



# **EL COLEGIO DE SONORA**

**LA VIVIENDA SOCIAL EN UNA CIUDAD TURÍSTICA. EL CASO DE PUERTO  
PEÑASCO, SONORA, 2006-2009**

**Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Ciencias Sociales con Especialidad en Globalización y Territorios**

**Presenta**

**Irma Dennia Hernández Quintana**

**Directora de Tesis**

**Dra. Cristina I. Martínez Rascón**

**Hermosillo, Sonora.**

**Mayo de 2010**

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	4
Diseño metodológico.....	7
Fundamentos de la investigación.....	7
Objetivos centrales de la investigación.....	13
Contexto de la investigación.....	14
Metodología.....	15
Encuentros y desencuentros de la investigación.....	19
<b>1. Marco conceptual</b> .....	23
1.1 Contexto de ciudad.....	23
1.2 Ciudad turística.....	25
1.3 Concepto de vivienda.....	29
1.4 Política habitacional.....	31
1.5 Uso de suelo.....	35
<b>2. Programas de vivienda</b> .....	40
2.1 Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.....	43
2.1.1 Crecimiento.....	46
2.1.2 Financiamiento.....	48
2.1.3 Productividad.....	50
2.1.4 Oferta de suelo.....	52
2.2 Programa Nacional de Vivienda 2007-2012.....	53
2.2.1 Cobertura.....	55
2.2.2 Calidad y sustentabilidad.....	57
2.2.3 Integralidad sectorial.....	58
2.2.4 Apoyos gubernamentales.....	60
2.3 Instituto de Vivienda del Estado de Sonora (INVES).....	61
2.3.1 Reservas territoriales para programas de vivienda.....	65
<b>3. El caso de Puerto Peñasco, Sonora</b> .....	67
3.1 Contexto urbano.....	68
3.2 Migración y nuevos asentamientos.....	73
3.3 Uso de suelo.....	75
3.4 Vivienda.....	81
3.4.1 Oferta.....	82
3.4.2 Demanda.....	91

<b>Conclusiones</b> .....	95
<b>Bibliografía</b> .....	102
<b>Anexos</b> .....	111



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

## Introducción

En las tres últimas décadas los gobiernos ubicaron principalmente a las playas para detonar la actividad turística, lo que ha provocado que poco más del 30% de la población en dichas zonas se deba a la migración, donde actores provenientes de regiones más pobres, como aquellas que cuentan con un elevado índice de desempleo y una deficiente infraestructura urbana, buscan una mejor oportunidad para vivir, pero muchas veces terminan en asentamientos humanos irregulares que no aumentan su calidad de vida. (INEGI, 2000).

Después de más de 80 años, Puerto Peñasco es considerado por los especialistas como un paraíso recién descubierto al turismo. A principios de los años 30, se hizo famoso por ser un refugio de aventureros y pescadores. Actualmente su fama se debe, por un lado, a los magníficos complejos turísticos ubicados a la orilla de la playa; y por otro lado, a la creciente mancha urbana del municipio provocada por la proliferación de asentamientos humanos con viviendas improvisadas, de materiales no aptos, sin servicios públicos básicos, sin espacios de recreación y convivencia familiar; es decir, ha habido un surgimiento de asentamientos humanos irregulares.

En ciudades turísticas como Puerto Peñasco, la llegada de nuevos habitantes al lugar, ocasionó un incremento en su población, al grado de no poder abastecer una demanda existente de vivienda. Estas ciudades de nivel intermedio son ahora los nuevos destinos de los movimientos migratorios internos del país.

El problema de la vivienda en Puerto Peñasco se agudizó en la década del 2000, cuando sus indicadores económicos registraban que la actividad principal era el comercio y los servicios, donde el 80% de su población dependía de los

ingresos obtenidos por la economía no formal, y por ende este porcentaje no cuenta con créditos de acceso a la vivienda. (Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2007). Sin embargo, fue hasta el 2006 cuando el gobierno local decide implementar medidas que lleven a satisfacer la demanda de vivienda que ha existido durante la última década. De allí que consideramos importante estudiar el programa de vivienda social en una ciudad turística desde una perspectiva de la política pública, para identificar y analizar el papel del gobierno local, y su contribución a cubrir las necesidades de una ciudad con estas características.

Es importante mencionar que el objeto de estudio de este trabajo es desarrollado y analizado como un proceso que tiene dos momentos: en primer lugar, a principios del 2000, cuando se intensifica la actividad turística mediante inversiones nacionales y extranjeras que ocasionaron un enorme flujo de migración hacia esta zona en busca de mejores oportunidades; y en segundo lugar, a partir del 2007 donde las condiciones económicas se hicieron evidentes, provocando una paralización de proyectos turísticos, principalmente aquellos de inversión extranjera, una reducción en las tasas de empleo y acentuando aún más las demandas y necesidades de aquéllos de menos ingresos.

El crecimiento urbano y turístico que registraba el municipio antes del 2007 estaba rebasando cualquier expectativa, por lo que si al momento de que reinicien actividades los proyectos que se encuentran paralizados, no se aplican medidas para ordenar el desarrollo, éste puede traer consecuencias importantes desde el punto de vista de conflictos urbanos y ambientales que pueden llegar a degradar el entorno y el atractivo turístico.

El proceso de investigación que conforma este trabajo fue desarrollado en tres capítulos, mismos que a continuación se resumen. En el capítulo I se hace referencia al marco conceptual, aquí ubicamos aquellos conceptos que rigen la investigación empezando por el concepto de ciudad, ciudad turística, vivienda, políticas habitacionales y uso de suelo; allí mismo concretamos que los estudios referidos a ciudades implican desafíos de todo tipo, lo cual le conlleva al investigador emplear todos los recursos y estrategias posibles que guíen y mantengan el proceso de estudio.

La revisión bibliográfica y documental que se llevo a cabo en esta investigación nos llevó a definir que la vivienda forma parte del patrimonio familiar y es el lugar donde las familias se desarrollan sanamente, ya que es ahí mismo donde se dan las relaciones y estrechan lazos de afecto familiar, se propician costumbres y valores de padre-hijo, debido a esto y por ser clave en el desarrollo social y humano, consideremos entonces que la vivienda, es parte fundamental de las políticas sociales de todos los países. Es por esto que el capítulo II fue dedicado a este rubro, en México por ejemplo, en lo que respecta a vivienda, estas políticas están reflejadas en los programas de vivienda federales, de los cuales se desprenden los programas y fideicomisos estatales y municipales. Sobre todo en lo que atañe a vivienda social, denominada como „aquella dirigida a personas con ingresos menores a los cuatro salarios mínimos”, ya que son estos organismos gubernamentales los que crean y regulan programas destinados a vivienda de este tipo.

En el capítulo III especificamos el caso de Puerto Peñasco, donde pudimos concluir que la demanda de vivienda social rebasa a la oferta existente por parte

de las autoridades locales, es decir, no existe por el momento un programa municipal destinado a crear vivienda social, y uno de los principales factores que intervino en este rubro fue el suelo urbano; ya que Puerto Peñasco no cuenta con reservas territoriales, ha sido difícil crear un programa si no existe suelo disponible para poner en marcha el mismo.

Para efectos de aproximarnos al objeto de estudio, en seguida las particularidades del diseño metodológico del mismo:

### **Diseño de investigación**

#### Fundamentos de la investigación

En la última década Puerto Peñasco, Sonora, se ha visto envuelto de una serie de transformaciones tanto demográficas como del modelo urbano, ya que con el boom turístico del lugar los cambios han sido significativos. Sin embargo, a más de ochenta años de fundado el municipio, el proceso que se presenta ahora no es muy diferente al de sus inicios ya que si nos remitimos en la década de los años veinte, recordamos que se fue conformando por asentamientos humanos de pescadores provenientes de puertos cercanos del Estado, considerándose así un simple campo pesquero. Hoy, su creciente marcha urbana se debe a asentamientos humanos de personas que han llegado en busca de empleos.

Es a principios de los 70's cuando el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, entregó al sector pesquero de la comunidad obras de infraestructura portuaria y pesquera, consolidándose con ello la actividad económica principal del municipio. Más tarde en 1993, el municipio recibe la

custodia de la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California. Posteriormente se integra la Biosfera del Parque Nacional del Pinacate y Gran Desierto de Altar.

En el año 2000 contando con 31 mil 101 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 2.74% ya por encima de las zonas fronterizas, según el Censo de Población del 2000, se anunció el famoso proyecto Escalera Náutica, posteriormente denominado Proyecto Mar de Cortés, con el cual se pretendía atraer beneficios al lugar. (Guido y Córdova, 2009).

Con la firma del proyecto antes mencionado se previó que Peñasco prosperará como una de las ciudades con mayor crecimiento a futuro en el Estado, debido a los proyectos turísticos que atraería. Esto, sin lugar a dudas, demandó más servicios públicos tanto en cantidad como en calidad, entre ellos, vivienda, agua potable, electrificación, educación, salud, etc. (Romero, 2001).

En el 2001 ya firmado e iniciado „Mar de Cortés”, que comprende no sólo el Estado de Sonora sino también los estados de Baja California Norte y Sur, además de Sinaloa; consistiendo en crear una ruta de acceso y comunicación entre los principales puertos de estos Estados, lo cual permitió que se elevara el porcentaje de turistas nacionales e internacionales que ya recibía el municipio, de manera que provocó en la presente década un boom turístico tal, que convirtió al sector de comercio y servicios como la actividad principal en Puerto Peñasco, en este caso, desplazando la actividad pesquera. Es por eso que, a partir de ese momento se pudo ver compuesto de grandes construcciones de apartamentos, hoteles, moteles, estacionamientos para casas rodantes y una gran variedad de condominios que los turistas adquirieron sin pensarlo, como también se



encontraban muchos turistas más en espera de las próximas construcciones para adquirirlas. (Gobierno del Estado, 2008).

Sin embargo, a inicios del 2007 cuando la economía mundial empezó a desplomarse, algunos de los proyectos turísticos con inversión extranjera se paralizaron, se elevó el desempleo, descendió el turismo extranjero aún en temporadas altas, bajó también la demanda por obtener cualquier tipo de inmueble, varios comercios cerraron sus puertas esperando una recuperación económica, los que han permanecido abiertos lejos de poder emplear a más personas, han tenido que bajar el precio de sus mercancías para poder asegurar algún ingreso, todo esto ha afectado la actividad económica de Peñasco.

Sumado a lo anterior, los dilemas jurídicos en lo que respecta al uso del suelo se incrementaron, pues debido a la demanda del mismo algunos de los inversionistas que adquirieron territorio en ese lugar, se encontraron con que tenían que negociar con dos o más propietarios legítimos del mismo predio, por vicios de procedimiento y corrupción arraigada, que arrojó como resultado titulaciones de doble y hasta triple piso. Esto encareció exageradamente el precio de las reservas territoriales, las cuales ya dejaron de ser una opción incluso para realizar acciones oficiales de vivienda para los trabajadores.

Para el año de 2002 el número de propietarios “legítimos” de un mismo terreno había aumentado a cinco, razones que en algunos casos desalentaron a empresas internacionales a invertir en el Puerto. En el mismo año en una entrevista realizada al entonces senador Ramón Corral Ávila, aseguró que efectivamente este problema existía en el Estado, no dejando a un lado Puerto Peñasco, y señaló; “Se han acercado ejidatarios, inversionistas, abogados para

llevarme el problema de titulaciones; estuvo la semana pasada un abogado que me llevaba cinco títulos para que le consiguiera citas”<sup>1</sup>. (Gutiérrez, 2002).

A pesar de que el desarrollo que el municipio ha tenido a la fecha ha permitido la disponibilidad de mantos freáticos a pocos kilómetros, el problema del abasto de agua potable es considerable, pues la red de distribución en la ciudad está tan deteriorada que algunos especialistas han pensado como solución definitiva el derribar mucha de la infraestructura construida y volver a iniciarla. Sin embargo, se ha optado por buscar otras soluciones como el desalado del agua de mar, que aunque costoso, puede ser redituable para ser financiado por los propios desarrollos turísticos que están alejados del equipamiento. Eso sin contar con que una mínima parte de la ciudad cuenta con pavimento y servicio de drenaje, por lo que la contaminación del aire por polvos y del suelo por desechos es cosa cotidiana.

La gran contradicción para organismos gubernamentales como el de turismo, economía, infraestructura urbana, etc., quienes aseguran que Puerto Peñasco es un fenómeno mundial de desarrollo turístico, está en que cada vez se amplía más la brecha entre pobres y ricos, surgiendo nuevas franjas de miseria en la periferia, donde viven precisamente quienes sirven a los inversionistas y a los turistas. Esto coincide con declaraciones de la ONU en 2005 cuando afirmó que „el mundo está atrapado en el dilema de la desigualdad y pese a que ha habido un considerable crecimiento económico en muchas regiones, el mundo es más desigual que hace 10 años”. (Ziccardi, 2007).

---

<sup>1</sup> Se refería a citas en la Secretaría de la Reforma Agraria para comprobar la originalidad de ciertos títulos que aparentaban ser oficiales, llegando a comprobar la falsedad de los mismos.

Debido a la gran cantidad de complejos turísticos que se instalaron en la zona, el suelo urbano se fue agotando, al grado de verse invadido de estos desarrollos, mismo que ocasionó se elevara su precio, dejando al municipio sin suelo accesible para vivienda. Es hasta 2005 cuando el gobierno municipal decide expropiar hectáreas a los ejidos cercanos de San Rafael y Las Lágrimas, para así crear un banco de reserva territorial que ya no existía. (Martínez, 2008).

Dentro del contexto de vivienda, en el Estado de Sonora se contabilizaron un total de 614 595 viviendas particulares habitadas en el año 2005. De éstas, sólo 11 260 se ubican en el municipio de Puerto Peñasco, 1.8% del total. A Octubre de 2005, habitaban en promedio, 3.9 habitantes por vivienda en la entidad, 4.0 en lo que respecta al municipio. En cuanto a la cobertura de servicios públicos, el 95.5% de las viviendas ya contaban con energía eléctrica, 95.5% con agua entubada y 50.5% con drenaje. Considero importante conocer estas cifras, ya que nos permiten estar al tanto del panorama general de equipamiento urbano que existe en el municipio, las cuales en lo que respecta al 2005 son generalmente favorables. (PMD, 2007). Sin embargo, para el 2009 el tema de drenaje solo aumentó en un 10%. (Entrevista al Ing. Saúl López Arredondo, Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Puerto Peñasco)<sup>2</sup>.

En el Plan Municipal de Desarrollo 2007<sup>3</sup>; se planteó la “construcción de viviendas dignas, bien planificadas, a las cuales tengan acceso las familias del Puerto, en especial aquéllas familias con mayor rezago”. Para lograr esto se

---

<sup>2</sup> Entrevista realizada en conjunto con la Dra. Cristina Martínez y Alejandra Trejo; marzo de 2009.

<sup>3</sup> Cabe aclarar que es el primer Plan Municipal de Desarrollo con que cuenta el municipio en más de veinte años, según el entonces Director de Catastro Municipal, Arturo Bravo Herrera.

pretendía “atraer inversión en infraestructura para vivienda, misma que garantice la construcción de éstas en el plano urbano”. (PMD, 2007).

En 2007 el Municipio estaba entre los nueve que forman parte del Acuerdo Estatal por la Vivienda 2007-2009, firmado en febrero del mismo año; este acuerdo otorgaba a los promotores un apoyo igual al 60% del cobro total que por concepto de derechos de conexión realiza COAPAES, en los municipios cuyo organismo operador aún dependa del Estado. Proyecto que se llevaría a cabo en los predios que formarían parte de las reservas territoriales de cada municipio, destinadas a vivienda. Sin embargo, para el segundo bimestre de 2008, la construcción de estas viviendas, había empezado en cinco de los nueve municipios que conformaban el Acuerdo, además de cinco municipios adicionales, pero no aún en Puerto Peñasco. (Infonavit, 2008).

El Censo de Población más reciente de 2005, reportó que el municipio contaba ya con 45 mil habitantes y una tasa anual del 7.4% 6 veces más que el promedio estatal y nacional. Su crecimiento se derivó del impulso económico que ha tenido la localidad como consecuencia del impacto turístico actual, a raíz de las políticas gubernamentales y el flujo de la inversión privada nacional y extranjera. Como resultado de esto, se han generado diversos fenómenos como la demanda de espacios, servicios públicos y vivienda, así como la calidad de los mismos. (Enríquez, 2008).

Para el año de 2020 se estima que la población habrá aumentado a poco más de 53 mil habitantes, superando aún más en promedio a la tasa anual estatal como nacional, donde más del 89% de su población se encontrará en edad

económicamente activa, en un rango de 15 a 64 años, lo que hace suponer que ese porcentaje estará en condiciones de demandar una vivienda. (INEGI, 2001).

Desde el año 2000, la ciudad se vio caracterizada por un boom turístico cuyo efecto dio un crecimiento demográfico y una extensión territorial, pero también provocó una proliferación de asentamientos humanos irregulares como respuesta inmediata a la demanda de vivienda de sus actores. Es por ello que nuestra investigación se concentró en Puerto Peñasco, Sonora.

Consideramos conveniente que dentro de los límites del estudio observáramos la producción de vivienda en los esquemas de reservas, provisiones, usos y destinos enfatizando los instrumentos destinados a regular el mercado del suelo y los beneficios privados derivados de la inversión pública.

#### Objetivos centrales de la investigación

El objetivo principal del estudio fue el de explorar, conocer y analizar los programas gubernamentales que dan respuestas locales a la demanda de vivienda en el área urbana de Puerto Peñasco, esto con la idea de conocer así, la participación del gobierno municipal en el marco de una ciudad turística.

Complementando lo anterior, de igual forma se documenta, analiza y explica el proceso de generación de vivienda social. Se recurrió a los proyectos de vivienda de este tipo destinados al municipio, y cómo éstos han sido integrados en la planeación urbana. Además de explorar las características de la ciudad, con el fin de ver y conocer suelo urbano destinado para la generación y construcción de vivienda.

Las preguntas centrales que guiaron esta investigación son: El repunte turístico que ha caracterizado a Puerto Peñasco durante la presente década, ha ocasionado que el suelo urbano sea más solicitado y eleve su precio, en estos términos, ¿en qué condiciones se encuentra la generación de vivienda social para sus habitantes? Si partimos del supuesto, de que la vivienda social es regulada y proyectada por el gobierno federal, estatal y municipal ¿existe actualmente algún tipo de programa y/o políticas que proyecten la construcción de vivienda social?

Ya que el suelo urbano se encuentra saturado por complejos turísticos, inmobiliarios, de comercios y servicios, ¿existe suelo disponible exclusivamente para construir vivienda?, si es así, ¿en qué condiciones se encuentra dicho suelo, es decir, forma parte de algún banco de reserva territorial del gobierno estatal y/o municipal para programas sociales?

#### Contexto de la investigación

El problema de investigación de este trabajo se desprende del proyecto “Turismo y reorganización territorial en Puerto Peñasco. Respuestas locales a la demanda de espacios habitables en el núcleo urbano original, 2001-2009”, dirigido por la Dra. Cristina Martínez; quien a su vez colabora en una investigación más amplia titulada “Ciudades del Turismo. Estudios de la transformación, desafíos y soluciones ante la turistificación local, 1990-2007”, dirigida por el Dr. Eloy Méndez de El Colegio de Sonora, y aprobada por CONACYT en 2008.

Es por esto que los objetivos y algunas preguntas de la investigación están muy ligados a ellas, es más, retomo algunas de las estrategias de investigación que se están empleando en dichos proyectos.

## Metodología

El alcance de la presente investigación está enmarcado en la metodología cualitativa, más particularmente en el nivel de los estudios descriptivos y exploratorios ya que éstos se encargan de definir cómo son y cómo se manifiestan determinados fenómenos, como el que tratamos aquí. Este tipo de estudios buscan especificar las propiedades más importantes de cualquier fenómeno que sea sometido a un análisis.

Además, tratamos de evaluar diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno que estamos investigando, mediante la descripción de los factores que nos lleven a explicar la situación actual del problema en cuestión.

Lo anterior llevado a cabo a través de los parámetros de los estudios de caso, como método básico en las ciencias sociales y como principal estrategia de investigación para la metodología cualitativa, aunque no exclusivo de ella. Dentro de las líneas que definen este tipo de estudios, se refieren también, a una entidad dotada de límites espaciales y temporales, tal como el objeto de estudio que nos compete ahora. (Gundermann Kroll, 2001) (Arzaluz, 2005).

La validez y confiabilidad de este tipo de estudios tienen que ver, por un lado, con el uso correcto de los conceptos que estarán sujetos al estudio, y por otro lado, con el debido planteamiento de las variables e indicadores que trazarán el desarrollo de la investigación. De esta manera el resultado que obtengamos deberá ser el mismo, aunque se vuelva a repetir el procedimiento de estudio, entonces confirmaremos que la investigación es confiable.

La generalización de los estudios de casos se da debido a que, todos de alguna manera siguen una secuencia característica de pasos, como cualquier

investigación social, las cuales son; el diseño de investigación, la recolección de información, análisis de la información obtenida, y la difusión de los resultados finales. En este caso, el desarrollo no fue diferente en el orden de los pasos a seguir, sin embargo, en la recolección de información fue de vital importancia la observación participante, las entrevistas y la revisión de documentos, éstos definieron sin lugar a dudas los resultados a presentarse.

Es importante mencionar que para el desarrollo de la investigación, he partido de cuatro indicadores en un modelo analítico de carácter descriptivo –como mencioné arriba-, estos son:

- 1) Políticas de vivienda: aquí me delimité a los programas de vivienda desde el nivel federal al municipal, analizando especialmente los programas de vivienda de las últimas dos administraciones federales, ya que dichos programas establecen las bases de las políticas de gobierno en este rubro, con las siguientes variables; a) estructura orgánica de dichos programas, b) cómo se han aplicado estos programas en los últimos nueve años, c) políticas y programas adoptados por el INVES (Instituto de Vivienda del Estado de Sonora).
- 2) Estructura urbana: en esta área utilicé variables más específicas como; a) infraestructura urbana del municipio, b) servicios públicos básicos, como parte del equipamiento urbano.
- 3) Migración: aquí las variables fueron las siguientes: a) porcentaje de población originaria y que aún vive ahí; y porcentaje de población migrante; b) migración interna del Estado; c) migración interna del país; d) migración externa-extranjera.



