

Memoria

Congreso Nacional de Vivienda 2013

12, 13 y 14 de marzo

EJE TEMÁTICO 2

Marco institucional, legal y normativo
Coordinador: Rodrigo Gutiérrez



Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios
sobre la Ciudad

Eje Temático 2.
MARCO INSTITUCIONAL, LEGAL Y NORMATIVO

PONENCIAS

La política de producción social de vivienda del gobierno federal 2006-2012	
Carrera Hernández Ady Patricia y Santín del Río Leticia	2
Política pública intersectorial y desarrollo local: la experiencia chilena de los programas “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y “Creando Chile en mi Barrio”, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	
Contreras Ramírez Cecilia	14
Figuras jurídicas y financieras para la incorporación del suelo a Desarrollos de Vivienda	
Ramírez Favela Eduardo	32
Ilegalidad de las políticas públicas de vivienda: de los dichos a los hechos	
Ramírez Navarro Víctor	41

La política de producción social de vivienda del gobierno federal 2006-2012

Dra. Ady Patricia Carrera Hernández y Mtra. Leticia Santín del Río ¹

La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) impulsó durante el último sexenio 2006-2012, una política de Producción Social de Vivienda Asistida (PSVA) para contribuir a fortalecer el trabajo de aquellas instituciones y organizaciones sociales que, de forma parcial o integral, llevan a cabo labores de mejoramiento o construcción de vivienda en México para población de bajos ingresos. La PSVA fue reconocida en la Ley de Vivienda, promulgada en junio de 2006, como una modalidad de financiamiento y construcción social de vivienda.

Este artículo es producto del análisis de las líneas estratégicas de esta política puesta en marcha por la CONAVI, para vincular, posicionar, fortalecer y consolidar el trabajo de las instituciones que asisten este tipo de producción social de vivienda, lo que permitió fortalecer sus capacidades, cobertura y alcances. De igual forma, el documento se apoya en la sistematización de experiencias de este tipo de instituciones involucradas en la PSVA como son los Desarrolladores Sociales de Vivienda, las Cajas Solidarias y las Microfinancieras de diversas partes del país, reunidas en mayo del 2011, para conocer los alcances de esta política y contribuir a la diseminar sus experiencias y potenciar sus aprendizajes.

El documento se compone de tres apartados, el primero contiene el contexto de la vivienda en América Latina y en México, el segundo, trata las líneas estratégicas de la política de la PSVA y, el tercero, se refiere a las principales contribuciones de esta forma de producción social de vivienda en el país, y las reflexiones finales en el contexto de un nuevo sexenio y de los cambios propuestos por la actual administración en relación a la producción de vivienda.

I. Contexto de la vivienda en América Latina

En América Latina y en el mundo la vivienda es una de las mayores problemáticas. El fenómeno de expansión de las zonas urbanas en las ciudades crece anualmente por la incorporación de millones de personas. De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), el número de ciudades con más de 1 millón de habitantes se ha incrementado a más de 450, de ellas más de 20 son “megaciudades” con una población aproximada de 10 millones de habitantes. De continuar esta tendencia, para el 2030 el 60 por ciento de la población vivirá en ciudades, y se incrementará hasta un 70 por ciento para el 2050, necesitando infraestructura, vivienda y servicios básicos.

La mayor cantidad de asentamientos humanos de las ciudades de América Latina y El Caribe están en condiciones precarias, reportando una de las más altas tasas de urbanización en el mundo. Naciones Unidas prevé que en 2020 el porcentaje de población que habite en sus zonas urbanas superará las de los países desarrollados. La población de bajos ingresos, de 1 a 3 salarios mínimos (SMN) no podrán acceder a una vivienda o mejorar la que vive.

¹ UNAM y El Colegio Mexiquense A.C.

En 2005, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, estimó un déficit habitacional de la región de 42 a 50 millones de unidades. Solo el 41.5 por ciento de los hogares urbanos latinoamericanos ocupaban viviendas libres de carencias; y entre los hogares pobres, esta proporción se redujo sólo al 26.5 por ciento. La región tiene un creciente déficit habitacional. A la falta de oferta de vivienda se añaden una gran cantidad en condiciones precarias, con inadecuados servicios y falta de seguridad en la tenencia. De los millones de familias que forman cada año las ciudades latinoamericanas, en su mayoría se instala en viviendas informales en zonas marginales. La mayor parte de la población no puede acceder a créditos hipotecarios,

México y Brasil son los países de la región que cuentan con los mayores déficits de vivienda. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los gobiernos no pueden enfrentar solos los retos de hacer o mejorar viviendas y, la oferta del sector privado de viviendas económicas, no alcanza a cubrir la demanda de la población de escasos ingresos, y en muchos casos éstos carecen de medios económicos para acceder a créditos hipotecarios. Además, los gobiernos se enfrentan una creciente demanda de infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

Para reducir el déficit de vivienda el BID² recomienda que una opción es apoyar el mejoramiento de las viviendas existentes a través trabajo conjunto entre organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, para apoyar a las familias que en su mayoría autoconstruyen sus viviendas, y proporcionar apoyo con técnicas de construcción más eficientes y económicas.

Vivienda en México

El Derecho a la Vivienda es reconocido en el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la clara expresión de su texto en el párrafo quinto: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

El derecho a la vivienda se entiende como el que tiene toda persona a una vivienda adecuada, lo que constituye uno de los satisfactores básicos de cualquier individuo o familia. A partir del año 2000 hubo un crecimiento en la construcción y en el otorgamiento de créditos al sector de la vivienda, sin embargo, hay un rezago de 8.9 millones de viviendas, de familias que viven hacinadas, en viviendas que requieren remodelarse por deterioro y mal construidas con materiales de baja calidad y duración. El mayor déficit de vivienda está en el segmento de trabajadores que ganan menos de 4 salarios mínimos (SMM), lo que representa un 57% de la población de trabajadores. A esto se suma la necesidad de vivienda de nuevos hogares en los próximos 20 años, se estima que cerca de 11 millones, de modo que el desafío es ofrecer soluciones en vivienda a 20 millones en el periodo 2011-2030.

Políticas de vivienda en México del 2006-2012

Desde las décadas de 1980 y 1990, la política habitacional dio prioridad a la dinámica del mercado y la obtención de ganancia inmobiliaria, disminuyendo la dimensión social. En este sentido, para apoyar a la población de escasos recursos y personas en pobreza, el gobierno federal apoyó con acciones de mejoramiento de vivienda y otorgamiento de pies

² BID: 2012, “Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y El Caribe”. Resumen Ejecutivo.

de casa, principalmente a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI), del Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF), entre otros.

Por su parte, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), dio prioridad a la construcción de vivienda, otorgando créditos a través de organizaciones públicas y privadas para vivienda y adquisición de suelos, atendiendo a población no asalariada con ingresos de 2.5 salarios mínimos. Posteriormente, se hizo cargo de los programas “Tu Casa” y “Vivienda Rural”, en especial dirigidos a personas en pobreza.

A partir del 2000, durante el gobierno de Vicente Fox, se da un fuerte impulso al crédito hipotecario, y se continúan con ciertos programas como “Tu Casa”, que tiene antecedentes en programas iniciados en los noventas. La principal orientación del gobierno fue la de privilegiar políticas de apoyo directo a la producción de vivienda, mediante créditos hipotecarios, sin estar acompañada con planeación y ordenamiento territorial, y generando un crecimiento desordenado de las ciudades.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 se plantea como objetivos la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo del sector vivienda. Se busca ampliar “el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos”, a través de elevar la certidumbre sobre la propiedad, ampliar las opciones de financiamiento, aumentar la disponibilidad de suelo apto para la construcción de vivienda y reaprovechar la infraestructura urbana.

II. La Política de la Producción Social de Vivienda Asistida en México

El inventario habitacional en México se compone principalmente de viviendas edificadas por procesos de autoconstrucción, donde un amplio sector social utiliza sus pequeños ahorros o préstamos, y contrata mano de obra para hacer sus hogares. Según investigaciones realizadas en México por Hábitat International Coalition (HIC), el 63 por ciento de las viviendas existentes en 2003 fueron realizadas a partir de un proceso de PSV, (Gráfica 1). Esto indica lo importancia que tiene para los mexicanos reconocer y promover este proceso.

De acuerdo con estimaciones realizadas en este estudio, el 63.4 por ciento de las viviendas son de bajo costo, desde menos de 80,000 pesos hasta 380,000 pesos. Mientras que el 36.6 por ciento tienen un costo que va de 380,000 pesos a varios millones de pesos. Estos datos reflejan, por un lado, la desigualdad de recursos económicos para la construcción de vivienda y, por otro, evidencia que el recurso social tiene un alcance considerable en la realidad mexicana, y un valor que es inmune a los cambios en el mercado.

Gráfica 1.

PSV	63%
Vivienda Financiada	24%
Vivienda Residencial	8%
Vivienda Media	5%



Fuente: Torres Rino, La producción social de vivienda en México. UAM/ Conafovi/ Conacyt, Coalición Habitat

La Producción Social de Vivienda (PSV), se puede definir como un proceso de construcción para hacer vivienda nueva, o para mejorar y mantener la existente a partir de recursos económicos individuales o de otros como el trabajo comunitario, la organización, la gestión y el financiamiento con instancias públicas.

La importancia de esta forma social de producir la vivienda, radica en su valor de uso como satisfactor de una de las más importantes necesidades humanas, y no por su valor económico, y se asocia a una organización social con gran capacidad de gestión y trabajo individual, familiar y colectivo.

La Ley de Vivienda incorpora por primera ocasión disposiciones de fomento para la Producción Social de Vivienda (PSV). La define como aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza mediante procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil. (Art. 4 VIII).

Tanto el Comité de Producción Social de Vivienda³ de la CONAVI, entonces denominado de Apoyo a la Vivienda Social del Consejo Nacional de Vivienda, como las organizaciones de la sociedad civil que venían trabajando, impulsaron participativamente la creación de un espacio administrativo encargado de promover la implementación de un sistema de instrumentos de apoyo, adecuados y específicos para la PSV⁴. Su labor impulsó la creación de la Oficina de Coordinación de la Producción Social de Vivienda al interior de la CONAVI, formalmente establecida en 2008.

La labor del Comité y la Coordinación consistió en desarrollar una Política de Vivienda Sustentable considerando tres aspectos principales: vivienda sustentable, desarrollo y diseño urbano y ordenamiento territorial. Asimismo, reconoce e implementa acciones tomando en cuenta: A) las diferentes formas de producir vivienda y sus distintas modalidades, B) las diversas formas de acceso al financiamiento y, C) atender los diferentes tipos de población, necesidades, costumbres, ingresos y regiones.

Con el apoyo en el artículo 5º de la Ley de Vivienda que especifica que “las políticas y programas básicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar los distintos tipos de modalidades de producción habitacional: la promovida empresarialmente y la autoproducida o autoconstruida,

³ De acuerdo con la CONAVI el Comité tiene como objetivo apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento encaminados a la construcción de un programa de producción social de vivienda con cobertura nacional.

⁴ El capítulo séptimo de la Ley dedicado a la PSV instruye al Gobierno Federal a *apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento* (Art. 85).

en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia..”, por tanto reconociendo la producción social de vivienda.

Asimismo, se reconoce que la mayor parte de la población que requiere vivienda no la adquiere por no tener acceso a créditos, ni poder cumplir con pagos de largo plazo, por lo que la opción viable para atender la necesidad de vivienda implicaba reforzar la Producción Social de Vivienda.

Los principales apoyos para impulsar la PSV y establecer una política integral a nivel nacional residen en: la propia Ley de Vivienda (título séptimo), el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, contar con los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, así como reconocer al sector privado compuesto por financieros, constructores, productores de materiales, y al sector social: sociedad civil, profesionistas, sector académico-universitario.

A partir de la Ley de Vivienda la CONAVI es la instancia responsable de formular, ejecutar conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda. Desde 2006 buscó establecer un enfoque integral para visualizar a todos aquellos que realizan Producción Social de Vivienda en México.

- La política para la PSVA se basó en tres líneas estratégicas:
- Línea estratégica de posicionamiento: definición, difusión y pilotos.
- Línea estratégica de fortalecimiento: capacitación, financiamiento y profesionalización
- Línea estratégica de consolidación: alianzas y cobertura.

Para apoyar, dar viabilidad y posicionar a la PSV, fue clave hacer frente a la resistencia de los diversos actores del sector vivienda, principalmente a aquellos que desarrollaban sus esquemas de financiamiento, al aclarar que ésta forma de producción no se relaciona con vivienda de invasores e irregulares. El concepto y el quehacer propio de los productores sociales de vivienda asistida (PSVA), consiste en ubicar sus principales características que son: es progresiva, diversa, flexible, participativa, sustentable y sostenible.

A lo largo de seis años, CONAVI puso en marcha programas y actividades para apoyar a la PSVA para darse a conocer, interactuar y fortalecerse como sector. Creó diversos instrumentos: 1. Capacitación a los grupos y personas que realizan este proceso de vivienda asistida, 2. Estableció esquemas de financiamiento, 3. Acercó tecnologías y sistemas constructivos para dar asesoría integral, 4. Desarrolló esquemas jurídicos, administrativos, operativos y de fomento creando un sistema de atención a la PSV. Con estos instrumentos fue posible avanzar en esquemas de PSVA a realizarse en menor tiempo, menor costo, mayor calidad y cobertura.

Para fortalecer la PSVA, a partir de 2009 se logró que el subsidio “Ésta es tu casa” se convirtiera en detonador importante tanto para las instituciones que lo otorgan como para ampliar el número de actores involucrados en la PSV, extender su

cobertura social y territorial y mejorar la calidad de sus acciones, logrando incrementar de dos instituciones que aplicaban subsidio mediante la PSVA en 2007, a 59 ejecutores sociales, en junio del 2012.

En 2010, para posicionar y mejorar los esquemas de financiamiento, se realizó un programa de capacitación básica, a través de talleres regionales dirigidos a los organismos estatales de vivienda y otros actores. Además, CONAVI impulsó alianzas con otros organismos públicos integrados al Comité de Producción Social de Vivienda como Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Solidarias (FONAES), Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), FONHAPO, Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI), y los desarrolladores sociales. Destaca la alianza con FONAES que abrió camino a la participación de las cajas solidarias en el financiamiento de la PSV, lo que ha permitido canalizar mayores subsidios, apoyar a un número creciente de familias y ampliar la cobertura territorial de los procesos de PSVA.

Con la participación del Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Rural (FONAGAVI), de FONHAPO, se abrió el camino para disminuir los costos del financiamiento y ampliar la cobertura social hacia los sectores económicamente más débiles.

En estos años se impulsan las alianzas regionales entre diferentes actores: organismos estatales de vivienda, municipios, desarrolladores sociales, sociedades cooperativas de ahorro, productores de materiales, universidades y profesionistas. En 2012, se trabajó en la recuperación y sistematización de las experiencias acumuladas para evaluar resultados y avanzar en la consolidación de la PSV como política de Estado.

El presupuesto que se asignó a la PSVA en el año 2007 para el financiamiento “Ésta es tu casa” fue de 7 millones de pesos (mdp), en 2008 alcanzó los 145 mdp, en 2009 obtuvo 220 mdp, en 2010 le otorgaron 333 mdp, en 2011 292 mdp y, en el presente año 1,000 mdp.

Si bien su participación es aún minoritaria dentro del programa nacional de financiamiento para la vivienda, su crecimiento se ha multiplicado 150 veces y con bases sólidas.

III. Resultados obtenidos

Los resultados de la política de PSVA se pueden clasificar en dos grupos (Sandoval *et al.*, 2012; Santín *et al.*, 2012):⁵

- i) Cualitativos:
 - Sin duda alguna, el logro más importante de la política federal de PSV en el período 2006-2012 fue el reconocimiento de esta modalidad de

⁵ <http://www.conavi.gob.mx/documentos/psv/produccion-social-de-vivienda-asistida-estrategia-del-gobierno-federal.pdf> (05/03/2013)

financiamiento y construcción de hábitat en la legislación federal, a través de la Ley de Vivienda.

- La creación al interior de la CONAVI de la Coordinación General de Producción Social de Vivienda.
- La implementación de la primera política pública de PSV federal en el país.
- Acceso de los productores SV al subsidio federal para financiar sus actividades a través del programa Ésta es tu casa, que canaliza recursos para PSV a partir de 2010.
- El estímulo a los gobiernos estatales y municipales para que se involucraran en la implementación de esta política pública federal.
- Creación de una red de PSVA que aglutina a instituciones de muy diverso perfil tales como ONGs, OSCs, cajas de ahorros, instituciones académicas, gobiernos estatales, gobiernos municipales, OREVIS y empresas.
- Aprovechamiento de la experiencia de organizaciones de larga y destacada trayectoria como el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI), Casa y Ciudad y Pobladores; retomando sus conocimientos y experiencia para el diseño y ejecución de acciones que apoyaran el posicionamiento, fortalecimiento y consolidación de este sector.
- El fomento de alianzas entre los miembros de la red, lo cual derivó en intercambio de experiencias y capacitación.
- Vinculación entre los productores SV y diversas instituciones gubernamentales como OREVIS (institutos estatales y municipales de vivienda), FONHAPO, SHF, FOVISSSTE, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos, las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en entidades federativas, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).
- Formación de alianzas para la ejecución del subsidio entre los desarrolladores SV, cajas solidarias, cooperativas y uniones de crédito.
- Diseño e impartición de un programa de capacitación inicial y básica de PSV, para quienes apoyan la PSVA, mediante herramientas teórico-metodológicas que contribuyan a su profesionalización.
- Obligatoriedad de proveer asistencia técnica por parte de los ejecutores sociales, lo cual dio pie para fortalecer los vínculos entre las diversas organizaciones del sector. A partir de entonces, las cajas solidarias, las sociedades cooperativas y las uniones de crédito establecen alianzas con los desarrolladores SV, quienes apoyan en la asesoría técnica, lo cual genera procesos de mutuo aprendizaje.
- Diseño y ejecución de un proceso de acreditación para ejecutores y desarrolladores SV con el propósito de que se les reconozca como alternativas profesionales y confiables para desarrollar diferentes actividades relacionadas con la provisión de vivienda para grupos de escasos ingresos. Esta acreditación les ha permitido a algunos de ellos

el acceso a más fuentes de financiamiento, con lo que se ha ampliado su número de beneficiarios.

