

## **Congreso Nacional de Vivienda.**

12-14 de Marzo de 2013. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México.

### **Construcción participativa de la política pública habitacional.**

Arq. M. Leticia Salinas Salgado.

Casa y Ciudad, A.C., México, D.F.

[m\\_lssd@yahoo.com.mx](mailto:m_lssd@yahoo.com.mx)

Generalmente abordar temas de política provoca bostezos y aburrimiento, pero, alguien tiene que correr el riesgo y a mí me tocó bailar con el más feo. Así que espero de ustedes benevolencia y misericordia. No se les olvide que estamos en Cuaresma. No me dejen sola con la penitencia y perdónenme, como nosotros perdonamos a otros pecadores. Recuerden que mi intención es “constructiva”.

Y como al mal paso hay que darle prisa, empecemos por reconocer que el político y en general la política es el principal chivo expiatorio de los mexicanos. Si las cosas salen bien es por la Divina Providencia y, si salen mal es porque el político desvió las buenas intenciones. No siempre es así, pero es bien cómodo encontrar el villano favorito.

Entonces se buscan ejemplos, que sean capaces de mostrar las posibilidades de construcción de políticas públicas en el ámbito de lo social, en particular, de la vivienda. Esas posibilidades también abarcan el campo de la participación. Qué, quiénes, cómo, para qué, se vuelven las interrogantes conductoras en la persecución de respuestas que aporten a la discusión sobre el tema. La Comisión Nacional de Vivienda, cuyo acrónimo es CONAVI, ha sido elegida para el acercamiento que se propone.

Y allí les va la primera carga de cemento: **El sustento jurídico.**

Dentro el capitulo de la Ley de Vivienda de México aprobada en 2006, quedó establecido el deber de considerar los distintos tipos y modalidades de la producción habitacional, desde su inclusión en las políticas y programas públicos, hasta los instrumentos y apoyos. Por lo tanto la producción social de vivienda, (PSV) definida como la “*que se realiza bajo el control de auto-productores y auto-construtores 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 por procedimientos auto-gestivos y*

*solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones”<sup>1</sup>, es uno de los tipos que debe ser considerado.*

Bajo este marco jurídico se sustentó la creación de la oficina de producción social de vivienda de la CONAVI. De 2008 a 2012, dicho espacio coordinó directamente la estrategia de Producción Social de Vivienda Asistida, es decir, la estrategia definida para fomentar la realización de acciones habitacionales de este tipo con asesoría calificada de profesionistas, constructores, y desarrolladores sociales o privados sobre aspectos técnicos, financieros, organizativos, de capacitación y gestión, de manera parcial o integral.

### **Lo que se tiene.**

Por una parte, las viviendas en el país realizadas por PSV son el 65% del total construido. Diversas fuentes<sup>2</sup> con resultados poco diversos entre ellas, señalan las condiciones de deterioro físico y funcional de las viviendas existentes como parte importante del rezago habitacional y sugieren su atención mediante remodelaciones y ampliaciones.

La población que vive (y en muchas ocasiones también produce) dentro de ellas, en su mayoría no es derechohabiente y no tiene capacidad de pago de frente a las opciones que ofrece el mercado; se trata de población pobre y significa entre el 40 y el 50% de la total. Como hecho cultural, afronta su necesidad como puede, no como quisiera, de forma progresiva y flexible, valiéndose de mecanismos encarecedores del proceso para poder satisfacerla, tanto en su vertiente económica, como en la de seguridad y en la no menos importante, la relacionada con las expectativas psicológicas.

Por otro lado, desde el sector privado los elementos puestos a disposición para cubrir estas necesidades están dirigidos a financiar la compra de viviendas completas, a las cuales tiene acceso sólo un 10% de la población. Mientras tanto, los organismos de vivienda del sector público, tales como el INFONAVIT y el FOVISSSTE, destinan sus instrumentos crediticios al 30% del total de la población, la cual es derechohabiente. El producto ofrecido, mínimo en espacio (no más de 60 metros cuadrados), como tantas veces ha salido a relucir está, o bien, aislado, lejano de las fuentes reales de empleo, o, vacío sin comprador a la vista, o, en franco deterioro, ocupado por núcleos familiares reproductores de conflictos sociales, entre ellos la violencia.

---

<sup>1</sup> Ley de Vivienda, Artículo 4, VIII

<sup>2</sup> Cit. Por Chávez, Margarita, (2012). *Taller de Inducción. Necesidades de Vivienda en México. Cuernavaca, Morelos, 09 Octubre, 2012.*

## Lo que se hizo.

En el marco del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda "Ésta es tu Casa", administrado por la CONAVI, en 32 entidades de la República, en municipios tan apartados como Chiquilistlán, o, por ejemplo, en comunidades *ñáñus* del estado de Hidalgo, o, en los terrenos rurales de Santiago Mezquititlán, en Querétaro, de 2007 a 2012, se realizaron 67,192 acciones habitacionales<sup>3</sup>, entre mejoramientos de construcciones existentes, ampliaciones y viviendas nuevas en segundos niveles.

Esa cifra es el resultado de la aplicación de recursos procedentes del ahorro de la familia que habita la casa, del subsidio federal y de los préstamos otorgados por la banca social, al utilizar el recurso puesto a disposición por sus socios ahorradores, allí donde la banca comercial no entra.

A partir de 2011 fue obligatorio que los técnicos en arquitectura y construcción, y el personal financiero y social, así como los equipos de educación, atendieran con métodos sencillos a cada uno de los núcleos familiares en el entorno de su vivienda. A veces sólo se hizo con el núcleo familiar, otras veces se interrelacionó en el seno de grupos comunitarios de confianza.