- 4) Oferta y demanda de vivienda: en este tema las variables enlazaron la oferta de vivienda que ofrece tanto el gobierno como el sector privado, con la demanda de los actores hacia la misma; a) invasiones, b) reubicaciones, c) compra-venta individual, d) proceso de escrituración.

Las estrategias de investigación que se emplearon en el presente trabajo fueron las siguientes: 1) revisión bibliográfica de los aspectos teóricos y conceptuales del tema en cuestión; 2) revisión del Plan Municipal de Desarrollo de Puerto Peñasco; 3) recopilación documental de las disposiciones jurídicas relativas a los programas de vivienda, e historiografía del desarrollo urbano de Puerto Peñasco; 4) revisión hemerográfica de prensa estatal y revistas locales; 5) entrevistas; 6) observación participante.

El desarrollo de la investigación mediante la utilización de las herramientas arriba mencionadas se conformó de dos etapas; la primera, consistió de una revisión bibliográfica de los aspectos teóricos, conceptuales y contextuales del tema, la revisión del PMD que mencionamos anteriormente, la recopilación de leyes de vivienda, revisión hemerográfica y revistas locales. Con estos elementos pudimos determinar el tipo de entrevistas, los actores y/o informantes claves a los cuales se les aplicaron.

La segunda etapa se fundamentó en el desarrollo del trabajo empírico, es decir, aquí llevamos a cabo el trabajo de campo, donde empleamos el método de observación participante y aplicamos las entrevistas que elaboramos en la primera etapa. Nuestro trabajo de campo constó de dos visitas realizadas a Puerto Peñasco.

La primera de ellas fue en el mes de marzo de 2009, teniendo un itinerario establecido, y el cual fue programado basándonos en una serie de citas que contactamos desde la ciudad de Hermosillo, para aplicar algunas entrevistas a funcionarios públicos municipales (regidor, directores de área), y actores sociales como informantes claves, además de dos recorridos realizados por el municipio, incluyendo también la Bahía La Choya.

Dichas entrevistas se aplicaron a las siguientes personas: María Delia López, residente de Puerto Peñasco; Lic. Moisés Verduzco, miembro del Comité del Programa PASOS; C. Arturo Bravo Herrera, Director de Catastro del Municipio; Ing. Saúl López Arredondo, Director de Desarrollo Urbano del Municipio; Regidor José Antonio Ortiz Arellano, Presidente de la Comisión de Gobernación, Asentamiento y Obra Pública, y Secretario de la Comisión de Hacienda Municipal y Planeación del Desarrollo del Municipio; Sres. Ramón y Patricia Pérez, primeros habitantes de La Choya y ahora residentes de Puerto Peñasco; Lic. Alfredo Meza Hernández, Director de Desarrollo Social del Municipio.

En este primer acercamiento los entrevistados nos proporcionaron documentos, planos y algunas fotografías que resultaron de gran importancia para este trabajo, información que nos llevó a plantear las primeras aseveraciones de nuestra investigación y nos permitió planear y programar la siguiente visita.

Esta segunda visita se realizó en el mes de septiembre del mismo año, igualmente con un itinerario establecido donde estaban programadas algunas entrevistas y recorridos por las colonias Obrera, Nuevo Peñasco y López Portillo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Se consideraron estas colonias, ya que son beneficiarias del Programa Pasos Hacia Tu Vivienda por un Mejor Futuro, que incluye mejoramiento de vivienda y pie de casa.

En esta ocasión, las entrevistas se realizaron nuevamente al Lic. Alfredo Meza Hernández, Director de Desarrollo Social; a la señora Florencia Morales Rosas, habitante de la colonia Obrera y beneficiaria del Programa Pasos Hacia Tu Vivienda por un Mejor Futuro; a la señora María del Socorro Pérez Castro, habitante de la colonia Obrera e integrante del Comité de la Contraloría Social del Programa Hábitat; y a la señora María Elisa Hernández Gómez, habitante de la colonia López Portillo e integrante del Comité de la Contraloría Social del Programa Hábitat.

Además de la valiosa información otorgada por los entrevistados, en los recorridos pudimos obtener fotografías de los beneficios del Programa Pasos Hacia Tu Vivienda por un Mejor Futuro, el cual consiste en mejoramiento de vivienda y pie de casa en las distintas colonias donde fue aplicado dicho programa por el gobierno municipal.

Encuentros y desencuentros de la investigación

Este apartado tiene como punto de referencia la noción de los „Itinerarios de la investigación“ que Manuela Guillén (2008) cita en su obra y que aluden a los problemas seguidos en el proceso de la investigación.

La realización de esta investigación no estuvo exenta de dudas y tropiezos al momento de obtener información y al someterla a su análisis. Si bien es cierto que no desarrollaré todo el proceso que conformó la investigación, si me concentraré en los encuentros y desencuentros que se presentaron en el transcurso de la misma, y que nos llevaron a (re)plantearnos principalmente las delimitaciones de tiempo, éstas y otras argumentaciones son las que aquí abordaré.

El presente trabajo está conformado por dos etapas; la primera, consistió en la revisión bibliográfica y documental, la cual nos llevo un tiempo considerable, ya que se tenían que revisar exhaustivamente no sólo textos y autores especialistas en el tema, sino también documentos como informes de gobierno, programas y planes de desarrollo, etc. La segunda etapa, se debe al trabajo realizado en campo, consideremos que uno de los principales obstáculos fue el tener que viajar, en primer lugar para conocer el municipio que era objeto de estudio, y en segundo lugar para obtener la información de primera mano.

Cuando nos encontrábamos en la primera etapa surgió el primer desafío en el desarrollo de la investigación, el cual se explica a continuación; en el planteamiento original de la investigación se había trazado que el período de estudio fuera de 2000-2009, sin embargo, al revisar minuciosamente los informes de gobierno del Estado encontramos que en el municipio no existió inversión en materia de vivienda en el ciclo 2000-2006. Es hasta el año 2007 que se firma el Acuerdo Estatal por la Vivienda 2007-2009, cuando se considera incluir por primera vez al municipio en este rubro.

Lo anterior fue confirmado en la segunda etapa de la investigación, cuando se llevo a cabo el trabajo de campo en el mismo municipio, realizando entrevistas a los funcionarios, pero principalmente al Lic. Alfredo Meza Hernández, Director de Desarrollo Social del Municipio, quien nos informó que en efecto no había existido alguna inversión o programa de vivienda en administraciones municipales anteriores, y no pudo proporcionar información positiva con lo que respecta a esto.

Como consecuencia se decidió por acotar el período que comprendía la investigación estableciéndose así en los años 2006-2009, ya que este trienio

abarca la última administración municipal y es entonces cuando se implementan en el municipio las primeras disposiciones que lleven a un programa de vivienda.

Un segundo desafío que se presentó, fue que al momento de obtener la información no pudimos contar con datos concretos tales como, cifras y registros de catastro principalmente, que respaldaran a las interrogantes que nos planteamos acerca del uso de suelo y reservas territoriales, de manera que éstas fueron respondidas sólo por fuentes orales, es decir, a través de las entrevistas que se realizaron a los funcionarios municipales e informantes claves.

Otro de los problemas que encontramos en el municipio es que fue difícil localizar las viviendas beneficiarias con pie de casa y mejoramiento de Vivienda, debido a que no se localizan en un mismo sector sino que se encuentran dispersas en cuatro colonias las cuales son Obrera, Nuevo Peñasco, Nueva Esperanza y San Rafael; aún cuestionando al Director de Desarrollo Social<sup>5</sup>, no nos proporcionó la localización exacta de dichos programas, precisamente por estar de manera dispersa y se dificulta la localización de las mismas en el mapa urbano.

A pesar que los informantes no tuvieron inconveniente en ser entrevistados y mostraron buena disposición, hubo algunas dificultades para encontrar las direcciones de los domicilios, ya que uno de los problemas adicionales del municipio es que la mayoría de las calles no cuenta con nomenclatura y aunque contábamos con un plano urbano, la ubicación fue difícil. Afortunadamente esto no

---

<sup>5</sup> Ya que es él quien tiene la información detallada de los programas, y fue quien entregó los beneficios de los mismos a los solicitantes, además de estar en contacto directo con los beneficiarios.

ocasionó un problema mayor y pudieron llevarse a cabo dichas entrevistas, sin embargo, es un contratiempo a considerar.



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

## 1. Marco Conceptual

### 1.1 Contexto de Ciudad

La presente investigación se llevó a cabo dentro de la línea de estudios de „zonas urbanas“, o lo que comúnmente conocemos como „ciudades“, para los fines de este estudio, analizamos aquí estos términos con el fin de que nos ayudara a entender el contexto del fenómeno a investigar.

La Conferencia Europea de Estadística de Praga considera como ciudad una aglomeración de más de 5.000 habitantes, siempre que la población dedicada a la agricultura no exceda del 25% sobre el total. A partir de 20.000 habitantes, todas las aglomeraciones se consideran ciudades, siempre que éstos se encuentren concentrados generalmente en edificaciones colectivas y en altura, y se dediquen fundamentalmente a actividades de los sectores secundario y terciario (industria, comercio y servicios). (Dutour, 2005).

El concepto de ciudad puede verse desde muchos puntos de vista, sin embargo, consideramos que una ciudad es un área urbana con alta densidad de población en la que predominan fundamentalmente la industria y los servicios. Se diferencia de otras entidades urbanas por diversos criterios, entre los que se incluyen población, densidad poblacional o estatuto legal, aunque su distinción puede variar entre países.

En su territorio los individuos tienen más posibilidades de desarrollar, aunque sea de manera informal y precaria, alguna actividad remunerada que cubra sus necesidades de alimentación y las de su familia y, al mismo tiempo, pueden acceder a un conjunto de bienes tales como la salud, la educación, la cultura o la recreación. Pero para disponer de una vivienda aún en condiciones precarias y

acceder a servicios habitacionales básicos (agua, drenaje, electrificación) los sectores con ingresos menores a los cuatro salarios mínimos deben, en su mayoría, aceptar vivir en la periferia paupérrima, en condiciones de inseguridad legal respecto a la tenencia de la tierra, hacinamiento habitacional, déficit o baja calidad de los servicios públicos. (Ziccardi, 2007).

La sociología urbana, se centra en este tipo de entorno físico, en el cual la forma en que se producen las condiciones de vida y las consecuencias que de ella resultan, intervienen en la sociedad. La premisa de la sociología urbana es que los entornos urbanos tienen consecuencias identificables con respecto a las formas en que la gente vive y/o manifiesta la experiencia propia y ajena, la forma en que interactúan, y la manera en que sus vidas están organizadas. (Flanagan, 2002).

En cuanto a complejidad, hay que tener en cuenta que el estudio de las ciudades, hace referencia a una matriz dentro de las estructuras y actividades que componen una de las mayores y más complejas formas de organización social. Es por esto que, el estudio de las ciudades implica muchos desafíos conceptuales, pero se convierte en un excitante intelectual para la investigación y hace que su estudio valga la pena.

Sin embargo, el desafío en este tipo de estudios, no es la definición de nuestra unidad de espacio, que comprenderá el objeto de estudio, sino que, las consecuencias sociológicas de la ciudad se extienden más allá del espacio que identificamos como urbano.

Es por ello que según Jan Bazant, “las ciudades crecen como efecto de la absorción demográfica causada entre otros factores, por la creciente pauperización del campo y por la concentración de capital y de servicio en las



ciudades, se requiere de una planeación urbana donde los gobiernos, en su función de administración, sea equitativo en la asignación de sus recursos financieros, materiales y de infraestructura para la obtención de objetivos sociales” (Bazant, 2001).

En relación a lo anterior, debemos tener en cuenta que el entorno urbano incluye servicios adecuados de agua potable, electrificación, saneamiento y eliminación de desechos sólidos, aire limpio, áreas verdes, transporte, educación, plan regulador para el uso de la tierra e infraestructura ambiental que determina las condiciones de vida de la población. La falta de estos servicios básicos, puede frenar el desarrollo del entorno urbano.

## 1.2 Ciudad turística

El turismo se ha convertido durante las últimas décadas, en uno de los sectores más importantes de la economía de los países, y una de las actividades con mayor dinamismo y potencial para el desarrollo de las comunidades a nivel mundial. (González y Rivera, 2009).

Lo anterior ha sido de tal magnitud que, en 1975 se creó la Organización Mundial del Turismo (OMT) como un organismo dependiente de Naciones Unidas, con el propósito de promocionar y desarrollar la industria turística. De allí que, la ONU ha afirmado que el turismo estimula la transferencia de recursos de las economías más ricas a la de los países más pobres. (García Téllez, 2009).

El turismo ha sido componente central de la vida económica, social y de cambio cultural, que ha dejado su importancia en el sistema mundial de las

ciudades en las últimas dos décadas. Las actividades económicas siempre han conformado ciudades, y este es el caso en particular para el turismo.

Es por ello que las ciudades del turismo, consideradas como intermedias, son vistas ahora como las ciudades de más flujo migratorio, de más potencia económica, y de más desarrollo sustentable. Esto es, porque están siendo enfocadas como los nuevos puntos de inversión de los países.

La disminución del atractivo de las ciudades primadas como fuentes de empleo y el surgimiento de nuevos polos de crecimiento asociados con las exportaciones y el turismo, tiene una influencia directa sobre la orientación de los flujos de migración interna, ahora hacia ciudades intermedias, y sobre el carácter de los sistemas urbanos. (Portes, 2005). Es decir, el empleo parcial en el sector de servicios, sustituyó al de tiempo completo en el sector industrial, ya que el promedio de ingresos en el sector terciario, reemplazó al de los salarios de empleos de tiempos completos en la industria.

Debido a que la actividad turística está demarcada por la interacción de los visitantes, y de los intereses de estos en visitar un lugar en especial, la elección puede ser muy variada. (Judd y Fainstein, 1999). Es por eso que, en todas aquellas ciudades de turismo, ya sean históricas, de playa, de grandes edificaciones, etc., se han propiciado proyectos que apuntan a impulsar cada vez más este sector, proyectando una mejor imagen, debido a que ésta tiene un papel muy importante para generar el deseo de conocer la ciudad, lo cual permite vender la mejor imagen del lugar al visitante, de tal manera que desean no quedar reducidas a simples productos de consumo externo, y también, el de todas

aquellas ciudades que quieren invitar a que permanezcan en ellas, a que descubran y exploren sus actividades y sus equipamientos.

El turismo ha creado una cultura supranacional forjando conexiones entre personas de diferentes entornos, y que por lo tanto contribuye a la formación de una cultura mundial. Hiernaux (2005) dice que los impulsos del principio inspirador de la industria turística mexicana, fue el deseo de promover la amistad internacional.

En México el turismo representa una de las principales fuentes de la economía del país, y se han buscado mecanismos para promover, estimular e impulsar aún más este sector. Esto ha traído múltiples impactos, como la generación de empleo, expansión del sector comercio y servicios, espacios de consumo, etc. De manera que aquellas ciudades que dependían económicamente de la industria, la minería, ganadería, pesca, entre otras, han visto diversificada la generación de ingresos, o en el peor de los casos, su actividad principal ha sido desplazada por el sector terciario. (González y Rivera, 2009).

El Gobierno Federal ha reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 la relevancia del papel del turismo en el país, tal que ha sido una prioridad ubicar a México como un país líder en servicios turísticos de gran calidad, diversificación de destinos y productos nacionales, así como una competitividad empresarial. (Márquez y Ocampo, 2009).

En el caso de México la zona costera tiene un papel muy significativo en lo que a turismo de playa se refiere, ya que son precisamente estas ciudades de litoral las que mayor éxito tienen convocando a los turistas. Tradicionalmente Acapulco, Cancún, Playa del Carmen, Los Cabos, Mazatlán, y desde la última década Puerto

Peñasco, entre otras, han sido las ciudades turísticas de más envergadura para el país. Estas ciudades tienen características similares en cuanto a recursos naturales se refiere, lo cual es un atractivo más a su favor. Además de ser ejemplos de ciudades intermedias.

El caso de Puerto Peñasco, que es el que nos concierne en este trabajo, no ha sido muy diferente a lo que anteriormente hemos señalado, es una ciudad intermedia que durante la última década, principalmente, se ha visto envuelta por una gran cantidad de proyectos turísticos que han marcado el desarrollo de su comunidad. El sector de comercio y servicios ha desplazado a la actividad pesquera, y su crecimiento demográfico marcado por su constante movimiento migratorio, ha situado a la localidad como una de las playas con mayor inversión económica nacional e internacional. Sin dejar a un lado las consecuencias que el desarrollo le ha acarreado, tanto en cuestiones urbanas, como sociales.

En efecto, el fenómeno turístico y su traducción territorial no pueden ser entendidos ya, tan sólo, como un asunto de negocio fácil, ni como una mera industria de servicios sino como una gran empresa, y quizás la primera empresa nacional. (Gausa, 2007). Por ello, en la forma en que cada una de las ciudades turísticas se promocionan, pareciera que compiten entre sí por los turistas, pero parece también que la competencia en los modos de la construcción de las instalaciones, y la comercialización de una ciudad es bastante similar de un lugar a otro.

Lo anterior tiene sentido para el Plan de Desarrollo de las ciudades, dicho plan está enfocado a responder las necesidades que presentan las ciudades, pero en una ciudad turística los objetivos y metas a desarrollarse deben proyectarse a

corto plazo y estar en constante renovación, esto llevaría a una infraestructura y equipamiento urbano más eficiente, por lo tanto, la proyección y promoción que tendría la ciudad la ubicaría en un plano de mayor competencia.

Entonces, los planificadores de la ciudad deben tener en cuenta los siguientes aspectos en relación al turismo: 1) El turismo es una manera de ser de la ciudad; 2) La ciudad turística hace del turismo su principal actividad, la ciudad y su recurso o patrimonio, son la misma cosa. (Elizagarate, 2002).

En este caso, consideremos que al hablar de Puerto Peñasco no sólo nos referimos a una ciudad turística sino también fronteriza, eso la convierte en un punto muy susceptible para el tránsito de personas, es decir, la migración hacia este destino, es uno de los factores que intervienen en el crecimiento demográfico, personas que sólo iban de paso han quedado establecidas por la facilidad de emplearse en el sector del comercio y servicios.

### 1.3 Concepto de Vivienda

Definiendo primeramente decimos que; la vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros niveles de bienestar. Es el lugar donde las familias reproducen las buenas costumbres, se propicia un desarrollo social sano, así como mejores condiciones para su inserción social y donde se establecen las bases para una emancipación individual y colectiva. El tipo de materiales, las dimensiones, ubicación geográfica, así como la disponibilidad de infraestructura básica y de servicios, constituyen la calidad y el grado de satisfacción. (Conafovi, 2001).

Para los límites de este estudio, definiremos aquí vivienda social como, aquella dirigida a personas con ingresos de 1 a 4 salarios mínimos, producida por la industria privada, regulada a través del gobierno federal, estatal y municipal, y subsidiada por los organismos gubernamentales de apoyo a la vivienda como Infonavit, Fovissste, SHF, Fonhapo, Fovi. (Plan Nacional de Desarrollo, 2006). Hoy en día este tipo de vivienda tiene un costo real entre 118,000 a 138,000 pesos. (Infonavit, 2008).

En el artículo 123 de La Constitución Mexicana de 1917, se estableció el derecho a la vivienda al obligar a los patrones proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas. Pero sólo fue hasta 1983, cuando el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se estableció como una garantía individual. (Zuluaga, 2008).

Siguiendo la misma línea, para los autores Maya y Cervantes (2005), el término „vivienda“ identifica la morada, la casa o el lugar donde reside la población. La obtención de una vivienda se pronuncia con factores económicos, políticos, sociales y culturales, en un país compuesto principalmente por una sociedad heterogénea; además es la vivienda la que representa el único bien duradero, y como propiedad proporciona la seguridad familiar y la herencia a los descendientes del grupo familiar.

El papel que juega la vivienda en el buen desarrollo de la sociedad ha sido tan polémico que distintas instituciones gubernamentales, privadas y de asistencia social han opinado al respecto. De alguna manera, esto obligó al gobierno federal, sobre todo en el sexenio de Vicente Fox a poner más atención en el tema, adoptándolo como uno de los ejes principales de su gobierno, y lo estableció

denominándola como "... un elemento imprescindible para el desarrollo de las personas y de sus familias, dado que ayuda a mantener a salvo a las personas de las inclemencias del medio ambiente, proteger su salud, su seguridad y su patrimonio. Una vivienda es el espacio para la creación y el crecimiento de los hogares que ayudan a cumplimentar la misión de la familia, inculcar valores cívicos, morales y éticos en sus miembros ayudando así al perfeccionamiento de la persona y de la sociedad." (Papeles para la reflexión, 2009). Además, desde el punto de vista económico, la vivienda impulsa el crecimiento y genera empleos ya que se apoya en 37 diversas ramas productivas nacionales.

Es por esto que reconocemos que una de las necesidades elementales del ser humano es la necesidad de cobijo y protección. Física y emocionalmente la satisfacción de esta necesidad está representada por la vivienda, la cual tiene un papel central en la calidad de vida de los individuos, además de ser un factor importante para tener acceso a servicios que permitan niveles mínimos de bienestar. La vivienda es el contexto donde se desarrolla la reproducción doméstica y la mayor parte de las relaciones familiares, incluyendo la socialización temprana de los niños. (Coulomb y Schteingart, 2006).

#### 1.4 Política habitacional

Para estar al tanto de lo que se conoce como habitar y las mejores condiciones posibles del lugar en el cual se habita, hablaremos del concepto de hábitat/habitabilidad; Saldarriaga (1976) la definió como, „el conjunto de condiciones físicas y no físicas que permiten la permanencia humana en un lugar, su supervivencia y en un grado u otro, la gratificación de su existencia“. Años

después, Mercado (1995) precisó habitabilidad como „el grado en que la vivienda se ajusta a las expectativas, necesidades, patrones de vida y preferencias de la familia que la usa y/o habita“.