- Sistematización de las experiencias de los productores SVA del país.

ii) Cuantitativos

- 3 Encuentros nacionales de PSVA, para fortalecer la PSV involucrando a diversos actores, y su difusión mostrando las diversas alianzas, particularmente con los OREVIS y diversas dependencias federales. Asimismo, enriquecer con la participación de los diversos actores involucrados en el tema, los instrumentos para su desarrollo y fortalecimiento. Finalmente, promover el acercamiento con productores de materiales, sistemas constructivos y ecotecnias.
- De 2 ejecutores sociales, las entidades que dispersan el subsidio de la CONAVI, en 2007; pasaron a 80 ejecutores en 2012.
- De trabajar en dos estados de la república en 2007, actualmente se cubren las 31 entidades federativas del país y el D. F.
- El subsidio que la CONAVI otorgó a los ejecutores fue 4.2 millones de pesos en 2007, para 2010 fue de 1,000 millones de pesos.
- 10 Talleres de Planeación con los institutos de vivienda de los estados en 2010.
- Diversos cursos de capacitación inicial y básica de PSV.
- Acreditación de 80 Ejecutores Sociales para 2012.
- Acreditación de 15 Desarrolladores Sociales de Vivienda para 2012.
- Diseño de un sistema de indicadores para evaluar, la PSVA

Ya que no se disponen de cifras oficiales sobre los resultados acumulados de la política federal de PSVA en el período 2006-2012, a continuación se mencionan algunos ejemplos concretos de organizaciones que asisten la PSV, que dan una idea acerca de los logros alcanzados en este sexenio.

- Red Comunitaria Tumbi. Ha pasado de atender a 1,000 familias en 2007; a 5,000 en 2011. Iniciaron en ocho comunidades y en 2012 atienden a 28.
- Ayúdame que Yo También soy Mexicano. Inició con 50 beneficiarios; para el 2012 apoyaba a 600 familias.
- Construyendo Comunidades Integrales. Inició en el Estado de México y actualmente cubre toda la república mexicana.
- Caja Hipódromo.- Inició con 25 socios; actualmente cuenta con diez sucursales y 50,000 socios.
- Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo (ITAVU). Actualmente atiende a 43 municipios de Tamaulipas y a 40,000 usuarios.

Otro dato muy revelador es la comparación que existe entre el costo de una vivienda construida mediante PSVA y la de un desarrollador comercial, lo cual

refleja claramente las ventajas económicas y sociales que ofrece la primera (Cuadro 1).

Cuadro 1. Comparación del cálculo del costo total de producción de una vivienda de 65.21 m²

Producción Social de Vivienda	Producción Social de Vivienda Asistida "Esta es tu Casa" de CONAVI.	Programa "Tu Casa" de FONHAPO	Desarrollador Comercial
Costo de Producción	\$ 194,379.03	\$ 211,873.14	\$ 261,388.17
Monto de venta, de contado sin suelo	\$ 0.00	\$17,494.11	\$ 69,766.20
Costo Total de producción	\$ 194,379.03	\$ 211,873.14	\$ 331,154.37

Fuente: Sandoval *et al.*, 2012:208

IV. Reflexiones finales

De acuerdo con la información presentada, un porcentaje muy importante de la población del país no tiene acceso a una vivienda digna, con lo cual no se cumple con un derecho humano. La PSVA representa una alternativa viable que puede dar respuesta a las necesidades habitacionales de nuestro país, con las siguientes ventajas:

- Satisfacer el derecho universal de las personas a una vivienda digna, con lo cual se da cumplimiento también a un objetivo prioritario del gobierno federal en materia de reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo del sector vivienda.
- Hacer accesible una vivienda digna a las personas que no pueden ser sujetos de crédito ante ninguna instancia comercial privada.
- Potenciar la auto organización y autogestión de las comunidades, con lo cual se incentiva la creación, desarrollo y fortalecimiento del capital social.
- Garantizar la calidad de las viviendas construidas.
- Incorporar tecnologías que procuren la conservación del medio ambiente.
- Apoyar procesos adecuados de desarrollo urbano en el ámbito local.

Actualmente todas las organizaciones de esta red reportan una evolución positiva en términos de su cobertura y alcance. Esto se ve reflejado en distintos indicadores, tales como: número de acciones de vivienda terminada; mejoramientos atendidos; mayor número de usuarios; mayor cobertura en localidades atendidas, urbanas, rurales e indígenas; incorporación o mayor profesionalización de su personal técnico; monto de subsidios ejercidos; préstamos otorgados; número de sedes; alianzas y relaciones institucionales; diversidad de sectores atendidos; oferta en las soluciones; población beneficiada; asistencia técnica ofertada y recibida y capacitación recibida y ofrecida. No obstante, las instituciones dedicadas a este proceso deben fortalecer su

posicionamiento mediante el fortalecimiento y diversificación de sus alianzas con los gobiernos de los tres niveles, el sector privado, y con el sector académico y de profesionistas, con estrategias más complejas de comunicación y difusión informativa.

La coordinación y las alianzas con los gobiernos municipales, área en la que hay escasos avances, es particularmente importante ya que el municipio es el responsable de la planeación urbana y del ordenamiento del territorio en el país. Para ello se requiere de una estrategia diferenciada, acorde con la heterogeneidad municipal, que incorpore mecanismos flexibles y adaptables para estimular la PSVA. El fondo económico que anunció la CONAVI el pasado mes de agosto para apoyar a los municipios –con recursos de INFONAVIT, CONAVI, SHF y el Banco Interamericano de Desarrollo-, podría ser el comienzo. Esto requerirá procesos que contemplen información precisa, acciones de concertación, de planeación para la implementación, así como de evaluación y rendición de cuentas de todos aquellos sectores y actores involucrados en la intervención dentro de los territorios municipales.

La capacitación ha probado ser una estrategia efectiva para el fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, ante la creciente demanda y mayor complejidad de sus labores, así como por la heterogeneidad que las caracteriza, se recomienda el diseño de estrategias diferenciadas para cada tipo de organización. En este sentido, instituciones como el COPEVI, Casa y Ciudad, Hábitat para la Humanidad México y Pobladores pueden convertirse en una magnífica opción para proporcionar capacitación. A su vez, estas instituciones pueden recibir otro tipo de asistencia por parte de la CONAVI, por ejemplo, para acceder a fondos internacionales y para interactuar con otras instituciones de PSV que hayan desarrollado mejores prácticas en otros países.

Si bien el proceso de acreditación ha apoyado a las organizaciones del sector para hacerlas más profesionales y tener acceso al subsidio federal, no ha tenido el mismo efecto para posicionar a las instituciones ante usuarios potenciales (en zonas rurales o indígenas e incluso en las semi-urbanas); para quienes dichos procesos significan poco o nada. Deben realizarse acciones específicas para promover la PSV y a las instituciones que la apoyan a nivel popular. Una alternativa sería contar con Ferias de PSVA, de la misma forma que los desarrolladores privados realizan actividades para promover sus productos.

Una debilidad que se observa en este sector es que la mayor parte de las instituciones no dispone de procesos o métodos sistemáticos para evaluar los resultados de su trabajo. Cada una tiene una forma distinta de registrarlos, lo que hace sumamente difícil contar con información exacta y actualizada sobre los logros del sector en su conjunto, lo que a su vez imposibilita un adecuado monitoreo y evaluación de la política pública de PSV. Esto dificulta llevar a cabo un proceso de revisión con miras a mejorar su diseño e implementación, y más aún, no ayuda a avanzar en el posicionamiento de la PSV en la agenda pública de gobierno. La elaboración de indicadores de PSVA puede ser el inicio de la puesta en marcha de un sistema estándar básico de monitoreo y evaluación para todas

las instituciones del sector que permita generar acciones para mejorar el diseño e implementación de la política de PSVA.

El pasado 13 de febrero de este año, Enrique Peña dio a conocer las cuatro líneas estratégicas de la política de vivienda del actual sexenio:⁶ i) Lograr una mayor y mejor Coordinación Interinstitucional, ii) Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, iii) Reducir de manera responsable el rezago de vivienda, y iv) Procurar una vivienda digna para los mexicanos. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) es ahora la instancia coordinadora de la política de vivienda federal y preside la Comisión Intersecretarial en la materia. A través de esta dependencia se ha anunciado que (*ib.*):

- Se impulsarán más de un millón de acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares, tanto en el campo como en las ciudades. De este millón de acciones, más de 500 mil corresponderán a nuevas construcciones.
- Se realizarán más de 320 mil acciones de mejoramiento. Para el caso específico del campo, se realizarán más de 97 mil acciones en materia de vivienda rural.

Como puede apreciarse, la PSV puede convertirse en un mecanismo eficaz para atender los objetivos de las últimas tres líneas, no obstante, ni el presidente ni el titular de la SEDATU hicieron referencia a esta instancia de producción de hábitat. Lo poco que se comentó sobre mecanismos de financiamiento no fue muy alentador, ya que el presidente “informó que se impulsará el otorgamiento de créditos de la banca privada para la adquisición de vivienda”.⁷ En la presentación de las cuatro líneas estratégicas también se informó que las acciones de ampliación y mejoramiento de vivienda serán focalizadas de manera prioritaria en las áreas estratégicas que prevé la Cruzada Nacional contra el Hambre, lo cual incluye 400 municipios. Asimismo, se señaló que una prioridad será mejorar la vivienda en unidades habitacionales. Finalmente, que en 2013 se aplicarán las reglas de operación vigentes de la política nacional de vivienda y en 2014, se anunciarán las nuevas reglas (*ib.*).

Es poco lo que se puede decir sobre una política pública que no ha sido claramente definida, por ello, es mejor señalar algunos puntos que se considera indispensable incorporar a ella:

- La evidencia encontrada muestra que la PSV constituye la mejor opción para satisfacer el déficit de vivienda que tiene nuestro país, privilegiando la atención a los grupos sociales de menores ingresos. Por lo tanto, debe ocupar un lugar destacado en la política de vivienda del actual sexenio.

⁶ <http://www.conavi.gob.mx/pnv-secretario>

⁷ <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/11/pena-anuncia-nueva-politica-nacional-vivienda>
(06/03/2013)

- La CONAVI juega un rol fundamental como catalizadora de los esfuerzos de todo el sector de PSVA, y como el principal agente gubernamental que impulsa esta importante política pública.
- La principal instancia de interlocución del gobierno federal con todas las instituciones que trabajan en el sector ha sido la Coordinación General de la Producción Social de Vivienda de la CONAVI, la cual debe no sólo conservarse sino también fortalecerse de acuerdo a la importancia de esta política pública.
- El sector de PSVA requiere la canalización de más recursos para capacitación y subsidio.
- Es indispensable poner en marcha un sistema homogéneo integrado para monitorear y evaluar resultados de las acciones (capacitación, acreditación, alianzas, casas construidas, casas ampliadas, etc.) de esta política pública a fin de mejorar su diseño e implementación.
- Los gobiernos municipales deben convertirse en corresponsables de la política de vivienda, mediante el apoyo de la PSA a fin de poder encauzar procesos integrales y sustentables de desarrollo urbano en sus territorios.

Las acciones que ha llevado a cabo hasta ahora la CONAVI han tenido, en general, un resultado muy positivo y trascendente; pero el sector aún enfrenta grandes retos para avanzar en su consolidación. De acuerdo con el portal de Internet de la CONAVI, “la producción social de vivienda debe consolidarse como una política pública que brinde oportunidad real y viable de una vivienda digna y sustentable para la población de menores recursos”; para lograr este propósito es necesario fortalecer a todos los actores de este sector para que cuenten con capacidad efectiva de incidencia en la política de vivienda de los tres ámbitos de gobierno. Para la consecución de este objetivo se requieren dos factores básicos: la unión entre las instituciones para organizarse y presentarse como un sector fuerte y con capacidades; así como la conjunción de esfuerzos de los sectores público, privado y social. El pasado 11 de febrero de este año, el presidente afirmó: “no vamos a detener el tren de vivienda”; la PSVA es el mecanismo más idóneo para lograr que ese tren tenga espacio para los sectores de menores ingresos de la población, de tal forma que el Estado mexicano pueda garantizar su derecho a una vivienda digna.

Fuentes consultadas:

- Sandoval, Georgina, Edna Vega, Fernando Alfaro, Leticia Cruz, Armando Ramírez y Mariana Enet (2012), *Construcción de indicadores para la producción social de vivienda asistida*, CONAVI, México
- Torres, Rino (2006), *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*, UAM-CONAFOVI-CONACyT-Coalition Habitat Mexico-Habitat International Coalition, México.
- Santín, Leticia; Ady Carrera, Mónica Rivas y Litzian Pineda (2012), *Sistematización de experiencias de las instituciones que asisten a la producción social de vivienda en México (PSV)*, CONAVI, México

Política pública intersectorial y desarrollo local: la experiencia chilena de los programas “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y “Creando Chile en mi Barrio”, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Lic. en Trabajo Social Cecilia Contreras Ramírez ⁸

Introducción

A partir del año 2007 en Chile, desde el Gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet Jeria⁹, se inician una serie de políticas públicas, orientadas especialmente a temáticas sociales con un claro enfoque de derechos, donde será de vital importancia la opinión y participación activa de los ciudadanos y ciudadanas, así como de las organizaciones de la sociedad civil en la solución de problemáticas vinculadas a situaciones de pobreza, comprendida esta no sólo desde una visión material y de carencias, sino que además entendida desde la vulneración de derechos, la exclusión, la discriminación, la segregación social, la falta de oportunidades y de espacios adecuados de desarrollo para las comunidades.

Es en este contexto donde surge la propuesta del Programa de los “200 Barrios”¹⁰, donde a través de una política pública nacional¹¹, encabezada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), se focalizarían e intervendrían las 200 poblaciones, barrios y localidades más empobrecidos, vulnerables y aislados geográficamente, de todo el territorio nacional. Una política social de carácter global, que llegaría entonces a situarse a nivel regional y a su vez desde el nivel

⁸ Estudiante de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

⁹ Asume como Presidenta de Chile el 11 de marzo del 2006 hasta el año 2010, siendo la primera mujer en la historia de este país en ocupar el máximo cargo gubernamental. Es la cuarta presidenta de la Coalición de centro izquierda llamada “Concertación de Partidos por la Democracia”, quienes llegan al poder en 1990, con su primer representante, el ex Presidente Patricio Aylwin, luego de 20 años de dictadura militar, iniciada con el golpe de Estado en 1973, que terminó con el gobierno del Presidente Salvador Allende, elegido democráticamente, siendo Chile el primer país en pasar a un gobierno socialista por la vía democrática y no por la vía de una revolución armada.

¹⁰ En Chile “Barrios”, es lo que en México conocemos como “Colonias”. De este modo, hay barrios o colonias, más marginales, vulnerables y otros situados en un estrato socioeconómico más alto conocidos como “barrios residenciales”, pero básicamente a los asentamientos urbanos se les conoce como barrios, villas o poblaciones.

¹¹ Chile es un Estado Unitario con régimen presidencial. Posee quince Regiones, que en el caso de México, serían lo que conocemos como Entidades Federativas. A su vez, cada una de estas Regiones, tiene una capital regional, que casi siempre es la ciudad más grande. Cada Región está distribuida a través de las llamadas Comunas, que son ciudades y en algunas casos pequeñas localidades, cada una con un gobierno local de elección popular, que igualmente en el caso chileno como mexicano son los llamados Municipios. En Chile, cada una de las quince Regiones, está liderada por un representante directo del Presidente de la República, llamado “Intendente”, que no es elegido por votación popular, sino que es designado por el Presidente, por tanto es un puesto sumamente político y de confianza, más que técnico y de conocimiento profundo de las características de cada Región y a la vez de las Comunas o Municipios que la conforman. En este sentido las políticas públicas se generan a nivel nacional, desde el ejecutivo, llegan a nivel Regional desde las intendencias y desde aquí a los Municipios, con sus representantes llamados Alcaldes, que es la máxima autoridad de una Comuna.

local. Por tanto requería de la coordinación principal entre los habitantes de los barrios, la institucionalidad pública nacional y los gobiernos locales.

Según el último censo de población, Chile es un país con alrededor de diecisiete millones de habitantes¹², que se reparten a lo largo del país y de las quince Regiones que a su vez se conforman de diferentes ciudades con sus municipios respectivos. De todas maneras hay una gran concentración de población en la capital, Santiago, donde el fenómeno de la migración del campo a la ciudad, que ha afectado a una gran mayoría de países en América Latina, tuvo hace algunas décadas influencias que fueron a la larga generando asentamientos marginales de población, que se fueron convirtiendo en focos de pobreza, conocidos primeramente como las “poblaciones callampas”. (Montecino, 2008).

El crecimiento demográfico, la concentración de servicios en las ciudades principales y la persistente migración de pueblos campesinos hacia las ciudades, hicieron que estos asentamientos poblacionales fueran creciendo, hasta convertirse en lo que hoy conocemos como barrios, colonias, villas o poblaciones. Cada una de estas, con características históricas en su conformación, con diversos procesos de construcción, lo que de alguna manera fue configurando el mapa urbano de las ciudades en Chile.

