gubernamental como una *comunidad ecológica*⁴⁶. Las áreas comunes (cenotes, jardines, cancha de usos múltiples), lotes y casas de enormes dimensiones, uso de tecnologías alternativas costosas y proyección de un centro comercial, configuran un modelo de fraccionamiento residencial dirigido a una población de niveles socioeconómicos altos, que se proveen de una elevada calidad de vida sin provocar impactos graves al medio natural, primer caso de su tipo en la región que, a decir de los promotores, abre posibilidades para iniciar un nuevo modelo de fraccionamientos en lugares con importantes atractivos naturales.

⁴⁶ Incluso representantes del gobierno municipal y vecinos de las colonias más cercanas utilizaron el término de “hippies” para designar a la población de SacBe, pero evitaron dar mayores comentarios al respecto por no tener claro el concepto que utilizaron.

Mapa IV.2
PUEBLO SACBE Y ZONA URBANA DE PLAYA DEL CARMEN



LOS RANCHITOS DE COZUMEL

A pesar de que en Cozumel existe un gran rezago de viviendas, los asentamientos irregulares no han representado una forma de acceso importante. Sin embargo, si es una situación relevante debido al impacto ambiental que estos pueden generar en el equilibrio ecológico de la Isla, principalmente los concernientes al abastecimiento de agua potable para toda la ciudad.

Existen dos asentamientos irregulares en Cozumel: *Las Fincas* ubicadas al noreste de la mancha urbana y *Los Ranchitos*, dispersos sobre la *carretera transversal*. El caso que nos ocupa son los asentamientos irregulares dispersos conocidos como *Los Ranchitos* (ver Mapa IV.3). Estos asentamientos se encuentran a lo largo de la carretera que une las costas este y oeste de la isla, ocupan áreas en el centro de la isla y cercanas a las zonas donde se ubican los pozos de captación de agua potable que abastecen a toda la población. Históricamente estas zonas han sido ocupadas por ejidatarios con usos agropecuarios de baja intensidad, pero en la última década ha ido en aumento la venta de lotes con fines residenciales, que ha puesto en alerta a las autoridades municipales por los riesgos de contaminación que el manto freático pudiera sufrir por los asentamientos humanos.

Las viviendas en Los Ranchitos

La obtención de información referente a estos asentamientos ha sido difícil incluso para el gobierno municipal, que cuenta con fotos aéreas pero con escasa información de campo. El motivo principal es la falta de cooperación de los habitantes, ya que al saberse en una situación irregular existe desconfianza para proporcionar información que pudiera ser utilizada en su contra. Sin embargo, con el pretexto de solicitar información necesaria para la prevención de desastres en caso de huracanes, en el año 2006 la Dirección de Desarrollo Urbano municipal logró levantar una encuesta que proporciona algunos datos para el análisis de estos asentamientos. Se tuvo acceso a la base de datos de dicha encuesta y los resultados principales se presentan a continuación.

Se levantó información de 239 predios con un tamaño promedio de 1 000m², por tanto la muestra corresponde a un área de 24 has aproximadamente; el gobierno municipal estima que el área total ocupada por este tipo de predios es de 84 has, lo cual representa una muestra significativa, principalmente en relación al total de la población, ya que los predios

sin información en su mayoría no estaban ocupados. La población no es muy numerosa, y en general cada predio es ocupado por una sola familia de cuatro miembros; existen 259 familias y 975 personas en total. Respecto a la tenencia del suelo, el 95% de los jefes de familia son *poseionarios*, 2.9% son *ejidatarios* y 2.1% son *avecindados*. Esto nos muestra la poca cantidad de ejidatarios y la enorme proporción de personas que han hecho algún proceso de compra-venta de un predio.

El 80% de los predios contaba con alguna construcción habitacional, de los cuales la mitad eran viviendas definitivas y la otra mitad sólo viviendas temporales; la diferencia entre estos dos tipos de viviendas se da principalmente en los materiales de construcción. Las viviendas temporales utilizan por lo general madera, láminas de cartón y palma, mientras que las viviendas definitivas cuentan con estructuras de cemento, paredes de block, techo de concreto, etc. Sin embargo, en el 30% de los casos existía una vivienda iniciada, es decir, se estaba ampliando la vivienda definitiva, se estaba construyendo una para sustituir a la temporal o se estaba empezando la edificación en ese predio. La mediana del tamaño de las viviendas es la siguiente: 20m² en las viviendas temporales, 40m² en las viviendas definitivas y 30m² en las viviendas iniciadas. Existen viviendas de mayor tamaño, pero en general se trata de viviendas pequeñas, ya que los predios se encuentran en zonas donde la construcción es muy restringida por no ser de uso habitacional, sino agropecuario de bajo impacto. Debido a estas restricciones, la mayoría de las construcciones son irregulares por su tamaño y los materiales de construcción.

Figura IV.1

TIPO DE CONSTRUCCIONES HABITACIONALES EN LOS RANCHITOS DE COZUMEL



Vivienda temporal



Vivienda definitiva



Vivienda iniciada

Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Cozumel, 2009

Los habitantes de Los Ranchitos

Del total de viviendas existentes, el 76% son habitadas de forma permanente mientras que el resto se trata por lo general de una segunda propiedad de una familia que vive en la mancha urbana de Cozumel. En promedio se observa 1.3 familias y 5.1 habitantes por predio que tienen en promedio ocho años de residencia. Sin embargo, este promedio se debe a la gran cantidad de poseionarios que han llegado a residir en la última década, ya que los ejidatarios y avecindados tienen una residencia mucho mayor.

Dos son los problemas principales que se presentan en *Los Ranchitos*; por un lado las condiciones en las que habitan las familias y por otro el riesgo de un daño ecológico a los mantos freáticos de la Isla.

No se tienen datos acerca del nivel de ingresos de las familias que habitan *Los Ranchitos*, lo que sí se puede apreciar mediante la observación directa es que la composición es heterogénea. Hay habitantes de muy escasos recursos viviendo en construcciones muy precarias, que en ocasiones no es propia, sino que cuidan el predio con el beneficio de habitar con toda la familia. Estas personas por lo general no disponen de automóvil particular, y tienen que trasladarse a la ciudad en motocicleta, bicicleta o caminando. Por otro lado, también hay familias que tienen una vivienda consolidada, automóvil particular e incluso trabajan en la ciudad, pero encontraron la oportunidad de acceder a un terreno para construir su vivienda, situación muy complicada en la zona urbana de Cozumel.