Es entonces que la carencia de una vivienda, ha dado lugar a inequidades entre los diferentes grupos sociales, al surgimiento y proliferación de asentamientos humanos irregulares alrededor de las ciudades, que constituyen un peligro latente para sus ocupantes, propiciando el crecimiento anárquico de los centros urbanos, y aumentando los rezagos en infraestructura urbana y de servicios. En este sentido, las necesidades habitacionales han ido cobrando dinamismo prácticamente al ritmo del crecimiento del proceso de urbanización del país, íntimamente ligado al de su industrialización, hasta convertirse en un problema emergente, para lo cual se han venido diseñando diversos instrumentos de política orientados a crear las condiciones para su solución.

“La vivienda ha sido estudiada considerándose como un espacio o área de uso dentro de zonas delimitadas y diferenciadas de acuerdo con su función a nivel urbano; para la economía la vivienda es una mercancía que se ofrece en el mercado permitiendo la máxima ganancia del productor y la elección más conveniente para el demandante; por lo tanto, la economía la ha estudiado y definido como una mercancía clave para la reproducción de la fuerza de trabajo.” (Villavicencio, 2000:15).

De esta manera el problema de la vivienda se está alejando de una dimensión social que es sustituida por una económica financiera que trata de generar alguna solución. Esto ha convertido a la vivienda en un asunto económico y financiero que fortalece solamente al capital del suelo urbano, y al sector público y privado



que invierten en él. La reducción del tamaño de la vivienda y su elevado costo, han ocasionado que en los últimos años, ésta se construya en las zonas periféricas de las grandes y medianas ciudades, en terrenos de bajo valor económico y poco integrado al resto de la ciudad. (Maya y Cervantes, 2005).

Judith Villavicencio hace énfasis en la relación entre vivienda y sociedad, las condiciones de vida en la vivienda (social) no pueden ser vistas solamente como el resultado mecánico de la forma de la vivienda ni de las características materiales de ella; tampoco, como consecuencia de las características culturales de los usuarios. Es por esto que para mejorar las condiciones de vida y bienestar, la vivienda como satisfactor social básico, debe tener ciertas necesidades o demandas para efectuar actividades que la familia, y cada uno de sus miembros, plantean para su reproducción biológica y social.

Para que un espacio habitacional, en este caso entendido como „vivienda social“ pueda cumplir con las necesidades de la familia que la habita, deberán considerarse: en primer lugar, que este tipo de vivienda es para aquellas personas con ingresos menores a los cuatro salarios mínimos, de manera que el valor económico no debe exceder al establecido para esta tipología de habitación; en segundo lugar, que el tamaño físico de la vivienda sea suficiente para quien lo habita, de manera que no sobre pase a dos personas por habitación; y en tercer lugar, que este tipo de vivienda no quede fuera de la mancha urbana, o que este integrada a ella por la conexión de servicios públicos básicos que conforman el equipamiento urbano de la ciudad, como contrariamente ha ocurrido en ciudades de reciente crecimiento demográfico. (Villavicencio, 2000).

Para Coulomb y Schteingart (2006), históricamente, el hogar predominante en México ha sido el nuclear, los otros arreglos como los extensos y los unipersonales empezaron a cobrar mayor peso como resultado de variables de tipo demográfico y sociocultural, así como la falta de vivienda que en algunos sectores de la población ha obligado a conformar familias de menor tamaño pero más complejas. Entonces, la vivienda como espacio del hogar, medido a partir del promedio de ocupantes por vivienda, define la dinámica observada en el comportamiento de la población y de las familias.

La política habitacional como parte importante de la política social, debe tomar en cuenta también que el objeto último de la acción que promueve el Estado consiste en mejorar las condiciones de vida de la población. En este sentido, la vivienda es un elemento que tiene una participación activa en la definición de esas condiciones y, dado que el Estado materializa su política habitacional a través de los programas de vivienda social. (Villavicencio, 2000).

En el mismo contexto las políticas sociales vistas como una forma de actuación pública a través de la cual los gobiernos enfrentan la compleja cuestión social, adquieren mayor centralidad en el conjunto de las políticas públicas. La magnitud e intensidad de estas políticas lleva a que la acción social del estado, adquiera un carácter público. Es decir, la intención de esto es que la ciudadanía y las organizaciones que conforman, participen en las decisiones públicas de crear y/o reformar las leyes que establezcan un cambio a las necesidades de la sociedad, para poder registrar las primeras prácticas de la democracia directa que otorgan calidad al gobierno, y éste como principio fundamental de crear una democracia representativa. (Ziccardi, 2007).

En ese sentido, la construcción de viviendas de interés social en México ha presentado un cambio desde finales de los noventa, debido a que la tasa de crecimiento anual de este tipo de vivienda entre 1995 y 2005 ha sido cercana a un promedio del 10%. Esto no ha sido suficiente, México aún presenta un creciente déficit habitacional en este segmento del mercado, aunque la política de vivienda ha establecido las bases para un crecimiento en la oferta de vivienda de interés social y de recursos de financiamiento para este sector, en un contexto de cooperación entre el gobierno en sus tres niveles, con los constructores privados y entidades financieras. (Zuluaga, 2008).

En 2006 se expidió una nueva Ley de Vivienda en México para establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para cumplir con el mandato constitucional del derecho a una vivienda. La Ley en cuestión promueve dos principios fundamentales: la coordinación entre entidades públicas y la concertación del sector público con los sectores social y privado. (Ídem: 14).

### 1.5 Uso de suelo

Para los fines de esta investigación, utilizaremos el término de suelo y el uso de éste, como una de las variables del objeto central del presente trabajo, por lo cual definiremos el concepto y lo iremos adoptando a nuestros intereses.

Determinamos entonces que el „uso del suelo” es un término clave de las intervenciones humanas en la naturaleza. Se puede referir a un asentamiento urbano o a una zonificación prevista dentro de un Plan de Desarrollo Urbano y sus reservas territoriales, a zonas habitacionales e industriales, a centros de producción acuícola, a complejos turísticos, a muelles y puertos, a un campo

agrícola, a potreros, a Áreas Naturales Protegidas, etc. Por lo mismo, el uso del suelo es muy discutido al aplicar criterios ambientales, sociales y económicos. (Medellín, 2002).

La FAO modificó su propia respuesta de evaluación del uso de las tierras (planteada en 1976) y en 1993 mencionó la necesidad de considerar la sostenibilidad como medida real para la planeación en el uso de los suelos dentro del marco del desarrollo.

Cada vez resulta más evidente que diversas actividades del hombre han derivado en una situación en que la tasa de pérdida de suelo supera por mucho al de su formación, desestabilizando peligrosamente su equilibrio natural. Podríamos considerar dentro de estas actividades a los asentamientos humanos irregulares, ya que la expansión urbana puede conducir al más fuerte cambio de uso del suelo; la sustitución de la cobertura vegetal por la cubierta asfáltica reduce la filtración de agua, afectando la cubierta vegetal aledaña y, con ello, acelera el proceso de degradación del suelo.

Aunque toda intervención es nociva al ambiente. El carácter de la intervención y las características del ecosistema definen que tan significativo es el daño. La pertinencia de la actividad y la resistencia y capacidad de recuperación del sistema natural, definen si el costo valió la pena.

En México se ha demostrado que en diferentes medidas, alrededor de 97% del suelo está afectado por algún proceso de degradación. Los efectos de la degradación del suelo son numerosos: deterioro de la flora y de la fauna, desequilibrio del ciclo hidrológico, disminución de la diversidad, contaminación,

inundaciones y azolve de infraestructura, etc.; pero uno de los efectos más graves es la desertificación. (De la Fuente, 2000).

La forma más justa de abordar las decisiones de uso del suelo es a través del Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET), que es un instrumento de política ambiental previsto en la legislación ambiental (LGEEPA y LAE) donde se establecen funciones y atribuciones para los distintos ámbitos de gobierno. (Medellín, 2002).

Si lo vemos como ventaja, el uso de suelo es el instrumento más poderoso de soberanía estatal y autonomía municipal; para el establecimiento de modalidades y limitaciones de utilización de la propiedad y el desarrollo de actividades productivas.

Medellín Milán (2002) menciona que, el OET se establece con tres grados de definición por los tres ámbitos de gobierno. El gobierno federal establece un OET nacional, el estatal le da el siguiente grado de definición regional y el municipio lo delimita local. Cada ámbito se sujeta a lo establecido por el anterior y va definiendo el uso del suelo, pero de alguna manera el poder sobre el uso del suelo es a la inversa, y el municipio tiene la última palabra. Esto es lógico porque, por un lado, el municipio tiene un contacto más directo con la gente, y es el que da respuesta inmediata; por otro lado, la Constitución le da facultad a los municipios para la administración directa del suelo, con base en las disposiciones que dicten las legislaturas de los estados.

En México se ha vivido un proceso de urbanización que ha llevado a que más del 75% de la población total se ubique en zonas urbanas. Se estima que esta cifra llegue a 80% en 2030. Hasta los años ochenta la migración urbana se había

concentrado en la Ciudad de México y, desde las últimas tres décadas, el crecimiento se ha dado en las ciudades intermedias, como las ciudades turísticas que definimos anteriormente. Esto ha ocasionado que el suelo en estas ciudades se vea ocupado cada vez más, ya sea de forma regular o irregular, provocando que la oferta de este vaya en descenso. (Zuluaga, 2008).

De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para atender el rezago de suelo habría que contar con un promedio anual de incorporación de entre 15 y 25 mil hectáreas de terreno urbano, frente a un promedio actual estimado de aproximadamente 3 a 5 mil hectáreas. Adicionalmente, se estima que 2 de cada 3 hectáreas que se incorporen al desarrollo urbano serán de origen ejidal o comunal. Como lo que se ha intentado en el caso de Puerto Peñasco, durante las últimas dos administraciones locales, comprar hectáreas al Ejido San Rafael. (Ídem: 13).

En el caso de las ciudades turísticas, su desarrollo se convierte en un devastador consumidor del suelo, el cual trasciende hacia la zona urbana. Debido a que la actividad principal en estos lugares es el comercio y servicios, las ciudades se ven caracterizadas por una gran infraestructura que pueda colocarlas en el mapa competitivo de esta industria. Esto genera una escasez de suelo para otro tipo de actividades, pero principalmente, si el municipio no cuenta con un banco de reservas territoriales, el suelo es insuficiente para la aplicación de programas sociales como el de vivienda social.

El estudio de la producción de suelo urbano y sus formas de acceso al mismo mediante la invasión y la regularización como etapa precedente de la autoconstrucción de vivienda ó adscripción de un programa de vivienda social, fue

el principal punto de partida de los principales analistas de metrópolis, entre ellos, Villavicencio (2000), y Coulomb (2006).

En la ciudad, la vivienda es un componente fundamental del desarrollo urbano y muchas de sus características generales tienen que ver con las condiciones en que se da ese proceso de urbanización. Para este desarrollo, las restricciones y regulaciones en la oferta de suelo para vivienda, definirán el proyecto de ciudad de la planeación urbana.



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

## 2. Programas de vivienda

A fin de entender la política de vivienda que se desarrolla en este capítulo, comprendemos primeramente política pública como; aquellas medidas que desarrolla el Estado orientadas a estructurar una sociedad más „justa“, en donde las personas que menos tienen formen parte del desarrollo de la región y accedan a seguridad social, vivienda, empleo, salud, educación, etc. (Mattos, 2005).

Desde hace décadas los gobiernos de los países del mundo han incorporado dentro de sus planes de desarrollo una serie de políticas derivadas de compromisos internacionales, tratando de que sean adoptados por los gobiernos locales para combatir todos aquellos problemas que de las ciudades se desprenden, en primer lugar, la pobreza, y de lo que de ella se derivada, como la carencia de vivienda y servicios públicos básicos, educación, salud, empleo, y todo lo que influye en la calidad de vida de la población. (Cortés y Winfield, 2006).

Es por eso que en 1963 el Gobierno Federal creó en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), como una institución promotora de la construcción y las mejoras de la vivienda de interés social, para otorgar créditos a través de la banca privada. En 1972, se reformó el artículo 123 de la Constitución del país, y obligó a los patrones hacer aportaciones, mismas que se destinarían a un Fondo Nacional de Vivienda, con esto se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, conocida por sus siglas como INFONAVIT. En el mismo año se creó el Fondo de Vivienda para el ISSSTE, conocido como FOVISSSTE, para cubrir los créditos hipotecarios de los empleados públicos. (Zuluaga, 2008).



El principal factor que incidió que en México se desarrollaran programas de vivienda social fue, sin duda, el ingreso familiar. Ya que en el 2005, de la población ocupada que percibía ingresos casi el 47% obtenía dos salarios mínimos; el 27% percibía de dos a tres salarios mínimos; el 23% de tres a cinco salarios mínimos; y sólo el 12% más de cinco salarios. Lo cual significaba que más de la mitad de la población en edad productiva, tenía problemas para adquirir un crédito en el mercado habitacional. (Ídem: 8).

Entonces el gobierno mexicano ha tenido que hacer un ajuste sobre la política de vivienda del país, los actores que participan en ella, los alcances y expectativas que podrían tener en un futuro y sobre todo, las posibilidades de cambiar y mitigar la pobreza. (Cortés y Winfield, 2006).

Debido a esto se creó una nueva Política Nacional de Vivienda, la cual se definió “como el conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social”. (Zuluaga, 2008).

Partiendo de lo anterior, el gobierno federal ha creado programas nacionales de vivienda que especifiquen los objetivos, metas y recursos a emplearse en el país en materia de vivienda. Bajo estas líneas se han emitido los últimos programas de vivienda que el gobierno ha implementado en el país, entre ellos; el Programa de Vivienda 1995-2000 se estableció en la relación de los tres niveles de gobierno con los organismos institucionales de vivienda, además de la relación con los sectores público, social y privado, para poder mejorar la oferta de vivienda social a aquellos grupos sociales que la demandaban. Este programa contó con

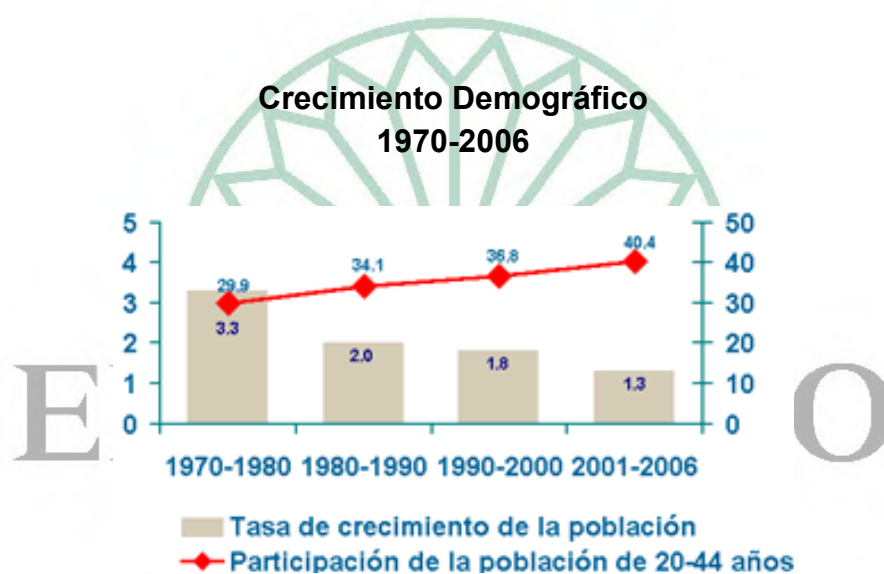
seis estrategias de acción que permitían que el mercado de vivienda fuera eficiente, estas son: un fortalecimiento institucional; mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento; una desregulación y desgravación de la actividad; una promoción de oferta del suelo para vivienda; autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana; y por último fomentar la investigación, desarrollo y aplicación de las tecnologías necesarias para la construcción de vivienda. (Zuluaga, 2008: 3).

Los lineamientos de la política nacional de vivienda determinaron además, la Ley Federal de Vivienda en México, dentro de ella se estableció también: la ampliación de la cobertura de los mecanismos de financiamiento para la producción; mejoramiento y conservación de vivienda, a fin de canalizar un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios; así como el impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población. (Decreto que aprueba el Programa Sectorial de Vivienda, 2002).

La misma Ley establece que la programación de las acciones públicas de vivienda, se sujetará a lo dispuesto en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo y será congruente con los programas de desarrollo urbano y vivienda estatales y municipales, en los términos de los respectivos acuerdos de coordinación.

## 2.1 Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006

En los últimos treinta años, la población del país pasó de 48 a poco más de 97 millones de habitantes. Esto equivale a una mayor concentración de población de entre 20 y 44 años que demandan vivienda, la cual en 1970 era de casi el 30%, para el 2000 ya representaba más del 36%, pero para el 2006 superó el 40% del total de la población, creciendo 10.5 puntos porcentuales en treinta y seis años. (Ídem) (Ver Gráfica 1).



FUENTE: Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006; Diagnóstico Institucional.

En el año 2000, el parque habitacional existente era de 21.9 millones, pero según el Censo de Población y Vivienda de ese año, el número de familias ascendía a 24.5 millones, lo que indica que existía un déficit de 2.6 millones de viviendas en el país. (INEGI, 2001). De acuerdo con el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, gran parte de las viviendas a nivel nacional se encontraban en ciertas condiciones, que se requería construir, mejorar o rehabilitar 4.3 millones de viviendas. Si esto lo sumamos al rezago que mencionamos arriba, entonces

contábamos para ese año con una importante carencia de más de seis millones de viviendas. Según este Programa se requería edificar 732,000 viviendas anuales para cubrir esta necesidad, sin embargo, de esa cantidad el 73% pertenece a vivienda social. (Programa Sectorial de Vivienda 2002).

Tomemos en cuenta que la formación de nuevos hogares como el matrimonio y la unión consensual, demandan vivienda, así como la división de hogares nucleares que se deriva de la ruptura de la familia. La información que arrojan tanto el Censo de Población y Vivienda, como el Conteo Nacional de Población indican que en promedio las parejas forman un hogar independiente a los 25 años (puede ser que, los hombres a los 27 años y las mujeres a los 23 años). Y aunque se puede pronosticar que esta edad promedio continúe aumentando en los próximos años a medida que se eleven los niveles educativos de la población, libertades y oportunidades de las personas. Debemos decir entonces que la dimensión de lo que esta futura demanda representa en términos de vivienda, estará condicionada en gran parte por el curso de la transición demográfica en México.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 determina que el derecho a una vivienda digna, es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se puede asegurar mediante el compromiso del sector público, social y privado con el fin de reducir el rezago de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad.

La Secretaría de Desarrollo Social, con la participación de los sectores social y privado y de los tres niveles de gobierno, a través de un amplio proceso de consulta popular, ha formulado el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, que

tiene como objetivos rectores; promover y concertar políticas públicas, y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda y reactivar la banca de desarrollo para promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de vivienda social. Además crear una Sociedad Hipotecaria Federal; instaurar la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda; establecer el Consejo Nacional de Vivienda; y, flexibilizar esquemas, disminuir trámites y crear la Bolsa Inmobiliaria Nacional. (Programa Sectorial de Vivienda, 2002).

El país se vería beneficiado con este Programa, ya que muchos municipios se encontraban en una situación extrema con la proliferación de asentamientos humanos irregulares, en lo que respecta a Puerto Peñasco, tomemos en cuenta que la tasa anual de crecimiento empezó a elevarse a partir de esa década como consecuencia del incremento de la industria turística, lo cual representaba también un aumento en la demanda de vivienda para el municipio.

En los últimos años las desarrolladoras privadas han sido las encargadas de fortalecer el mercado habitacional, y las responsables de cubrir las necesidades que en cuanto a este tema prevalecen. El gobierno federal a través de este Programa 2001-2006 intentaba marcar como metas principales, que el Estado volviera a ser el iniciador y organizador de vivienda, mediante los organismos de Infonavit, Fovissste, Fovi, y la reciente SHF, para que se fortalecieran las políticas de obligaciones a la edificación y al aumento de vivienda que apuntan al mercado habitacional en todas las regiones del país; además que se investigara en el descubrimiento de conjunto de técnicas que disminuyeran los costos de la

construcción, para fortalecer el desarrollo económico y brindar más oportunidades de empleo. (Decreto que aprueba el Programa Sectorial de Vivienda, 2002: 2).

Es por esto que la política de vivienda quedó dentro del Plan Nacional de Desarrollo bajo el esquema de Desarrollo Social y Humano, como parte de la iniciativa del gobierno que promovía mejorar el bienestar y calidad de vida de los mexicanos. Con esto se consolidaba a la vivienda como el principal puente para el desarrollo social, pero con un impacto directo en el crecimiento económico del país. (Programa Sectorial de Vivienda, 2002: 9).

Para que lo anterior tuviera efecto en todos los municipios del país, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, fue propuesto bajo los objetivos y estrategias que del Plan Nacional de Desarrollo se desprendían. Su ejecución tuvo que ver con la participación directa de los tres órdenes de gobierno, y con una visión al año 2025. (Ídem: 10).

A continuación retomo cuatro de las estrategias vertidas en este programa, en donde principalmente los gobiernos locales, fueron quienes persiguieron estos rubros para ajustarlos a su localidad y tener un resultado positivo:

### 2.1.1 Crecimiento

Su objetivo fue el de plantear la incorporación de las estrategias necesarias para alcanzar una mayor seguridad jurídica tanto en la tenencia de la propiedad como en el traslado de dominio de los inmuebles. Así como promover el mejoramiento físico de la vivienda, para incrementar su valor y convertirla en un activo con potencial económico que pueda ser vendido o hipotecado para incrementar el patrimonio familiar.

A partir de este Programa 2001-2006, a nivel nacional se empezó a contemplar la creación de programas municipales en todo el país, que generaran la creación de vivienda y elevarán la oferta existente, mejorando la calidad de vida de aquellos que se encontraban en situación de rezago. Esto se estableció a través de la promoción del establecimiento de programas y/o nuevos organismos que complementen la capacidad financiera del sector, generando una mayor participación de inversionistas que fortalecieran la oferta y la demanda de vivienda, fomentando el mercado secundario de vivienda usada, el mercado de hipotecas y, en general, el mercado integrado de vivienda. (Ídem: 38).