Reconociendo entonces al barrio como unidad local primaria de relaciones, crecimiento y desarrollo de la vida de las personas, como una parte esencial del cotidiano de niños, niñas, jóvenes, mujeres, hombres y ancianos; la intención fue devolver la dignidad a los (as) habitantes de estos sectores, quienes hacen su vida en estos espacios y por lo tanto, era trascendental que sobre todo aquellos barrios más críticos en cuanto a la confluencia de problemáticas y fenómenos sociales, tales como delincuencia, drogadicción, alcoholismo, violencia juvenil, violencia intrafamiliar, entre otras situaciones problemáticas; pudieran reencontrar espacios de cohesión social y de participación que favorecieran una convivencia oportuna y sana entre vecinos y vecinas, entre las distintas generaciones potenciando un regeneramiento del tejido social y una identificación positiva con la cultura popular, ya que estos territorios cargaban con el estigma de ser poblaciones discriminadas, identificadas de manera negativa, de modo que ya nadie quería decir que vivía allí, es decir una negación de su sentido de pertenencia, versus la imposibilidad a la vez de cambiarse a otro lugar donde vivir.

Es así como desde la mirada de la política pública, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través del Programa “Quiero mi Barrio”, inicia la clasificación entre barrios vulnerables y aquellos críticos, donde las situaciones descritas anteriormente eran aún más agudas, instalándose de manera concreta en los

¹² Según el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda o Censo de Población y Vivienda 2012, realizado entre el 9 de abril y el 15 de julio de 2012, a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE), arrojó una población total nacional de 16.572.475 residentes. (http://es.wikipedia.org/wiki/Censo_chileno_de_2012).

territorios barriales, por medio de oficinas y equipos de trabajo de alto nivel profesional, quienes a través de exhaustivos diagnósticos participativos recogieron las principales necesidades de infraestructura y equipamiento de los barrios, bajo la mirada de sus propios pobladores (as), las organizaciones barriales y el gobierno local.

Paralelo a esto, se inicia en el Consejo de la Cultura y las Artes, (CNCA) una iniciativa que tenía como principal objetivo hacer real el derecho a la cultura de todos los chilenos y chilenas, sobre todo aquellos con menos oportunidades de acceso a la educación y con menos acceso a los servicios y bienes artísticos culturales, pero a la vez rescatar sus conocimientos, sus experiencias, sus expresiones culturales y artísticas desde espacios cotidianos y populares, desde los barrios; así como facilitar su acceso al patrimonio nacional, el reconocimiento de este y el rescate de su propio patrimonio inmaterial y el fortalecimiento de su identidad barrial.

Luego de una decisión política del gobierno, el Consejo de la Cultura y las Artes, se instala en las poblaciones a través del Programa “Creando Chile en mi Barrio”, que precisamente se incorpora a trabajar en los mismos 200 barrios donde ya se encontraba interviniendo el MINVU, desde la misma modalidad, es decir, instalándose con oficinas barriales y con equipos de trabajo profesionales, principalmente jóvenes de las áreas de las ciencias sociales y de las artes, surgiendo entonces la experiencia de la Política Pública Intersectorial de manera nacional, pero aplicada a lo local.

Como vemos estas políticas públicas, surgen de manera “separada”, pero luego se fusionan para trabajar de manera conjunta con una mirada intersectorial, no exenta de dificultades, políticas, técnicas e institucionales, que demostraron a su vez la persistente mirada focalizadora, selectiva y la lógica sectorial que prima en las políticas públicas y en las instituciones que las implementan.

Esta investigación, permitió analizar el tema de la política pública en el contexto latinoamericano y específicamente en Chile, desde el modo cómo se están planteando, elaborando, ejecutando y evaluando las políticas públicas. Cómo ha sido la influencia en el traspaso de los Estados desde una economía de bienestar, hacia Estados neoliberales, en tanto la visión y planteamiento de las políticas sociales, desde la administración pública.

Cómo la intersectorialidad se convierte en un elemento, una herramienta trascendental para una “nueva” racionalidad en la forma de hacer política pública y como contribuye de manera efectiva en la superación de la pobreza, promoviendo la participación de las personas, la toma de decisiones conjunta, el involucramiento de los (as) actores sociales y la validación de estos, así como la potenciación de las organizaciones de la sociedad civil.

Desde la administración pública, la intersectorialidad “obliga” a analizar las problemáticas sociales desde una mirada estructural e integral, a la vez que fomenta que los servicios e instituciones se descentralicen, accionen de forma conjunta, considerando la participación y opinión de los gobiernos a nivel local;

dando paso a una mayor equidad en el poder político, por medio de la toma de decisiones compartidas. Se conozca lo que el “otro” está haciendo, se logre una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, se accione en redes de apoyo, mesas de trabajo con objetivos mancomunados y ya no metas meramente individuales. Es decir, una sinergia entre lo nacional y lo local.

Metodología

Este trabajo de investigación se enmarca en el estudio y Tesis para optar al Grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (2009 – 2011).

Para el análisis de esta investigación se utilizó la metodología Cualitativa, desde un Estudio de Caso.

Se comprende como “Caso” los Programas que son parte de la Política Pública Intersectorial, representada por los Ministerios de vivienda y de cultura, a través de los programas: “Quiero mi Barrio” y “Creando Chile en mi Barrio”, respectivamente.

Para operacionalizar la investigación se utilizó una Unidad de Análisis, que en este caso fue el Barrio “*Centenario*” de la Comuna de Rancagua en la Región de O’Higgins, Chile. Que fue uno de los 200 territorios barriales donde estuvieron presentes ambos Programas.¹³

Ahora bien, con respecto a las Técnicas de Recolección de Información, se utilizaron las siguientes:

- Revisión Bibliográfica.
- Observación Participante.
- Entrevistas Semi Estructuradas.
- Entrevistas en Profundidad.

Políticas Públicas y Neoliberalismo en el Contexto Latinoamericano.

La nueva estrategia de desarrollo económico neoliberal, se instala en los países de Europa y sigue su proceso de expansión hacia América Latina con la caída de los socialismos europeos y bajo el desvanecimiento de los llamados “Estados de Bienestar”.

Esto significó una serie de cambios y reformas en los países, desde sus modelos de producción, sus economías, la manera de hacer política, lo social, lo cultural y lógicamente también nuevas formas de pensar y hacer las políticas públicas.

¹³ Se eligió este barrio, ya que la investigadora llevaba ya desde el año 2007 trabajando en este territorio, coordinando el Programa de Cultura “Creando Chile en mi Barrio”.

Hay entonces una “nueva” forma de visualizar al Estado y sobre todo la política económica, la cual de todos modos sigue siendo fundamental, ya que si en algo hay convenio, es que las democracias requieren de buenas economías, (Przeworski, 2000) de lo contrario ni el gobierno más social podría llevar a cabo ninguna estrategia de desarrollo sustentable.

En este sentido, las políticas públicas también sufren cambios, desde cómo se van a pensar, cómo será su diseño, su formulación y su operación.

Es decir, claramente hay cambios respecto a las formas de planificación y por tanto la política pública se comienza a visualizar y pensar como estrategias a mediano y corto plazo, no como procesos a largo plazo, que son parte de un plan más global que va cumpliendo etapas.

Se opta por políticas públicas más bien selectivas, (Lerner Sigal, 1996), con políticas sociales sobre todo orientadas a los sectores más pobres, dejando de lado la intervención más universal, que alcanzaba además a la clase media, trabajadores (es), profesionales, estudiantes, entre otros.

“El neoliberalismo también recomienda dejar de lado las políticas sociales que pretenden una cobertura universal, es decir, la atención a todos los ciudadanos”. (Lerner Sigal, 1996, Pág. 31).

Ante la falta de recursos y el impacto económico que también significó esta transición hacia los gobiernos neoliberales, el Estado debe focalizar, ya no es posible que las políticas sociales tengan la cobertura amplia que tenían antes. La focalización, pasa a ser el instrumento principal para las políticas públicas sobre todo de corte social, es decir, aquellos programas que estaban dirigidos a la población más desfavorecida y vulnerables a la transición económica que estaban experimentando los países, bajo la reforma neoliberal.

Desde la lógica focalizadora, las problemáticas sociales se deben entonces dividir, parcelar para dar soluciones puntuales y hacer eficiente y eficaz el gasto social. Esto también porque una de las razones de la crisis de los Estados con modelos de “bienestar”, era precisamente la gran generación de deuda al cubrir todas las necesidades y las demandas sociales.

Precisamente la pobreza, la abismante desigualdad, la falta de trabajo, la dificultad en el acceso y la mala calidad en educación, salud, vivienda, los derechos económicos, sociales y culturales que se ven constantemente vulnerados más que garantizados por el Estado, son elementos que propician conflictos sociales. Es aquí también donde parte importante de la sociedad civil organizada entra a intervenir en la llamada “cuestión social”, (Fuentes, 2002), en representación de los grupos más vulnerables, buscando una participación más concreta en espacios tales como las políticas públicas.

Las democracias desde lo normativo, definen Estados de Derecho, que implican igualdad, equidad, libertad de expresión, participación, derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales. Sobre esto, las políticas públicas cobran vital relevancia y es necesario que sean legitimadas por la ciudadanía.

Esta legitimación va de la mano con la decisión y participación que las personas puedan asumir en éstas, ya sea como ciudadanos (as) y como sociedad civil organizada. Los espacios locales se vuelven oportunidades importantes para que las políticas públicas concreten ese potencial participativo que las vuelve acciones válidas con generación de resultados.

En este sentido, les corresponde a las políticas sociales un rol fundamental, en tanto instrumento de los gobiernos para intervenir en términos de superación de la pobreza. La visión focalizada de las políticas estrictamente en los sectores más pobres de la población, no resultan suficientes, no permiten una mirada universal, integradora, intersectorial, solidaria, eficiente y de largo plazo de la política pública, como un instrumento permanente del desarrollo de la sociedad, con la participación activa de los diferentes actores sociales en ella. Esto supone una distribución real del poder político, de la toma de decisiones y una valoración de la descentralización y la de gestión a nivel local.

Es por ello que el Caso de estudio, a través de la experiencia Intersectorial de los Programas “Quiero mi Barrio”, del Ministerio de Vivienda y “Creando Chile en mi Barrio”, del Ministerio de Cultura en Chile, son un reflejo de una política social que recoge elementos importantes primeramente desde una perspectiva de derechos, en el sentido de reivindicar y dar dignidad a la vida de las personas, desde su entorno local más próximo y cotidiano, el barrio. Definiendo y comprendiendo a la pobreza como un fenómeno estructural, multicausal y potenciado desde los contextos de vivencia cotidiana. Valorando y asumiendo que la participación ciudadana, así como el fortalecimiento de las organizaciones de los mismos barrios, sería fundamental para el éxito de esta política pública, esencial para los objetivos que se buscaban. Comprendiendo que la coordinación con los gobiernos locales es de suma relevancia y que trazar metas conjuntas compromete a todos los actores.

Todo lo anterior hace de esta experiencia un caso interesante de analizar y dar a conocer. Pero, dos puntos críticos fundamentales que se desarrollaran con más elementos en la conclusiones y que vale enunciar son: 1) por una lado el momento político, el factor político es decisivo en este tipo de políticas públicas, y 2) no haber sido diseñada desde sus orígenes intersectorialmente, sino que fue un punto de encuentro y evidencia en medio de su implementación. Por lo mismo la participación ciudadana habría sido más decisiva y el compromiso podría haber logrado que fuera transversal, como una política de Estado, más que de un gobierno. Un proceso de continuidad que los mismos actores locales podrían haber “defendido”, más allá de los cambios políticos y de administración que se dieron en Chile, luego de las elecciones del 2010 con el término del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y a su vez el último de los gobiernos de la coalición de centro izquierda, que perduro cuatro gobiernos consecutivos, cuando es

elegido el actual presidente, en representación de la derecha chilena, el empresario Sebastián Piñera.¹⁴

El Concepto de Intersectorialidad en las Políticas Públicas

La visión de Rozas y Leiva en su texto *“Intersectorialidad en las Políticas”* (2005), nos muestra que trabajar integralmente es articular las distintas dimensiones de la pobreza o de un problema social bajo la acción conjunta del Estado en un solo programa. De modo que las distintas facetas o factores que explican la pobreza al ser intervenidos conjuntamente tengan un impacto sinérgico.

La noción de la intersectorialidad remite, en principio, a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales.

La académica Nuria Cunill Grau, nos proporciona la definición de dos premisas que son trascendentales para plantearnos la intersectorialidad, a saber el fundamento político y el fundamento técnico.

“1) Una premisa es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente”.

“2) Otra premisa que sustenta una parte del discurso sobre la intersectorialidad es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector”. (Cunill Grau, 2005, Pág. 1- 2).

Nos anticiparemos a dar dos definiciones de intersectorialidad, de manera de destacar cuáles son sus conceptos centrales, como se moviliza y operativiza.

1) “Convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales”, (Fernández y Mendes, 2003).

¹⁴ En este sentido y para darle más sustento al análisis, vale la pena revisar experiencias como el caso de la Política Pública de Fomento al Libro y la Lectura en Brasil. Esta política partió con el primer gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, continuó en su siguiente período y actualmente sigue desarrollándose desde el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, ya que ha sido transversal en esto el proceso de cabildeo y legitimidad que la misma ciudadanía le ha impuesto a la “democratización del acceso”, en este caso del libro y la lectura. En Taller: “Políticas de Fomento a la Lectura. Plan Nacional del Libro y la Lectura en Brasil”. Centro Nacional de las Artes. Viernes 14 de septiembre de 2012. www.pnll.gov.br

2) “Articulación de saberes y experiencias en el planteamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social (Junqueira, 1998).

Podemos destacar entonces cinco elementos trascendentales de la intersectorialidad: la integración, la inclusividad, la mancomunidad, el elemento político y el elemento cultural.

Las políticas sociales definen problemáticas de carácter transversal y que están interrelacionadas, por tanto también van a necesitar integración práctica de conceptos y recursos.

Si la pobreza ya no sólo se está comprendiendo y visualizando desde las carencias materiales, sino que también se ha ido reconceptualizando, entonces con mayor razón la multidimensionalidad de las acciones es un elemento importante de la política social.

Asimismo el componente territorial también va a implicar intersectorialidad, cuando se asumen proyectos globales de desarrollo urbano o rural a nivel local.

Esto vinculado a lo que hemos mencionado respecto de una planificación macro, en acuerdo político y de gestión con los gobiernos locales. La intersectorialidad implica también una gestión no sólo desconcentradora de las instituciones, sino que también una acción descentralizadora de las cúpulas de poder central, porque asume que una política social a largo plazo y con cobertura nacional, además va a implicar la toma de decisiones a nivel territorial.

Política Pública Intersectorial y Desarrollo Local: La Experiencia de los “200 Barrios”.

El estudio realizado en torno a la intersectorialidad en las políticas públicas y el desarrollo local, a partir de la experiencia de los Programas: “Quiero mi Barrio”, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU y “Creando Chile en mi Barrio”, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes CNCA; inicialmente en 200 barrios del territorio chileno, comenzando su implementación a partir del año 2007, considera a la intersectorialidad desde tres Categorías de Análisis fundamentales: discursividad, praxis y coordinación.

Vamos a analizar la Intersectorialidad desde su **discursividad**, es decir, si está presente tan sólo desde el discurso “escrito” de esta política pública. Si el concepto de intersectorialidad se concretó más allá de las buenas intenciones y de las definiciones y acuerdos políticos pactados principalmente por los actores institucionales del gobierno nacional; o bien este “discurso” también tuvo una apropiación desde los otros actores, pobladores (as) de los barrios, organizaciones y los gobiernos locales.

Luego analizamos la intersectorialidad desde la **praxis**, es decir, desde su práctica y acción concreta desde la administración pública, a través de los diferentes programas que contienen las políticas públicas, y desde este caso, de manera más específica, a partir de la política social de los “200 barrios”.

Desde la **coordinación**, en relación concreta a cómo se desarrolló este trabajo mancomunado y coordinado entre los diferentes actores involucrados en esta política social a nivel nacional, pero a su vez desde el nivel local. También asumiendo la coordinación de los sectores que se debieron integrar desde lo institucional, vivienda y cultura.

La experiencia intersectorial de estos dos Programas, a pesar de evidenciar varias dificultades y falencias, que también son parte importante de este análisis, sobre todo para mostrar cómo se está planteando la intersectorialidad desde las políticas públicas chilenas, también tuvo muchos puntos innovadores y replicables.

Desde aquí se reitera el enfoque de derechos que esta política social siempre propició y mantuvo, más allá de lo que definimos como el “discurso”. Este elemento, el enfoque de derechos, fue esencial y una ruta a seguir, tanto desde el diseño de estos programas, aunque hayan sido por separado, ambos se pensaron desde esta lógica.

Es importante decir, que dentro de los barrios y poblaciones, también se rescatan muchos elementos positivos que es necesario fortalecer y que de alguna manera estos Programas “Quiero mi Barrio” y “Creando Chile en mi Barrio”, mostraron otra manera de entender la política social dirigida hacia los sectores más vulnerables, comprendiendo las necesidades de los pobladores (as) como un todo, no como una realidad parcelada, apuntando a elementos que muchas veces se encuentran segmentados por la administración pública, trabajando políticas netamente por sectores como; por un lado salud, por otro, educación, vivienda; etc. y además diferenciando grupos étnicos, bajo la conocida lógica de la focalización.

También fue importante la mirada de respeto y valoración de los barrios populares y sus pobladores (as), reconociendo a hombres y mujeres de trabajo, de esfuerzo que luchan día a día por sacar adelante a sus familias y porque sus hijos (as) puedan vivir una vida digna.

Se buscaron las fortalezas, los valores, los puntos de encuentro de las comunidades que pudieran ir configurando una mirada hacia la cohesión social, ingrediente fundamental para combatir la pobreza.

A partir de los cambios en el contexto, la pobreza se ha ido configurando de manera diferente en los distintos países de nuestro continente. Las características de la pobreza, que sólo se vinculaban con las carencias materiales básicas, es una realidad que ha ido variando y que ha perfilado a la pobreza como un fenómeno también en constante evolución, donde encontramos ahora razones como la exclusión, la marginación y la marginalidad.