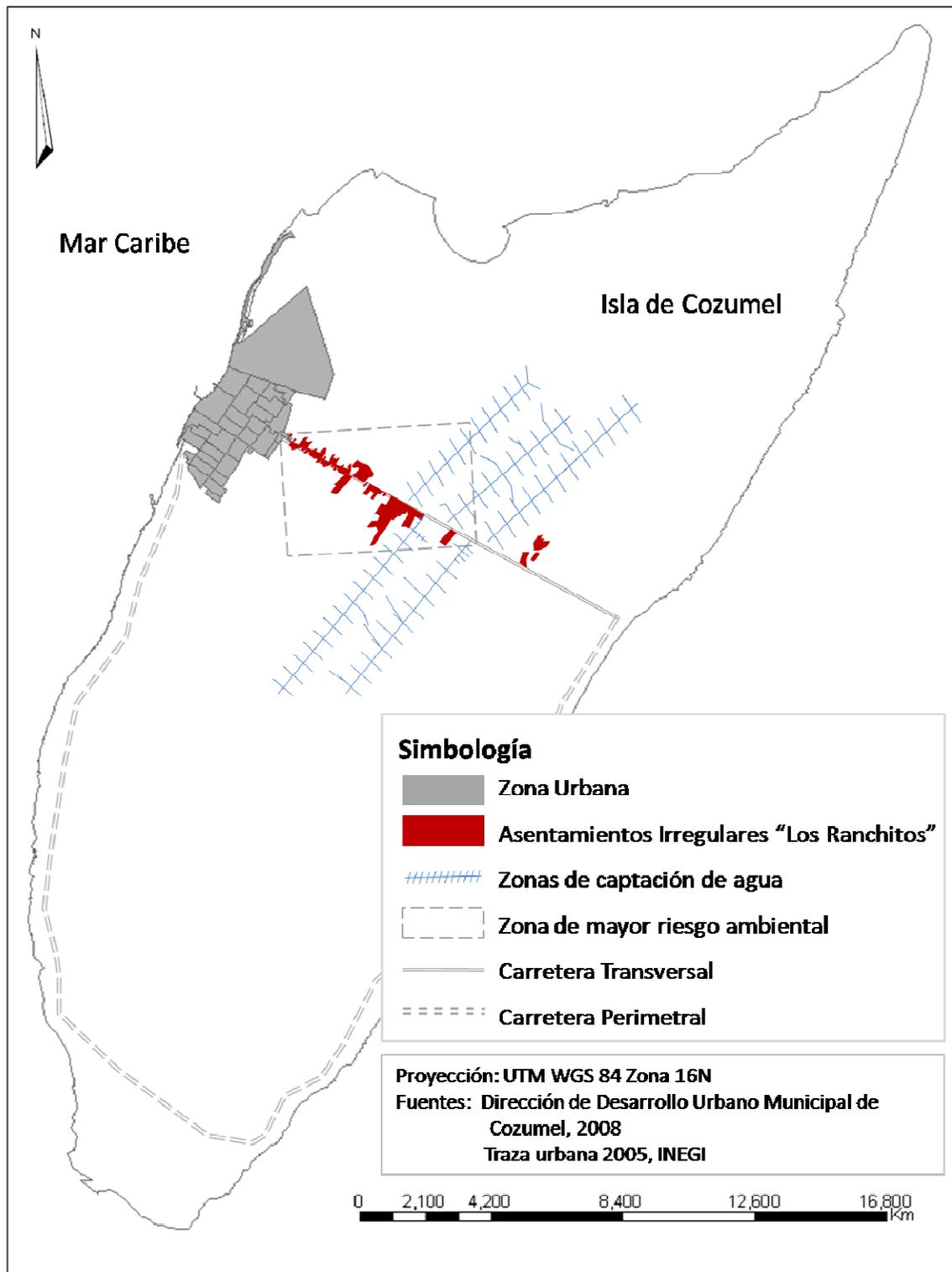
Debido a que los asentamientos no forman parte de la zona urbana, la población tiene que proveerse por medios propios los servicios necesarios para una mejor habitabilidad, en este sentido la población de recursos medios cuentan con una mejor calidad de vida producto de inversiones particulares. Sólo el 8.4% de las viviendas habitadas cuentan con suministro de agua potable, principalmente aquellas que se encuentran sobre la *carretera transversal*, y el 68.5% de los predios cuentan con pozos particulares para la extracción de agua, algunas veces de forma manual y otras mediante bombas que extraen el agua y la almacenan en depósitos para el uso cotidiano. Los predios que no cuentan con pozo particular logran acuerdos para obtener el suministro con algún vecino cercano; sólo el 54% de las viviendas tienen conexión de energía eléctrica, el resto de las viviendas se proveen de energía mediante paneles solares o “baterías” de auto que

recargan en la ciudad y que les sirve para la luz, algunas horas de televisión o radio y uso ocasional de electrodomésticos de poco consumo; finalmente, solo el 35% de los predios cuenta con fosa séptica, lo que significa que las aguas negras son desaguadas al aire libre, siendo un foco de contaminación para la población y el medio ambiente.

Problema medioambiental

El otro problema importante es precisamente el medioambiental, puesto que no existe un sistema de manejo adecuado de aguas negras y residuos sólidos, y la perforación de pozos particulares para la extracción de agua no logra controlarse. Como se ha mencionado, *Los Ranchitos* se ubica en la zona central de la Isla, cercanos a la zona de captación y extracción de agua para el abastecimiento de toda la Isla, por tanto el primer riesgo latente es la contaminación de los mantos freáticos que disminuirían de manera considerable la calidad del agua extraída, con un aumento en los recursos necesarios para su potabilización, afectando directamente a la población y la actividad turística. Por otro lado, el sistema de recolección municipal de residuos sólidos no llega a las zonas alejadas de la carretera transversal, y aunque una proporción importante de los habitantes lleva su basura a los depósitos de la ciudad o directamente al basurero municipal, se han detectado basureros clandestinos y el 11% de los encuestados reconoció que aún quema la basura a cielo abierto, con el problema de contaminación que esto ocasiona y el riesgo de provocar incendios forestales. Finalmente, otro problema ambiental es la expansión de los asentamientos humanos en áreas de conservación ambiental y de recarga de acuíferos, restando áreas destinadas al hábitat de especies animales, algunas de ellas endémicas.

Mapa IV.3
ASENTAMIENTOS IRREGULARES “LOS RANCHITOS” EN LA ISLA DE COZUMEL



CONCLUSIONES

Más allá de una recapitulación de los principales hallazgos de este trabajo, las conclusiones que presentamos pretenden establecer las relaciones existentes entre los principales fenómenos y actores relacionados al tema de estudio, a fin de lograr explicar dentro de nuestras posibilidades los diferentes aspectos de la problemática de la vivienda en la Región Caribe Norte y traer a cuenta las ideas que dieron origen a este trabajo para demostrar su validez o nulidad.

Como planteamos en un inicio, la presente investigación se propuso encontrar las relaciones entre los diferentes actores que configuran la producción de vivienda, que no satisface adecuadamente a la demanda de la población según su estructura social. Estas relaciones han hecho que ciertas formas de producción de vivienda tengan mayor importancia sobre otras, que esta importancia vaya cambiando a través del período de análisis y que algunos tipos de vivienda estén destinadas para grupos específicos de la población.