Este programa intentó incluir la participación de la ciudadanía, tratando de implementar una cultura de ahorro que permitiera el acceso a recursos a los demandantes de vivienda para la adquisición, como se dio en el caso de Hermosillo, que a través de la PIMH<sup>6</sup> se abría una cuenta de ahorro a los solicitantes de vivienda en fraccionamientos municipales, complementándolos con subsidios para acceder al crédito que permitiera la adquisición o autoconstrucción de vivienda para familias de bajos ingresos. (Hernández, 2006).

Esta estrategia de crecimiento se basó en ampliar la capacidad de financiamiento de las instituciones públicas del sector vivienda para la aplicación de programas dirigidos a las familias de menores ingresos, que en el caso de Puerto Peñasco, se refería a otorgar apoyos para mejorar las viviendas, pero no en la adquisición de la misma.

A lo largo del tiempo el sector habitacional ha jugado un papel importante para lograr un mayor flujo de recursos financieros y apoyar a la adquisición de vivienda

---

<sup>6</sup> Promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo.

en dos vertientes: la crediticia, donde se ofrezcan oportunidades para que las familias con capacidad de crédito puedan acceder a recursos hipotecarios más amplios y competitivos para el financiamiento de vivienda; y la de apoyo gubernamental a los sectores de la población de menores ingresos, quienes no son sujetos de créditos. Así, el sector requiere de recursos presupuestales gubernamentales que, en un esquema federalista de corresponsabilidad, apoye a las familias más vulnerables. (Programa Sectorial de Vivienda, 2002: 13).

La promoción de un crecimiento con calidad económica también reconocía que la producción de vivienda ha sido desde entonces un gran motor del desarrollo, es por ello que se planteaba un crecimiento sostenido y dinámico el cual admite crear empleos para quienes se incorporen al mercado de trabajo. (Ídem: 15).

### 2.1.2 Financiamiento

El objetivo de este apartado se centraba en desarrollar un mayor financiamiento a la demanda de vivienda a través de dos vertientes paralelas: 1) fomentando el mercado hipotecario primario y secundario, para atender a familias con ingresos que daban oportunidad al crédito; 2) Definiendo mecanismos para proveer una vivienda a las familias cuyos ingresos no les permiten acceder a una hipoteca y que requieren de apoyos gubernamentales. (Ídem: 38).

Esta estrategia buscó desarrollar los programas de apoyo social con esquemas que aprobaran e hicieran eficiente el uso de subsidios que incluyeran programas de mejoramiento y el impulso al crecimiento de la vivienda rural y urbana, respetando el uso de materiales de la región.



Al inicio de la administración anterior, la situación de las finanzas públicas era frágil, lo que limitaba un crecimiento más dinámico. Por ello, las oportunidades en el sector de la vivienda dejaban de aprovecharse, entonces se empezó a fortalecer las finanzas públicas ayudando también a confrontar una importante debilidad del sector habitacional, el abasto de vivienda para los grupos más vulnerables de la población. (Ídem: 12).

Se empezó a reconocer la autoconstrucción de vivienda como motor de desarrollo económico y social, entonces se diseñaron instrumentos jurídicos, financieros, económicos y de asistencia técnica y de diseño, que garantizaran y regularan la producción y elevaran la calidad. De tal forma que la autoconstrucción aún sigue siendo considerada como una de las soluciones para la adquisición de vivienda en muchos municipios del país, como es el caso de Puerto Peñasco, que no cuenta con un programa municipal de vivienda, sino que a su vez apoya con subsidios estatales para autoconstrucción y mejoramiento de vivienda.

Es por ello que se creó una política de subsidios que permita que éste, adicionado al enganche generado con el ahorro previo del ciudadano, sirviera para la adquisición, autoconstrucción y financiamiento de vivienda básica y social, en atención de las familias con menores ingresos.

El Programa reconoció que tenía que complementar y hacer más eficientes los programas de apoyo social de vivienda, para realizar un programa de cobertura nacional para el mejoramiento físico del parque habitacional, de manera que se lograra reducir el rezago de los 2.5 millones de viviendas que requieren ampliación o mejoramiento.

Se previó que la población se incorporara al mercado laboral a más temprana edad, lo que aumentaría la demanda de vivienda e incrementaría las necesidades de crédito, es por ello que los organismos públicos de vivienda, tendrían que trabajar paralelamente con instituciones financieras para ampliar la cobertura de los créditos. (Ídem).

### 2.1.3 Productividad

El objetivo principal aquí fue promover la desregulación del sector capaz de reducir la carga impuesta por requerimientos administrativos, mejorar la reglamentación y aminorar gravámenes en efectivo o especie, en beneficio de menores costos de transacción, mayor calidad a través de la normalización y certificación, así como la aplicación de nuevas tecnologías que contribuyan a reducir los tiempos y costos en la edificación. (Ídem: 40).

Disminuir los costos de transacción que abaraten el costo de la vivienda y fomentar la desgravación de los costos indirectos de naturaleza estatal y municipal; fue el propósito básico de esta estrategia. De este modo, se buscó también mantener como máximo un parámetro del 4 por ciento del valor de la vivienda en cada entidad, y disminuir los tiempos y requisitos en el otorgamiento de licencias y permisos relacionados con la edificación y titulación de vivienda. (Ídem: 40).

Desde hace cuatro décadas, México ha exigido programas de tipo social que den solución a las necesidades en el bienestar de la media de la población, tanto en el ámbito urbano como en el rural, y de las demandas que de esto se desprende, como las de índole habitacional; y que en esto último se incluya como

primera instancia a la autoridad local, por ser quien tiene la decisión final en el papel que juega el suelo para generar vivienda. (Ídem: 16).

Para poder llevarse a cabo la recta edificación de viviendas, es necesario cumplir con un conjunto de trámites que las autoridades en sus tres niveles han propuesto, para obtener permisos, licencias y autorizaciones necesarias para la construcción, sin embargo, esto también se ha convertido en uno de los puntos débiles de esta temática, debido a que el excesivo grupo de gestiones terminan por incrementar los costos financieros, retrasar y, en muchos casos, inhabilitar los proyectos que se tenían contemplados.

Es por esto que desde principios de los noventa, se ha intentado desarrollar iniciativas que los gobiernos federal, estatal y municipal puedan poner en marcha para reducir tanto el número de trámites como los costos relacionados con la producción de vivienda, principalmente en las de tipo social y económica.

Impulsar el funcionamiento y hacer eficientes estas iniciativas fortalece la producción, al reducir el periodo de tramitación y al evitar que se acuda a diferentes instancias de gobierno a solicitar los permisos y licencias de construcción, simplificando y reduciendo la documentación solicitada. Estas acciones, en conjunto, representan para los constructores de vivienda una disminución en los tiempos, gastos y trámites que repercuten en el comprador final de la vivienda.

#### 2.1.4 Oferta de suelo

El objetivo que se trató de plantear aquí fue el de generar un mayor abasto de suelo habitacional, infraestructura y servicios de cabecera para construir vivienda, en apego a la normatividad de desarrollo urbano, usando suelo social. (Ídem: 42).

El suelo con infraestructura y servicios donde construir representa el principal insumo de la vivienda. El problema alrededor del suelo urbano es que su oferta ha sido insuficiente e inadecuada para la demanda que existe, este inconveniente se ha presentado en muchas localidades que se encuentran con necesidad de vivienda, como el caso de Puerto Peñasco. La expansión de estas ciudades se ha dado, en gran parte, por medio de la invasión de terrenos, ya sea de propiedad privada y/o de origen ejidal, y muchas veces estos terrenos son inapropiados para el uso urbano debido a características fisiográficas.

Entre las debilidades que existen en materia de suelo se tiene el asunto de la invasión-regularización, que ha prevalecido a las posibilidades de planificación y creación de nuevas reservas territoriales. De la misma manera, no se han logrado aprovechar los predios urbanos (baldíos) que cuentan con equipamiento e infraestructura necesarios para asegurar su aptitud en área habitacional, tampoco se ha podido generar un esquema que permita la conversión de suelo ejidal en suelo urbano, aunque así esté diseñado por los planes o programas que correspondan.

La oferta de tierra para la edificación habitacional influye significativamente sobre la oferta de vivienda. Este hecho es un gran obstáculo para el desarrollo del sector, ya que la insuficiente oferta inmobiliaria, se convierte en una causa de la ocupación irregular de la tierra. Ésta irregularidad genera una extensión urbana

incontrolada, en muchas ocasiones, hacia zonas de alto riesgo o de protección ambiental, cuya urbanización y dotación de servicios implican costos muy elevados. (Ídem: 22).

Este programa orientó la oferta de suelo habitacional en función de criterios de prevención y mitigación de desastres naturales, a partir de la reubicación de asentamientos irregulares ubicados en zonas de alto riesgo, como se ha hecho en algunos municipios del país, en Puerto Peñasco se reubicaron a cientos de familias que se encontraban asentadas en lugares de riesgo por contaminación, etc. (Entrevista al Regidor Antonio Ortiz Arellano, 2009)<sup>7</sup>.

## 2.2 Programa Nacional de Vivienda 2007-2012

La vivienda es el espacio en el que la familia encuentra estabilidad, seguridad, consolidación patrimonial, sentido de pertenencia y el entorno necesario para el desarrollo integral del ciudadano, de la pareja y de los hijos. Es por ello uno de los indicadores básicos más importantes del desarrollo humano de las naciones. (Programa Nacional de Vivienda, 2007: 7).

Poner al alcance de familias de muy bajos ingresos viviendas con equipamiento e infraestructura que permitan elevar su calidad de vida, es un problema con el que ha lidiado el gobierno mexicano desde hace décadas, sin embargo, no sólo es necesario satisfacer esta demanda social, sino también impulsar el crecimiento económico, que favorezca la creación del empleo y que permita a la familia formar un patrimonio.

---

<sup>7</sup> Entrevista realizada en conjunto con la Dra. Cristina Martínez y Alejandra Trejo; marzo de 2009.

Lo que las autoridades deben hacer es ampliar las posibilidades de acceso a una vivienda a la población de menores ingresos. El problema es que esto no se ha podido concretar, aún cuando han existido planes y/o programas de vivienda anteriores a este, para ello es importante considerar las tendencias demográficas a la alza e ir un paso adelante, de esta manera se puede competir con el rezago existente, si aunado a esto, se mejoran las condiciones de financiamiento, se abren opciones de vivienda a los menores costos, y se impulsa la máxima productividad de los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, bajaría considerablemente la demanda.

Lo anterior se enlaza también con la necesidad de definir y desarrollar una política nacional de reservas de suelo con vocación habitacional, de establecer modelos que representen la construcción y el crecimiento en las ciudades, y que éstos estén guiados, entre otras cosas, por su equipamiento, por programas que garanticen el abastecimiento de agua y la energía, que la infraestructura existente incluya la creación y/o ampliación de áreas verdes, para garantizar una zona en óptimas condiciones ambientales.

La visión que plantea este Programa 2007-2012 es hacia el 2030, y según el último Censo Nacional de Población se estima que existen alrededor de 24.8 millones de hogares, de los cuales cerca de 16 millones tienen necesidades de vivienda, con lo que el número de hogares llegará a casi el doble de los registrados en el año 2000. (INEGI, 2005).

El desafío de lograr que esta proporción creciente de familias sin ingresos suficientes para comprar una vivienda, mejorarla, o ampliarla, cuente con algún tipo de apoyo para mejorar su capacidad de financiamiento, supone una estrategia

que prevea la necesidad de recursos presupuestales suficientes para consolidar una política de subsidios transparentes y financieramente evidentes. (Ídem: 9).

El dinamismo de la vivienda se explica fundamentalmente por la estabilidad financiera del país y el impulso de instancias gubernamentales que mejoraron la coordinación de los organismos nacionales de vivienda como el Infonavit, Fovissste, Fovi, Prosavi, y la SHF. El efecto combinado de estos factores se tradujo en un importante incremento del flujo de recursos y de la productividad de las instituciones del sector.

Según este nuevo programa de vivienda, el país requiere de acciones decididas, perspectivas novedosas y soluciones creativas para remontar los retos que afronta el sector y para que los ayuntamientos tuvieran capacidad de crear y producir programas locales. Esas acciones se convirtieron en cuatro ejes que fundamentaron este programa, mismas que señalaré a continuación:

### 2.2.1 Cobertura

Cada apartado de este Programa Nacional de Vivienda planteó objetivos particulares, en este caso ha sido el de incrementar la cobertura de financiamientos de vivienda ofrecidos a la población, particularmente para las familias de menores ingresos. (Ídem: 16).

La inversión de los organismos nacionales y regionales de vivienda y de los intermediarios privados entre 2001 y 2006 fue de 854 mil millones de pesos, lo que dio lugar a 3.1 millones de financiamientos para adquisición y mejoramiento de habitaciones. Proyectada a las necesidades del periodo 2007-2012, dicha

inversión se traduce en un recurso estimado de financiamiento de cerca de 1.8 billones de pesos. (Ídem: 13).

La estabilidad macroeconómica garantizada por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 propicia las condiciones para ampliar la inversión en el financiamiento a la vivienda, a través de mecanismos como la bursatilización de carteras y el incremento de la participación de la banca privada en el otorgamiento de créditos a los segmentos de población de menores recursos. (Plan Nacional de Desarrollo, 2006).

La participación de la banca privada en el financiamiento de vivienda es otra fuente de recursos que es viable fortalecer gracias a la evolución reciente de las tasas y condiciones crediticias, es decir, hoy existen más desarrolladoras privadas interesadas en construir vivienda de interés social.

La canalización del financiamiento a soluciones habitacionales de precios accesibles representa la oportunidad de atender la demanda de los segmentos de población de menores ingresos. Hasta ahora, la tendencia general del sector ha privilegiado la producción y el financiamiento de vivienda nueva. Sin embargo, existen aún problemas para estas desarrolladoras para definir el costo de este tipo de vivienda, quedando todavía un poco elevadas para el sector de menor ingreso.

La producción social, la autoproducción y la autoconstrucción de vivienda son también mecanismos que han demostrado su potencial de solución habitacional, sobre todo para la población ubicada en espacios rurales o en zonas urbanas de alta marginación social. El acceso al financiamiento para este tipo de soluciones, complementado con apoyos del gobierno federal, representa otra forma de ampliar



la cobertura del financiamiento a la vivienda y fomentar la oferta habitacional de menor costo. (Programa Nacional de Vivienda, 2007: 14).

### 2.2.2 Calidad y sustentabilidad

El objetivo que se plantea aquí es el de impulsar el desarrollo habitacional sustentable. (Ídem: 22).

Considero que en materia de calidad de vida de la población, las características cualitativas de la habitación y de su entorno son tanto, o más importantes que el hecho de disponer de una vivienda, ya que de esto dependerá el sano desarrollo de la familia que la habita.

El país sigue la tendencia hacia la urbanización, y aunque esto ha facilitado un poco poner atención a las necesidades de vivienda, el crecimiento detonante de las ciudades ha rebasado visiblemente la suficiencia de los recursos acuíferos, el potencial de la infraestructura de servicios, la disponibilidad de suelo apto para ese fin, y la capacidad de las instituciones gubernamentales y/o privadas para controlar sus condiciones de habitabilidad.

La sustentabilidad del desarrollo habitacional tiene su origen en la definición y control del destino del suelo. De la ubicación de la tierra depende la disponibilidad de agua y la posibilidad de contar con infraestructura y los servicios adecuados, a través de procesos de inversión y desarrollo que no propicien el acaparamiento y la especulación inmobiliaria. Una de las principales debilidades históricas del crecimiento urbano del país, radica precisamente en la falta de una política de constitución y uso de reservas territoriales que permita regularlo con eficacia. (Programa Nacional de Vivienda, 2007).

La invasión y negociación ilegal de terrenos ejidales, privados o públicos, ha jugado un papel decisivo en la expansión de las ciudades. El desarrollo inmobiliario de estas tierras, por demás caótico, ha encontrado campo fértil en la dispersión, diversidad y falta de rigor de los marcos regulatorios de construcción y vivienda del país.

El equipar de servicios públicos e infraestructura a estas zonas de ocupación irregular supone costos muy elevados, además de las dificultades que no permiten resolver adecuadamente el profundo problema social que representan, sobre todo cuando los asentamientos se realizan en zonas de alto riesgo, sin mencionar los problemas que acarrearán a los ayuntamientos.

### 2.2.3 Integralidad sectorial

Su objetivo es consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, a través de mejoras a la gestión pública. (Ídem: 22).

La arquitectura Constitucional producto de las relaciones laborales en México (Artículo 123 Constitucional), aunada a las características del crecimiento urbano y demográfico del país, ha motivado que el surgimiento y desarrollo de las instituciones de vivienda se haya presentado como un fenómeno “espontáneo” a lo largo del tiempo.

Esto llevó a una conformación altamente compleja en la que convergen los más diversos actores de la sociedad. Del sector público participan, la Instancia Coordinadora de la Función de Promoción Habitacional, la Comisión Nacional de Vivienda; las instituciones nacionales de vivienda como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fideicomiso del Fondo Nacional

de Habitaciones Populares, el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social de la Fuerzas Armadas, que operan directamente sus propios recursos de financiamiento, y entidades como Petróleos Mexicanos, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (de reciente disolución) y la Comisión Federal de Electricidad, que tienen programas de vivienda para sus trabajadores. (Ídem: 17).

Cada institución surgió con la misión de atender la demanda de vivienda de un segmento demográfico y social específico. También en este nivel participa la banca de desarrollo, a través de instituciones como la Sociedad Hipotecaria Federal, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. De los órdenes estatal y municipal de gobierno, participan 44 organismos de vivienda con sus propios recursos.

Como actores del sector privado concurren, entre otros, intermediarios financieros como la banca, las sofoles, las cajas de ahorro y empresas microfinancieras. En la etapa de construcción y gestión participan los industriales de la vivienda, representados por la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda; la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; la Confederación Nacional de Cámaras Industriales; la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo; la Confederación Patronal de la República Mexicana; y el Consejo Coordinador Empresarial.

Y del sector social participan de manera especialmente activa, los autoprodutores y autoconstructores que aportan una importante proporción de las

viviendas que se construyen anualmente para los estratos más desfavorecidos de la población. (Ídem: 18).

Pese a sus objetivos, estos instrumentos institucionales aún no permiten observar el desarrollo habitacional como un proceso que pueda regular integralmente el destino y localización de la tierra, las características de los asentamientos humanos y la calidad de la vivienda, con el fin de garantizar el bienestar social.

#### 2.2.4 Apoyos gubernamentales

En este último apartado se planteó como objetivo la acción de consolidar una política de apoyos del Gobierno Federal que facilite a la población de menores ingresos acceder al financiamiento de vivienda, y que fomente el desarrollo habitacional sustentable. (Ídem: 22).

Uno de los retos fundamentales del desarrollo habitacional en el presente y el futuro inmediato es, ha sido y será el de abrir el acceso al financiamiento para vivienda a las familias de menores ingresos y evitar que la producción de vivienda social crezca de manera desordenada. (Ídem: 20).

Para este sector de población, las posibilidades de acceso al financiamiento de vivienda son restringidas, ya sea porque no se cuenta con ingresos regulares para soportar el pago de una deuda hipotecaria, o bien porque teniendo ingresos fijos, éstos no son suficientes para costear la vivienda más barata en el mercado.

Los programas de financiamiento a la vivienda se han basado principalmente a la población ubicada en el sector formal de la economía que son sujetos de crédito, es decir, aquellos con ingresos fijos, por lo cual se deja a un amplio sector

que no ha sido considerado dentro de los esquemas tradicionales de financiamiento.

Hoy en día, la vivienda de menor precio en el mercado urbano cuesta alrededor de 170 mil pesos, y la capacidad de compra a crédito de las familias de ingresos más bajos apenas alcanza para cubrir cerca de la mitad de ese monto. Un problema adicional es que la oferta en esos rangos de precio es sumamente escasa, fundamentalmente debido al impacto de los costos de la tierra en las ciudades.

De los nuevos hogares que se espera se incorporen a la estructura demográfica para el año 2030, ocho millones percibirá hasta cuatro salarios mínimos, partiendo de las condiciones actuales de distribución del ingreso. La atención de esta necesidad habitacional requiere del apoyo de subsidios que complementen la capacidad de compra de las familias. (Ídem: 20).

### 2.3 Instituto de Vivienda del Estado de Sonora (INVES)

El Gobierno del Estado a través del Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, expide el Decreto que crea el Instituto de Vivienda de Estado de Sonora, sectorizado por la Secretaría de Economía del Estado, el cual tiene como objetivo "...incidir activamente en el desarrollo de vivienda del Estado, proporcionando las condiciones técnicas, legales y financieras adecuadas, constituyendo las reservas territoriales suficientes y coordinando los esfuerzos de los diferentes actores en la producción, con el fin de brindar a las familias sonorenses una mayor oportunidad de contar con una vivienda digna".

Entre los principales motivos por lo que se crea este instituto se encuentran, el promover la coordinación de aquellas personas físicas y/o morales que intervienen en producción de vivienda; promover la resolución y modernización de los procedimientos y normas administrativas en materia de vivienda; crear y regular los Acuerdos Estatales de Vivienda que ya se han puesto en marcha desde el 2003, además de; realizar las investigaciones necesarias en todo el Estado para evaluar y determinar las necesidades de viviendas y las acciones que se requieren para atenderlas. En este rubro esta incluida la promoción y realización de construcción de viviendas y fraccionamientos de interés social, determinadas en: a) viviendas terminadas; b) viviendas progresivas; c) viviendas rurales autosuficientes, y; d) lotes de servicios. (Decreto que crea el INVES, 2005).