En el caso de Chile, la pobreza precisamente se reconoce más allá de las necesidades básicas y más allá de su mediación cuantitativa. La pobreza se

expresa concretamente en los barrios, las poblaciones, excluidas, marginadas, segregadas por los mismos gobiernos y sus políticas habitacionales, que han condenado a una buena parte de la población a vivir en la periferia de las ciudades. Chile ha ido variando y evolucionando a “nuevas” formas de pobreza, tales como la segregación social, la discriminación, exclusión, falta de educación y cultura; desarrollando una cultura popular que dista mucha de aquella de los años 70’ y hacia los 80’, una pobreza y una cultura popular heredada además de veinte años de dictadura militar. Tomando en cuenta también que Chile fue uno de los primeros países en implementar literalmente a sangre y fuerza las reformas neoliberales, ya que el golpe militar de 1973, financiado por el gobierno de los Estados Unidos y apoyado por los sectores acomodados de la derecha chilena, rompieron de una sola vez, toda esperanza de un gobierno socialista.

Precisamente los barrios y poblaciones chilenas, intervenidos por esta política social, guardaban dentro de sí, muchos elementos de identidad, de historia, de lucha comunitaria que fueron rescatados desde los recuerdos de los más ancianos (as) y compartidos a las nuevas generaciones, buscando puntos de encuentro y de generación de cohesión social.

De lo anterior, podemos decir que los Programas “Quiero mi Barrio” y “Creando Chile en mí Barrio”, tuvieron mucho de esto entre sus objetivos y líneas de acción principales. Se trato de potenciar y fortalecer a los territorios y sus habitantes desde sus riquezas, desde sus proyectos, desde sus intenciones y participación activa. Desde su propia identidad, considerando su cultura y sus formas de vida, comprendiéndola y luego interviniendo de una manera sutil, pero concreta, no invasiva, entrando con respeto a las poblaciones, reconociendo los (as) actores claves, sus dinámicas y sus modos de vida, antecediendo un diagnostico que pudiera delimitar un trabajo coherente con la realidad barrial.

En cumplimiento del Programa de Gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, se propuso contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los (as) habitantes de barrios que presentaban problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, a través de la definición participativa de planes de gestión barrial orientados a la recuperación de espacios públicos, entornos urbanos y redes sociales.

Los referentes principales en que se inscribe esta iniciativa son la cohesión social, la regeneración urbana y la intersectorialidad, son conceptos que están a la base del diseño programático y fundamentan la estrategia de intervención, la metodología de trabajo y el modelo operativo. A ello se suma el concepto de seguridad ciudadana como eje transversal de la intervención.

La intervención físico espacial, se concebía a partir de la definición de un plan urbano integral que vinculaba obras físicas con iniciativas sociales que potenciarán la sustentabilidad de las obras, tanto en su uso democrático como en su administración y mantención de las mismas.

Chile, tiene una larga historia en la conformación de sus barrios: operaciones sitio, tomas de terreno, poblaciones construidas desde el Estado y el mundo privado,

distintas formas que han dado paso al barrio, la comuna, la ciudad. Diversos estudios demuestran un consolidado proceso de segregación socio – espacial, de importantes núcleos territoriales urbanos donde se concentran problemáticas de desigualdad, deterioro urbano y vulnerabilidad social.

El deterioro urbano en los barrios se manifiesta en múltiples problemáticas, a saber; déficit y deterioro progresivo de las viviendas, déficit de cobertura y calidad de servicios, de espacios públicos e infraestructura comunitaria; segregación espacial derivada de la ubicación y la escasa conectividad, deterioro ambiental que se traduce en la existencia de micro basurales y presencia de vectores que afectan seriamente la salud de las personas.

La segregación y vulnerabilidad social se evidencia por el débil sentido de pertenencia de los vecinos (as) con su espacio barrial, la estigmatización negativa endógena y exógena, el deterioro de las relaciones sociales, la desconfianza hacia las instituciones y las propias organizaciones locales que redundan en bajos niveles de organización y participación social. A esto se suma la creciente sensación de inseguridad ciudadana, y la concentración de problemas de drogadicción, violencia de género, maltrato intrafamiliar, micro tráfico, delincuencia; etc.

El programa “Quiero Mi Barrio”, buscaba hacer frente de manera integral a estas problemáticas desde el punto de vista de la regeneración urbana y social de los barrios a través de algunas premisas fundamentales:

Aproximación descentralizada y acorde a la realidad del barrio.

Modelo de intervención “con la comunidad” que promoviera la participación de los vecinos y vecinas.

Rol del municipio como socio estratégico.

Responsabilidad compartida de los (as) actores en el proceso de regeneración del barrio.

Sustentabilidad de la intervención, (<http://www.minvu.cl>).

Los 200 barrios a ser intervenidos por el programa fueron seleccionados sobre la base de un conjunto de criterios asociados a los dos componentes que abordaba el programa urbano y social, y por ejes transversales que constituyeron los mínimos para todos los barrios: participación ciudadana, patrimonio cultural e identidad, medio ambiente, seguridad ciudadana y conectividad digital. Estos ejes eran parte importante de la estrategia de intervención, que tuvo su inicio en terreno (barrio), concretamente a través de la presentación a la comunidad del proyecto para su barrio a todos los actores involucrados, como el municipio, organizaciones locales, otras instituciones con presencia en el territorio y en general todos aquellos actores relevantes para los procesos de desarrollo local. Paralelo a esto, se llevaba a cabo la ejecución de un diagnóstico del territorio, conocido como el Estudio Técnico de Base. A través de la intervención del programa se debía constituir una organización barrial con personalidad jurídica llamada Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD), a través de la cual se canalizarían las demandas y participación de los vecinos (as), llegando a la firma del llamado

“Contrato de Barrio”, hito que constituye la culminación de la primera fase del programa por cuanto tiene carácter participativo y público y representa el acuerdo formal entre los principales actores del proceso (los vecinos representados en sus organizaciones, el municipio y el propio ministerio). El contrato establecía compromisos de las partes, asignando recursos para el Plan de Gestión de Obras y para el Plan de Gestión Social, consensuados por la comunidad en general.

A su vez desde la intervención del programa “Creando Chile en mi Barrio”, se planteaba que, siendo la cultura constitutiva de desarrollo humano, promover un proceso de trabajo cultural a escala territorial significaba incidir en los entornos, para que las personas pudieran ampliar sus posibilidades y vivir en forma creativa, de acuerdo a sus necesidades e intereses. De esta forma, se buscaba intencionar procesos de establecimiento de confianzas y cooperación que incrementarán significativamente la cohesión e integración de diversos grupos sociales, especialmente de aquellos que se encontraban mayormente vulnerados por la vivencia en situaciones de pobreza. Asimismo, se planteaba como una tarea crucial el retejer los lazos de unión y de apoyo en sustratos comunes como son las manifestaciones culturales y artísticas propias, para crear impactos de cooperación/integración que generaran una dinámica propicia al incremento de identidad y colaboración.

A este análisis, se agrega el diagnóstico que hace el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que en su informe 2002 *“Nosotros los chilenos: Un Desafío Cultural”*, señala como un desafío país la superación del déficit cultural, el cual debilita las posibilidades de Desarrollo Humano, en tanto no se cuenta con una experiencia compartida de Sociedad, ni con un imaginario compartido de “Nosotros” (as) para construir y gobernar el futuro. (PNUD, 2003).

Por tanto, el objetivo principal del programa “Creando Chile en mi Barrio”, fue fortalecer y movilizar las capacidades artísticas, culturales, creativas y de emprendimiento de habitantes de 200 barrios a lo largo del país, a través del acceso a los bienes culturales de poblaciones económicamente vulnerables y geográficamente aisladas, así como la elaboración y ejecución de planes de desarrollo artístico cultural barrial consensuados por la comunidad.

El programa se implementaba directamente en los barrios, a través de la intervención de Animadores (as) Artísticos y Socio Culturales, profesionales del área artística y social, que durante dos años, trabajarían directamente con la comunidad y con todos aquellos grupos y organizaciones barriales que les motivará el desarrollo artístico cultural.

El financiamiento existente era participativo y debía ser consensuado por la comunidad o por un comité cultural barrial, a través del Plan de Desarrollo Artístico Cultural del barrio.

El inicio del trabajo en un territorio estaba marcado por el hito de lanzamiento del programa con un elenco de nivel nacional de altísima calidad y de gusto de la comunidad. Paralelo a esto, los animadores (as) culturales iniciaban un trabajo de

diagnóstico participativo artístico cultural, acerca de la realidad del territorio en esta temática en particular.

El modelo de intervención territorial del programa, concebía a las y los habitantes de los barrios como sujetos con capacidades para incidir en las decisiones que afectaban sus vidas individual y colectivamente, en relación con su pertenencia y participación en sus comunidades y asociaciones barriales. Desde este sentido, el programa se operacionalizaba en etapas que se configuraban desde los objetivos planteados, productos y resultados esperados, en tiempos delimitados pero, en un proceso continuo y progresivo para la potenciación de las capacidades locales para un desarrollo artístico cultural barrial sustentable.

Hallazgos del Estudio de Caso y Conclusiones.

- ✚ El hecho de trabajar en esta iniciativa, como una política pública intersectorial, orientada a la superación de la pobreza, además de muchos aspectos positivos, tanto cuantitativamente como cualitativamente, evidencio la carencia y falta de trabajo a nivel de macro redes, demostrando que la planificación global no cuenta con una línea de conducción base, que pueda unirse y coordinarse con las estrategias regionales de desarrollo. Es decir, en el caso de estos programas que formaban parte de una política pública intersector entre vivienda y cultura, diseñada y definida a nivel nacional y luego debía ser implementada de manera uniforme en estos 200 barrios, se evidenció que no había una base de conducción, que sustentara esta política pública como tal y que además pudiera vincularse de manera efectiva con la estrategia de desarrollo regional, sumando la interacción de la institucionalidad local.
- ✚ En base a las categorías de análisis, vemos que dentro de estos programas, como una política pública, desde el Discurso, es decir, el planteamiento de está, si estaba considerada de alguna manera la intersectorialidad, sobre la base del trabajo conjunto que habría de realizarse con la comunidad y con las instituciones a nivel local, como eran intendencias y municipios, ya que estos programas estaban planteados desde el nivel central y desde ahí hacia “abajo” se coordinaba toda su implementación. Sin embargo, hay que decir, que estos programas, “Quiero mi Barrio” y “Creando Chile en mi Barrio”, no se pensaron y diseñaron conjuntamente. Si bien, cada uno desde su génesis, traía consigo elementos de intersectorialidad a modo del Discurso, no fueron planificados de manera conjunta, uno se sumo al otro. En este caso el programa de cultura se sumo al programa de vivienda que ya había iniciado su intervención en estos 200 territorios focalizados. Se visualizó y analizó, como una buena idea, una buena gestión, el hecho de incorporar este programa de cultura, que estaba orientado a desarrollar habilidades artístico culturales y educativas en las poblaciones más desvinculadas de estas áreas y a la vez el rescate de su cultura popular, pudiera entonces integrarse a la labor de mejoramiento de la infraestructura pública que estaba haciendo el MINVU.

- ✚ La movilidad social en Chile, es escasa. Si bien las mediciones cuantitativas muestran que cada año, más familias abandonan su situación de pobreza, estas mismas familias no abandonan sus barrios, no se cambian de casa, no se van a otra villa y comienzan una nueva vida. Esto no es así, por lo tanto, la intervención integral de estos sectores, sigue siendo primordial, por cuanto son espacios de reproducción de fenómenos sociales tales como la delincuencia, drogadicción, cesantía, violencia intrafamiliar y otros, pero también pueden llegar a ser espacios de cohesión social, de una vida colectiva, comunitaria; de la práctica de deportes, de la participación en organizaciones sociales, espacios de solidaridad de mancomunidad, de desarrollo educacional y cultural, el recuperar la vida de barrio.
- ✚ Desde la Coordinación, esta política pública, presento varios espacios de discusión, mesas de trabajo y estudio. Se realizó intercambio de información entre ambos programas, facilitando así la integración del programa de cultura a la intervención que ya se estaba realizando, pero esta Coordinación surge desde el discurso planteado respecto de cómo debía de ser el funcionamiento de ambos programas en los territorios, pero no surge de un acuerdo consensuado. Las líneas venían definidas desde el nivel central y desde ahí había que vincularse de la mejor manera posible, pasando esta coordinación por los Seremis (Secretarios Regionales Ministeriales) de cada sector, por los (as) Intendentes y por alguna contraparte designada por el municipio. La intersectorialidad es entendida como gestión de programas, donde se forman espacios de trabajo, de discusión, etc., pero al momento de la implementación territorial, se sigue trabajando sectorialmente.
- ✚ Desde la Práctica podemos interpretar la intersectorialidad como las acciones conjuntas, actividades, iniciativas que se llevaron a cabo durante el período de intervención, esto podríamos considerarlo dentro de la práctica de la intersectorialidad. A su vez la intersectorialidad es un instrumento, una forma de trabajo que nos permite activar las palancas de superación de la pobreza y del desarrollo, pero ello no es posible aislada e independientemente, se requiere un conjunto de acciones coordinadas en un punto específico. Cada sector, en este caso vivienda y cultura, corresponden a una parte de la realidad social, pero la realidad social completa e integral también es el territorio específico de intervención, por lo tanto, se requiere la participación de todos los sectores. Sin embargo, esta acción debió ser articulada en base al plan nacional, donde cada sector interviniera apuntando a la dirección establecida, apoyándose unos con otros, colaborando, articulando y siempre usando como norte para todos la dirección del desarrollo territorial previamente establecida.
- ✚ Desde una visión técnico política, también en las entrevistas realizadas a las ex Seremis, hay una crítica al funcionario (a) público común y corriente, que no es motivado por un enfoque intersectorial, es más le complica. Bajo su mirada le va a significar más trabajo, más tiempo, más desgaste; etc. Entonces también desde la formación y visualización que tiene el funcionario (a) público, no hay una valoración de la intersectorial, incluso estratégicamente o instrumentalmente

hablando. Así mismo, volvemos al tema de los liderazgos desde la gerencia pública, cuando son capaces de transmitir este espíritu colectivo una forma de trabajo basada plenamente en la intersectorialidad, en la formación de redes y alianzas que suman a la labor y que hacen más eficiente la intervención

- ✚ Claramente el ejercicio de la intersectorialidad requiere un espacio político plenamente democrático, donde la viabilidad política de está (la intersectorialidad), se entienda desde la toma de decisiones, de manera de balancear las diferencias de poder. En un proyecto intersectorial, todas las partes pueden influir sobre la definición de los problemas y la planificación de las soluciones. La administración pública debe utilizar mecanismos integradores internos que generen estos espacios para desarrollar verdadera intersectorialidad en las políticas públicas.
- ✚ La cultura, se convierte en un tema que necesita de la llamada “*ventana de oportunidades*”, (Kingdon), en las políticas públicas, para poder ser parte de la agenda de un gobierno y desarrollarse como una herramienta que puede contribuir de sobremanera a la superación de la pobreza. En primera instancia no hay una visualización o una medición de la contribución que está puede hacer. Sólo en la medida en que el programa “Creando Chile en mi Barrio” se fue desarrollando y de cierta manera “compitiendo” con el programa de vivienda, se pudo ver en terreno, la valoración que las mismas personas le estaban dando.
- ✚ La motivación y participación de los grupos etéreos más complejos de trabajar en las poblaciones, como son los (as) jóvenes, se fueron incorporando a está vida de barrio, a las organizaciones, a la toma de decisiones, en la medida en que fueron encontrando sus propios espacios y los espacios en común con los adultos, y eso lo logro el trabajo de la cultura y las artes, el poder mostrar a la comunidad sus intereses, motivaciones o sus habilidades en temáticas estigmatizadas como el “*Hip – Hop*”, que luego fueron vistas de otra manera por sus mismos vecinos, fortaleciendo el tejido social de las poblaciones, lo que es fundamental para la calidad de vida, para una buena convivencia, más allá de las cosas y necesidades materiales, que sabemos son primordiales, pero no únicas bajo los contextos de pobreza que hoy se nos presentan.
- ✚ Finalmente podemos decir que la intersectorialidad como la definimos, como la comprendemos, como la visualizamos y como la necesitamos para que sea tal en las políticas públicas, sólo estuvo presente en la experiencia de los programas “Quiero mi Barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y “Creando Chile en mi Barrio” del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, a nivel del discurso inicial, además de manera separada en el planteamiento de cada uno de los programas, que fue disociado, ya que no tuvieron una génesis común y esto es sin duda la mayor causa para que posteriormente la intersectorialidad se diera sólo a nivel de coordinación y la práctica, bajo una interpretación instrumental para el funcionamiento de ambos programas y no desde una racionalidad diferente, innovadora, en donde la idea de sector, sirviera nada más que para ordenar el trabajo.

- ✚ Queda demostrado que la intersectorialidad se encuentra en una etapa institucional que no avanza hacia la práctica y cuando lo hace, es de tal manera que pasa desapercibida, que no es un ejemplo claro, como una práctica o experiencia replicable. Si bien puede haber voluntad política y un contexto adecuado para la intersectorialidad, el factor técnico es primordial, es absolutamente necesario, así como también la promoción de los liderazgos en la gerencia pública que nos hablen de innovación en la gestión, de una manera diferente de hacer las cosas, de seguir otros caminos de “aventurarse”, de correr riesgos, sobre la base de tener la convicción de hacer las cosas bien, pero que esto no implica ciertamente seguir una racionalidad única de orden obsoleta, que nos refleja día a día que las políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza no están dando todos los resultados o provocando todo el impacto que podrían dar, en base por ejemplo a temas tan importantes y trascendentales como la intersectorialidad y el desarrollo local.