EL IMPACTO DE LA MIGRACIÓN EN LA REGIÓN

El fenómeno de la migración en la región ha sido y seguirá siendo el factor principal de crecimiento poblacional de la región y de manera general, hemos visto que se trata de una población con niveles de escolaridad superiores al promedio nacional y con una elevada formación profesional en la población extranjera. A pesar de que los sectores de la construcción y de los servicios turísticos ofrecen salarios por abajo del promedio de la economía, en general se puede decir que el empleo y los ingresos de la población son relativamente mayores al promedio nacional. Como consecuencia, a pesar de las desigualdades sociales existentes y de la precariedad en la vivienda y el empleo de grandes sectores de la población, los niveles de vida van mejorando e incluso superando a otras regiones del país. La concentración de la población en edad productiva y con mejores niveles de escolaridad configura un recurso importante para el crecimiento económico de la región, que de manera positiva va aumentando la calidad de vida de los habitantes. Sin duda, una mayor capacidad de regulación y control por parte del gobierno (principalmente a nivel local) ayudaría a disminuir la desigualdad social y promover una mejor distribución

de la riqueza regional, sin embargo la región seguirá siendo receptor de población con los retos de provisión de vivienda y servicios urbanos que esto implica.

ACCIÓN DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

La presencia del Estado en la región ha sido constante e intensa. Recordemos que la creación de Cancún como destino turístico se debió a la iniciativa del gobierno federal, logrando la atracción de capital privado de origen nacional y extranjero mediante grandes inversiones en infraestructura, facilidades para la adquisición de suelo y en general, esquemas que aseguren la rentabilidad de las inversiones. A través de los años la región Caribe Norte ha logrado consolidarse como uno de los principales destinos turísticos del país, con la mayor concentración de infraestructura hotelera, el primer lugar en turistas y visitantes recibidos y la tercera parte de divisas por turismo que ingresan al país. Como consecuencia, el gobierno federal sigue teniendo en la región un destino importante de inversiones públicas⁴⁷.

A nivel local, la región es considerada por el gobierno estatal como el motor económico de la entidad, y en un esfuerzo constante de gestión y administración pública, trata de que este crecimiento económico impacte favorablemente a las demás regiones de la entidad. Sin embargo, a pesar de la presencia del gobierno estatal, son los gobiernos municipales los que llevan la mayor responsabilidad en la provisión y prestación de los servicios urbanos, que incide directamente en la calidad de vida de la población en general.

La descentralización de facultades a favor de los gobiernos municipales ha sido un proceso por el cual el país ha ido transcurriendo, intensificándose en las reformas constitucionales de las últimas dos décadas; sin embargo, como lo mencionan diversos autores, esta descentralización de facultades no ha ido acompañada de una manera proporcional en las facultades de recaudación, que siguen siendo centralizadas principalmente en el nivel federal del gobierno. Como consecuencia, los gobiernos municipales frecuentemente se ven superados en su capacidad de provisión de servicios urbanos, que representa una de sus principales funciones. En la región, que incluye tres

⁴⁷ En situaciones de desastres naturales que afectan al mismo tiempo a varios estados del sureste, es evidente la preocupación prioritaria del gobierno federal por restablecer la actividad económica en la región, siendo proporcionalmente mayor al número de población afectada la cantidad de recursos destinados a la reconstrucción de infraestructura y el apoyo al sector privado, en relación a otras entidades e incluso a otras regiones dentro del mismo estado.

municipios únicamente, hemos logrado observar que a mayor tamaño de las ciudades y a un ritmo de crecimiento mayor, existe una mayor dificultad para lograr la cobertura y eficiencia de los principales servicios urbanos. La primacía económica de Cancún, que trae consigo una mayor inversión pública y privada, no significa una mayor cobertura en los servicios urbanos para toda la población; asimismo el crecimiento acelerado de Playa del Carmen también ha dificultado que los servicios logren llegar a la mayoría de la población. Cozumel por el contrario, es la ciudad que cuenta con los mayores niveles de cobertura en servicios públicos. Difícilmente podríamos hacer un análisis acerca de la eficiencia de los gobiernos locales, ya que no ha sido objeto del presente estudio, pero si es evidente que a un menor ritmo de crecimiento es posible realizar un mejor control del desarrollo urbano y social, entre otras cosas, porque no cuenta con la presión constante y creciente de las demandas de la población, los intereses del sector privado y la intervención de los otros niveles de gobierno. Aunado a esta situación, la existencia de una clase social y política más consolidada (que únicamente existía en Cozumel hace tres décadas), ha sido un factor para conocer y atender de manera más eficiente las necesidades que se presentan.

FORMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA

Los datos que pudimos recopilar nos permiten aproximarnos a la forma en cómo se ha accedido a la vivienda por parte de la población. De 1990 a 2005 el número de viviendas se incrementó en 150 mil unidades aproximadamente, de las cuales solo el 55% se adquirió por medio de un crédito de algún organismo público o privado. A pesar de que el gobierno estatal basó su política de vivienda principalmente en promover colonias de lotes en breña, sólo representan cerca del 5% del crecimiento total, superado incluso por los asentamientos irregulares, aunque estos no rebasan el 7% del crecimiento. La forma de acceso a vivienda varía en cada municipio, es así como en Benito Juárez los créditos para adquisición de vivienda, principalmente por parte de los *Onavis* (el Infonavit ha sido el más importante) ocupan el primer lugar, en tanto que en Cozumel los lotes en breña han representado la forma más importante de acceso a suelo para la construcción de viviendas. En Solidaridad una proporción importante de la población tuvo acceso a suelo para vivienda a través del asentamiento irregular de la colonia Colosio, en tanto que en los últimos años a partir de la

llegada de las desarrolladoras de conjuntos habitacionales, la población adquiere una vivienda a través de los créditos para financiamiento.

Queda un 30% de las viviendas sobre de las que no se desarrolla su procedencia por falta de datos, dos son las formas principales de acceso a la vivienda al margen de las tres categorías ya mencionadas. Por un lado, al igual que el modelo de lotes en breña del gobierno estatal, actores particulares (principalmente ejidatarios) optaron por lotificar y vender sus tierras de manera legal. A pesar de no tener datos sobre el número de lotes bajo esta modalidad, estimamos que el porcentaje no supera al 5% en la región, ya que tanto autoridades, población y sector privado no resaltaron de manera importante esta forma de acceso a suelo para vivienda.

La segunda forma que no profundizamos en este trabajo es la vivienda en renta. La razón principal fue que no se cuenta con información actual sobre la tenencia de las viviendas y recopilar información suficiente para su análisis requeriría de un esfuerzo importante que superó los alcances de la presente investigación; por tanto queda como un tema de investigación a futuro. Sin embargo, algunos datos que nos permiten aproximarnos a esta situación son, por un lado, las viviendas o cuartos en vecindad, con el supuesto de que la mayoría de este tipo de viviendas no son propiedad de sus ocupantes. Es así como para el 2005 estas viviendas alcanzan el 17% del total; de los departamentos en edificios no podemos hacer la misma inferencia, pues algunas viviendas de este tipo son propias y otras en renta, pero desconocemos en qué proporción se da esta relación.