De ahí que, el 26 de febrero de 2007 se firma el Acuerdo Estatal por la Vivienda 2007-2009, en donde intervienen INVES, INFONAVIT, FONHAPO, CONAVI, SHF, CANADEVI, Secretaria de Economía, además de gobiernos locales; este Acuerdo consistía en otorgar apoyos y fideicomisos a más de diez municipios del Estado, donde estaba incluido Puerto Peñasco. Este es el tercer Acuerdo por la Vivienda que lleva a cabo el gobierno estatal, sin embargo, es el primero que coordina y regula el INVES, por ser un organismo de reciente creación, y en adelante es la institución responsable de los programas de vivienda en el Estado.

Para 2008, un año después de ser firmado este Acuerdo Estatal por la Vivienda, solo se había avanzado con la construcción de 25 pies de casa distribuidos en cuatro colonias en el municipio; en el 2009 el programa termina con una suma de 100 apoyos a vivienda en Puerto Peñasco, los cuales consisten en

pie de casa y mejoramiento de vivienda, distribuidos en cuatro colonias. (INVES, 2007).

La promoción del financiamiento a personas de bajos ingresos para la adquisición de viviendas y terrenos cuya venta esté realizando el Instituto; también es una función que ordena y regula el mismo, como ente rector. Sin embargo, la vivienda no es su único fin, ya que de igual manera está encargado de promover la constitución de reservas territoriales y su utilización para la vivienda y los medios y formas de acceso a las mismas, por lo cual integra y administra la Reserva Territorial Urbana del Estado, teniendo facultad para adquirir, poseer y enajenar por cualquier acto dicha reserva, para ello podrá coordinarse con los Municipios del Estado. (INVES, 2005).

Tengamos en cuenta que el gobierno estatal es el único, como autoridad, que puede promover y realizar la regeneración o rehabilitación de las zonas urbanas del Estado que así lo requieran, facultad que lleva a cabo a través del INVES, lo cual quedó asentado en el Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Estado de Sonora en el 2005, donde además se fijan otras atribuciones, regulaciones y limitaciones que lo ponen en marcha desde entonces.

Es en base a lo anterior que promueve y participa en los procesos de la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y lo hace colaborando con las autoridades correspondientes en la realización de estudios y trabajos para la adquisición de los terrenos necesarios que requieran crecimiento urbano en las poblaciones del Estado.

La definición de vivienda social nos dice que; "...es aquella dirigida a personas con ingresos menores a los cuatro salarios mínimos, con apoyos y subsidios de

instituciones gubernamentales...”, en el caso de Sonora es el INVES quien se encargará, según su reglamentación, de planificar, llevar a cabo y coordinar la promoción y realización de la construcción de vivienda para habitantes de áreas rurales e indígenas del Estado, como también para aquellos trabajadores que no se encuentren afiliados a un régimen de vivienda por tener bajos ingresos y/o no contar con ingresos fijos, como es el caso de la mayor parte de la población no sólo de Puerto Peñasco, sino de muchos de los municipios del Estado.

Esta tarea deberá realizarla, primeramente, participando en los programas que implementen tanto el Gobierno Federal, como diversos organismos y sectores que conformen el Plan Nacional de Desarrollo, y por ende el Plan de Desarrollo Urbano del Estado, ya que así se podrá entonces, instrumentar y elaborar ante estas instituciones programas y mecanismos de financiamiento para la construcción y rehabilitación de vivienda.

Lo anterior podrá promover a su vez, ante las instituciones de crédito y de vivienda la disponibilidad de recursos financieros para créditos hipotecarios. De esta manera, el instituto quedó como el encargado de promover la creación de empresas dedicadas a la promoción y comercialización de materiales e implementos para la vivienda de interés social.

Lo que resalta del INVES no es solamente la responsabilidad de promover la participación de la comunidad en la realización de los programas de vivienda, sino la de ser la encargada de promover la expropiación de terrenos de acuerdo a los dispuesto por las Leyes Agrarias de Expropiación, y la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que la convierte en el órgano beneficiario de las expropiaciones que se destinen para asentamientos humanos o para reserva



territorial, de igual manera participar en la urbanización de dichas reservas aptas para vivienda. (Decreto que crea el INVES, 2005: 3).

### 2.3.1 Reservas territoriales para programas de vivienda

Ya que forman parte importante de todo programa de vivienda, pero sobre todo de aquellos programas municipales, de aquí el porque las reservas territoriales están incluidas en las principales interrogantes de esta investigación, y trataremos de plasmarlo en este apartado.

En el año 2005 cuando se publicó el Decreto que crea el INVES, se dio a conocer simultáneamente un Decreto que autoriza la creación de un Fideicomiso Público denominado “Reservas territoriales para programas de vivienda”, el cual es manejado por el Instituto de Vivienda del Estado de Sonora. El mismo está integrado por un Comité Técnico, Dirección General, y Comisario Público, pero no entraré en detalles de sus funciones.

Dicho Decreto estableció que este fideicomiso público tenía como objetivo principal la constitución de las reservas territoriales, y su utilización para la vivienda en el Estado de Sonora de acuerdo a lo que señalaba la creación del INVES. Su patrimonio esta constituido principalmente por: los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Gobernador del Estado y en su caso los particulares, así como los terrenos y bienes que se adquieran para la constitución de las reservas. Además de los créditos que se obtengan con o sin garantía de los bienes objeto del fideicomiso, así como las investigaciones y sus arrendamientos en valores. Los ingresos que se obtengan por concepto de la enajenación de los bienes objeto del Fideicomiso y posibles del Gobierno del Estado en los proyectos.

Las donaciones, subsidios, herencias, legados y demás aportaciones de los inversionistas o asociados en el presente Fideicomiso. (Decreto “Reservas territoriales para programas de vivienda”, 2005: 1).

En cuanto al porqué se creó el fideicomiso, pues el decreto establece que fue con la finalidad de generar un banco de reservas territoriales de origen público, privado o social, para ofertar el suelo necesario para el desarrollo de los fraccionamientos habitacionales para la satisfacción de la vivienda. Para contratar a empresas que apruebe el Comité Técnico, los proyectos ejecutivos de urbanización y vivienda; la construcción de las obras de vivienda, la supervisión de las mismas y además, su vigilancia y administración. Enajenar los lotes urbanizados o viviendas construidas en inmuebles de su propiedad, previamente valuadas. (Ídem: 2)

Los créditos con los cuales funciona el fideicomiso, los obtiene de las distintas instituciones de crédito, organismos financieros de vivienda y/o empresas privadas. Pero además tiene que efectuar los pagos que procedan por la adquisición de inmuebles y por la ejecución de las obras de urbanización y la construcción de vivienda. Así mismo, cancelar los créditos que se contraten de acuerdo con los calendarios que se pacten para tal efecto, así como cubrir los demás gastos en cumplimiento de los contratos y actos que celebre. (Ídem: 4).

### 3. El caso de Puerto Peñasco, Sonora

El centro de población de Puerto Peñasco, conocido internacionalmente como “Rocky Point”, está situado en la porción noroeste del Estado y se localiza en la zona central costera del municipio del mismo nombre, en el meridiano 113° 32” de longitud oeste y en el paralelo 31° 19” de latitud norte, ocupando como cabecera municipal aproximadamente 1,628 has. dentro de la extensión territorial de 5, 653 Km<sup>2</sup> que comprende el municipio de Puerto Peñasco; el cual colinda al norte con Estados Unidos y el municipio de Plutarco Elías Calles, al este con el municipio de Caborca, al sur con el Golfo de California (Mar de Cortés) y al oeste con el municipio de San Luis Río Colorado. (Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2007) (Ver Anexo 1).

El clima de la región noreste del país, donde se localiza el municipio de Puerto Peñasco, está influenciado por su ubicación latitudinal, que forma parte de un cinturón de zonas áridas, en el que prevalece un sistema de alta presión, originado por la confluencia de masas de aire frío y tropical, lo que provoca cielos despejados, amplia exposición solar e incremento de temperaturas. (Ídem: 5).

Iniciado como un campo pesquero por asentamientos humanos irregulares, ochenta años después con 31 mil habitantes su tasa anual ya superaba a la de ciudades fronterizas del Estado. En la actualidad, a ocho años de haber sido firmado el proyecto Mar de Cortés el porcentaje de su tasa anual de crecimiento se elevó a 7.4% teniendo poco más de 45 mil habitantes, el incremento poblacional de la última década, mismo que sigue en ascenso, ha tenido que ver con el cambio en su actividad principal, hoy convertido en un sector de comercio y servicios como consecuencia del impacto turístico actual, gracias a su cercanía

con Estados Unidos y por sus características naturales. Esto ha generado diversos fenómenos como la demanda de espacios, servicios públicos y vivienda, lo que ha puesto en entre dicho la calidad de los mismos. (Ver Anexo 2).

### 3.1 Contexto urbano

El actual sistema de servicios urbanos en el Estado de Sonora establece como principal centro urbano de abastecimiento a la Ciudad de Hermosillo, con la categoría de servicios urbanos estatales, y como centro de servicios regionales, la ciudad de Nogales. Peñasco se ubica como una ciudad de servicios medios, dependiente de San Luis Río Colorado (cd. de servicios subregionales) y en mayor nivel de Nogales y Hermosillo. (Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2007: 55).

El municipio de Puerto Peñasco cuenta con infraestructura de acceso aéreo y carretero. Los accesos terrestres a Puerto Peñasco son la Carretera Federal Puerto Peñasco-Sonoyta y la carretera Estatal Puerto Peñasco-Caborca. El municipio cuenta con un total de 233.4 Kms. de carretera, de los cuales 55 Km. son de carreteras pavimentadas de troncal federal; 67.4 Km. de carretera estatal y 110 Km. de brechas mejoradas. Se conecta con la capital del Estado vía Caborca; y por la carretera Puerto Peñasco-Sonoyta se conecta hacia San Luis Río Colorado y Mexicali (hacia el noroeste) y con Lukeville, Arizona hacia el norte. (Ídem: 56). Los tramos carreteros que registran mayor afluencia son los que conectan con la capital del Estado; sin embargo la afluencia de visitantes a Puerto Peñasco arriba de la región de Arizona, vía Sonoyta.

Dentro de las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano Sustentable 2004-2009, define para la localidad de Puerto Peñasco una política general de impulso al turismo; así como orientar inversiones, apoyos y obras hacia los centros de atracción turística de prioridad estatal, como lo es esta localidad; además, de la creación de nuevos destinos que deberán ser planeados en forma integral, como políticas específicas.

Dentro del sistema de regionalización del estado, conformado por 16 regiones denominadas Unidades Territoriales Básicas (UTB), el municipio de Puerto Peñasco está inserto en la UTB del mismo nombre y tiene como localidad central a la ciudad de Puerto Peñasco. La UTB Puerto Peñasco está integrada por los municipios de Gral. Plutarco E. Calles, San Luis Río Colorado y Puerto Peñasco; en este territorio se asientan 208,040 habitantes. (Ídem: 4).

El recinto portuario de Puerto Peñasco, construido en 1964 se encuentra con rezagos importantes que limitan el crecimiento y adecuado desarrollo de la industria, debido principalmente al deterioro en la pavimentación y en sus instalaciones eléctricas y de drenaje; además del manejo de materias primas y otras sustancias residuales descargadas directamente en el desembarcadero, lo que hacen urgente la rehabilitación del recinto portuario, para mejorar su funcionalidad y minimizar los impactos al ambiente. (Ver Anexo 3).

De acuerdo con la estructura urbana descrita por el actual Programa de Desarrollo Urbano, a lo largo del Bulevar Benito Juárez se desarrolla el principal corredor urbano donde se localizan los más importantes espacios para actividades comerciales y de servicio y constituye el eje vial que articula a los principales nodos de actividad en la ciudad.

La vialidad secundaria en la ciudad se integra por calles colectoras, que constituyen los caminos de acceso (carentes de pavimentación) a las áreas de vivienda vacacional turística, en el sector norte las calles que penetran a La Choya y a Laguna del Mar, y en el sector sur los que comunican a Las Conchas y a los ubicados aledaños al litoral y a los Esteros de Morúa y La Pinta.

Los principales conflictos viales se deben principalmente al reducido índice de pavimentación, la problemática se refleja en múltiples nodos de conflicto vial en las intersecciones de las arterias primarias y entre estas con las vías secundarias. (Ídem: 63).

Este rezago importante en pavimentación ha implicado un alto índice de contaminación por polvo, esto provoca que el porcentaje de enfermedades respiratorias se siga elevando, además sus calles y avenidas carecen de nomenclatura, lo que hace difícil la ubicación de algunas direcciones, y ha situado a las vías del tren como el principal nodo de ubicación y señalamiento. (Ver Ilustración 1)<sup>8</sup>.



**Ilustración 1. Vías de ferrocarril, principal referencia de ubicación en la ciudad para la población.**

<sup>8</sup> Banco de imágenes de la Dra. Cristina Martínez, tomadas en Puerto Peñasco, Sonora., febrero de 2007.

A partir del 2000, cuando se empieza a contemplar la idea de poner en marcha un proyecto que elevara la situación económica y social del municipio, en este caso me refiero al proyecto Mar de Cortés, el Gobierno del Estado a cargo del Lic. Armando López Nogales en el Cuarto Informe de Gobierno, decide apostarle al municipio como uno de los principales destinos turísticos del Estado y es entonces que eleva sus compromisos con el gobierno municipal para igualar las oportunidades de la población, elevar niveles de bienestar y calidad de vida, disminuir la pobreza y la exclusión social, y promover un desarrollo social y regional más equilibrado. (Cuarto Informe de Gobierno de Armando López Nogales, 2001).

Para ese año el municipio contaba con 7,477 viviendas, cifra inferior al promedio estatal con un porcentaje de 3.3%, en cuanto a los servicios públicos básicos se han registrado no altos pero aceptables niveles de cobertura a nivel municipal de los servicios de agua y energía eléctrica, con rezagos importantes para los servicios de drenaje y telefonía, de acuerdo con los últimos datos del Censo de Población y Vivienda.

Entre el período 2003 y 2004, el Gobierno del Estado realizó inversiones en infraestructura urbana con la culminación del edificio del Instituto de la Juventud, la construcción de rellenos sanitarios, y se reparó el sistema de electrificación de dos de los bulevares principales, el “Benito Juárez” y “Samuel Ocaña García”. (Primer Informe de Gobierno de Eduardo Bours Castelo, 2004).

A pesar de estos trabajos, la infraestructura aún es deficiente, carece de un auditorio cívico para eventos públicos, sus áreas verdes son muy escasas, no existen lugares de entretenimiento como cines, parques recreativos, centros

culturales, espacios y accesos para personas con discapacidad etc., su transporte público es deficiente y carece de unidades para abastecer la demanda de este, y en cuanto a seguridad, cada vez se presentan más delitos que perseguir. (Entrevista a Gabriela Castro Vázquez, habitante de Puerto Peñasco y maestra del Jardín de Niños José Acuña Núñez, 2009)<sup>9</sup>.

Sin embargo, es importante resaltar que el agua es un recurso muy escaso en la región, representando un serio problema de disponibilidad para el mediano y largo plazo. Es por ello se han realizando estudios por parte del gobierno local para la elaboración de un proyecto de Agua Potable y Drenaje en el que se plantea como alternativa viable la instalación de una planta desaladora. Por otro lado, durante el 2004 se adquirieron 300 hectáreas de terreno en el área del Ejido JFK, con el objeto de realizar nuevas perforaciones en el manto acuífero de Puerto Peñasco. La red de distribución de agua potable consta de alrededor de 70 mil metros de líneas de conducción de concreto y asbesto. Actualmente se encuentran en operación una planta de tratamiento, construida y operada por Vidafel (Mayan Palace) para uso exclusivo del desarrollo hotelero.

Se observa que la mancha urbana se ha ido expandiendo, lo que ha provocado un importante crecimiento de la ciudad, que implica mayores requerimientos en la dotación de servicios públicos. Debido a esto, la CFE consideró la implantación de nuevos proyectos que satisfagan las necesidades de la población en el municipio de Puerto Peñasco, con la creación de dos nuevas subestaciones: Subestación Tecnológico, y Subestación La Choya, en un corto plazo, sobre todo en este último

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada por la Dra. Cristina Martínez para el proyecto “Turismo y reorganización territorial en Puerto Peñasco. Respuestas locales a la demanda de espacios habitables en el núcleo urbano original, 2001-2009”; febrero de 2009.



ya que es una zona residencial habitada principalmente por extranjeros. (Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2007: 68).

Los principales problemas de saneamiento se deben al cobro del servicio que equivale a \$50 pesos mensuales, ya que la población se resiste a pagar esta cuota han surgido basureros clandestinos, además las autoridades locales enfrentan el riesgo de que el crecimiento de la mancha urbana se siga dando hacia la zona donde se ubica el relleno sanitario, el cual a pesar de tener unos cinco años más de vida útil; debe reubicarse en un menor periodo de tiempo, antes de que la mancha urbana se vaya acercando más al relleno y ponga en riesgo la salud de la población.

Con el elevado flujo turístico que ha presentado la ciudad en los últimos años, además de elevarse el índice de inseguridad, ha aumentado también el tránsito vehicular y con ello, la contaminación por ruido, aire y polvo. Resalta también que en el tema de las telecomunicaciones, el nivel de cobertura aún es bajo, entre ellos, televisión por cable, telefonía convencional e internet. (Enríquez, 2007)<sup>10</sup>.

### 3.2 Migración y nuevos asentamientos

En 1927 comenzaron los primeros asentamientos de personas a la región de Puerto Peñasco, que emigraban de otras localidades o estados del país formando campos pesqueros. En ese mismo año se inicia la construcción del Marine Club, hotel construido en su totalidad de roca, conocido actualmente como “Hotel de

---

<sup>10</sup> Encuesta aplicada en Puerto Peñasco por el Dr. Jesús Enríquez, para el proyecto “Segregación y fragmentación en las nuevas ciudades para el turismo. Caso Puerto Peñasco”.

Piedra”. A partir de entonces, y debido a la abundancia de la totoaba, principal producto marino, muchos pescadores empezaron a establecerse en el Municipio.

Hoy en día, el turismo se ha convertido en una importante actividad económica, representando una opción viable para generar el desarrollo de muchas poblaciones en todo el mundo. De acuerdo con cifras de la SECTUR en el 2003, México se ha ubicado en el octavo lugar a nivel mundial en turismo internacional con 64 millones de visitantes anuales, el 22% es turismo internacional. En este caso Sonora se ubica en el lugar número 13, con casi dos millones de turistas anuales, de los cuales 1.6 millones visitan Puerto Peñasco señalándolo como uno de los principales destinos del Estado.

Hasta el año 2000, el 31% de la población municipal provenían de otros estados y el 1% era inmigrante nacido en otro país, principalmente de EUA. Si se considera que para el Estado de Sonora, el 16% de la población total proviene de otros Estados, el promedio para Puerto Peñasco es muy alto. Sinaloa, Baja California y Jalisco son los estados proporcionalmente más importantes en el envío de inmigrantes al municipio. (Ídem: 45) (Ver anexo 4).

Además, ha sido en los últimos años que está experimentando su mayor crecimiento poblacional por efectos de la inmigración originada por el incremento en la construcción de desarrollos turísticos, que esta contando también con población originaria de más estados de la República como; San Luis Potosí, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero, D.F, y de otras partes del Estado de Sonora como; Obregón, Navojoa, Huatabampo, La Costa de Hermosillo, etc., esto se ha visto reflejado en el sector educativo, ya que al inscribir a los alumnos en cualquier nivel académico, se pregunta por su lugar de procedencia. (Entrevista a

Gabriela Castro Vázquez, habitante de Puerto Peñasco y maestra del Jardín de Niños José Acuña Núñez, 2009).

Con una oferta de casi 11 mil cuartos compartidos entre hoteles y vivienda vacacional, y con un sector de comercio y servicios en aumento, es lógico que su crecimiento demográfico siga en ascenso, con la llegada de actores que vienen en busca de empleo, a ofrecer sus servicios, mismos que si encuentran temporada productiva se quedan como residentes fijos.

Esto se vio reflejado en el 2006 con el surgimiento de dos nuevos asentamientos humanos irregulares, los cuales son: Nuevo Peñasco, que comprende aproximadamente 3 hectáreas habitadas por 200 familias; y San Rafael, extendiéndose a 396 hectáreas aproximadamente; aunque algunas de las viviendas aún se encuentran en calidad precaria, el Ayuntamiento se vio en la necesidad de regularizar estas colonias introduciendo paulatinamente los servicios públicos básicos como agua y energía eléctrica, quedando rezagos importantes en drenaje, pavimentación, transporte público, telefonía, etc. (Martínez, 2008).

### 3.3 Uso del suelo

De acuerdo con el Programa de Desarrollo Urbano Turístico 2007-2009, la distribución demográfica del espacio físico está determinada por la localización de áreas estrechamente ligadas a la oferta del suelo para uso turístico con alto valor económico en las zonas del litoral, y la demanda para localizar las actividades urbanas que satisfacen las necesidades de la población de Puerto Peñasco.

En el área se distinguen claramente tres zonas principales que albergan y presentan la tendencia a la ocupación de las actividades turísticas y urbanas: el

área urbana actual desarrollada desde el litoral hacia el norte, adyacente a la carretera que la comunica con Sonoyta; la porción este que sobre los predios adyacentes al litoral llegan hasta el límite municipal con Caborca y que, de acuerdo con el Programa actual, presentan vocación para albergar usos y destinos turísticos; así como la porción oeste con alta aptitud turística desde el área urbana actual hasta la Bahía de Adair.

El uso actual que se le da al suelo sobre las áreas del litoral, en sus zonas este y oeste, con alto potencial y valor para desarrollar actividades turísticas, manifiesta la ocupación por desarrollos turísticos-residenciales con diversos grados de acción urbanística. Este esquema de ocupación no significa que sea el más adecuado, ya que debe considerarse de manera primordial la conservación de áreas altamente vulnerables ecológicamente, como las áreas de los esteros y humedales; que además de ser vitales para el sistema hidráulico natural de la región, presentan ciertos problemas de salinidad en el suelo, lo que dificulta la construcción en éstas áreas.

Sin embargo, aunque ya es un hecho de que estas áreas se encuentran ocupadas por el desarrollo turístico y urbano, por lo que se requiere una reestructuración de este esquema para mitigar los impactos causados y establecer un nuevo orden para las necesidades de requerimientos de suelo urbano y turístico del municipio. (Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2007: 61).