Bibliografía

- 1) CONTRERAS RAMÍREZ, CECILIA: “Política Pública Intersectorial: Un Análisis desde los Programas “Quiero Mi Barrio”, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y “Creando Chile en mi Barrio”, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes”. Tesis para optar al Grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Santiago, Chile. Agosto del 2011.
- 2) CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES: “Chile Quiere Más Cultura”, Política Cultural en Chile 2005 – 2010. Santiago, 2005.
- 3) CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES: “Documento Programa Creando Chile en mi Barrio”. Santiago, 2008.
- 4) CUNILL GRAU, NURIA: “La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile. 2005.
- 5) CUNILL GRAU, NURIA: “La Intersectorialidad en el Gobierno y la Gestión de la Política Social”. Trabajo Elaborado por encargo del Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo BID. Mayo. 2005.
- 6) FERNÁNDEZ, JUAN CARLOS Y MENDES, ROSILDA: “Subprefeituras da cidade de Sao Paulo e Políticas Públicas Para a Qualidade de Vida”. Centro de Estudos, Pesquisa e Documenacao em Cidades e Municípios Saudáveis.
- 7) FUENTES ALCALA, MARIO LUIS: “La Asistencia Social en México, Historia y Perspectivas”. Editorial Paideia, S.A de C.V. México, D.F. 2002.
- 8) GUERRERO, OMAR: “Políticas Públicas: ¿Una Resurrección de las Ciencias de la Política?. Teoría y Praxis”. Instituto Nacional de Asuntos Públicos, INAP, Monterrey, México. 1990.
- 9) INCIDE SOCIAL: “Hacia una Política Pública para Familias del Distrito Federal”. Guadalupe Beltrán Ordaz, Lilia Monroy Limón. Incide Social, México D.F. 2010.

- 10) JUNQUEIRA, LUCIANO ANTONIO: “Descentralización, Intersectorialidad y Red en la Gestión de la Ciudad”. En Revista del Consejo Latinoamericano de Desarrollo, CLAD, “Reforma y Democracia”. N° 12, Caracas, Venezuela. 1998.
- 11) LASSWELL HAROLD: “La Evolución de las Ciencias de las Políticas Públicas”. American Elsevier Publishing Co. Inc. 1971.
- 12) LAEGREID, PER: “Los Políticos y la Reforma de la Administración Pública en la era de la Nueva Gestión Pública: El Caso Noruego. En Revista Foro Internacional. El Colegio de México, Volumen XLV, número 4, 2005. México.
- 13) LAHERA EUGENIO: en el tema de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas, 2002. <http://.www.google.cl/url>.
- 14) LERNER SIGAL, BERTHA: “Globalización, Neoliberalismo y Política Social”. En, VARIOS AUTORES: “Políticas Sociales de México en los Años 90”. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM y la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales, FLACSO. México. 1996.
- 15) LUTON, LARRY: “Qualitaitve Research Approaches for Public Administration, Sharpe. 2010.
- 16) MONTECINO, AGUIRRE, SONIA: “Mujeres Chilenas. Fragmentos de una Historia”. Editorial Catalonia. Cátedra Género UNESCO, CIEG, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile. Santiago de Chile. 2008.
- 17) PETERS, GUY: “Gobernanza y Burocracia Pública, ¿Nuevas formas de Democracia o Nuevas formas de Control?. En Revista “Foro Internacional”. El Colegio de México, Volumen XLV, 2005. México.
- 18) PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2003.
- 19) PRZEWORSKI, ADAM: “Una Mejor Democracia, Una Mejor Economía”. En “Los Desafíos de la Gobernabilidad”. Antonio Camou. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM y Facultad Latinoamericana de Administración para el Desarrollo. México. 2000.
- 20) ROZAS OSSANDÓN, GERMÁN Y LEIVA BENAVIDES EDISON: “Intersectorialidad en las Políticas Orientadas a la Superación de la Pobreza en Chile, una Perspectiva desde la Psicología Comunitaria”. Fondecyt N° 1000830, referido al tema de las Redes Institucionales en las Estrategias de Superación de la Pobreza. Santiago, Chile. 2005.
- 21) RUFÍAN, DOLORES MARÍA Y PALMA, EDUARDO: La Descentralización: Problema Contemporáneo en América Latina. ILPES. Santiago, Chile. 1990.
- 22) SOJO, ANA, UTHOFF, ANDRAS: “Desempeño Económico y Política Social en América Latina y el Caribe. Los Retos de la Equidad. El Desarrollo y la Ciudadanía”. Colección Argumentos. CEPAL, FLACSO México, INDESOL, Fontamara. México, 2006.
- 23) STAKE, R, E.: “Investigación con Estudio de Casos. Madrid, Morata. 1994.
- 24) UNESCO: “Políticas Sociales Integradas en las Perspectivas de la Intersectorialidad y de la Acción de la Unesco, en el Apoyo a las Estrategias de Desarrollo Para

- América Latina y el Caribe en el Marco del Ajuste”. En Revista, Educación Superior y Sociedad. Volumen I, N° 1. Caracas, Venezuela. 1990.
- 25) WALDO, DWIGHT: “¿Qué es la Administración Pública?”. Editorial, Aguilar. Madrid, España. 1964.
- 26) http://es.wikipedia.org/wiki/Censo_chileno_de_2012
- 27) <http://www.minvu.cl>
- 28) www.pnll.gov.br

Figuras Jurídicas y Financieras para la Incorporación del Suelo a Desarrollos de Vivienda.

Dr. Eduardo Ramírez Favela¹⁵

INTRODUCCIÓN.

Al emitirse la nueva Ley Agraria en 1992, que permitió la aportación de terrenos ejidales y comunales a proyectos de impacto urbano por vías más expeditas y directas que la expropiación tradicional, en el medio académico y de las autoridades surgieron dos hipótesis en materia urbana¹⁶:

- El acaparamiento por los desarrolladores inmobiliarios de la tierra ejidal en la periferia de las ciudades para desarrollos de vivienda, en el modelo comúnmente llamado *terrenos para engorda*.
- El rebase de la capacidad gubernamental de regulación urbana.

Ambas hipótesis se han cumplido; sin embargo el término de acaparamiento de tierra ejidal es inapropiado porque en un territorio de 200 millones de hectáreas, de las cuales el 50% son de propiedad ejidal y comunal, el impacto de las tierras adquiridas por los desarrolladores de vivienda social es mínimo.

La interacción del cumplimiento de las dos hipótesis, sumado a la falta de políticas públicas que debieron ser diseñadas conjuntamente con la modificación a la legislación agraria, a la transformación del INFONAVIT y el FOVISSTE a bancos de segundo piso, a la reducción radical del programa de reservas territoriales y al sostenimiento de la responsabilidad de la normatividad urbana en los municipios, condujeron al establecimiento desordenado de desarrollos de vivienda en la periferia de las ciudades.

EVOLUCIÓN DEL MODELO DE NEGOCIO DE LOS DESARROLLOS DE VIVIENDA SOCIAL.¹⁷

El origen.

El origen del modelo de negocio de los desarrollos de vivienda social fue la creación en 1972 del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores –INFONAVIT-. El argumento de negociación del Gobierno Federal con los empresarios para convencerlos de que aportaran el 5% del salario de los trabajadores a dicho fondo fue que el artículo 123 de la Constitución de 1917 establecía a las empresas de determinado tamaño la obligación, *no cumplida*, de

¹⁵ Posgrado Facultad de Arquitectura UNAM

¹⁶ Ramírez Favela Eduardo. La Nueva Ley Agraria y el Desarrollo Urbano. Impacto de las Leyes Concurrentes. Tesis para obtener el grado de doctor en urbanismo. UNAM. 2009

¹⁷ Ramírez Favela Eduardo. Apuntes sobre el Proceso de Urbanización en México. Ecos del Desarrollo Urbano números 172 y 173. SEDESOL. Octubre de 2012.

dotar de vivienda a sus trabajadores, por lo que, de exigir su cumplimiento, se generaría un impacto considerable en las finanzas de las empresas; en cambio, la creación del INFONAVIT aliviaría la carga, generaría oportunidades de negocio para empresas relacionadas y daría un impulso a la economía en general en beneficio de los aportantes; así, los empresarios aceptaron que se modificara la fracción XII del artículo 123, lo que permitió la creación del INFONAVIT y del FOVISSTE.

En 1974 se emitió la Ley General de Asentamientos Humanos, asignando a los municipios la aprobación y cumplimiento de los entonces todavía llamados planes de desarrollo urbano, y se creó el Instituto de la Vivienda y el Desarrollo de la Comunidad –INDECO- con el objetivo de crear reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, mediante la adquisición de la tierra por la vía de la expropiación de terrenos ejidales y comunales y el pago de la indemnización con recursos del Gobierno Federal. Fue muy poco lo que alcanzó a hacer en el resto del sexenio, porque en el siguiente el INDECO se liquidó.

La razón de focalizar la creación de las reservas territoriales en los terrenos ejidales y comunales fue que ocupan el 50% del territorio nacional, y se estimaba que el monto de la indemnización establecido en el Ley Federal de Reforma Agraria sería satisfactorio para ellos, al suponerles una expectativa basada en una visión rural –equivocadamente, como después se vería– y no una visión urbana, que se aceptaba tendrían los propietarios particulares de tierra rústica y más aún los de tierra urbana. El monto de la indemnización era el valor comercial agrícola, dos lotes tipo urbanizados y el 20% de las utilidades que generara la venta de los terrenos al INFONAVIT y al FOVISSTE, que asumieron el papel de desarrolladores. Por supuesto, los ejidatarios dudaban, con bastante razón, que hubiera utilidades.

El INFONAVIT y el FOVISSTE adquirirían la tierra mediante la compra a particulares en el interior y en la periferia de las ciudades a precios comerciales, y terrenos ejidales y comunales por la vía de la expropiación, con la intervención del Gobierno Federal, en la periferia de las ciudades.

En 1982, la nueva Administración Pública Federal creó el Programa de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, llegándose a crear 17 mil hectáreas de reservas territoriales en la periferia de las ciudades entre 1985 y 1988, para lo cual procedimiento para determinar el monto de la indemnización se modificó considerando a la reserva territorial como *empresa de indudable beneficio para la comunidad*, con lo cual se pudo aplicar el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, según el cual la indemnización era *el valor comercial en función del destino final*. Es decir el *valor residual del terreno*, que fue aceptable para los ejidatarios.

Así, el modelo de negocio de los desarrollos de vivienda de interés social se estableció de la siguiente forma:

- Para conciliar los intereses de empresas y sindicatos, el órgano de gobierno del INFONAVIT se integró con la participación del Gobierno Federal y la

representación de los sectores obrero y patronal, y se aceptó que los proyectos de desarrollos de vivienda social fueran resultado de promociones de ambos sectores.

- El INFONAVIT y el FOVISSTE adquirirían los terrenos necesarios en el Distrito Federal a particulares; en la periferia de las ciudades, a partir de 1985, mediante compra al Gobierno Federal en las reservas territoriales.
- El INFONAVIT y el FOVISSTE eran los desarrolladores de vivienda social, para lo cual contrataban a empresas particulares para las ingenierías y las obras de infraestructura y edificación, y la colocación de la vivienda correspondía a las promociones de sindicatos y empresas empleadoras de obreros.

El gran cambio en el plan de negocio para desarrollos de vivienda social.

Veinte años después, en 1992, se produjeron los tres cambios significativos en el urbanismo en México ya citados anteriormente:

- La reducción en la creación reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Las modificaciones a la legislación agraria permitió la incorporación de terrenos ejidales a los desarrollos de vivienda social por vías distintas a la expropiación..
- El INFONAVIT y el FOVISSTE dejaron de ser desarrolladores de vivienda social y se convirtieron en bancos de segundo piso.

Fue entonces que empresas que eran contratadas para las ingenierías y las obras de infraestructura y edificación por el INFONAVIT y el FOVISSTE se transformaron en desarrolladoras de vivienda social, con el mismo modelo de negocio en el que habían venido participando como contratistas. Así, los nuevos desarrolladores de vivienda fueron afinando su modelo de negocio hasta llegar a perfilarlo con las siguientes componentes:

- Adquirían terrenos con recursos propios, en el Distrito Federal por compra a particulares y, en el resto del país, principalmente mediante compra de parcelas ejidales, previo paso a dominio pleno.
- Obtenían créditos para las obras de cabecera, infraestructura y edificación, facilitados mediante ministraciones de acuerdo con el avance de esas obras.
- Con el propósito de disminuir lo más posible el costo financiero, los programas de las obras de cabecera, infraestructura y edificación se acompañaban al programa de ventas.

Según el Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, primer sexenio en que verdaderamente operó la legislación agraria por el tiempo requerido para establecer las instituciones y los procedimientos, la superficie aportada a desarrollos de vivienda social por la vía de expropiación fue de 17 mil hectáreas, por la compra de parcelas 51 mil y por la aportación de terrenos de uso común a sociedades civiles o mercantiles seis mil. El 68% por la vía de la compra de parcelas y solo 23% mediante expropiación concertada.

Con este modelo las inversiones por parte del desarrollador se limitaban a la compra del terreno, los costos financieros se moderaban con el acompasamiento de los programas de ventas con los de obras de cabecera, infraestructura y edificación, y si bien las utilidades antes de impuesto rondaban alrededor del 10% sobre ventas, la tasa interna de retorno era bastante alta y mas que satisfactoria, porque una parte del financiamiento de las obras se fundaba en el crédito y el resto con en el producto de las ventas.

Nuevos modelos de negocio para desarrollos de vivienda social.

Los modelos de todos los negocios, en todo el mundo, han evolucionado para dejar atrás criterios patrimonialistas y de evaluación con base en utilidades, para pasar a la búsqueda de modelos de negocio con inversión mínima y alta rotación en el flujo de dinero. Es por ello que, para los desarrollos de vivienda social, los nuevos modelos de negocios combinan figuras jurídicas para la aportación del suelo con figuras jurídicas para su financiamiento.

FIGURAS JURÍDICAS

A partir del supuesto, incuestionable, de que los desarrollos de vivienda social en solución horizontal requieren como insumo básico la tierra barata, ésta necesariamente estará en la periferia de las ciudades en terrenos ejidales y comunales, por lo cual es necesario partir de lo dispuesto en la Ley Agraria.

La expropiación

La fracción II del artículo 93 reconoce como causa de utilidad pública que justifica la expropiación de terrenos ejidales y comunales la *realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo*, y el monto de la indemnización lo establece en el artículo 94 indicando que *será determinado por Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDABIN), atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados*. Los problemas que ofrece esta vía son los siguientes:

- El proceso de expropiación es muy lento.
- Los criterios de valuación del INDAABIN conducen a determinar el monto de la indemnización conforme al uso del terreno en la fecha del avalúo, prácticamente en todos los casos muy por debajo de las expectativas que despierta en los ejidatarios el proyecto que justifica la expropiación.
- En principio los ejidatarios y comuneros perciben al acto expropiatorio como una agresión: *me quitas mi tierra porque la necesitas y me pagas lo que quieres*.
- Los ejidatarios y comuneros pueden acudir a tribunales para inconformarse en juicios muy prolongados que quitan oportunidad a una solución favorable al proyecto.

Compra de parcelas en dominio pleno.

Los artículos 81 y 82 de la Ley Agraria establecen que cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31¹⁸ de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.

Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad. A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

Según los artículo 84 y 86, en caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada. Agregan que los gobiernos de estados y municipios tendrán derecho de preferencia, que es un derecho del tanto justificable si las parcelas se encuentran en área urbanizable.

La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca INDAABIN o cualquier institución de crédito.

Los ejidatarios que hayan asumido el dominio pleno de sus parcelas pueden constituir una sociedad mercantil o civil con la aportación de sus parcelas, o aportarlas a una sociedad mercantil o civil en la que participen instituciones públicas y de particulares.

Los riesgos que presenta esta figura son menores que los de la expropiación, pero no está exento de ellos. Los más importantes son:

- La dificultad de reunir el quorum exigido en la asamblea que apruebe la adopción del dominio pleno de las parcelas por ausentismo o fallecimiento de los ejidatarios titulares de las parcelas.

¹⁸ Las formalidades son que la primera convocatoria debe anunciarse con 30 días de anticipación, que el quorum sea del 75% de los ejidatarios censables y las decisiones se tomen con las dos terceras partes de los ejidatarios presentes, y que en segunda y siguientes convocatorias el quorum sea del 50% mas uno de los ejidatarios censables.

- El tiempo que requiere el Registro Agrario Nacional para emitir los títulos de propiedad en dominio pleno de las parcelas, que oscila entre 8 y 12 meses, lo que en ocasiones trae como resultado la cancelación de la operación.
- Los desarrollos de vivienda social exigen que las parcelas que se adquieran se puedan integrar en un solo polígono, y se da el caso de que el propietario de una parcela que se encuentra en ubicación estratégica para el proyecto decida no vender, lo que implica que se pierdan los gastos realizados y se retrase el inicio del desarrollo hasta no convencer al remiso o hasta no encontrar otro terreno.
- Frecuentemente los parcelarios basan sus expectativas en operaciones realizadas no comparables, y establecen un precio no aceptable para la viabilidad financiera del proyecto.
- Ya cerrada la operación y así hayan pasado ene años, con base en el artículo 49 de la Ley Agraria *los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el Tribunal Agrario para solicitar la restitución de sus bienes*. Esta disposición no establece límite, y así ha sucedido que años después de cerrada la operación, y con la asesoría de cierto tipo de abogados, reclame derechos por cualquier detalle, aunque no sea válido, pero a veces logra una negociación *a su favor*.

Aportación de terrenos de uso común.

Según los artículos 73 y 75, las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento:

- I. La aportación de las tierras deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley;
- II. El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que, para los efectos de esta fracción, el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes.
- III. En la asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al

núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.

IV. El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.

V. Cuando participen socios ajenos al ejido, éste o los ejidatarios, en su caso, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario que informe directamente a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles. Si el ejido o los ejidatarios no designaren comisario, la Procuraduría Agraria, bajo su responsabilidad, deberá hacerlo.