PROTAGONISMO DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES

Sin duda la importancia de las viviendas en conjuntos habitacionales es cada vez mayor. Por un lado, el gobierno nacional se ha ido transformando en un financiador de vivienda más que en un promotor. A partir de las reformas estructurales de los principales organismos nacionales de vivienda, los grandes objetivos nacionales de la política de vivienda se han ido modificando pasando de un papel de promotor y regulador, hasta llegar a una posición en la que se deja a las empresas privadas las grandes directrices del sector.

En el último *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012*, la política nacional se propone cuatro grandes objetivos, dos de los cuales se enfocan a aumentar la cobertura de financiamientos para adquisición y mejoramiento de la vivienda, principalmente de la

población con menores recursos. Uno de los cuatro objetivos pretende impulsar desarrollos habitacionales sustentables, situación de la que hasta hace poco no se había ocupado y que ha dejado a criterio de los desarrolladores. Los controles de calidad hasta ahora existentes en México son de carácter voluntario y principalmente aplicados por organizaciones civiles o por las mismas empresas, pero en pocos casos por el gobierno; las reservas territoriales de los *onavis* y gobiernos estatales son por lo regular de menor importancia ante las reservas que logran adquirir las empresas privadas, principalmente provenientes de tierras ejidales y comunales que se incorporan al desarrollo urbano con pocos o nulos criterios de planeación urbana, siendo el principal criterio el precio de venta que disminuye a medida que se aleja de las zonas urbanas. Finalmente, el gobierno se propone mejorar la gestión pública, con el propósito de fortalecer su papel de regulador, ya que debido a la falta de coordinación entre niveles de gobierno y sectores, el sector privado ha rebasado la capacidad regulatoria gubernamental, e incluso participa ampliamente en la elaboración del marco normativo a diferentes niveles.

La existencia de un marco normativo y una política que favorece a los desarrollos habitacionales como principal forma de producción de vivienda; la falta de asesoría y mecanismos que operen con eficiencia para que los propietarios originales de las tierras (ejidatarios) desarrollen los fraccionamientos y no únicamente vendan sus tierras ante ofertas que en muchos casos son a precios por debajo de su valor; y la existencia de una población en crecimiento con ingresos per cápita superiores a la media nacional, que buscan establecerse definitivamente en la región. Todos estos factores han provocado que, por un lado, los organismos nacionales destinen cada vez un mayor número de créditos para adquisición de vivienda, al mismo tiempo que las desarrolladoras privadas tienen las condiciones propicias para incrementar el número de desarrollos en la región.

No es casual que en los últimos años, las grandes desarrolladoras de presencia nacional hayan aumentado su presencia en la región de manera considerable, al punto de convertirse actualmente en el segundo o tercer destino de sus inversiones a nivel nacional, solo detrás de la ZMCM y en algunos casos de la ZM de Monterrey; tales son los casos de Consorcio Ara, Sadasi, y Sare. De igual manera, las desarrolladoras locales y regionales han encontrado el campo propicio para crecer y expandir sus actividades, incluso a otras regiones del país.

Por su parte, los gobiernos municipales a pesar de sus limitaciones han tratado de dirigir el desarrollo urbano de sus centros de población, principalmente a través de los *Programas de Desarrollo Urbano*, aunque hemos encontrado que más allá de escasas negociaciones para dotar a los fraccionamientos de mayor equipamiento a lo mínimo obligatorio (a costa de modificar los coeficientes de ocupación a favor de las desarrolladoras), los gobiernos municipales se limitan en la mayoría de los casos a vigilar el cumplimiento de la normatividad vigente, es decir, que los desarrollos sean compatibles con los usos de suelo vigentes y que los proyectos cumplan con los requisitos necesarios para expedir las licencias y permisos municipales. Por otro lado, tomando en cuenta la importancia que tuvo la urbanización mediante las colonias de lotes en breña, los gobiernos municipales encuentran en los fraccionamientos de viviendas terminadas un gran avance en la calidad de vida de la población, que no tiene que pasar por los procesos de consolidación a los cuales se estaba acostumbrado, y que demoraban varios años a partir de la ocupación de los predios. Este avance en la provisión de las *obras de urbanización* mínimas sin embargo, ha dejado de lado otros aspectos importantes en la calidad de vida de la población, más relacionados con la vivienda que con el fraccionamiento en su conjunto; nos referimos a la desproporción entre el precio de la vivienda y su tamaño, la calidad de construcción, la posibilidad de ampliación, etc.; como consecuencia, *el precio promedio que se paga por una vivienda en la región es mayor al que se paga por una vivienda similar en otra región del país.*

Todas estas relaciones entre actores y fenómenos, han hecho de la vivienda en fraccionamientos la forma más importante de acceso por parte de la mayoría de la población. Si tomamos en cuenta todo el período de 1990 a 2005, poco más de la mitad de las viviendas fueron adquiridas mediante un crédito de algún organismo nacional, local o privado. Sin embargo, si tomamos únicamente el último quinquenio (2000 a 2005), la proporción de créditos para adquisición alcanzó el 70% respecto al incremento de viviendas totales.

DESIGUALDAD SOCIAL Y DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO

La técnica utilizada para aproximarse al fenómeno de la segregación espacial y la división social del espacio es limitada ante otras técnicas estadísticas más complejas, principalmente

por la carencia de datos recientes. Sin embargo, apoyados en la información cuantitativa y cualitativa adicional, podemos lograr algunas conclusiones al respecto.

En primer lugar, encontramos una mayor homogeneidad social en la Isla de Cozumel, es decir, que los estratos medios agrupan a la mayoría de la población, a diferencia de lo observado en Cancún y Playa del Carmen donde la desigualdad social es mayor. De acuerdo a los hallazgos obtenidos, podemos relacionar este fenómeno, en primera instancia, al ritmo de crecimiento de la población y de la mancha urbana que, de igual manera, está directamente relacionado a las posibilidades de crecimiento económico de la región. Mientras que en Cozumel el factor de la disponibilidad de suelo ha sido un factor decisivo para limitar la expansión de la mancha urbana y de la infraestructura turística principalmente en relación a hoteles y vivienda residencial turística, en el continente existen hasta ahora ilimitadas oportunidades de crecimiento entre Cancún y Playa del Carmen. Como consecuencia, el fenómeno de la migración ha tenido un menor impacto en la Isla, manteniendo una estructura social estable. En cambio, hemos visto que en Playa del Carmen y Cancún el número de migrantes sigue en aumento constante, lo que implica por un lado que la actividad económica siga en expansión por la disponibilidad de mano de obra, pero por otro lado que la nueva población demanda mayor cantidad de vivienda y servicios urbanos, al punto de que las autoridades gubernamentales no logran satisfacer de manera adecuada las necesidades básicas y no tengan mayor opción que dejar en manos del sector privado temas tan importantes como el de la vivienda y las condiciones laborales, por mencionar algunos⁴⁸.