De acuerdo con la descripción del actual Programa de Desarrollo Urbano, el área urbana presenta una densidad poblacional estimada en 20 hab./ha., y se

conforma por cuatro zonas delimitadas por las principales vías urbanas y línea del ferrocarril. (Ver Anexo 5).

Distrito Oeste: Comprendido por el polígono que forman la vía férrea a Mexicali, el Mar de Cortés y el límite del área urbana actual, ocupando una extensión aproximada de 115 Has., equivalente al 7% del área urbana total; en ella se localizan las instalaciones portuarias, un conjunto importante de servicios turísticos y en su porción oeste se observa un significativo número de manzanas sin uso aparente (baldíos), en su extremo sur se localiza el Centro Turístico del viejo Peñasco, principal nodo turístico y recreativo del centro de población.

Distrito Norte: Delimitado por el Bulevar Benito Juárez (carretera a Sonoyta), que converge en la porción sur con la vía férrea a Mexicali (límite oriente) y al norte con los predios del aeropuerto, ocupando una superficie aproximada de 490 has., equivalente al 30% del área urbana actual, está ocupada mayormente por viviendas con densidad media, por comercios y equipamiento en su porción central, sur y sobre predios adyacentes al Bulevar Benito Juárez; presenta asimismo una porción relativamente alta de áreas sin uso aparente (baldíos) en la parte norte de la misma. (Ídem: 61).

Distrito Este: Delimitado por el Bulevar Benito Juárez, la línea férrea a Caborca y el límite del área urbana al poniente, ocupa una superficie aproximada de 815 has. En esta zona se localizan los principales equipamientos existentes en la ciudad y la mayor cantidad de espacios comerciales y de servicios; así como los barrios más consolidados de uso habitacional y una traza urbana con la más significativa proporción de áreas sin uso aparente (baldíos).

Distrito Sur: Superficie aproximada de 210 has. delimitada por la vía férrea a Caborca, el litoral y el Cerro Punta Peñasco (Rocky Point). En su porción sur y adyacente al litoral del Mar de Cortés se ubican las principales instalaciones de casas rodantes (RV) y en su extremo poniente se localizan las instalaciones y campo experimental de flora salina de la Universidad de Sonora. (Ídem: 62).

La extensión territorial del municipio se divide de la manera que acabamos de mencionar, algunas de sus zonas se distinguen por ser meramente turísticas, residenciales y/o comerciales, algunas otras han sufrido cambios en su uso de suelo, para adaptarse a lo que mejor convenga. En este sentido podemos señalar el cambio que ha habido en el „derecho a uso“ de las playas, lo que anteriormente era público, hoy en día se encuentra privatizado, esto se debió a que los complejos turísticos que se han instalado en la zona, cerraron el acceso del público en general a la playa, siendo solamente accesible para los huéspedes de estos hoteles. (Ver Ilustración 2)<sup>11</sup>.



**Ilustración 2. Imagen tomada desde uno de los complejos turísticos más conocidos ‘Peñasco del Sol’, a la orilla de la playa, con acceso solo para los huéspedes, cerrado al público.**

<sup>11</sup> Banco de imágenes propias tomada en Puerto Peñasco, Sonora., septiembre de 2009.

Un ejemplo más de que el suelo se fue agotando, ha sido el negocio de bienes raíces, ya que según nuestros informantes la compra-venta de terrenos ha sido cosa cotidiana en el municipio, pasando de un dueño a otro, inclusive como ya hemos señalado, éstos mismos informantes han tenido que lidiar con el problema de tener más de un dueño por predio. (Ver Ilustración 3)<sup>12</sup>. Otra entrevistada nuestra cuenta en su patrimonio, por así decirlo, con más de seis predios dentro de la mancha urbana, y fuera de ésta con dos posesiones más en el Ejido La Aduana, de reciente creación, del cual se tramita su regularización con el gobierno federal. (Entrevista a María Delia López Álvarez, habitante y comerciante de Puerto Peñasco, 2009)<sup>13</sup>.



**Ilustración 3. Predio con problemas de doble titulación, además no cuenta con electrificación, y no accedió al programa de mejoramiento de vivienda**

Según el artículo 115 Constitucional el municipio tiene la obligación de participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, además de; autorizar,

---

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Entrevista realizada en conjunto con la Dra. Cristina Martínez y Alejandra Trejo, marzo de 2009.

controlar y vigilar la utilización del suelo, en sus jurisdicciones territoriales; por esto y debido a que el Municipio no contaba con suelo en calidad de reserva, el 20 de octubre de 2006, en el Acta No. 2 de Cabildo, el Ayuntamiento consiguió con autoridades ejidales 800 hectáreas del Ejido Las Lágrimas, en calidad de reserva territorial municipal. Posteriormente, se convino incorporan 3000 hectáreas más para venta al turismo distribuidas en tres etapas, donde el 50% de las ganancias son para el ayuntamiento y el 50% restante para los ejidatarios. (Martínez, 2008).

Adicional a esto, el Regidor Antonio Ortiz, mencionó que existió un diálogo, una negociación entre el gobierno local y ejidatarios del Ejido San Rafael, el cual consistió en que el Ayuntamiento, como autoridad, pudiera comprarles suelo ejidal en calidad de reserva territorial para poder generar programas sociales. Sin embargo, esa negociación no se pudo concretar en el período de la administración 2006-2009. Otras personas mencionaron que esa negociación tiene más tiempo, y que otras administraciones también intentaron esta compra, pero hasta la fecha no se ha podido concretar, y algunos funcionarios municipales ven difícil que esto se concrete.

Este problema también ha afectado a la iniciativa privada que ha querido invertir en el municipio en el tema de vivienda que aquí nos compete; ya que el gobierno local no cuenta con suelo disponible para ofrecer a los desarrolladores, y los que han decidido invertir, han hecho las negociaciones directamente con los dueños de los terrenos, situación que ha resultado muy costosa por el elevado precio del suelo actualmente, esta es una de las razones para que los desarrolladores no bajen los costos de lo que ellos mismos llaman „vivienda social“.



### 3.4 Vivienda

La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros niveles de bienestar. Es el lugar donde las familias, reproducen las buenas costumbres, se propicia un desarrollo social sano, así como mejores condiciones para su inserción social y donde se establecen las bases para una emancipación individual y colectiva. (Conafovi, 2001).

Es por ello que el propósito inicial de crear vivienda social en cualquier parte del país, ha sido para erradicar los asentamientos humanos irregulares, los cuales pueden ser vía invasión ó asignación mediante compra-venta individual. En muchas ocasiones estas transacciones se dan de dos a tres veces, generando que exista más de un dueño por predio. Cualquiera que fuera el caso, tendrá que intervenir la relación existente entre los vecinos, habitantes de la colonia, las autoridades encargadas del proceso de escrituración, y sin duda, los primeros u originales dueños de los predios.

El 97.8% de la población en el municipio de Puerto Peñasco se considera urbana, por concentrarse el 98% de la población total dentro de la cabecera municipal. La distribución por edades de la población municipal indica que alrededor del 54% es menor de 25 años, y el 45% es menor de 20 años, lo que implica importantes requerimientos de educación, empleo y vivienda para el corto y mediano plazo. (INEGI, 2000) (Ver Anexo 6).

Si bien es cierto que el artículo 115 Constitucional no faculta al Gobierno Municipal a crear vivienda social, si lo obliga a formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal; intervenir en la regularización de la

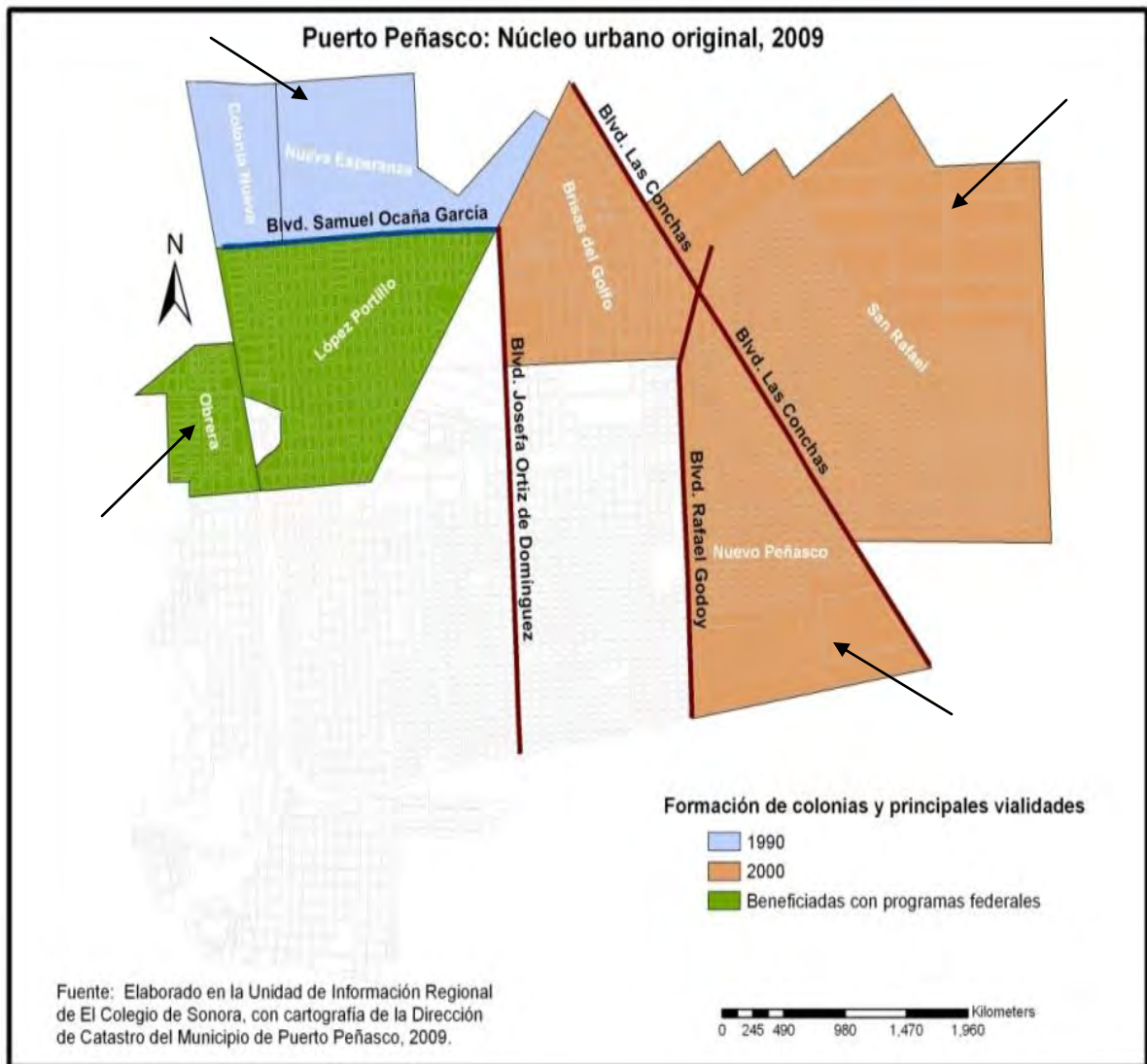
tenencia de la tierra urbana, y; otorgar las licencias y permisos para construcciones. A pesar de ello, los Ayuntamientos estipulan en sus planes de desarrollo la generación de recursos, ya sea con organismos federales, estatales e inclusive con la industria privada, para la reproducción de vivienda, y así, satisfacer la demanda que en cuanto a este rubro presente el municipio.

#### 3.4.1 Oferta

En el caso de Puerto Peñasco, la estrategia planteada por el gobierno municipal para combatir esta demanda de vivienda es, “gestionar recursos para detonar la inversión en infraestructura de vivienda garantizando la construcción de la misma en el casco urbano y el área rural”. Y las líneas de acción serán: “1) Revisar la legislación y reglamentos en esta materia para llevar a cabo la construcción de viviendas de una forma adecuada; 2) Coordinar con el Instituto de Vivienda del Estado de Sonora (INVES) la construcción de 5000 acciones de vivienda; 3) Facilitar a desarrolladores y promotores de vivienda de Infonavit, Prosavi, y Fovissste su establecimiento en la plaza mediante la adquisición de suelo urbano y apoyo en los trámites municipales con el fin de hacer más ágil el proceso; 4) Crear un programa para la construcción de vivienda mediante un esquema de financiamiento revolvente”. (PMD, 2007).

A pesar de lo anterior, en Puerto Peñasco no se ha implementado un programa municipal de vivienda social, que garantice la construcción de fraccionamientos con viviendas de este tipo, al alcance de aquéllos con bajos ingresos, la administración municipal 2006-2009, durante el último año, a través del Acuerdo Estatal por la Vivienda 2007-2009, implementó el Programa Pasos Hacia Tu

Vivienda por un Mejor Futuro, donde pudo llevar a cabo la construcción de 25 pies de casa ubicados en cuatro colonias de la ciudad las cuales son, Nuevo Peñasco, Nueva Esperanza, San Rafael y Obrera. (2do. Informe de Gobierno Municipal, 2008: 39). (Ver Ilustración 4<sup>14</sup>, 5 y 6)<sup>15</sup>.



**Ilustración 4. Mapa de localización de las colonias donde se aplicó el Programa Pasos Hacia Tu vivienda por un Mejor Futuro**

<sup>14</sup> “La formación de una ciudad turística. Notas del marco construido del núcleo urbano original de Puerto Peñasco”; Dra. Cristina Martínez, Dennia Hernández y Alejandra Trejo.

<sup>15</sup> Banco de imágenes propias tomadas en Puerto Peñasco, Sonora., septiembre de 2009.



**Ilustración 5. Modelo de Pie de casa, beneficiaria del Programa Pasos Hacia Tu vivienda por un Mejor Futuro en la colonia Nuevo Peñasco**



**Ilustración 6. Modelo de Pie de casa, beneficiaria del Programa Pasos Hacia Tu Vivienda por un Mejor Futuro en la colonia Obrera.**

Para el 2009 cuando dicha administración termina sus funciones, el número de apoyos otorgados en vivienda se elevó a 100, entre los que destacan pies de casa y mejoramiento a la vivienda, a pesar de ser programas enfocados a la construcción de ésta, es necesario que el beneficiario cuente ya con su predio para poder ser seleccionado con este apoyo, es decir, este tipo de programas no tienen como fin la construcción de aquellos fraccionamientos con vivienda de tipo social, sino apoyar a aquellas viviendas ya construidas. (Entrevista al Lic. Alfredo Meza, Director de Desarrollo Social del Municipio, 2009).

Este programa es a la fecha, el único recurso que ha implementado el gobierno municipal como ente generador de vivienda para familias de bajos ingresos. Si bien, este programa ya es un avance, aún no es suficiente, habrá que establecer un programa de vivienda más amplio, que permita que el número de viviendas construidas sea mayor, como estaba considerado en el Plan Municipal de Desarrollo. (Ver Ilustración 7)<sup>16</sup>.

EL COLEGIO  
DE SONORA  
BIBLIOTECA  
GERARDO CORNEJO MURRIETA

---

<sup>16</sup> Idem.



**Ilustración 7. Vivienda de la colonia Nuevo Peñasco que no contó con el apoyo del Programa Pasos Hacia Tu Vivienda por un Mejor Futuro**

Actualmente Puerto Peñasco no cuenta con una oferta de vivienda para aquellas personas con bajos ingresos. El gobierno local, como primera instancia no cuenta con recursos en este rubro. No hay por el momento, inversiones, ni aportaciones por parte del gobierno en sus tres niveles para la implementación de un programa de vivienda que pudiera satisfacer la demanda de esta, y combatir uno de los puntos más débiles con los que cuenta el municipio.

Recientemente la inversión privada esta apostando en este tema, al poner en marcha la edificación de un fraccionamiento –terminado en su primera etapa- con la construcción de dos mil cien viviendas, a las que han denominado de „interés social“, sin embargo, estas construcciones con un valor entre 245,000 a 450,000

pesos<sup>17</sup>, aproximadamente, solamente son accesibles a aquellas familias con ingresos mayores a los cuatro salarios mínimos. (Ver Ilustración 8, 9 y 10)<sup>18</sup>.



**Ilustración 8. Fraccionamiento Hacienda de Cortés Residencial**



**Ilustración 9. Modelos 'BILBAO' y 'PORTUGAL' con valor entre 300,000 y 400,000 pesos**

<sup>17</sup> Fraccionamiento Hacienda de Cortés Residencial, ubicado en Carretera a Sonoyta Km. 88, construido por la desarrolladora VIDUSAMEX, S.A de C.V., en Puerto Peñasco, Sonora.

<sup>18</sup> Banco de imágenes propias tomadas en Puerto Peñasco, Sonora., marzo de 2009.



**Ilustración 10. Modelo 'MARTELL' con valor de 450,000 pesos**

A pesar de que los desarrolladores privados han decidido invertir en vivienda social, como buen negocio, aún quedan eslabones perdidos, es decir, no se ha podido cubrir la demanda de vivienda en su totalidad, ya que como señalamos anteriormente y podemos apreciar en las fotografías, se ha dejado por fuera a aquellas familias con ingresos menores a los cuatro salarios mínimos, sin olvidar que el porcentaje más alto de demanda se encuentra en este sector de población, y es este mismo el que sigue creciendo en el municipio.

La mancha urbana del municipio ha ido en aumento, surgiendo así, nuevos espacios habitables como los denominados asentamientos humanos irregulares. Para 2006, 1,500 familias se encontraban en situación irregular con lo que respecta a vivienda, es entonces cuando la administración municipal que iniciaba sus funciones, propone regularizar la situación de estas familias, creando un programa de Regularización de Lotes, y así poder ofrecer los servicios públicos básicos que carecían. Como dictaba la estrategia de Crecimiento del Programa



Sectorial de Vivienda 2001-2006. (Entrevista al Regidor Antonio Ortiz, 2009)<sup>19</sup> (Ver Ilustración 11)<sup>20</sup>.



**Ilustración 11. Predio beneficiario del Programa de Regularización de Lotes, con el cual se introdujeron los servicios básicos de agua y luz**

Esta medida se tomó debido al problema de escasez de suelo que existe en el municipio; ya que desde que el turismo se promovió como la principal fuente de ingresos, el suelo emprendió una situación de insuficiencia, personas empezaron a adueñarse de terrenos y a venderlos, familias compraban de dos a tres predios como parte de su patrimonio, inversionistas nacionales y extranjeros adquirieron también suelo, y el precio se elevó a casi cinco veces más, dejando al municipio sin suelo disponible. (Entrevista a Gabriela Castro, habitante de Puerto Peñasco y maestra del Jardín de Niños José Acuña Núñez, 2009).

<sup>19</sup> Entrevista realizada en conjunto con la Dra. Cristina Martínez y Alejandra Trejo; marzo de 2009.

<sup>20</sup> Banco de imágenes propias tomadas en Puerto Peñasco, Sonora., septiembre de 2009.

Es por eso que se decidió por regularizar los predios que ya se encontraban ocupados, facilitando a los habitantes el pago de regularización de sus terrenos, el cual es de trescientos pesos mensuales, para tratar de mejorar la calidad de vida de la población introduciendo los servicios básicos, como agua potable, electrificación, drenaje, etc. (Entrevista a la Sra. Ramona Hernández, habitante de Puerto Peñasco y beneficiaria del Programa de Regularización, 2009)<sup>21</sup>.

Con respecto a lo anterior, lo que se ha trabajado a la fecha en el área de regularización de suelo, son 2,936 nuevos contratos de terrenos y 1,090 Títulos de Propiedad, dentro de los cuales se encuentran: Cesiones de Derechos, Nuevas Asignaciones y Reasignaciones. Comprendiéndose también en este aspecto, 2,400 deslindes en predios. Y se han emitido 2,755 Traslados de Dominio como parte del proceso de Registro de una propiedad. Esto ha resumido la regularización de 959 asentamientos humanos irregulares, en todo el municipio, y la reubicación de 35 familias con un acuerdo de contratación de lotes. (2do. Informe de Gobierno Municipal, 2008).

Durante los últimos dos años, el Gobierno Municipal ha intentado negociar con ejidatarios del lugar, para poder obtener suelo en calidad de reserva territorial, ya que el municipio no cuenta con este recurso, a la fecha las negociaciones no han llegado a un acuerdo, provocando así, que el gobierno local no cuente con suelo disponible para reubicar a familias que se encuentren en zonas de peligro, por contaminación, etc. Por lo que se ha optado seguir regularizando predios y

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada por la Dra. Cristina Martínez para el proyecto “Turismo y reorganización territorial en Puerto Peñasco. Respuestas locales a la demanda de espacios habitables en el núcleo urbano original 2001-2009”, febrero de 2009.

ofrecerles servicios de salud, como fumigación de las zonas, vacunas a los habitantes, etc.

#### 3.4.2 Demanda

Pese al gran número de instituciones dedicadas a fomentar la vivienda en el país, Puerto Peñasco aún no se había visto beneficiado del todo con este apoyo. Si bien es cierto, Infonavit y Fovissste (por ser las más conocidas y utilizadas) ya no construyen vivienda directamente, intervienen en este rubro con fideicomisos, que permiten bajar el precio de la vivienda en apoyo al trabajador.

Sin embargo, entre 2002 y 2003 Fovissste implementó un programa social que permitió la construcción de viviendas en un sector de la colonia Nuevo Peñasco, dicho programa fue promovido por una líder social miembro de un partido político, además enfermera de profesión. Dicho proyecto consistió en la construcción de viviendas para empleados del Estado que contaban con este tipo de apoyo, sin embargo, el número de viviendas fue deficiente para cubrir la demanda, ya que sólo se construyeron veinte. (Entrevista a Gabriela Castro Vázquez, habitante de Puerto Peñasco y maestra del Jardín de Niños José Acuña Núñez, 2009).

Por otro lado, la intervención de Infonavit a la fecha, solamente ha sido para otorgar créditos habitacionales en fraccionamientos privados, pero estos créditos son para aquellas personas con ingresos fijos y mayores a los cuatro salarios mínimos, ya que con ingresos menores a estos, es imposible cubrir el pago de una vivienda de carácter social en estos fraccionamientos privados.