Las sociedades mercantiles o civiles constituidos mediante aportación de terrenos de uso común pueden ser solamente del ejido o de los ejidatarios, o en participación con entidades públicas y/o de particulares.

Los problemas que presenta esta figura son los siguientes:

- La dificultad de reunir el quorum exigido en la asamblea que apruebe la aportación de los terrenos de uso común sociedades mercantiles o civiles, así como de obtener el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes.
- Los terrenos de uso común so objeto de una explotación por todos los ejidatarios individualmente o en grupos, conforme a un reglamento que apruebe la asamblea, lo cual conduce a la oposición de grupos de ejidatarios que consideran lesivo a sus intereses el proyecto de aportación, oposición que, aun cuando ese proyecto haya sido aprobado por la asamblea, acuden al Tribunal Agrario en busca de anular el acuerdo de la asamblea.
- Si bien la Ley Agraria establece que la opinión de la Procuraduría Agraria debe emitirse en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente, en la práctica se toma más tiempo y asume que su opinión es, en la práctica, condicionante para la aprobación del proyecto, independientemente de la opinión de la asamblea ejidal.
- El tiempo que requiere el Registro Agrario Nacional, después de la aprobación de la Procuraduría Agraria, para emitir los títulos de propiedad en dominio pleno de los terrenos, que oscila entre 8 y 12 meses, y que en ocasiones trae como resultado la cancelación de la operación.

El valor o precio de la tierra.

En los medios académicos y gubernamentales existen dos hipótesis sobre de dónde resulta el valor o precio de la tierra –uso los dos términos para no entrar en discusiones-:

- Lo fijan los ejidatarios con base en sus expectativas de valor o precio aprovechando la necesidad de los desarrolladores y con referencias no siempre comparables. Es la hipótesis menos extendida.
- La más hipótesis más extendida es que lo fijan los desarrolladores aprovechando la ignorancia de los ejidatarios.

La verdad es que, como en cualquier mercado, el vendedor aspira al mayor precio posible y el comprador al menor, pero el comprador tiene un tope en función de su proyecto –principalmente ubicación, tipo de vivienda, inversiones y gastos requeridos-. La negociación se cierra cuando los desarrolladores se plantan en su proyecto y en su límite de utilidades, y los ejidatarios se convencen de que no encontrarán una mejor oferta y tienen apetito de dinero.

FIGURAS FINANCIERAS

Los contratos de asociación en participación

Los contratos de asociación en participación comprometen a dos personas físicas o morales a aportar bienes, derechos o servicios en un proyecto de negocio, y a compartir los beneficios bajo condiciones pactadas. Estos contratos solo obligan a las partes y no tienen efectos ante terceros.

Con el propósito de no tener que invertir capital de riesgo en la compra de tierra, algunos desarrolladores de vivienda han acudido a esta figura en la cual los ejidatarios aportan individualmente a la asociación en participación la propiedad de sus parcelas, o los terrenos de uso común con los que han constituido su sociedad mercantil o civil, y el desarrollador aporta lo necesario en materia financiera, de tecnología, gestión de licencias y permisos, obras, y comercialización y administración del desarrollo. Las condiciones generalmente usadas para repartir los beneficios del desarrollo son dos: un porcentaje de las utilidades o un porcentaje de las ventas.

Ambas opciones son riesgosas por la desconfianza tradicional de la población campesina de la urbana, pero es más riesgosa la primera porque tiene que ser con base en el estado anual de resultados, difícil de comprender por los campesinos, de ahí que se ha venido optando por la participación en las ventas y acudiendo a fideicomitir los contratos de asociación en participación, que al ser signados ante fedatario público adquiere efectos ante terceros.

Conforme los artículos 381 a 393 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los fideicomisos son contratos en los que:

- El fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la institución fiduciaria.
- Pueden ser objeto del fideicomiso bienes y derechos, y los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan y sólo podrán

ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran.

- La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso.
- El contrato fiduciario deberá signarse ante fedatario público si los bienes fideicomitados son bienes inmuebles, cualquiera sea su valor.

Bancos de tierra.

Los bancos de tierra se constituyen con dinero de fondos de inversión, fideicomisos de bienes raíces (FIBRA) o de AFOREs; para desarrollos de vivienda social presentan dos modalidades:

- El desarrollador elige el terreno y lo compra con capital de riesgo o con un financiamiento a corto plazo, y lo revende al fondo de inversión, FIBRA o AFORE con el compromiso de volver a comprarlo en un precio pactado conforme lo vaya necesitando. Una especie de mercado de futuros.
- El fondo de inversión, la FIBRA o la AFORE identifican un terreno con potencial para un desarrollo de vivienda social, lo compran y lo revenden a un desarrollador.

Ilegalidad de las políticas públicas de vivienda: de los dichos a los hechos.

Víctor Ramírez Navarro¹⁹

A partir de un breve repaso de los antecedentes legales y de las políticas habitacionales que el Estado Mexicano, se analizan los elementos del modelo de producción habitacional impulsado en los últimos 25 años por el Gobierno Federal; destacando las constantes contradicciones entre el mundo formal – normativo y las prácticas reales e institucionales.

Estado de derecho y planteamiento del problema

El Estado de Derecho se define como aquel que se rige por un sistema de leyes e instituciones ordenado en torno de una constitución. En un Estado de Derecho las leyes organizan y fijan límites al poder público, y se constituye como un elemento imprescindible de un estado democrático.

En el México de hoy día, para el caso de la vivienda, las normas jurídicas no se cumplen, se violan a diario. La Constitución misma y sus leyes reglamentarias son apenas un referente que se utiliza como herramienta política, cuyo incumplimiento no tiene consecuencias de derecho, sin sanción jurídica alguna.

Las políticas públicas y los programas de gobierno que en materia de vivienda están expresamente delineadas en las leyes de la materia, se ven contradecidas y desdibujadas en la práctica cotidiana. Dichas políticas, y particularmente el uso y destino de los recursos públicos, no han sido neutros ante la marginación; en buena medida, han agudizado los desequilibrios regionales, económicos, ambientales y sociales del país.

Las disposiciones Constitucionales

Desde el año 1983, el artículo 4º de la Constitución Política reconoce el derecho a la vivienda,²⁰ al establecer que *“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”*.

Ese texto original que ha permanecido sin cambios, se ha enriquecido y ampliado substancialmente con las modificaciones a la Constitución en materia de derechos humanos, publicadas el 10 de junio de 2011, mediante las cuales se planteó una

¹⁹ Grupo de Consultoría Corporativa, S.C

²⁰ Es conveniente recordar que junto al reconocimiento del derecho a la vivienda que hace el artículo 4º Constitucional, se suma lo dispuesto por el artículo 123, fracción XII, en materia de vivienda para los trabajadores que, con modificaciones, aparece desde la Constitución de 1917 y que da origen al INFONAVIT.

transformación largamente esperada para la protección efectiva de los derechos fundamentales en nuestro país.

Con ello se elevaron a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México, en donde encuentra especial significación la aplicación y cumplimiento la Declaración Universal de los Derechos Humanos y El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²¹

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General, del 10 de diciembre de 1948, estableció en su artículo 25, que: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”*

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966 (entró en vigor el 3 de enero de 1976), establece en su Artículo 11 que: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”*

En ese sentido, las Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrollan y precisan lo que debe entenderse por “vivienda adecuada”. En particular la Observación General N° 4 (1991), reconoce que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, identificando expresamente algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; localización; adecuación cultural.

Además de esos elementos, el Comité expresó que el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos humanos, incluyendo el concepto de la dignidad humana y el principio de no discriminación, el derecho a la libertad de expresión y de asociación, tránsito y residencia, entre otros. De manera semejante, el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o

²¹ También es conveniente mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, 1988)

ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia, constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada.

Las anteriores afirmaciones indican que al hablar del derecho a la vivienda estamos aludiendo a un derecho complejo, del cual depende el desarrollo y concreción de otros derechos humanos fundamentales, como el de la salud, la seguridad, la educación y el empleo, entre otros. Es en la vivienda en donde la familia encuentra refugio y formación de sus valores educativos y culturales, es un indicador básico del bienestar de la población y constituye el cimiento, para la gran mayoría de la población el único, de su patrimonio familiar.

Esta Observación General menciona también que los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.

Por su parte, la Observación General N° 7 (1997) refiere que los desalojos forzosos son, en principio, incompatibles con los requisitos del Pacto, constituyendo una violación grave de los derechos humanos. El término "desalojos forzosos" se define como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos."

Como se puede ver, con esas reformas se vinieron a definir diversas cuestiones sobre el alcance y contenidos de derecho a la vivienda en México que fueron largamente debatidos,²² sentando las bases no solo para regular la materia, sino también para orientar con claridad el diseño y ejecución de las políticas públicas habitacionales.

En especial, se dio paso a una nueva conformación de nuestras disposiciones constitucionales mediante el denominado bloque constitucional, entendido como el conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la constitución documental.

Igualmente, con esas modificaciones a nuestro máximo texto legal, se plantean nuevos retos e interrogantes para el ejercicio y concreción de esos derechos, en especial sobre cuáles son los medios y mecanismos para hacer efectiva la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

²² Ante el avanzado, pero también limitado equívoco texto del 4º Constitucional, se discutía sobre si ofrecía base para la universalización de los derechos a la vivienda o si se limitaban al concepto de "familia"; si la responsabilidad recaía en el Estado Mexicano o en la sociedad civil; sobre que debería entenderse por vivienda digna y decorosa, entre otras cuestiones.

La Legislación de Vivienda

En los últimos años, el marco legal de la vivienda en México ha tendido transformaciones importantes, llegando a consolidar un complejo entramado de leyes y normas, planes y programas, así como de entidades y dependencias administrativas; provenientes de los tres ámbitos de gobierno; de diversa naturaleza y jerarquía; sobre un cúmulo de elementos y materias, que hoy día enmarcan y regulan el quehacer habitacional y delinear las políticas que el Estado Mexicano se ha dado en esa materia.

En ese marco constitucional y normativo, la legislación de vivienda experimentó también transformaciones importantes en los últimos años. El 27 de junio de 2006 se publicó una Ley de Vivienda que vino a derogar la Ley Federal de Vivienda de 7 de febrero de 1984.

En un amplio marco de consenso,²³ la amplitud y profundidad de los cambios que propuso la nueva Ley fueron de gran calado; implicaron prácticamente todos los temas y elementos que tenía al Ley anterior, incluyendo nuevos elementos, tanto en los aspectos sustantivos como en los orgánico-funcionales, en especial se establecieron una serie de políticas públicas expresas para la acción federal, así como para la construcción de una política nacional en la materia.

Entre esos cambios a la Ley de Vivienda destacan los siguientes:

Vivienda digna y decorosa...

ARTÍCULO 2.- Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Sin embargo, hoy día **la vivienda se encarece y se reduce**, pese a los subsidios gubernamentales, créditos de los fondos institucionales y los incentivos tributarios. Más del 50% de la tenencia de la tierra que circunda a las ciudades sigue sujeta al régimen agrario y a sus singulares mecanismos de intervención gubernamental.

Tan solo por riesgos hidrometeorológicos se encuentran expuestos más de 20 millones de mexicanos. La exposición y vulnerabilidad a los efectos del cambio climático será especialmente dura para los hogares pobres urbanos. México da cuenta de **74 centros de población expuestos a riesgos por fenómenos hidrometeorológicos, en los que habitan más de 12 millones de habitantes**. Para el año 2011, los OREVIS (Organismos Estatales de Vivienda) identificaron 483,172 viviendas y una población de 2.1 millones de personas ubicadas en zonas de alto riesgo, cuya atención es urgente y prioritaria.²⁴

²³ La Ley fue aprobada tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores sin un solo voto en contra, pese al entorno de contienda política de las diversas fracciones parlamentarias.

²⁴ De acuerdo con CONAVI, para el año 2012 sólo logró cubrir el 26.8% de la meta de reubicación de viviendas en alto riesgo. El Universal. Cartera, Pág. 1-3, Oscar González Escarcega, 18 de febrero de 2013.

Pese a estas cifras, los escasos recursos y las políticas gubernamentales se dirigen a hacer funcional la producción habitacional empresarial, masiva, industrializada, en entornos suburbanizados, alejados de los centros urbanos...

Principios de equidad e inclusión social

ARTÍCULO 3.- Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

La vivienda en el medio rural ha sido olvidada. Las necesidades de vivienda rural del país se encuentran prácticamente desatendidas. Las acciones federales para impulsar el actual modelo de producción habitacional se concentran en algunas ciudades, donde existe población con capacidad de gestión y/o pago. Solo el FONHAPO, los OREVIS y algunos programas federales con exiguos recursos, atienden la materia. Hay que recordar que para 2030 la población rural oscilará en los 30 millones (24% del total nacional), en un medio de dispersión, complejidad y pobreza, que obligará a generar políticas y estrategias integrales que les dé puntual atención.

Es evidente la **desatención a los grupos más pobres**, quienes no tienen la capacidad de pago para acceder a los esquemas de crédito y subsidio, ni son atendidos en esquemas que no supongan propiedad privada, con las consecuentes garantías inmobiliarias para la operación financiera.

De la demanda de vivienda al 2030, incluyendo el rezago ampliado, se estima que un 41% será población no derechohabiente y sin capacidad de pago.

De acuerdo con las últimas estimaciones de la pobreza por ingreso, en el año 2010 existían en el país 57.7 millones de personas en condición de pobreza de patrimonio (51.3% de la población). La mayoría de ellas se encuentran en zonas urbanas (32.1 millones), lo que significa imposibilidad a los mecanismos de mercado para acceder a una vivienda adecuada.

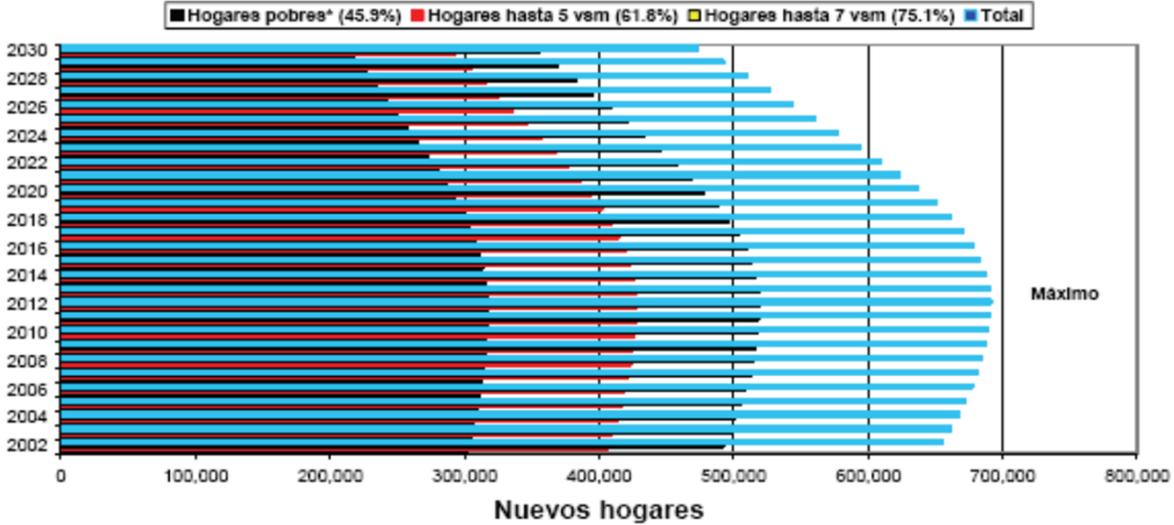
Por otra parte, 28.4 millones de mexicanos laboran hoy en la informalidad, cuyo impacto en el desarrollo urbano tuvo y tiene efectos importantísimos; se estima que como consecuencia del proceso de urbanización-industrialización de México se construyó “irregularmente” entre la mitad y dos tercios del parque habitacional del país y se reconoce que sólo pudo acceder a la vivienda formal algo más de un tercio de las familias, dados sus reducidos ingresos y su imposibilidad de acceder al financiamiento “formal”.

Las condiciones descritas parece que persistirán algún tiempo, según el CONAPO, la evolución y características de la pobreza en México mantendrán niveles muy elevados cuando menos hasta el 2030, donde se estima que más de 300 mil nuevos hogares estarán en esa situación.