En relación a la división social del espacio, hemos encontrado que de manera general, las zonas urbanas con mayor cercanía a las playas y al centro de la ciudad son ocupadas por la población de los estratos más altos, sin embargo la división social del espacio es más evidente en Cancún y Cozumel, donde claramente se delimitan zonas según el estrato social de la población.

Como comportamiento general en estas dos ciudades, a mayor distancia de la franja costera la población tienden a corresponder a estratos más bajos de la estructura social. En

⁴⁸ Como ejemplo de esta situación, tras el paso por la región del huracán Wilma en 2005, las afectaciones laborales y en el ingreso de la población fueron mayores en Cancún y Playa del Carmen que las ocurridas en Cozumel. Uno de los factores más importantes en esta situación fue la capacidad de consenso y control que hubo entre los gobiernos locales y el sector privado (OURM, 2006).

Playa del Carmen sin embargo, la situación no sigue el mismo patrón aunque existe una zona costera que claramente agrupa a población de los estratos más altos. Antes de la proliferación de fraccionamientos habitacionales la ciudad se componía de cuatro grandes zonas: una para estratos altos, otra para estratos medios y medio altos y dos para estratos medio y bajos. Sin embargo, ante la constante llegada de nueva población y la creación de nuevos fraccionamientos la mancha urbana sigue en constante expansión. Como ya ha venido sucediendo en los años recientes, al reconfigurarse la ciudad se van definiendo zonas según los estratos sociales que la ocupan, algunas de las zonas anteriores permanecen con la misma población, en tanto que la población de estratos medios altos se va localizando en los nuevos fraccionamientos. Por tanto no sería difícil prever que en próximos años esta división social del espacio se intensifique de una manera más evidente como sucede en Cancún y Cozumel.

VIVIENDA RESIDENCIAL TURÍSTICA Y VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Una idea inicial de este trabajo era saber en qué medida la producción de vivienda para atraer a población de estratos altos para que residiera en la región, podía afectar la producción de vivienda para los estratos medios y bajos de la población. En el transcurso de la investigación nos dimos cuenta de que se trataba de dos sectores completamente diferentes y que no existía competencia alguna entre ellos.

De inicio, mediante las categorías utilizadas en la legislación local y en el mercado inmobiliario definimos una categoría para este tipo de vivienda a la que denominamos *vivienda residencial turística*. Esta categoría se diferencia ampliamente de las demás categorías de vivienda en distintos aspectos, entre los más importantes mencionamos los siguientes.

El *origen del capital* es completamente distinto, mientras que las viviendas de las categorías tradicionales son promovidas por empresas con capital nacional, las de tipo residencial turístico tienen un alto componente de capital extranjero, principalmente estadounidense y español. Las desarrolladoras que se enfocan a la vivienda residencial turística lo hacen de manera exclusiva en este sector, ya sea mediante la promoción de torres de condominios o complejos residenciales que incluyen *amenities* exclusivos como pueden ser campos de golf, marinas, clubes de playa, etc. Las desarrolladoras de vivienda

de interés social no incursionan en la promoción de vivienda residencial a menos de que el tamaño de la empresa sea lo suficientemente grande o se especialice en ella, pero no desarrolla vivienda residencial turística, ya que ambos mercados funcionan de manera distinta.

La *organización empresarial* también es diferente; hemos encontrado que la Canadevi agrupa a la mayoría de las desarrolladoras de vivienda de interés medio y social, pero en la medida que las empresas se especializan en vivienda residencial, pierden el interés por asociarse y ser representados por la principal agrupación del sector. En la Canadevi es posible encontrar empresas locales y regionales al mismo tiempo que aquellas de presencia nacional; sin embargo son pocos los miembros que desarrollan vivienda residencial y ninguna de las desarrolladoras de vivienda residencial turística se encuentra afiliada a la cámara. Las desarrolladoras de vivienda de interés social depende fundamentalmente de los créditos que los *Onavis* y las *Sofoles* destinen a la región para determinar los volúmenes de producción que tendrán en períodos de corto y mediano plazo, por tanto necesitan mantener una relación estrecha y, en la medida de sus posibilidades, involucrarse en la operación de los organismos, para contar con información privilegiada que guíe su actuación en la región. Las desarrolladoras de vivienda residencial turística, en cambio, no tiene relación alguna con los Onavis ya que no depende en absoluto de sus créditos para financiamiento; los mercados son totalmente distintos y por lo general manejan planes de crédito que no superan los cinco años a través de empresas socias o con la que han realizado convenios de colaboración. Por lo general, *las desarrolladoras de vivienda residencial turística no se iniciaron en el sector de vivienda sino que provienen principalmente del sector hotelero, que ha diversificado sus operaciones en tanto que el turismo demanda cada vez más viviendas en relación a cuartos de hotel.*

La *ubicación* de los desarrollos tampoco es un factor de competencia entre ambos sectores. Mientras que la vivienda de interés social tiene en el precio del suelo un factor importante que determina el precio final de la vivienda y su ubicación en relación a la mancha urbana. El suelo que utilizan las desarrolladoras de vivienda residencial turística es completamente diferente, privilegian la ubicación y su valor se absorbe sin grandes complicaciones en el precio final de la vivienda que está determinado principalmente con criterios de exclusividad y de las *amenities* que ofrece el desarrollo. Las zonas ocupadas

por los desarrollos residenciales turísticos no son accesibles a los desarrollos de vivienda social, porque simplemente el valor del suelo haría que los rangos de precios superen las categorías de interés social y medio.

Dentro de la estructura económica de la región los sectores de la construcción y los servicios inmobiliarios han ido en constante crecimiento, superior al promedio nacional. El crecimiento de ambos sectores indica que tanto la el desarrollo de conjuntos de vivienda de interés social y medio va en crecimiento como el de vivienda residencial turística. La evidencia encontrada fue contundente en relación a la no competencia de ambos sectores, pues son diferentes en el mercado al que se dirigen, las empresas promotoras y el origen del capital, el suelo en donde se desarrollan, los organismos y dependencias gubernamentales a nivel federal y local que apoyan y promueven ambos sectores, y en general en los objetivos que persiguen. A pesar de que el principal objetivo del sector privado es la reproducción de capital, la vivienda de interés social se enfoca a cubrir una necesidad básica, en tanto que la vivienda residencial turística busca diversificar la actividad económica de la región como destino turístico.

VIVIENDA PRECARIA Y/O IRREGULAR PARA GRANDES SECTORES DE LA POBLACIÓN

En la hipótesis que dio origen a este trabajo planteamos que debido al desajuste entre demanda producción de la vivienda, grandes sectores de la población únicamente tenían acceso a vivienda irregular y/o precaria. Hemos comprobado la poca importancia relativa de los asentamientos irregulares como forma de acceso a la vivienda, siendo la principal problemática de carácter medioambiental y no de crecimiento urbano ni como acceso por parte de los grupos más pobres de la población. Sin duda los asentamientos irregulares en general se encuentran en situaciones de precariedad, pero esta situación no es exclusiva pues también dentro de la oferta formal de suelo y de vivienda encontramos situaciones de precariedad importantes.