En el municipio, este tipo de apoyos parecen no estar a simple vista, ya que han tenido que ser buscados por particulares, dirigentes políticos, líderes de

colonias, etc., para generar asistencia social a quienes la necesitan, pero sobre todo a quienes tienen derecho a ella, ya que este tipo de créditos solo se otorgan al trabajador registrado con ingresos fijos. Como el caso que mencionamos arriba, del Fovissste, la líder social que se encargó del programa, también tuvo que gestionar directamente los terrenos en donde se construyeron estas viviendas, haciéndolo de manera particular y sin intervención del gobierno municipal. Pero quienes no cuentan con ingresos fijos y con un empleo estable, no pudieron acceder a este programa ni a otro tipo de créditos, viéndose nuevamente, sin esperanzas de ingresar al mercado habitacional. (Ídem).

Con respecto a esto, las cifras para el año 2000 eran que sólo el 52.3% de la población estatal contaba con servicios de seguridad del IMSS ó ISSSTE, cifra muy similar a la registrada a nivel municipal, con una población de más del 50% sin servicios de seguridad social. (Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2007).

El Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, estipula incentivar la construcción de viviendas de manera organizada y dentro de los límites que el Plan Municipal de Desarrollo considere, tratando de evitar así el crecimiento desordenado de la mancha urbana, para el mejor abastecimiento de infraestructura y equipamiento urbano del municipio.

Para esto, no hay que dejar de lado el apoyo a aquellas familias que deseen, pero sobre todo necesiten acceder a una vivienda y que no cuentan con los recursos suficientes para ello, o que simplemente no se encuentran dentro de la

economía formal, impidiendo esto, obtener algún tipo de crédito gubernamental para vivienda. (Ver Ilustración 12 y 13)<sup>22</sup>.



Ilustración 12.

# EL COLEGIO



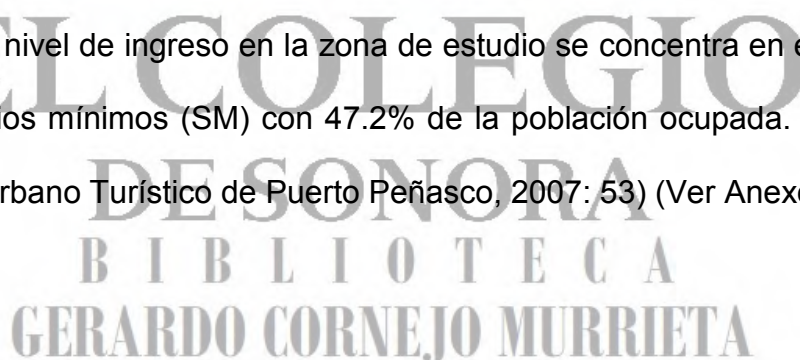
Ilustración 13.

---

<sup>22</sup> Banco de imágenes de la Dra. Cristina Martínez, tomadas en Puerto Peñasco, Sonora., febrero de 2007.

Si bien es cierto que el actual Programa Nacional de Vivienda, ha sido considerado más completo en comparación con anteriores, aún deja de lado plantear acciones concretas de desarrollo habitacional para ciudades intermedias y sobre todo de turismo como Puerto Peñasco.

Pareciera que en este tipo de programas quedan fuera aquellas ciudades que no pertenecen a la economía formal, donde el porcentaje de población con ingresos no fijos es superado por mucho en comparación de otras ciudades. Consideremos que éste no es el único problema de Puerto Peñasco, no dejemos de lado, la insuficiencia de equipamiento urbano que en algunos rubros esta muy por debajo de la media estatal, su crecimiento desordenado, su escasez de oferta laboral, y lo que hemos tratado de abordar aquí, la sobre demanda de vivienda, pero sobre todo para ese sector con ingresos muy bajos. Si consideramos que la distribución por nivel de ingreso en la zona de estudio se concentra en el rango de 2 hasta 5 salarios mínimos (SM) con 47.2% de la población ocupada. (Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2007: 53) (Ver Anexo 6).



## Conclusiones

El estudio de una ciudad implica muchos desafíos, primeramente conceptuales y contextuales, y si a eso le sumamos que la ciudad a estudiar se ubica dentro de los parámetros del turismo y de frontera, la investigación puede tornarse más complicada pero también mucho más atractiva, esto conlleva para el investigador emplear todos los recursos analíticos posibles para obtener los mejores resultados.

Una de las principales características de las ciudades es que, precisamente en este entorno urbano es donde se generan los movimientos de capitales, éstos ahora determinados por la muy creciente rama del sector de comercio y servicios, que mejor ejemplo de esto que las ciudades destinadas al turismo, ya que es precisamente este sector terciario la actividad principal o en algunos casos el único sostén económico de dichas ciudades.

El turismo se ha convertido para muchos países en la solución a los problemas de empleo, infraestructura, etc., ya que la derrama económica que esta actividad deja es de tal magnitud que es considerada como la primera empresa supranacional. En el caso de México no podemos dejar a un lado lo que esto significa, debido a que anualmente el ingreso económico que el turismo nos proporciona ha sido de gran importancia; entre sus principales destinos turísticos se encuentran las ciudades coloniales, industriales, pero muy especialmente la zona costera del país donde Acapulco y Cancún han sido las más representativas de las últimas tres décadas, sin embargo, los últimos diez años se ha estado tratando de ubicar a Puerto Peñasco a la par de estos destinos, siguiendo a

Cancún en su desarrollo turístico, poniendo así al Estado de Sonora en el mapa turístico nacional y mundial.

Aunque para el sector económico el turismo ha sido un factor muy positivo, no podemos considerarlo así del todo, es decir, si una ciudad se determina por su crecimiento demográfico y por las relaciones sociales que en ella se den sin importar de que tipo sean éstas, entonces tratamos de abordar aquí las interacciones sociales, la infraestructura urbana, los cambios de uso de suelo que determinan, en muchos casos, los límites urbanos y el crecimiento poblacional que una ciudad turística representa, tomemos en cuenta que por su generación de empleo, principalmente, éstas ciudades están siendo consideradas como los nuevos destinos de migración interna de los países.

Estos factores están ocasionando cambios importantes en las políticas sociales de los países, en México y sobre todo en nuestro Estado, algunas de estas políticas han sido insuficientes, por ejemplo, en lo que respecta al tema de la vivienda. Para los fines de este estudio, consideramos a la vivienda como "...la base del patrimonio familiar, condición para acceder a otros niveles de bienestar. Lugar donde las familias se desarrollan sanamente...". Según organismos gubernamentales, la vivienda social es "aquella dirigida a personas con ingresos de 1 a 4 salarios mínimos, producida por la industria privada pero regulada por el gobierno...". Estas conceptualizaciones y en primer sentido las consecuencias sociológicas que esto ha producido, fueron el motor que guó esta investigación.

En México, las políticas sociales están comprimidas en el Plan Nacional de Desarrollo que se elabora cada sexenio, en donde quedan establecidos los objetivos, los compromisos y los medios a través de los cuales serán efectuados



por parte de la administración que preside dicho Plan, es de este mismo donde se desprenden los programas y/o planes destinados a un rubro en específico, para este estudio citamos aquellos dedicados al tema de la vivienda, como fueron, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, y el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012.

Aunque el periodo del estudio fue acotado, situación que expliqué anteriormente en „Encuentros y desencuentros de la investigación”, decidí considerar el Programa 2001-2006 ya que este programa dio un cambio considerable en la inversión de vivienda en México, y fue preámbulo para el programa que se encuentra vigente actualmente.

Lo innovador del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, fue que estableció a la vivienda como una de las prioridades más urgentes que se había trazado la administración federal de ese momento, y lo hizo diseñando cuatro ejes que no sólo abarcaban el financiamiento para tal fin, si no también, la calidad y la problemática de uso de suelo al cual se enfrentaba. A pesar de que a nivel nacional tuvo resultados favorables, las inversiones y aportaciones que se hicieron en el Estado fueron captadas por la ciudad capital Hermosillo, principalmente, por ser territorial y demográficamente la ciudad más grande, por ende, la que representaba más problemas en este rubro, se dejaron de fuera muchos municipios que ya estaban presentando rezagos importantes, entre ellos, el que ahora nos compete Puerto Peñasco. (Hernández, 2006).

Este programa fue la base del actual Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, el cual presenta un esquema muy parecido, basado en cuatro ejes rectores que llevaran al gobierno a lo largo de estos seis años, a optimizar recursos y

atraer inversiones para solucionar los problemas habitacionales de las comunidades del país.

Sin embargo, en lo que respecta al municipio de Puerto Peñasco podemos decir que éste no cuenta con programas y/o proyectos que estén dirigidos a erradicar la escasez de este patrimonio familiar, tampoco existen recursos ni inversiones gubernamentales para este fin. A pesar de que el Plan Municipal de Desarrollo consideró gestionar recursos para crear programas de vivienda, esto no sucedió en la administración que terminó sus funciones en septiembre de 2009.

El único programa que se trabajó en este rubro fue el que llevó por nombre „Programa Pasos Hacia Tu Vivienda por un Mejor Futuro“ en el año 2008-2009, que no tenía otro fin que otorgar apoyos a mejoramiento de vivienda, es decir, a viviendas autoconstruidas, no a la construcción de vivienda social. Sin embargo, como parte de la demanda el gobierno se vio en la necesidad de facilitar este apoyo a quienes no contaban con los recursos para autoconstruir, pero que si contaban con su predio.

En el tema de vivienda social, retomemos como ejemplo la capital del Estado, Hermosillo, vemos que en este caso, fue el mismo gobierno local quien creó, implementó y reguló programas municipales de vivienda, que tuvieron como resultado la edificación de varios fraccionamientos de vivienda social, además de implementarse un modelo de construcción a seguir. Para que se obtuvieran estos beneficios, tuvieron una gran importancia las aportaciones y subsidios federales, estatales y municipales que intervinieron en ellos, pero también la iniciativa del gobierno local en crear estos programas y establecer un modelo de vivienda que encajara en el tipo social. (Hernández, 2006) (Ver Ilustración 14).



**Ilustración 14. Las imágenes muestran modelos de pie de casa que implementaron los gobiernos municipales con el fin de crear un programa de vivienda social; a la izquierda mostramos el caso de Hermosillo; a la derecha el caso de Puerto Peñasco.**

Podemos ver este problema de la vivienda desde dos puntos básicos, por un lado, si nos basamos en el hecho de que crear vivienda social, es hacerla bajo ciertos esquemas como: medidas del terreno, términos específicos de construcción, en cuanto a medias, material y tipo de crédito; podemos decir que, en Puerto Peñasco, aún no se tienen indicios de crear programas municipales de vivienda social. Ya que el único referente en cuanto al tema en el municipio, es el Programa de Mejoramiento de Vivienda, éste no fue creado con el fin de edificar viviendas, sino solamente emplear mejoras y/o ampliaciones.

Por otro lado, la falta de suelo ha sido una de las debilidades del gobierno local, y por ende, uno de los principales motivos de la falta de programas de vivienda, es decir, no se puede crear un programa de vivienda si no existe suelo donde pueda llevarse a cabo dicho programa.

Ésta es y seguirá siendo una de las principales debilidades del municipio, con el crecimiento demográfico que se está presentando, la demanda de vivienda se

irá incrementando provocando el surgimiento de nuevos asentamientos irregulares que no elevaran el nivel de vida de la población.

Con la planeación y construcción de alrededor de 60 mil cuartos, compartidos entre hoteles y vivienda residencial-vacacional, consideremos que Puerto Peñasco se estaba convirtiendo muy rápidamente en uno de los principales destinos turísticos del noreste de México, respaldado por una demanda creciente entre el mercado norteamericano, principalmente del estado de Arizona.

Ya que el principal motivo del desarrollo de la actividad turística en Puerto Peñasco son sus atractivos turísticos naturales y particularidades ambientales. Son estas mismas particularidades las que condicionan en mucho el desarrollo de las actividades humanas en el sitio.

La tenencia de la tierra representa un serio problema para Puerto Peñasco, de manera que este debe ser resuelto no solo para impulsar la inversión turística, sino para controlar los conflictos por límites de propiedad y detener el surgimiento de nuevas invasiones, ya que son una constante en la zona.

Es por ello que en lo que respecta a ciudades turísticas, la planeación urbana debe estar enfocada a responder las necesidades que presentan dichas ciudades -ya que pueden ser más que en cualquier otra ciudad-, esto es por el flujo de personas que asisten al año, el deterioro de la infraestructura y equipamiento urbano es más notable.

En este caso consideremos también que Puerto Peñasco no sólo es una ciudad turística sino también fronteriza, eso la convierte en un punto muy susceptible para el tránsito de personas, es decir, la migración hacia este destino es uno de los factores que intervienen en el crecimiento demográfico, personas

que sólo iban de paso han quedado establecidas por la facilidad de emplearse en el sector del comercio y servicios.

Es necesario que la planeación urbana se realice con más detenimiento, sobre todo en ciudades turísticas como Puerto Peñasco, pero en primer lugar que esta planeación sea desarrollada en la propia ciudad, por especialistas locales, quienes sepan reconocer antes que nada las necesidades reales de la ciudad y su comunidad en sí, respondiendo a éstos con ofertas reales de vivienda, salud, infraestructura, equipamiento, empleo, educación, etc.

Por lo tanto, esta situación requiere de una urgente intervención de los tres niveles de gobierno para llevar a cabo una planeación integral del destino. De no ser así, Puerto Peñasco se convertirá en el corto plazo en un destino no sustentable.

Habría que considerar estos puntos para que las políticas sociales no se den de manera incoherente y estas aseveraciones estén consideradas en los futuros programas de desarrollo social, para que estén incluidas principalmente esas ciudades que están siendo promovidas y explotadas turísticamente, esas ciudades de nivel intermedio que están siendo consideradas como el nuevo foco de migración interna del país, esas ciudades como Puerto Peñasco.

## Bibliografía

- Arzaluz Solano, Socorro. 2005. "La utilización del estudio de caso en el análisis local". *Región y Sociedad*. Vol. VII, No. 32, Enero-Abril. El Colegio de Sonora. Hermosillo.
- Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora. 2006. *Plan Municipal de Desarrollo 2007-2009*. Comité de Planeación Municipal. Presidencia Municipal. Puerto Peñasco.
- Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora, 2008. *Segundo Informe de Gobierno Municipal*. Secretaría de Ayuntamiento. Puerto Peñasco.
- Bazant, Jan. 2001. "Lineamientos para el Ordenamiento Territorial de las Periferias Urbanas de la Ciudad de México". *Revista UAM-Xochimilco*. Papeles de Población Enero-Marzo. México.
- Bazant, Jan. 2003. *Viviendas progresivas: construcción de viviendas por familias de bajos ingresos*. Trillas. México.
- Comisión Nacional de Vivienda. 2008. *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Hacia un desarrollo sustentable (versión ejecutiva)*. México.
- Conde Gaxiola, Napoleón. 2009. "Las ciudades turísticas y la hermenéutica dialéctica transformacional". *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de abril de 2009, vol. I, núm. 4.
- Cortés, Mara y Fernando Winfield. 2006. "La política de vivienda en el contexto de la pobreza urbana en México: retos y perspectivas de participación social". *Revista INVI*. Universidad de Chile. Santiago de Chile. Noviembre, año/vol. 21, núm. 58.

Coulomb, René y Martha Schteingart (coords). 2006. *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa. México.

De la Fuente Silva, Leopoldo. El suelo. [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

Dutour, T. 2005. *La ciudad medieval: orígenes y triunfo de la Europa urbana*. Paidós. Buenos Aires.

Elizagarate, Victoria de. 2002. "La planificación del marketing estratégico en ciudades y metrópolis transfronterizas: el modelo de la Eurociudad vasca Bayona-San Sebastian". *Euskonews & Media*.

Enríquez Acosta, Jesús Ángel. 2007. Encuesta aplicada en Puerto Peñasco para el proyecto "Segregación y fragmentación en las nuevas ciudades para el turismo". CONACYT. CB-2007.

Enríquez Acosta, Jesús Ángel. 2008. "Las nuevas ciudades para el turismo. Caso Puerto Peñasco, Sonora, México". X Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona.

Enríquez Acosta, Jesús Ángel. 2009. "Reflexiones sobre los imaginarios del turismo y el urbanismo defensivo en Puerto Peñasco, Sonora". *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de abril de 2009, vol. 1, núm. 3.

Flanagan, William G. 2002. "An invitation to urban studies", en, *Urban Sociology: images and structure*, 4ta edición. Ed. Allyn & Bacon. Boston MA.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. “La política de vivienda implementada por los gobiernos de Acción Nacional”. *Papeles para la reflexión*. Junio de 2009. Año II, núm. LXX.

García Téllez, Rosa María. 2009. “Turismo y patrimonio. Un enfoque sustentable”. *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de abril de 2009, vol. 1, núm. 3.

Gausa, Manuel. “Hacia una costa inteligente”. *Diario el País*. 1 de septiembre de 2007.

Gobierno del Estado de Sonora. 2001. *Cuarto Informe de Gobierno. Son obras para ti, Sonora para todos*. Armando López Nogales. Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.

---

\_\_\_\_\_. 2002. *Quinto Informe de Gobierno. Son obras para ti, Sonora para todos*. Armando López Nogales. Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.

---

\_\_\_\_\_. 2003. *Sexto Informe de Gobierno. Son obras para ti, Sonora para todos*. Armando López Nogales. Secretaría de Gobierno de Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.

---

\_\_\_\_\_. 2004. *Primer Informe de Gobierno*. Eduardo Bours Castelo. Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.

---

\_\_\_\_\_. 2005. *Segundo Informe de Gobierno*. Eduardo Bours Castelo. Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.



---

\_\_\_\_\_ . 2006. *Tercer Informe de Gobierno*. Eduardo Bours Castelo. Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.

---

\_\_\_\_\_ . 2007. *Cuarto Informe de Gobierno*. Eduardo Bours Castelo. Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.

---

\_\_\_\_\_ . 2008. *Quinto Informe de Gobierno*. Eduardo Bours Castelo. Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.

---

\_\_\_\_\_ . 2009. *Sexto Informe de Gobierno*. Eduardo Bours Castelo. Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.

González Rivera, Daniel y Elizabeth Rivera Borrayo. 2009. “Los grandes proyectos urbanos como instrumentos de intervención: reflexiones sobre el imaginario y nuevos escenarios en la ciudad”. *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de abril de 2009, vol.1, núm.3.

González Torreros, Lucía y José Luis Santana Medina. 2009. “Las inversiones inmobiliarias en destinos turísticos del litoral mexicano a debate”. *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de abril de 2009, vol.1 núm.3.

- Grupo del Banco Mundial. 2009. "Entorno urbano". Desarrollo urbano en América Latina y el Caribe. <http://go.worldbank.org/3CRH5KB550>, consultada 26 de agosto de 2009.
- Guido, Sandra y René Córdova. 2009. "Monitoreo del desarrollo turístico costero en el noreste mexicano 2004-2005". *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de abril de 2009, vol.1, núm.3.
- Guillén Lúgigo, Manuela y Blanca A. Valenzuela (coords). 2008. *Itinerarios Metodológicos en la Investigación Social*. Universidad de Sonora – Departamento de Ciencias Sociales. Hermosillo.
- Gundermann Kroll, Hans. 2001. "El método de los estudios de caso". En *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, coordinado por María Luisa Tarrés, 251-86. Porrúa; El Colegio de México; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.
- Gutiérrez, Enrique. "Sugiere investigación". *El Imparcial*. 16 de enero de 2002.
- Hernández Diego, Celia. 2007. "Turismo, territorio y trayectorias competitivas ante la nueva globalización: un entramado diferencial". Ponencia presentada en el XXX Encuentro de la RNIU. Metepec.
- Hernández Quintana, Irma Dennia. 2006. *Programas de vivienda aplicados por el Gobierno Municipal en la periferia hermosillense, 1997-2005*. Tesis de Licenciatura. Universidad de Sonora. Departamento de Ciencias Sociales. Hermosillo, Sonora.

Hernández Quintana, Irma Dennia. Entrevista al Lic. Alfredo Meza Hernández, Director de Desarrollo Social del Municipio de Puerto Peñasco. Puerto Peñasco, Sonora. 18 de marzo y 03 de septiembre de 2009.

Hiernaux-Nicolás, Daniel. 2005. "Competitividad de las ciudades turísticas de México en el contexto global", en Arce y otros, *Ciudades del siglo XXI, ¿competitividad o cooperación?* Miguel Ángel Porrúa.

INEGI. *Censo de Población y Vivienda 1990*. 1991. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México.

\_\_\_\_\_. *Conteo Nacional de Población 1995*. 1996. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México.

\_\_\_\_\_. *Censo de Población y Vivienda 2000*. 2001. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México.

\_\_\_\_\_. *Conteo Nacional de Población 2005*. 2006. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México.

Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús. 2005. *Desarrollo turístico y sustentabilidad: el caso de México*. Miguel Ángel Porrúa. México.

Judd, D.R y S Fainstein (coords). 1999. "Cities as Places to Play", en *The Tourist Cities*, Yale University Press: New Haven y Londres, pp. 261-272.

Márquez González, Antonio y José Ocampo Galindo. 2009. "La Riviera Nayarit: una vista general sobre su desarrollo". *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de abril de 2009, vol. 1, núm.3.

Martínez Rascón, Cristina. 2008. "Turismo y planeación urbana en Puerto Peñasco. El caso de los asentamientos humanos del núcleo original, 2000-

2007. *Topofilia*. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de Septiembre de 2008, vol. I, núm.1.

Martínez Rascón, Cristina. Entrevista a la Mtra. Gabriela Castro Vázquez, habitante de Puerto Peñasco y Maestra del Jardín de Niños José Acuña Núñez. Puerto Peñasco, Sonora. Febrero de 2009.

Martínez Rascón, Cristina. Entrevista a la Sra. Ramona Hernández, habitante de Puerto Peñasco. Puerto Peñasco, Sonora. Febrero de 2009.