Conforme datos de la CEPAL, el ritmo de crecimiento del ingreso por habitante en México se desplomó 80% en las pasadas tres décadas, en comparación con el registrado antes de la crisis de la deuda de los años 80s. Los retos para atender

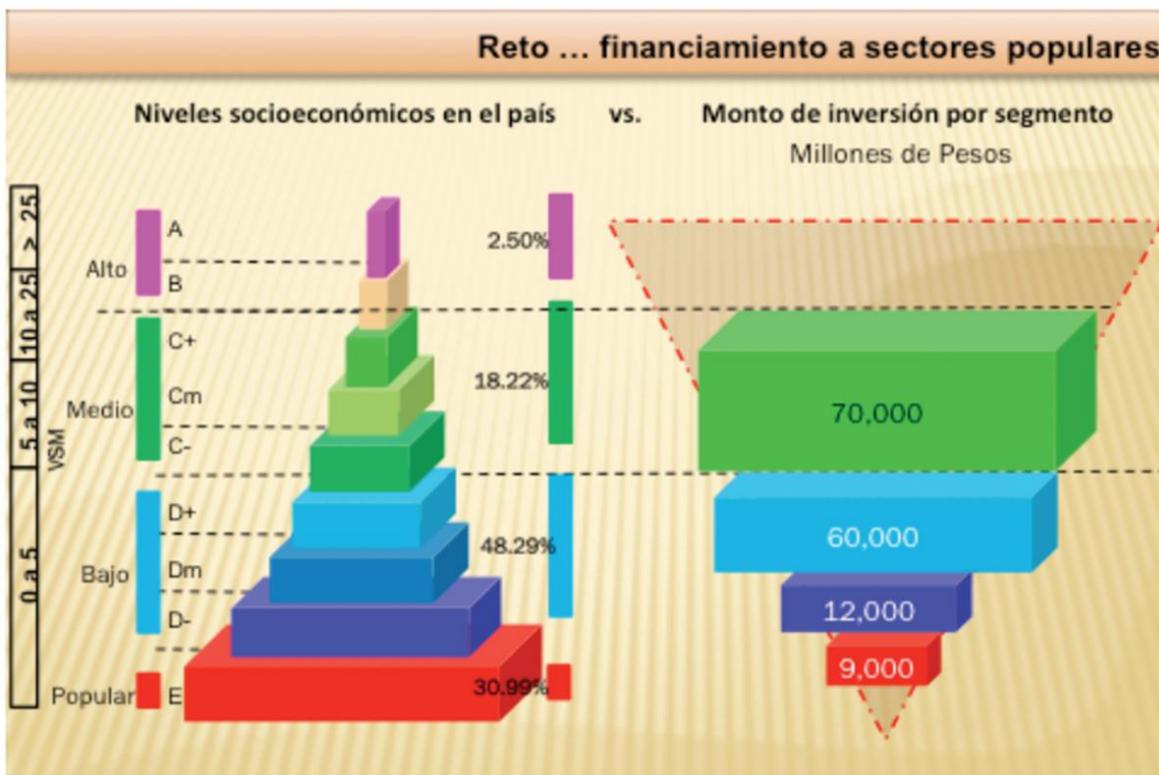
las necesidades de vivienda se enfrentarán a problemas de capacidad económica y generación de riqueza que permita abatir la brecha.

El producto interno bruto (PIB) per cápita, apenas ha crecido en promedio 0.6 por ciento por año de 1980 a 2008, en contraste con el aumento de 3% reportado antes de dicho periodo. El PIB de la vivienda y la construcción ha sido oscilante y parece que se enfrenta a un nuevo retroceso.



SEDESOL, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, e INEGI, *encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares*. Con base en CONAPO, *Proyecciones de Hogares y Viviendas 2030*.

La orientación financiera de la política habitacional (basada en la operación de los fondos institucionales de vivienda con recursos de los trabajadores) no ha logrado cubrir a los segmentos de la población con más bajos ingresos, lo que se señala claramente en la siguiente gráfica, en la que las pirámides de atención y demanda están totalmente invertidas.



Frente a las condiciones demográficas y económicas del país, el modelo financiero mexicano de producción de vivienda presenta cifras que son ejemplo de desatino, dispendio y desigualdad: 5 millones de viviendas deshabitadas... 2 millones de segundas viviendas... más de 5 millones de pobres de 2006 a 2008.

Considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional

ARTÍCULO 5.- Las políticas y los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional, entre otras: la promovida empresarialmente y la autoproducida o autoconstruida, en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia; así como para las diversas necesidades habitacionales: adquisición o habilitación de suelo; lotes con servicios mínimos; parques de materiales; mejoramiento de vivienda; sustitución de vivienda; vivienda nueva; y, capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo, propiciando que la oferta de vivienda digna refleje los costos de suelo, de infraestructura, servicios, edificación, financiamiento y titulación más bajos de los mercados respectivos, para lo cual incorporarán medidas de información, competencia, transparencia y las demás que sean convenientes para lograr este propósito.

El modelo de producción habitacional mexicano se centra principalmente en la producción de vivienda urbana, terminada y en propiedad, con garantía hipotecaria desarrollada por promotores privados, cuya fuente principal de recursos proviene de los organismos nacionales de vivienda y también del apoyo de los subsidios federales que se destinan a la demanda habitacional.

El sistema financiero no sólo se orienta a la vivienda nueva terminada sino que ésta básicamente debe ser en propiedad (llegando inclusive a prohibir los traspasos entre propietarios-deudores). No hay consideraciones ni estímulos a la producción de vivienda en arrendamiento, lotes con servicios, autoproducción o a

formas diferentes de tenencia legítima de la tierra (entre otras, la sujeta al régimen agrario de ejidos y comunidades o la propiedad cooperativa). Las condiciones de propiedad regular y con título registral limitan la cobertura y el alcance de las acciones en la materia, dejando a la mayoría de la población al margen de sus potenciales beneficios.

Cabe mencionar que todavía hoy en nuestro país más del 65% de la vivienda y muchos componentes del hábitat se producen por sus propios usuarios y, buena parte de las mismas, se distribuyen al margen de los sistemas de mercado, sin apoyos financieros formales y generalmente no cuenta con títulos de propiedad, por lo que es imposible para millones de mexicanos acceder a una hipoteca como garantía de un crédito para vivienda.²⁵ El esquema está pensado en función de la operación financiera, no en la situación objetiva de la mayoría de los mexicanos.

Satisfacer las necesidades de vivienda

ARTÍCULO 6.- La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos: II. Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades;

El modelo de producción deja al mercado la solución habitacional. Pese a que la principal fuente de recursos son los salarios de los trabajadores, el Gobierno Federal ha privilegiado una solución financiera, desmantelando o disminuyendo los programas dirigidos a atender el desarrollo urbano, la generación de infraestructura, la creación de reservas territoriales y la regulación y regularización del suelo. Hoy día se han reducido o cancelado los recursos presupuestales para el mejoramiento y crecimiento de las ciudades y especialmente para la adquisición de suelo, no se cuenta ya con programas como el de 100 Ciudades que canalizó inversiones para el sistema urbano en todo el país, se ha reducido la organización administrativa encargada de la materia y, entre otros elementos, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), quien prácticamente ha declinado su acción regularizadora (luego de haber entregado títulos para más de 2.6 millones de lotes en su historia), pese al hecho de que 50% del crecimiento urbano se ha dado en condiciones irregulares y se estima que 15 millones de propiedades carecen de escrituras públicas.

La producción quedó en manos de las empresas privadas y el Estado no interviene, no regula ni controla dicho proceso de producción, más allá de canalizar los recursos financieros para alimentar y reproducir el modelo.

La selección de regiones, la ubicación de desarrollos, los segmentos a atender (y sobre-atendidos), el diseño de la vivienda (o la carencia del mismo), entre otros aspectos, son decisión exclusiva de los agentes económicos privados. La

²⁵ Enrique Ortiz Flores, *La Producción Social de Vivienda y el Hábitat*.

constitución de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, los procesos de producción social de vivienda u otras políticas alternativas no encuentran prácticamente ninguna atención.

Sustentabilidad

ARTÍCULO 6.- La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos:

V. Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;

VI. Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano;

ARTÍCULO 71.- Con el propósito de ofrecer calidad de vida a los ocupantes de las viviendas, la Comisión promoverá, en coordinación con las autoridades competentes tanto federales como locales, que en el desarrollo de las acciones habitacionales en sus distintas modalidades y en la utilización de recursos y servicios asociados, se considere que las viviendas cuenten con los espacios habitables y de higiene suficientes en función al número de usuarios, provea de los servicios de agua potable, desalojo de aguas residuales y energía eléctrica que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados.

Sustentabilidad con objetivos limitados. La atención del Gobierno Federal se centra en mejorar el desempeño ambiental de la vivienda, con una sin embargo, no existe consideración alguna sobre el impacto ambiental de los proyectos, ni de los costos y efectos económicos y ambientales de la movilidad. En buena medida se promueven viviendas verdes en desarrollos grises.

Los “Desarrollo Urbanos Integrales Sustentables”, que se promueven por el Gobierno Federal, integrando la acción de 18 dependencias y entidades, como alternativa ante el desorden y efectos negativos de los conjuntos habitacionales actuales, tienen graves riesgos urbanos, económicos y sociales, una muy limitada eficacia, además de que su ejecución ha sido mínima.

Por otro lado la apuesta de las denominadas “Ciudades Rurales Sustentables” enfrenta problemas evidentes de legalidad, económicos y de sostenibilidad.²⁶ La Sociedad Hipotecaria Federal no cumple con sus funciones de banca de desarrollo ni de banca social, sus instrumentos financieros son costosos e inaccesibles para la mayor parte de los productores del sector vivienda.

Distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda

ARTÍCULO 6.- La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos: VIII. Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional

ARTÍCULO 48.- Las inversiones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las entidades y organismos encargados de ejecutar o financiar programas de vivienda para los trabajadores conforme a lo previsto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberán ser congruentes con las necesidades de mejoramiento del parque habitacional y los requerimientos de vivienda en sus distintos tipos y modalidades, de acuerdo al diagnóstico que se establezca en el Programa Nacional de Vivienda.

Las inversiones a que se refiere el párrafo anterior deberán guardar proporcionalidad y equidad entre las diferentes regiones y grupos de ingreso, atendiendo a las diversas necesidades de la población y a sus distintas modalidades de atención.

²⁶ Estado Actual de la Vivienda en México 2011, Fundación CIDOC, Pág. 18

El modelo de producción se da con esquemas de vivienda urbana en algunas regiones. La producción de vivienda en el país se ha dado al margen de las necesidades del desarrollo regional. Seis estados fronterizos del norte y dos zonas metropolitanas, donde existen poblaciones que tienen mejores índices de empleo y mayor capacidad de pago para aplicar el modelo financiero, son las que han recibido más del 53% de las acciones habitacionales de los últimos años, con detrimento y desatención de las regiones norte, centro y sur donde los índices de desarrollo económico son menores y las necesidades habitacionales son crecientes y largamente postergadas. En los hechos, 14 entidades federativas (menos de la mitad de las 32 que integran la nación), han concentrado el 79% de créditos en la materia.

INFONAVIT	ESTADO	CANTIDAD	% DEL TOTAL
VIVIENDA 2007-2011 (NOV)	NUEVO LEON	272,782	
ESTADO	TAMAUULIPAS	140,193	
	CHIHUAHUA	129,291	
NUEVO LEON	COAHUILA	114,177	
MÉXICO	BAJA CALIFORNIA	129,289	
JALISCO	SONORA	98,623	
TAMAUULIPAS	SUBTOTAL	884,355	40%
CHIHUAHUA	JALISCO	182,729	
BAJA CALIFORNIA	GUANAJUATO	108,968	
129,289	SUBTOTAL	291,697	13%
SONORA	MÉXICO	185,580	
98,623	DISTRITO FEDERA	107,755	
VERACRUZ	SUBTOTAL	293,335	13%
90,205	VERACRUZ	90,205	
PUEBLA	PUEBLA	67,219	
67,219	SUBTOTAL	157,424	7%
SINALOA	QUINTANA ROO	63,286	
63,814	SUBTOTAL	63,286	3%
QUINTANA ROO	SINALOA	63,814	
63,286	TOTAL	1,460,576	79%
QUERETARO			
60,202			
YUCATAN			
54,604			
MICHOACAN			
48,748			
HIDALGO			
46,575			
SAN LUIS POTOSI			
43,716			
AGUASCALIENTES			
37,916			
DURANGO			
31,000			
MORELOS			
25,476			
TABASCO			
22,871			
NAVARRIT			
22,822			
CHIAPAS			
20,269			
COLIMA			
20,153			
GUERRERO			
17,744			
BAJA CALIFORNIA SUR			
14,975			
ZACATECAS			
13,150			
CAMPECHE			
11,112			
OAXACA			
10,837			
TLAXCALA			
10,109			
2,266,190			



Datos INFONAVIT

El 79% de los créditos se ejercieron en 14 de las 32 entidades federativas. Tan solo en los seis estados fronterizos del norte se concentraron el 40% de las acciones de vivienda y 26% en el Estado de México, Distrito Federal, Guanajuato y Jalisco.

La propia Auditoría Superior de la Federación reconoce que la CONAVI no distribuye de forma equitativa los subsidios en tanto que las entidades federativas con mayor población potencial no resultan ser las más beneficiadas conforme al número de subsidios otorgados; éstos se asignan entre las entidades que lo solicitan y no entre las que mayor carencia presentan.²⁷

La Comisión Nacional de Vivienda

ARTÍCULO 18.- Se crea la Comisión como un organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su domicilio será en la Ciudad de México, Distrito Federal.

²⁷ Dictamen de Auditoría Superior de la Federación, Auditoría de Desempeño: 10-1-00HDB-07-1021

El día 11 de febrero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Acuerdo el que se agrupan las entidades paraestatales denominadas Comisión Nacional de Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, al sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano”, en cuyo artículo primero expresamente agrupa bajo el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano a la Comisión Nacional de Vivienda. Más allá de la justificación o acierto de la sectorización de dicho organismo público, es claro que dicha medida se toma en franca ignorancia y en contravención de lo dispuesto por el citado artículo 18 de la Ley de Vivienda.

Coordinación y corresponsabilidad institucional

ARTÍCULO 17.- La Comisión promoverá que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes de vivienda, en donde establezcan la responsabilidad y compromiso de los gobiernos estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones para la solución de los problemas habitacionales de sus comunidades.

La expedición de las leyes estatales de vivienda por parte de las legislaturas estatales puede constituirse en un instrumento crucial para el desarrollo de la política habitacional integral del estado mexicano. Sin embargo, la situación actual de la legislación en la materia dista mucho de cumplir esos propósitos.

Del análisis de la legislación vigente en las 32 entidades federativas del país,²⁸ encontramos que 14 cuentan con leyes actualizadas de vivienda; 5 tienen ordenamientos en la materia con diversos grados de desactualización; y 13 carecen de ellas, por lo que es obvio el **desinterés de buena parte de los gobiernos estatales y/o sus legislaturas por regular e intervenir en la materia.**

Por su parte los OREVIS, que son las dependencias o entidades de las administraciones públicas locales, competentes en materia de vivienda, fundamentalmente para aplicar los programas, acciones e inversiones que en esta materia se desarrollan en cada uno de los estados de la República, muestran resultados muy limitados.

Con la excepción del Estado de Puebla, todas las entidades federativas tienen un organismo específico en materia de vivienda, con distintas denominaciones: 21 institutos, 7 comisiones, 1 consejo, 1 promotora y 1 inmobiliaria. Resultan relevantes los casos de Campeche, Chihuahua y Durango que, con legislaciones actualizadas, cuentan con organismos con atribuciones integradas en materia de

²⁸ Se efectuó un análisis de la legislación de cada una de las 32 entidades federativas, partiendo de la información contenida en las páginas oficiales en internet, de los congresos de cada uno de los estados de la República y de la Asamblea Legislativa en el caso del Distrito Federal. Aunque en prácticamente todos los casos en la correspondiente página se indica que la legislación está actualizada debe tomarse con reserva tal hecho, sin embargo se trata de la fuente más confiable de legislación estatal con la que se cuenta. Los criterios de análisis fueron esencialmente tres: a). si contaban o no con una legislación o normatividad específica en materia de vivienda; b). si contaban o no con un organismo especializado encargado de las funciones en esta misma materia, y c). cuáles eran las regulaciones básicas en materia de vivienda, contenidas ya sea en la legislación específica o bien en la relacionada (desarrollo urbano o asentamientos humanos).

vivienda y suelo; o como los casos de Baja California, Jalisco, Guerrero, Tamaulipas y Tlaxcala que también cuentan con atribuciones en esas materias.

Pese a la importancia de los sectores más desprotegidos que atiende y a su estratégica posición política y regional, no tienen un papel relevante en el quehacer habitacional del país. **Su participación ha sido bajísima, apenas canalizan recursos de créditos y subsidio por menos del 0.4% del total nacional.** Por otra parte, el desempeño de los organismos ha sido muy heterogéneo y, salvo contadas excepciones, los gobiernos locales muestran poco interés y destinan todavía menos recursos al tema. Un elemento que no contribuye al desarrollo de las capacidades de las OREVIS tiene que ver con los exiguos presupuestos que se les asignan, a la inexistencia de fuentes y productos financieros disponibles en el mercado para las líneas y programas de trabajo que atienden, así como a la carencia de organismos federales que les brinden asesoría y asistencia técnica.

Presupuestos irreductibles, área prioritaria para el desarrollo nacional

ARTÍCULO 51.- Los programas, fondos y recursos federales destinados a satisfacer las necesidades de vivienda de la población en situación de pobreza, se sujetarán a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley General de Desarrollo Social y en las reglas de operación correspondientes. En ese sentido el Artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social señala que “El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”.

Pese a esas disposiciones, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013, se contempla **una reducción de más del 30% de los recursos asignados al principal programa federal en la materia.** El Programa de Financiamiento y Subsidio para la Vivienda pasa de 8,489.9 millones en 2012, a 6,011.0 para 2013.

Por otra parte y pese al reconocimiento de la vivienda como área prioritaria para el desarrollo nacional, en los hechos los recursos que el Gobierno Federal le destina son bajísimos. Sin considerar la disminución a que aludimos y sumando todos los demás programas relacionados con la materia, su proporción en conjunto no alcanzan ni a un cuarto de punto porcentual de los recursos presupuestales.

Con relación al PIB, la vivienda representa menos del 0.21%, pero como se trata principalmente de recursos para subsidios que complementan los créditos que dan organismos financieros, es cuestionable considerar la derrama como inversión en vivienda.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2013		
	Millones de Pesos	
Total	3,956,361.0	100.00%
Recursos a la vivienda*	8,381.4	0.21%

* Incluye SHCP-CONAVI y SEDESOL-FONHAPO

Por mencionar solo el caso de FONHAPO, en el año de 2010, de su universo de atención, apenas cubrió el 0.4% la disminución del rezago habitacional en materia de vivienda nueva, 2.2% en ampliación de vivienda y 1.2% en mejoramiento.²⁹

Diversificar Instrumentos Financieros

ARTÍCULO 54.- El sector público, con la participación que corresponda de los sectores social y privado, diseñará, coordinará, concertará y fomentará esquemas para que el crédito destinado a los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda sea accesible a toda la población, de conformidad con las previsiones de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

En los hechos el **modelo de producción auspiciado por el Gobierno Federal se orienta a un esquema de monoproducción y segmentación de los sectores atendidos**. Dicho modelo financiero aunque reconoce otras formas de hacer vivienda, se orienta casi exclusivamente a fortalecer la adquisición de vivienda nueva terminada, sin atender al resto de modalidades. La adquisición de vivienda nueva concentró el 80% de los financiamientos. Sobre el ejercicio de subsidios, la CONAVI destinó en 2011 el 81% de sus recursos a esta sola línea.