Por un lado, los fraccionamientos de lotes en breña que indistintamente del origen formal o informal, promovidos por el gobierno o por particulares, conllevan un proceso de consolidación por el que la población tiene que pasar durante períodos de mediano y largo plazo. Incluso cuando el proceso de consolidación en relación a los servicios urbanos pudiera estar concluido, las colonias de lotes en breña han sido espacios en los que ha

proliferado el fenómeno de cuartos en vecindad conocidos como *cuarterios*, que son receptores de la población de los estratos sociales más bajos y presentan condiciones precarias de habitabilidad.

Por otro lado, la proliferación de fraccionamientos de vivienda terminada que ha tenido un importante crecimiento a partir del año 2002, no es ajena a condiciones de precariedad. Es cierto que ha sido un avance la obligatoriedad de obras *mínimas de urbanización*, garantizando a la población la provisión de servicios urbanos al momento de la ocupación de las viviendas, pero quedan algunos aspectos que aún no logran resolverse desde el principio, como el caso del transporte y equipamiento urbano (escuelas y servicios de salud, principalmente). Sin embargo las mayores condiciones de precariedad son las relacionadas con las viviendas, pues su precio final es en promedio más alto que en otras regiones del país. Como consecuencia, los criterios de financiamiento homogéneos a nivel nacional en la región alcanzan para viviendas de menor tamaño y calidad que en el resto del país. En la medida en que los precios del suelo logren ser regulados con mayor eficiencia por el gobierno local (estatal y municipal) y los insumos necesarios sean provistos por empresas locales, el valor final de la vivienda podrá disminuir o traducirse en una mejoría en la calidad de las mismas.

Es equivocado decir que grandes sectores de la población únicamente tienen acceso a la vivienda de forma irregular, pero es una realidad que, a pesar de la formalidad o informalidad del acceso a la vivienda, las condiciones de precariedad afectan a grandes sectores de la población, en contraste con las condiciones imperantes en los desarrollos residenciales y turísticos que cuentan con infraestructura de la mejor tecnología y provisión de servicios de mayor calidad.

Junio 2009
México, DF

ANEXOS

Anexo I

ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES

Tomando en cuenta las limitaciones del II Censo de población y vivienda 2005 por la falta de variables habituales en los censos, se eligieron aquellas variables que tuvieran una alta capacidad discriminadora para diferenciar los diferentes estratos sociales de la región a nivel Ageb. Las variables seleccionadas fueron:

- Porcentaje de población sin educación básica (V2_EBASI)
- Porcentaje de población sin derechohabencia a sistemas de salud (V9_SALUD)
- Porcentaje de viviendas sin conexión a la red pública de drenaje (V3_DREN)
- Porcentaje de viviendas sin la posesión de los bienes censados (televisión, refrigerador, lavadora y computadora) (V8_BIEN)

Utilizando el paquete estadístico SPSS v.15 se realizó un Análisis factorial mediante el método de componentes principales de los cuales se obtuvieron los siguientes resultados.

MATRIZ DE CORRELACIONES					
		V2_EBA SI	V9_SAL UD	V3_DRE N	V8_BIE N
Correlación	V2_EBASI	1.000	.579	.225	.773
	V9_SALUD	.579	1.000	.165	.501
	V3_DREN	.225	.165	1.000	.174
	V8_BIEN	.773	.501	.174	1.000
Sig. (Unilateral)	V2_EBASI		.000	.000	.000
	V9_SALUD	.000		.003	.000
	V3_DREN	.000	.003		.002
	V8_BIEN	.000	.000	.002	

KMO Y PRUEBA DE BARTLETT		
Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		.681
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aproximado	381.53
	G1	6
	Sig.	.000

Se encuentra en la prueba Kaiser-Meyer de adecuación muestral considera adecuado el análisis factorial para estos datos ya que su nivel encontrado está entre 0.5 y 1 que es el umbral significativo. En tanto que de acuerdo con la prueba de esfericidad de Bartlett el modelo tiene un nivel de significancia de .000 (la cual debe ser menor a 0.05) lo cual indica que los datos poseen las características apropiadas para la realización del análisis factorial.

VARIANZA TOTAL EXPLICADA						
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	2.324	58.093	58.093	2.324	58.093	58.093
2	.921	23.015	81.108			
3	.538	13.441	94.549			
4	.218	5.451	100.000			

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Los resultados muestran que el primero de los cuatro componentes que se obtuvieron cubre la mayoría de la varianza del modelo con 58.093%, lo que significa que explica la mayor parte del comportamiento del total de las variables incluidas y esto lo hace el componente elegible para el estudio sin necesidad de los otros tres.

MATRIZ DE COMPONENTES	
	Componente 1
V2_EBASI	.911
V9_SALUD	.774
V3_DREN	.366
V8_BIEN	.873

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

La matriz muestra que entre las variables del componente, la V2_EBASI explica la mayor proporción de la variabilidad encontrada mientras que V3_DREN la menor, lo cual se puede interpretar como que la primera explica en mayor medida el sentido del componente y la segunda tiene el menor grado de explicación, sin embargo las cuatro variables tienen una proporción elevada de explicación por la cual se mantienen dentro del modelo.

Finalmente, con los resultados del Componente 1 se crearon cuatro rangos utilizando +/- 1 desviación estándar como puntos de corte, quedando los estratos finales de con los siguientes valores:

Estrato	Rango	No. de Agebs
Alto	-2.874 a -1.004	56
Medio alto	-1.003 a -0.001	74
Medio bajo	-0.001 a 0.983	116
Bajo	0.984 a 3.548	33

Anexo II
GUÍA PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Nota: Se presentan las guías de las entrevistas a representantes gubernamentales y empresas inmobiliarias.

Entrevista a representantes gubernamentales

I. Información general

Nombre de la institución, empresa u organización:

Nombre del entrevistado:

Cargo:

Dirección:

Teléfono:

E-mail:

Fecha de la entrevista:

II. Actividad de la dependencia

1. Me gustaría saber un poco de la historia de la dependencia y los principales logros y obstáculos a que se ha enfrentado desde su creación

Sobre las acciones en las ciudades de Cancún, Playa del Carmen y Cozumel:

2. ¿Cuáles son las actividades relacionadas con la vivienda que realizan en la dependencia?

3. ¿Qué programas o acciones han realizado a partir del año 1990?

4. Le voy a pedir algunos datos de estos proyectos:

Año	Municipio	Tipo de programa (producción, promoción, financiamiento, etc.)	Características del programa	Estrato social objetivo (bajo, medio, alto)	Número de acciones (viviendas, mejoras)

Verificar: Entonces las acciones son estas...

5. ¿Cuántos programas tienen por concretar? (*municipio, colonia*)

6. ¿Hay cambios en el tipo de programas (vivienda terminada, lotes con servicios, mejoramiento, etc.)?