Martínez Rascón, Cristina; Dennia Hernández y Alejandra Trejo. Entrevista al Ing. Saúl López Arredondo, Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Puerto Peñasco. Puerto Peñasco, Sonora. 17 de marzo de 2009.

Martínez Rascón, Cristina; Dennia Hernández y Alejandra Trejo. Entrevista al Regidor José Antonio Ortiz Arellano, Presidente de la Comisión de Gobernación, Asentamiento y Obra Pública; y Secretario de la Comisión de Hacienda Municipal y Planeación del Desarrollo. Puerto Peñasco, Sonora. 17 de marzo de 2009.

Martínez Rascón, Cristina; Dennia Hernández y Alejandra Trejo. Entrevista a la Sra. María Delia López Álvarez, emigrante, comerciante y habitante de Puerto Peñasco. Puerto Peñasco, Sonora. 16 de marzo de 2009.

Mattos, Carlos. 2005. "Gestión territorial y urbana: de la planeación a la governance", *Ciudades*. RNIU. Puebla. No. 66, abril-junio de 2005.

Maya Pérez, Esther y Jorge F. Cervantes Borja (coords). 2005. *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*. Plaza y Valdés. México.

- Medellín Milán, Pedro. "Uso de Suelo". *Pulso, Diario de San Luis*. 14 de noviembre de 2002. San Luis Potosí.
- Ockman, J. 2006. "La nueva política del espectáculo: „Bibao" y la imaginación global", en *Arquitectura y turismo*, de D. Medina Lazansky y B. McLaren, eds., Barcelona: GG, pp. 261-273
- Palafox Muñoz, Alejandro (coord.) 2005. *Turismo. Teoría y praxis*. Universidad de Quintana Roo. Cuerpo Académico de Turismo. Plaza y Valdés. México.
- Portes, A. y B. Roberts. 2005. "Introducción. La ciudad bajo el libre mercado", en *Ciudades latinoamericanas*, Buenos Aires: Prometeo libros, pp. 19-74.
- Rébora Togno, Alberto. 2000. *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la región oriente en el Valle de México*. Miguel Ángel Porrúa-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-Gobierno de la Ciudad de México-El Colegio Mexiquense. México.
- Romero, Alejandro. "Duplicará población Puerto Peñasco". *El Imparcial*. 16 de octubre de 2001. Hermosillo.
- Schteingart, Martha y Boris Graizbord (coords.) 1998. *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México.
- Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano. 2007. *Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco 2007-2009*. Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano – FONATUR. Puerto Peñasco.

Sierra Sosa, Ligia Aurora. 2007. *Mayas migrantes en Cancún, Quintana Roo*.

Universidad de Quintana Roo – Plaza y Valdés. México.

Villavicencio Blanco, Judith (coord.) 2000. *Condiciones de vida y vivienda de*

*interés social de la Ciudad de México*. Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Azcapotzalco. Miguel Ángel Porrúa. México.

Ziccardi, Alicia. “Pobreza urbana y política de inclusión social en las sociedades

complejas”. 2007. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad

Nacional Autónoma de México.

Zuluaga Mora, Sandra. “Vivienda social en México: lecciones para Colombia”.

Documento de base para las sesiones del Foro de la Cámara Colombiana

de la Construcción-CAMACOL, patrocinado por CEMEX, julio 29 de 2008.



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**BIBLIOTECA**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**



**ANEXOS**

EL COLEGIO

DE SONORA

BIBLIOTECA

GERARDO CORNEJO MURRIETA

## ANEXO 1



Mapa 1 - Localización del Centro de Población de Puerto Peñasco.

FUENTE: Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2007-2009



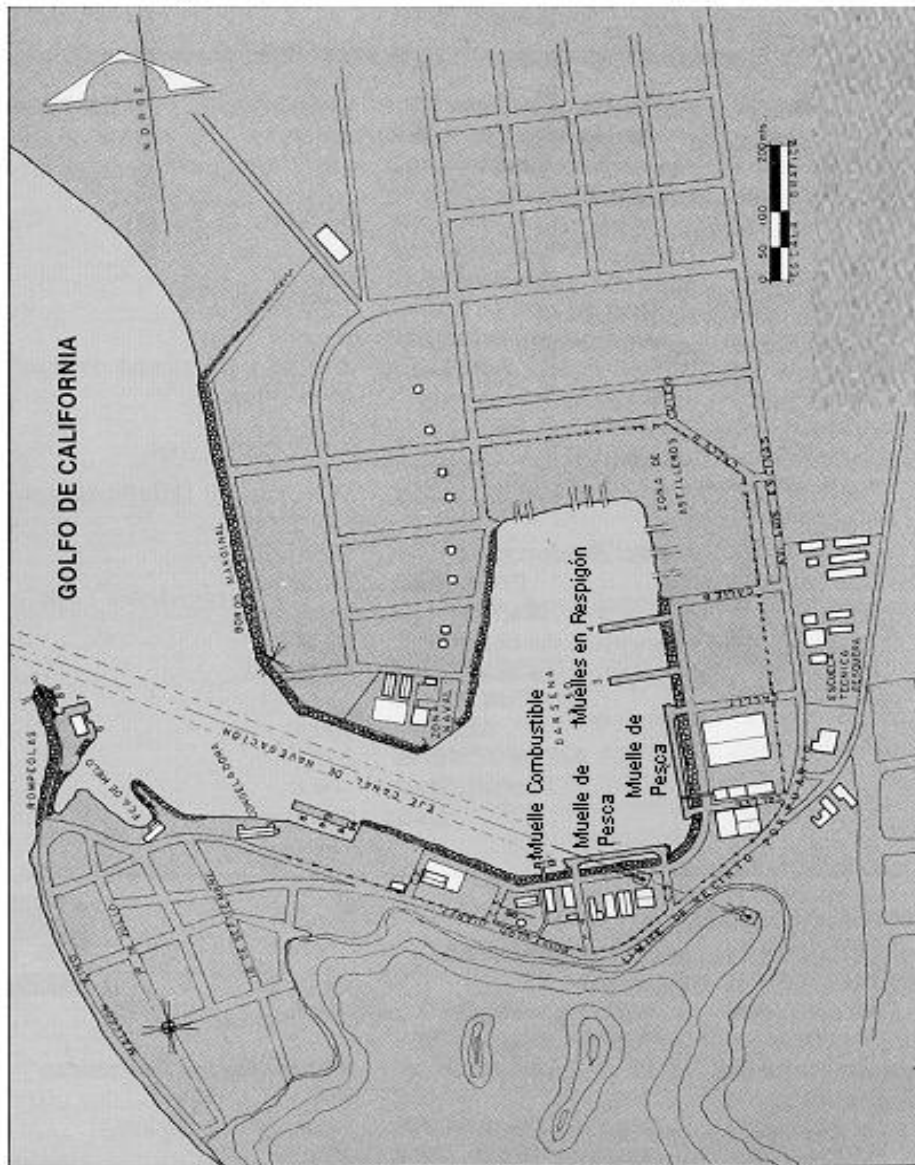
## ANEXO 2

LOCALIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	% MUNICIPAL
Puerto Peñasco	44,647	23,196	21,451	99.49%
Bahía La Choya	63	32	31	0.14%
Las Sinitas	35	18	17	0.08%
Las Lágrimas	29	14	15	0.06%
Nayarit Número Tres (Nayarit)	12	7	4	0.03%
Las Conchas	9	5	4	0.02%
Ejido El Indio	5	3	2	0.01%
Localidades con menos de 3 viviendas	75	44	31	0.17%
Municipio de Puerto Peñasco	44,875	23,319	21,556	100.00%

**Tabla 1 - Población total por localidad.**

**FUENTE:** II Censo de población y vivienda 2005, INEGI.

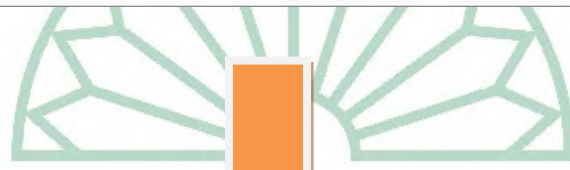
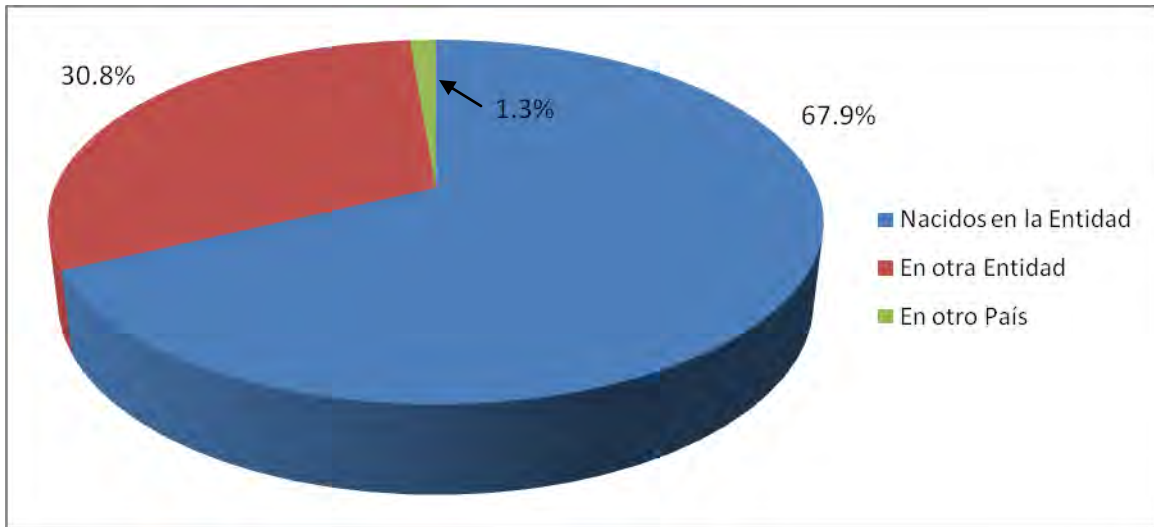
### ANEXO 3



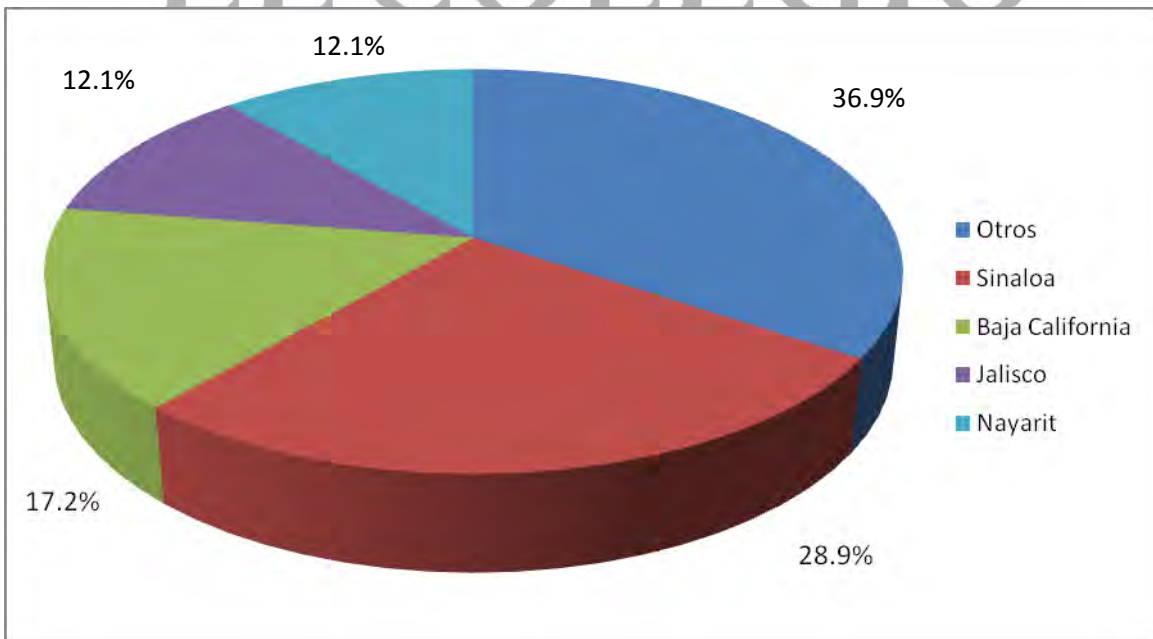
Mapa 2. Instalaciones Portuarias-Puerto Peñasco.

FUENTE: Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2007

## ANEXO 4



# EL COLEGIO



**Gráfica 1 - Población Municipal por Lugar de Nacimiento, 2000.**  
**FUENTE:** Censo General de Población y Vivienda, 2000. INEGI.

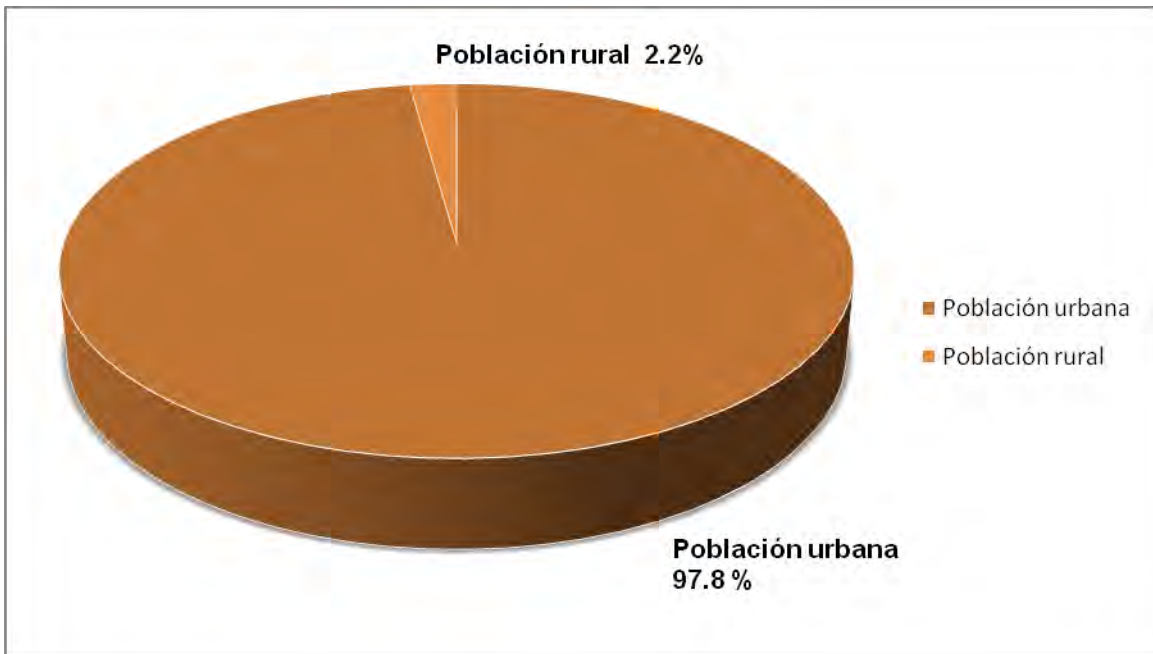
## ANEXO 5

TIPO DE USO DE SUELO	SUPERFICIE (HERCTAREAS)	PORCENTAJE DEL AREA TOTAL %
Vialidad	566-11-43	34.78
Lotes baldíos	409-13-95	25.13
Vivienda	398-97-71	24.51
Cría de ganado	74-18-71	4.56
Educación	37-35-47	2.29
Deporte	36-99-64	2.27
Comercio	32-53-18	2.00
Servicios	25-37-38	1.56
Servicios urbanos	12.05-68	0.74
Industria	7-45-09	0.46
Abastos	6-12-09	0.38
Infraestructura	4-64-48	0.29
Áreas verdes	4-20-03	0.26
Transporte	2-89-68	0.18
Abastos en desuso	2-01-11	0.12
Salud	1-99-34	0.12
Cultura	1-43-29	0.09
Administración pública	1-09-68	0.07
Comercio en desuso	99-71	0.06
Industria en desuso	99-11	0.06
Asistencia pública	57-41	0.03
Comunicaciones	35-53	0.02
Recreación	23-03	0.01
Asentamientos irregulares	13-72	0.01
<b>TOTAL</b>	<b>1627-85-45</b>	<b>100</b>

**Tabla 2. Usos de Suelo en la Ciudad de Puerto Peñasco.**

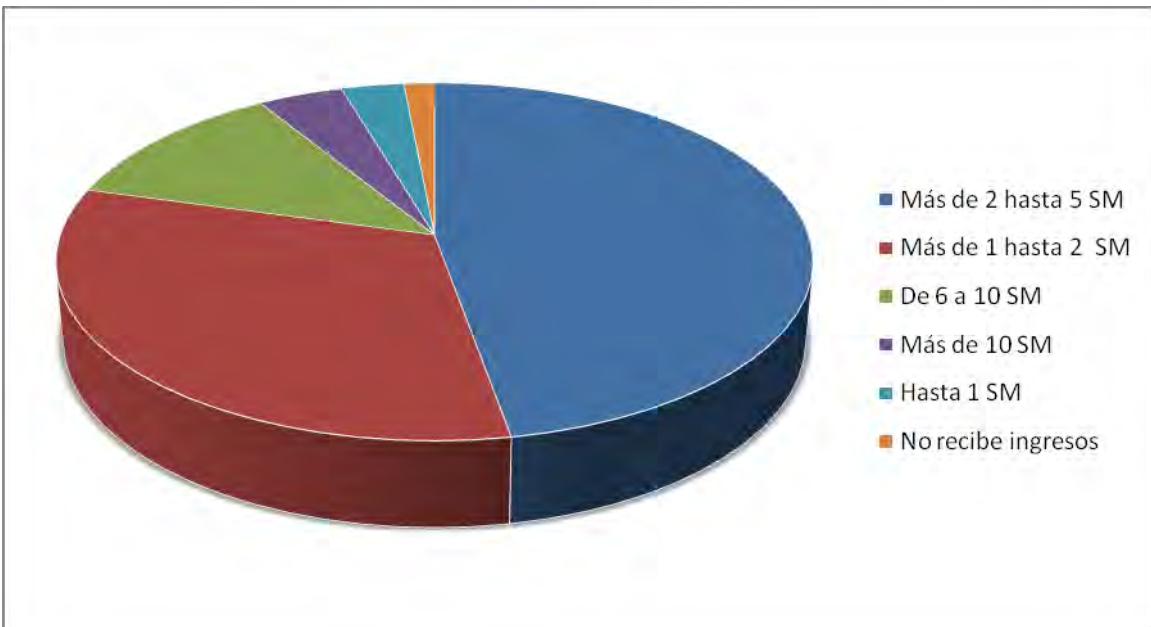
**FUENTE:** Programa de Desarrollo Urbano Turístico de Puerto Peñasco, 2000. SIUE

## ANEXO 6



Gráfica 2. Distribución de la Población Rural y Urbana 2000.  
FUENTE: Censo General de Población y Vivienda, 2000. INEGI.

EL COLEGIO



Gráfica 3. Distribución del ingreso de la población ocupada en el Municipio.  
FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda 2000. INEGI.

## ANEXO 7

*Centro de  
Desarrollo  
Comunitario  
Hábitat, en la  
colonia Obrera*



*Juegos infantiles  
del Desarrollo  
Comunitario  
Hábitat. Al fondo  
se encuentran un  
conjunto de  
desarrollos  
turísticos-  
hoteleros.*

**FUENTE:** Banco de imágenes propias tomadas en Puerto Peñasco, Sonora., Septiembre de 2009

## ANEXO 8

### Derechohabientes: demanda potencial (salarios mínimos)

Municipio	Hasta 1.99 SM	De 2.00 a 2.60 SM	2.61 a 3.99 SM	4.00 a 6.99 SM	7.00 a 10.99 SM	11.00 en adelante SM	Total general
Aconchi	42	1					43
Agua Prieta	2,887	1,450	729	451	229	172	5,918
Álamos	120	18	30	80	41	24	313
Altar	167	40	16	10	1	3	237
Bácum	20	9	5	2	2	2	40
Banamichi	10		1				11
Baviacora	9	2		1			12
Benito Juárez	119	12	19	6	2		158
Benjamin Hill	38	1	15	21			75
Caborca	1,736	538	509	551	94	77	3,505
Cajeme	11,242	3,155	3,886	4,205	2,116	1,901	26,505
Cananea	633	186	325	470	228	122	1,964
Cumpas	135	38	23	67	30	17	310
Empalme	552	98	91	109	48	39	937
Etchojoa	192	14	17	15	4	1	243
Fronteras	43	20	12	4			79
Gral. Plutarco Elias Calles	177	84	66	34	9	16	376
Guaymas	2,781	3,356	2,528	936	391	383	10,375
Hermosillo	11,938	5,467	9,237	6,810	2,654	2,436	38,542
Huatabampo	1,272	243	174	96	46	15	1,846
Magdalena	1,243	330	458	199	72	51	2,353
Moctezuma	52	27	25	2	10		116

<b>Naco</b>	80	64	22	5	5	2	178
<b>Nacozari de García</b>	257	159	482	919	128	51	1,996
<b>Navojoa</b>	5,545	1,421	1,980	872	292	184	10,294
<b>Nogales</b>	4,213	4,700	5,531	2,640	892	1,228	19,204
<b>Pitiquito</b>	72	44	75	9	3		203
<b>Puerto Peñasco</b>	1,043	492	858	801	263	118	3,575
<b>Rosario</b>	8	20	12	3	1		44
<b>Sahuaripa</b>	30	4	5	1			40
<b>San Ignacio Río Muerto</b>	19						19
<b>San Luis Río Colorado</b>	2,695	1,418	1,910	817	248	207	7,295
<b>Santa Ana</b>	298	173	265	97	46	22	901
<b>Ures</b>	48	3	1	1			53
<b>TOTAL</b>	49,716	23,587	29,307	20,234	7,855	7,061	137,760

**Tabla 3. Demanda de vivienda potencial en el Estado**  
**FUENTE: Infonavit, 2008**

**EL COLEGIO  
DE SONORA  
BIBLIOTECA  
GERARDO CORNEJO MURRIETA**