ESTADÍSTICA DE VIVIENDA 1995 – 2011.- ADQUISICIÓN DE VIVIENDA

	INFONAVIT/FOVISSSTE BANCA/SOFOLES/SHF	SUBSIDIOS CONAVI/FONHAPO	OREVIS
1995/2000	1,254,486	35,147	NA
2001/2006	2,599,150	207,368	NA
2007/2009	1,899,709	136,750	NA
2010	700,144	108,146	36,284
2011	530,899	101,748	2,953
2001/2011	5,729,902 (75%)	554,012 (7%)	39,237 (0.1%)

ESTADÍSTICA DE VIVIENDA 1995 – 2011.- MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

	INFONAVIT/FOVISSSTE BANCA/SOFOLES/SHF	SUBSIDIOS CONAVI/FONHAPO	OREVIS
1995/2000	42,254	NA	NA
2001/2006	43,984	NA	NA
2007/2009	195,099	633,438	NA
2010	NA	249,363	NA
2011	40,000	156,017	NA
2001/2011	279,083 (4%)	1,068,818 (14%)	39,237 (0.1%)

Financiamiento por tipo de acción y montos ejercidos. Fuente CONAVI

	TOTAL		ADQUISICIÓN		AUTOCONSTRUCCIÓN		LOTES Y SERVICIOS		AMPLIACIÓN	
	SUBSIDIOS	MONTO EJERCIDO	SUBSIDIOS	MONTO EJERCIDO	SUBSIDIOS	MONTO EJERCIDO	SUBSIDIOS	MONTO EJERCIDO	SUBSIDIOS	MONTO EJERCIDO
2007-2009	210,859									
2010	210,704									
2011	153,311 (100%)	4,789.3 (100%)	96,840 (63%)	3,873.70 81%	8,392 (5.5%)	548.3 11%	2,365 (1.5%)	41.3 (0.9%)	4,571.4 (30%)	326.0 (7%)
VALOR PROMEDIO 40,001.03										

²⁹ Dictamen de Auditoría Superior de la Federación, Auditoría de Desempeño: 10-3-20VYF-07-0070.

Los créditos y subsidios segmentaron la atención, dando preferencia a la vivienda popular (con valor hasta 206.1 mil pesos), con el 62.9% del total, sobre la vivienda económica (con valor hasta 349.3), lo que se aprecia en el siguiente cuadro.

Créditos y precios promedio de viviendas: INFONAVIT (2010 en miles de pesos)

	Precio promedio	Participación (% de créditos)
Total	395.9	100.0
Interés social	323.5	91.6
Económica	173.0	2.9
Popular	274.8	62.9
Tradicional	458.8	25.9
Media	876.5	6.2
Residencial	1,748.1	1.8
Residencial Plus	3,870.7	0.4

Fuente: BBVA Research con datos de INFONAVIT

Oferta de Suelo

ARTÍCULO 66.- El Gobierno Federal, por conducto de la Comisión y con la participación de las demás dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, instrumentará acciones, programas y estímulos que induzcan la colaboración y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como la participación de propietarios y desarrolladores, para generar suelo con servicios, preferentemente para beneficio de la población en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad y de los productores sociales de vivienda, para lo cual celebrará los convenios y acuerdos necesarios.

El modelo de producción sólo atiende a la demanda, sin estimular la oferta. Pese a las disposiciones expresas de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley de Vivienda, el Gobierno Federal prácticamente no tiene programas ni destina recursos o apoyos a los procesos de adquisición de suelo y reservas territoriales que se anticipen y ordenen el crecimiento de nuestras ciudades, regulen el mercado o capturen las plusvalías generadas por el desarrollo urbano. Los organismos, programas y líneas de financiamiento en la materia de suelo urbano se dismantelaron e incluso la acción de la CORETT es francamente irrelevante frente a las necesidades nacionales.³⁰

El Estado Mexicano ha delegado en los agentes privados la construcción no solo de las viviendas, sino de las ciudades; hoy día los que gestionan y deciden sobre el territorio son las empresas y no las autoridades municipales y mucho menos la sociedad.

³⁰ Para el 1º de enero de 2013 informó que sus operaciones totales llegaron a 566 millones de pesos.

En nuestro país los únicos que han generado reservas son las empresas privadas, mismas que ahora se quejan del cambio de políticas públicas³¹ que han desvalorizado sus inventarios de suelo y que amenazan sus utilidades.³²

Lineamientos que en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno

ARTÍCULO 73.- Las acciones de suelo y vivienda financiadas con recursos federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberán observar los lineamientos que en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno establezca la Secretaría de Desarrollo Social, escuchando la opinión de la Comisión para cada grupo objetivo de la población, a fin de considerar los impactos de las mismas, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos y demás disposiciones aplicables.

Este artículo abrió la puerta a la posibilidad de regular por parte del Gobierno Federal, algunos de los elementos cruciales para el adecuado desempeño urbanístico de la vivienda que financian los fondos de la vivienda de los trabajadores que constituyen el principal motor de la vivienda en México.

Sin embargo, pese a que dicha dependencia sometió un “*Proyecto para consulta*” sobre dichos lineamientos que en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, desde el 27 de enero de 2010, y que se comprometió a que entrarían en vigor el primer trimestre de 2010, los lineamientos correspondientes nunca han sido aprobados ni publicados. Pese a, como reconoce el proyecto aludido, que “*el desarrollo del sector vivienda en los últimos años ha mostrado una dinámica de crecimiento acelerada, la falta de infraestructura y equipamiento, han provocado desequilibrios en algunos centros de población y afectaciones a la calidad de vida de la población que los habita*”; y que “*la normatividad estatal y municipal que regula los fraccionamientos no preveía conjuntos de 10, 15 y hasta 25 mil viviendas que hoy se están*

³¹ Pretendiendo culpar a las nuevas políticas públicas (todavía inciertas) de un proceso de deterioro que viene de cuando menos dos años atrás. El esquema de acumulación y “negocio” enfrenta dinámicas de saturación de regiones, ciudades y segmentos, así como procesos de desinversión, toma de utilidades e irrupción de nuevos sub-mercados (vivienda usada en lugar de vivienda nueva), entre otros elementos.

³² De acuerdo con información al cierre de 2012 de Consorcio Ara mantiene reservas territoriales por 41.1 millones de metros cuadrados en 19 estados del país, esta extensión incluye 2.9 millones de metros cuadrados que se destinarán a otros proyectos inmobiliarios diferentes a vivienda, tales como desarrollos comerciales, turísticos y zonas industriales. Homex, por su parte, considera que su reserva territorial es equivalente a 450 mil 785 viviendas. Esta compañía mantiene la discrecionalidad en la ubicación de sus tierras; sin embargo, para todas se prevé algún tipo de afectación. Asimismo, GEO tiene reservas territoriales equivalentes a 351 mil 508 viviendas, a través de una combinación de reservas propias, tierra bajo el esquema de outsourcing, opciones de compra y los joint ventures con Prudential Real Estate Investors y Sólida de Banorte. Nota de Carolina Reyes, Periódico Excelsior - Dinero - Pág. 1-2, viernes 1º de marzo de 2013.

construyendo, y que conjuntos de estas dimensiones tienen impactos regionales de consideración.”

Desarrollo urbano ordenado

ARTÍCULO 74.- Las acciones de vivienda que se realicen en las entidades federativas y municipios, deberán ser congruentes con las necesidades de cada centro de población y con los planes y programas que regulan el uso y el aprovechamiento del suelo, a fin de garantizar un desarrollo urbano ordenado. Además, establecerán las previsiones para dotar a los desarrollos de vivienda que cumplan con lo anterior, de infraestructura y equipamiento básico y adoptarán las medidas conducentes para mitigar los posibles impactos sobre el medio ambiente.

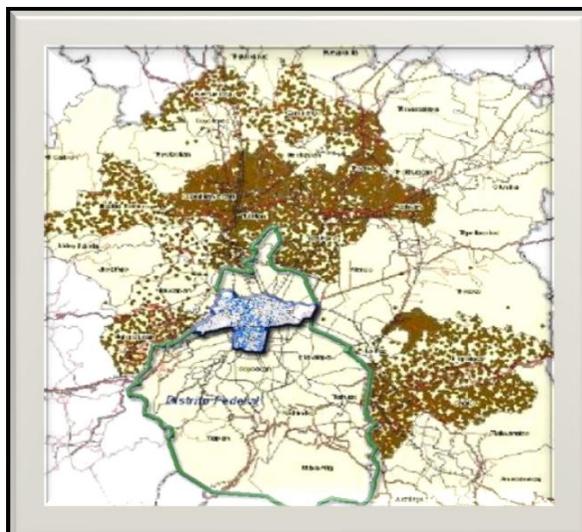
Las acciones de vivienda no han propiciado el ordenamiento urbano ni han promovido acciones para hacer ciudades sustentables. En México es notable un proceso rápido de expansión horizontal suburbana de sus centros urbanos,³³ y con ello, la reducción en las densidades, la elevación de costos y la pérdida de la calidad de vida, lo cual se ilustra con los casos de Chihuahua, Ciudad Juárez, Puebla, Cuautla y Querétaro, por citar solo algunas. Sus poblaciones se han incrementado entre 1.6 y 3.8 veces, mientras que su superficie ha aumentado entre 6 y 21 veces aproximadamente. Las autoridades federales reconocen que en los últimos 30 años la población de las ciudades mexicanas ha crecido 3.3 veces, en tanto que el área urbana ha tenido un incremento de 25 veces.³⁴

La expansión horizontal explosiva es un fenómeno generalizado en todas las ciudades, tanto zonas metropolitanas como en ciudades medias y pequeñas, provocando un crecimiento desordenado y procesos de sub-urbanización. Igual se arrasan áreas naturales que terrenos productivos, o se ocupan zonas de riesgo con complacencia y auspicio de las autoridades.

La imagen siguiente corresponde al crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México.

³³ En 2010 la población urbana de México ascendió a 80.4 millones de habitantes (casi 72% del total nacional) en 383 ciudades de más de 15 mil habitantes (41.2 millones en 11 grandes metrópolis (36.7%); 29.6 millones en 82 ciudades medias (26.4%); y 9.6 millones en 290 ciudades pequeñas (8.5%). Para 2030 la población urbana oscilará en los 95 millones (76% del total nacional), concentrándose principalmente en 19 zonas metropolitanas.

³⁴ SEDESOL, La Expansión de las Ciudades 1980-2010.



Fuente: Instituto de Vivienda D.F.

Con ese crecimiento horizontal desordenado, los costos públicos se elevan, en la medida que la calidad de vida disminuye. Las densidades demográficas urbanas bajan, con una serie de impactos económicos, sociales y ambientales negativos, entre otros:

- Aumento de las horas y costo del transporte.
- Mayor consumo de combustible y contaminación.
- Mayores costos de urbanización y mantenimiento de infraestructura, equipamiento y servicios.
- Segregación social, económica y espacial de la población.

Reconocimiento a la Producción Social de Vivienda

ARTÍCULO 85.- El Gobierno Federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento.

La producción social de vivienda constituye un capítulo fundamental en la Ley de Vivienda. Recoge la percepción de que la producción social de vivienda, única alternativa de solución habitacional para más de la mitad de la población mexicana y que hoy día da cuenta de aproximadamente el 60% del inventario nacional de vivienda.

Este es un tema relegado y que constituye buena parte del quehacer habitacional de la población en situación de pobreza. La definición de producción social de vivienda lo ofrece la propia Ley, definiéndola como *aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos....* Sin embargo, las prescripciones al efecto no han sido cabalmente desarrolladas, aunque la ley dispone que el Gobierno Federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y

modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento.

Las causas

La causa del alejamiento del Gobierno Federal a las normas jurídicas que establece la Ley de Vivienda obedece a la promoción deliberada de un modelo financiero de producción habitacional. No se trata de un hecho fortuito, sino que respondió a condiciones estructurales y fue acunado y propiciado por el Gobierno Federal, aprovechando e impulsando una serie de condiciones. Estas fueron:

- Abandono progresivo y persistente de sus responsabilidades en la gestión y conducción del desarrollo urbano, dejando en los municipios (reformas constitucionales de 1982 y 1999 al artículo 115), el eslabón más cercano a la población, pero también el más débil y propenso a los intereses locales, el control y administración de los usos del suelo y las autorizaciones de conjuntos, fraccionamientos y construcciones habitacionales.
- Apertura del proceso de privatización agraria con las reformas constitucionales de 1992 en la materia, que permitieron el tránsito de la propiedad inmobiliaria de ejidos y comunidades con una mínima intervención del Gobierno Federal, posibilitando una transferencia masiva de la tierra sujeta al régimen social en favor de las empresas privadas a muy bajos costos.
- Disolución de la obligación constitucional de la vivienda de los trabajadores a las condiciones de mercado (modificaciones de 1987, 1992-1993 a las leyes de INFONAVIT y FOVISSSTE, Programa de Vivienda y demás acuerdos).
- Movilización de recursos económicos disponibles de la banca internacional, provocados por la re-privatización bancaria, así como por la apertura comercial y financiera del país en todos sus ámbitos, que ha permitido la bursatilización de la cartera hipotecaria de la vivienda, a tasas de mercado, cuyos costos los terminan pagando sus adquirentes.
- En ese marco, y utilizando subsidios gubernamentales y fondeados en los recursos de los trabajadores, empresas y empresarios nacionales dispuestos a emprender negocios con bajo riesgo y grandes utilidades.

Los resultados y los retos

Las políticas y estrategias públicas de los últimos años en materia de vivienda no han sido neutras ante la marginación; en buena medida, han agudizado los desequilibrios regionales, económicos, ambientales y sociales del país. Han acelerado la crisis urbana y el desorden en la ocupación del territorio, pero sobre todo, han erosionado la credibilidad e ineficiencia de las instituciones públicas, debilitado el Estado de Derecho.

Las políticas y acciones del Gobierno Federal para la construcción del modelo de operación financiero para la vivienda, han sido formuladas al margen y contra las disposiciones legales, con resultados limitados y efectos negativos. En vivienda, las políticas públicas no están al arbitrio del gobierno, no son materia discrecional donde el Poder Ejecutivo pueda decidir si hace o dejar de hacer en la configuración de sus programas; están previstas en la Ley, son expresas y obligatorias. Debemos establecer y exigir las responsabilidades administrativas, penales, ambientales y civiles ante su incumplimiento.

Por otra parte, es obvio que el modelo de producción habitacional mexicano muestra insuficiencias, desviaciones y rezagos que pueden significar serios obstáculos para el desarrollo nacional. La insolvencia y quiebra de las empresas del sector, la acelerada pérdida de capital en la Bolsa de Valores,³⁵ los millones de viviendas desocupadas y la desaceleración del tren habitacional son solo síntomas de los excesos y desatinos de una política pública que tiene que reformularse por completo.

Es imprescindible poner de pie y reestructurar a fondo el modelo financiero de vivienda. La atención, las políticas y los recursos públicos (crecientes y diversificados) deben orientarse a los segmentos de la población más desfavorecida, así como aquellas regiones y sectores donde más se requiere. Para ello es preciso impulsar una reforma institucional en el sector vivienda, dentro de un nuevo esquema de responsabilidad y concurrencia federal y local, así como de los sectores social y privado, a través de la ocupación eficiente y justa de los espacios urbanos.

Debemos advertir el peligro del cambio... éste puede ser para adelante o para atrás.³⁶

Por último y como síntesis de todos los planteamientos expuestos, el tema más importante para el quehacer habitacional en el país es, sin duda, el del hacer

³⁵ Tan solo para el 2012 el valor de mercado de las seis desarrolladoras de vivienda que cotizan en la BMV tuvieron una reducción de 6,117 millones de pesos. Ana Valle, El Economista - Termómetro Financiero - Pág. PP-18, 5 de marzo de 2013.

El Índice Habita que mide su desempeño registra un desplome de 82.78% de sus máximos históricos de 2007. Antonio Sandoval. El Financiero. Negocios. Pág. 2-13. 11 de enero de 2013.

³⁶ Como el mensaje de las nuevas políticas del gobierno federal que, negando un rescate financiero, brindan recursos que son oxígeno puro para las empresas de vivienda y una clara señal de continuismo, en vez de apoyar los procesos de disposición de suelo o a la producción social de vivienda. Es el caso de la SHF que lanzó un programa de garantías para los desarrolladores de vivienda por 15 mil millones de pesos. Mediante este esquema, esa institución de fomento cubrirá a la banca comercial e intermediarios financieros regulados hasta 30% de las primeras pérdidas de portafolios de créditos para la construcción de vivienda. Clara Zepeda / Marcela Ojeda / Eduardo Jardón, El Financiero - Finanzas - Pág. pp-4, jueves 7 de marzo de 2013.

O como las afirmaciones del exdirector del INFONAVIT, que mencionaba que en unos años la institución acabaría con su universo de atención, a lo cual un empresario suspicaz planteó el que se bajaran las mal denominadas "aportaciones patronales del 5%" a dicho fondo.

realidad el derecho a la vivienda para todos los mexicanos. En ese sentido, proponemos incorporar en nuestro orden jurídico un nuevo derecho complejo e interdependiente: el derecho a la vivienda, a la ciudad y al hábitat. Derecho que debe operar bajo principios de democracia, sustentabilidad, progresividad, eficiencia, equidad y justicia social. Implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización plena de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, garantizados en los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.