7. ¿Venden lotes solos? (porcentaje de las acciones totales)

8. ¿Tienen reservas territoriales (cuántas hectáreas, para cuantas viviendas, dónde, cómo las han conseguido)?

9. ¿Han comprado terrenos a particulares (proporción respecto a la adquisición total)?
10. ¿Eran terrenos ejidales o comunales?
11. ¿Qué opina de la producción de vivienda residencial para atraer población de alto nivel socioeconómico? *(es un mercado en expansión, favorece a la economía regional, es en perjuicio de los grupos pobres, etc.)*

III. Relación con inmobiliarias privadas

1. ¿Cuáles son los requisitos para otorgar permisos?, ¿quién otorga los permisos?
2. Existe alguna intervención del Estado que influya en el precio final de las viviendas de interés social?, ¿de qué tipo?
3. ¿Cuál es la relación que tienen con las inmobiliarias privadas? *(sobre programas de financiamiento, coinversión, planeación, promoción)*
4. ¿Considera que la actuación de las empresas inmobiliarias favorecen el desarrollo urbano regional?, ¿Por qué?
5. ¿Hay una relación distinta con las inmobiliarias regionales y las de presencia nacional?, ¿En qué sentido?
6. ¿Qué opina de la producción de vivienda residencial para atraer población de alto nivel socioeconómico? *(es un mercado en expansión, favorece a la economía regional, es en perjuicio de los grupos pobres)*

Entrevista a empresas inmobiliarias

I. Información general (la misma que en la entrevista a representantes gubernamentales)

II. Organización empresarial

1. Si pertenece a un grupo, ¿qué otras empresas trabajan con usted?, ¿qué hace cada una de estas empresas?
2. Como empresario, ¿le interesaría más asociarse (fusionarse o comprar) con empresas que participan en la misma fase de producción que usted (ej.: compradores de terrenos, constructoras, inmobiliarias) o con empresas de fases sucesivas (por ej.: tabiquerías, cementeras, especialistas en finanzas, trámites, etc.)? ¿Han realizado alguna compra, venta, fusión o asociación con un tipo de empresa de las antes mencionadas?
3. ¿Cuáles son las ventajas de crear un Holding? ¿Lo ha intentado su empresa?
4. ¿Pertenece a alguna cámara o asociación?
5. ¿Cuál es el papel de ésta?, ¿qué ha logrado?

III. Tipo de actividad realizada (Solo a empresas inmobiliarias)

1. ¿En qué ciudades tienen ustedes proyectos inmobiliarios actualmente en desarrollo?
2. Y en el Estado de Quintana Roo, ¿En qué municipios?

Sobre su actividad en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel:

3. ¿En qué año empezaron la construcción de viviendas en esta zona?
4. ¿Cuántos proyectos ha desarrollado a partir del año 1990?

5. Le voy a pedir algunos datos de estos proyectos:

Año	Municipio	Dirección (calle y colonia)	Tipo (unifamiliar, multifamiliar horizontal, multifamiliar vertical, dúplex)	Estrato social (económica, interés social, medio, residencial)	Número de viviendas	Tamaño de viviendas

Verificar: Entonces los que están construyendo actualmente son estos...

6. ¿Cuáles son las características de los proyectos futuros? (*municipio, colonia, tipo, número de viviendas*)
7. ¿Hay cambios en el tipo de promociones (de interés social, para organizaciones públicas, para medianos o altos ingresos)?
8. ¿Venden lotes solos? (porcentaje de las ventas totales)
9. ¿Tienen reservas territoriales (cuántas hectáreas, para cuantas viviendas, dónde, cómo las han conseguido)?
10. ¿Han comprado terrenos al Estado (proporción respecto a la adquisición total)?
11. ¿Eran terrenos ejidales o comunales?
12. ¿Cuántas viviendas al año producen?
13. ¿Cuáles son sus estrategias de venta? (*¿ofrecen en preventa?, ¿necesitan un % de viviendas comprometidas antes de empezar la obra?, ¿ofrecen tramitar créditos hipotecarios para los compradores?*)
14. En promedio, ¿qué porcentaje de viviendas vendidas tienen al terminar la obra?

15. ¿Qué opina de la producción de vivienda residencial para atraer población de alto nivel socioeconómico? *(es un mercado en expansión, favorece a la economía regional, es en perjuicio de los grupos pobres, etc.)*

IV. Relación con otras dependencias gubernamentales

1. ¿Cuál es la relación que tienen con el Infovivir o con los gobiernos municipales?? *(sobre reservas territoriales, programas estatales, financiamiento, licencias de construcción)*

2. ¿Cuáles han sido, de acuerdo a su experiencia, los impactos positivos y negativos de algunos planes del Estado sobre las operaciones de vivienda (planes de desarrollo urbano, de ordenamiento territorial, de vivienda)?

3. ¿Han sido ustedes consultados en la elaboración de alguno de estos planes?, o por el contrario, ¿se sienten ustedes marginados y afectados negativamente por estas medidas?, ¿Han consultado a las inmobiliarias privadas?, ¿porqué?

V. Opinión acerca del sector

1. ¿Se ha reducido o ampliado el mercado para este sector?, de acuerdo a su experiencia, ¿a qué se debe esta situación?

2. ¿Existe algún tipo de acuerdo para el reparto del mercado?, ¿Cómo se manifiesta la competencia entre promotores?

3. Las políticas de gobierno, ¿han beneficiado al sector?, ¿a algunas empresas o ciudades en específico?

4. Dentro de las tres ciudades, ¿Cuáles son las colonias con más potencial de desarrollo en materia de vivienda y porqué?

5. ¿Por qué Cozumel ha sido poco beneficiado por programas de vivienda?

6. Según usted, ¿Qué magnitud tiene el problema de los asentamientos irregulares en la ciudad?, ¿tienen información al respecto?

IV. Créditos y finanzas

1. ¿Qué papel tiene la banca en el financiamiento de la construcción? ¿Qué garantías o condiciones pide para otorgar créditos a promotores? ¿Existen grupos o empresas que tienen más facilidades de acceso a los créditos internos?, ¿por qué?

2. El capital de la empresa, ¿tienen participación extranjera (en qué porcentaje)?

V. Relación con instituciones estatales

7. ¿Cuáles son los requisitos para obtener permisos?, ¿quién otorga los permisos?

8. ¿Cómo determinan los precios finales de la vivienda de internos social? Existe alguna intervención del Estado?, ¿de qué tipo?

9. ¿Cuál es la relación que tienen con los Organismos de Vivienda Nacionales (Infonavit, Fovissste, SHF, etc.) sobre los créditos que ellos ofrecen para adquisición de vivienda?
10. ¿Cuál es la relación que tienen con el Infovivir? (*sobre reservas territoriales, programas estatales, financiamiento, licencias de construcción*)
11. ¿Cuál es la relación que tienen con los gobiernos municipales? (*sobre reservas territoriales, programas municipales, financiamiento, licencias de construcción*)
12. ¿Cuáles han sido, de acuerdo a su experiencia, los impactos positivos y negativos de algunos planes del Estado sobre las operaciones de vivienda (planes de desarrollo urbano, de ordenamiento territorial, de vivienda)?
13. ¿Han sido ustedes consultados en la elaboración de alguno de estos planes?, o por el contrario, ¿se sienten ustedes marginados y afectados negativamente por estas medidas?

VI. Opinión acerca del sector

1. ¿Se ha reducido o ampliado el mercado para este sector?, de acuerdo a su experiencia, ¿a qué se debe esta situación?
2. ¿Existe algún tipo de acuerdo para el reparto del mercado?, ¿Cómo se manifiesta la competencia entre promotores?
3. Las políticas de gobierno, ¿han beneficiado al sector?, ¿a algunas empresas en específico?
4. Dentro de las tres ciudades, ¿Cuáles son las colonias con más potencial de desarrollo en materia de vivienda y porqué?, ¿qué opina usted de la Riviera Maya?
5. Según usted, ¿Qué tan exitosa es la comercialización de la vivienda en las tres ciudades en comparación con otras ciudades del Estado?, ¿planean seguir invirtiendo en esta zona?

BIBLIOGRAFÍA

Castro, José, René Coulomb, Pedro León y Claudia Puebla (2006), “Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social” en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el Mercado, la vivienda en el México de hoy*, Cámara de Diputados LIX Legislatura / UAM U. Azcapotzalco / M.A. Porrúa, México, DF.

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2002), *Rezago habitacional*, Conafovi, México.

Comisión Nacional de Vivienda (2008), *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable, versión ejecutiva*, Conavi, México.

----- (2007), *Necesidades de vivienda 2006-2012*, Conavi, México.

Connolly, Priscilla (2006), “La demanda habitacional” en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el Mercado, la vivienda en el México de hoy*, Cámara de Diputados LIX Legislatura / UAM U. Azcapotzalco / M.A. Porrúa, México, DF.

----- (1998), “El financiamiento de la vivienda en México”, en M. Emilia Herrasti y J. Villavicencio (coords.), *La política habitacional en México y América Latina*, UAM Azcapotzalco, México, DF.

Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.) (2006), *Entre el Estado y el Mercado, la vivienda en el México de hoy*, Cámara de Diputados LIX Legislatura / UAM U. Azcapotzalco / M.A. Porrúa, México, DF.

Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*, M.A. Porrúa / UAM Azcapotzalco, México, DF.

Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978), *El problema de la vivienda en México, la acción habitacional del Estado*, El Colegio de México, México, DF.

Gobierno del Estado de Quintana Roo (2008), *Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo*, Diario Oficial del Estado, Chetumal, 02 de julio.

----- (2008), *Constitución Política del Estado de Quintana Roo*, Diario Oficial del Estado, Chetumal, 18 de septiembre.

----- (2007), *Reglamento de construcción del Municipio de Solidaridad*, Diario Oficial del Estado, Chetumal, 08 de junio.

----- (2007), *Reglamento de construcción del Municipio de Benito Juárez*, Diario Oficial del Estado, Chetumal, 25 de abril.

----- (2005), *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*, Chetumal, Q. Roo

----- (2003), *Ley de Hacienda de los Municipios de Quintana Roo*, Diario Oficial del Estado, Chetumal, 16 de diciembre.

----- (2002), *Ley de Fraccionamientos del Estado de Quintana Roo*, Diario Oficial del Estado, Chetumal, 31 de diciembre.

----- (2002), *Ley del Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad del Estado de Quintana Roo*, Diario Oficial del Estado, Chetumal, 15 de marzo.

----- (1998), *Reglamento de construcción del Municipio de Cozumel*, Diario Oficial del Estado, Chetumal, 10 de septiembre.

----- (1998), *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo*, Diario Oficial del Estado, Chetumal, 15 de junio.

Harvey, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, Ed. Siglo XXI, México, DF.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2006), *II Censo de Población y Vivienda 2005*, Tabulados básicos, México.

----- (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Tabulados básicos, México.

----- (1996), *I Censo de Población y Vivienda 1995*, Tabulados básicos, México.

----- (1991), *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Tabulados básicos, México.

Jaramillo, Samuel (1979), *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*, Universidad de los Andes, Fac. de Economía, Bogotá, Colombia, pp. 33-64.

López Moreno, Eduardo (1996), *La vivienda social: una historia*, RNIU, México, DF.

Medina Neri, Héctor (1986), *Cancún, nuevos horizontes*, Ediciones Olmeca. México.

Martí, Fernando (1985), *Cancún, fantasía de banqueros*, Editorial Uno, México.

Municipio de Cozumel (2005), *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Cozumel*, Cozumel

Núñez, O., E. Pradilla y M. Schteingart (1979), *Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina*, Demografía y Economía, v.13 no.3 pp. 380-391

Patiño, Luis (2006), “El Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)” en René Coulomb y Martha Schteingart

(coords.), *Entre el Estado y el Mercado, la vivienda en el México de hoy*, Cámara de Diputados LIX Legislatura / UAM U. Azcapotzalco / M.A. Porrúa, México, DF.

Pradilla, Emilio (1982), “Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en América Latina”, en Emilio Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM Xochimilco, México, DF.

Puebla, Claudia (2006), “El fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)” en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el Mercado, la vivienda en el México de hoy*, Cámara de Diputados LIX Legislatura / UAM U. Azcapotzalco / M.A. Porrúa, México, DF.

----- (2002), *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, El Colegio de México, México, DF.

Schteingart, Martha y Boris Graizbord (1998), *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción del INFONAVIT*, El Colegio de México, México, DF.

Schteingart, Martha y Marlene Solís (1994), *Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial*, INEGI, Aguascalientes, México.

Schteingart, Martha (1979), *Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: El caso de México*, Demografía y Economía, v.13 no.4 pp.449-466.

Schteingart, Martha (1989), *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México, México, DF.

Schteingart, Martha (1991), *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, El Colegio de México, México, DF.

Direcciones en Internet consultadas:

H. Ayuntamiento de Benito Juárez: www.cancun.gob.mx, septiembre de 2008

Comisión Nacional de Vivienda: www.conafovi.gob.mx, agosto de 2008

Consejo Nacional de Vivienda: www.conavi.org.mx, agosto de 2008

H. Ayuntamiento de Cozumel: www.cozumel.gob.mx, septiembre de 2008

Instituto Nacional de Estadística y Geografía: www.inegi.gob.mx, agosto de 2008

Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Tierra de Quintana Roo: www.infovirqroo.gob.mx, octubre de 2008

Diario La Jornada: www.jornada.unam.mx, enero de 2009

Gobierno del Estado de Quintana Roo: www.qroo.gob.mx, septiembre de 2008

Bolsa Inmobiliaria Nacional: www.micasa.gob.mx, agosto de 2008

Puerto Cancún: www.puertocancun.com.mx, febrero de 2009

H. Ayuntamiento de Solidaridad: www.solidaridad.gob.mx, septiembre de 2008