81 ejecutoras sociales, entre quienes figuran principalmente, cooperativas de ahorro y préstamo, uniones de crédito y cajas de ahorro solidarias, más 11 desarrolladoras sociales y 5 organismos estatales de vivienda, mejor conocidos como OREVIS, son hasta 2012, los participantes registrados por la CONAVI como posibles ejecutores de subsidios, quienes lo dispersarían entre la población del 75% del total de los municipios del país.

Los resultados físicos han quedado de pie en muros y techos que ampliaron los espacios, y por consecuencia redujeron el hacinamiento; en la corrección y la dotación de las redes sanitarias y de agua potable en espacios, tales como baños, cocinas y depósitos de agua. En la colocación de equipos que permiten una reducción de gases dañinos a la salud y menor consumo de leña en la cocinas, así como aquéllos para la recolección de agua de lluvia, o bien, en la producción de materiales constructivos acordes con el medio ambiente. También se pueden observar en la sustitución de techumbres, a veces de asbesto y que son cancerígenas, por otras duraderas y seguras.

Tal vez el mayor logro humano ha consistido en la satisfacción que expresan las familias. Un estudio realizado<sup>4</sup> sobre 10 desarrolladoras sociales con trabajo en ámbitos

---

<sup>3</sup> Cifras que contemplan el cierre preliminar 2012. Datos de la Arq. Margarita Chávez.

<sup>4</sup> Tames Cornish, Elena (2012). *Efectos de la Asesoría Técnica en la Producción Social de Vivienda Asistida*. México [documento de consulta restringida]

rurales y/o urbanos destaca: 1) los núcleos familiares con acceso al subsidio redujeron los tiempos de construcción a menos de 6 meses, en tanto quienes no tienen recursos edifican entre 1 y más de 10 años; 2) las familias con acompañamiento técnico producen soluciones habitacionales con mejor iluminación, ventilación y funcionamiento. De allí, entonces, que el 75% de los usuarios entrevistados declaró querer los servicios de asistencia técnica y sentirse contento. Por otra parte, se puede considerar como indicativo el resultado de los sondeos entre las ejecutoras sociales, los cuales señalan la baja morosidad en sus carteras: menos del 2%.

En el periodo de 2007 a 2012, hasta el cierre preliminar, las acciones bajo la estrategia PSVA se incrementaron 109 veces (gráfico 1), mientras, en el mismo periodo, el monto de los recursos fiscales destinados al subsidio se elevó casi 174 veces (gráfico 2). Al respecto la arquitecta Margarita Chávez, responsable de la Oficina de Coordinación General de la PSV, hace poco apuntó: “Hay que considerar que no se tenía un financiamiento adecuado, que lo conseguido fue rascándole. Si se tuviera un fondo, el impacto sería muy alto”.<sup>5</sup>

Las acciones y los recursos aumentaron, pero el número de las ejecutoras sociales también lo hizo, pasaron de 2 en 2007 a 52 en 2012, y en el particular la capacidad de atención a los usuarios de algunas de ellas, aumentó notoriamente, tal como lo señalaba la CONAVI: “Las experiencias reportan una mayor presencia en el territorio nacional a partir de la ejecución del subsidio de la CONAVI, así como de su gran capacidad para generar alianzas. El crecimiento en todas las instituciones que asisten a la PSV es exponencial”<sup>6</sup>.

En efecto, la generación de alianzas resalta como uno de los factores favorables para ampliar la cobertura. Pero también lo son: por una parte, la implementación de diferentes esquemas financieros, y por otra, la capacitación recibida por la CONAVI, la cual contribuyó a tener procesos de PSV bien desarrollados. Además, para algunas instituciones contar con la acreditación de la CONAVI confirmó la solidez de las organizaciones, y a su vez generó mayor confianza en la población<sup>7</sup>.

Hasta aquí se hace necesaria una segunda carga de cemento: **sustento jurídico bis, o, el cómo se hizo.**

Margarita Chávez me preguntaba: ¿sabes por qué La Ley de Vivienda se la adjudican todos: SEDESOL, el PRD, el PRI, el PAN, los privados, las organizaciones civiles? Y, sin

<sup>5</sup> Chávez, Margarita, entrevista personal, 22 febrero, 2013.

<sup>6</sup> cit. Por. Santín Del Rio, Leticia, (2012). *Sistematización de Experiencias de las Instituciones que Asisten a la Producción Social de Vivienda en México (PSV)*.

<sup>7</sup> *Idem*

esperar respuesta, se contestó: “porque de todos ellos tiene algo, por lo cual la hacen propia, es una ley donde la participación se refleja”.

Aunque, una ley es pública y, ¿quién puede apropiarse de lo público? La respuesta viene de la definición misma de “público”: es lo común y asunto de todos, por lo tanto, quien puede apropiarse de lo público somos TODOS<sup>8</sup>.

La Ley de Vivienda fue el factor fundamental para la articulación del “conjunto de propuestas, objetivos, decisiones y acciones de un gobierno cuyo fin es resolver una cuestión que la ciudadanía considera prioritaria”<sup>9</sup>, o bien, de la política pública en una de sus definiciones. Todo el título séptimo de la Ley está dedicado a la Producción Social de Vivienda y fue la guía para formular la estrategia llamada de Producción Social de Vivienda Asistida y sus 3 líneas de acción: de posicionamiento, fortalecimiento y consolidación. Las mismas traducidas en procesos particulares, tales como: 1) la ejecución del proyecto piloto de financiamiento de 2007; 2) la profesionalización de las instituciones, tanto del sector público, como de los sectores privado y civil, por medio de un programa jerárquico de capacitaciones; 3) la acreditación como desarrolladores y ejecutores sociales de vivienda para dar certeza a los usuarios, y cuyo proceso reconoce y fortalece la capacidad para generar alianzas; 4) la difusión, intercambio y muestra de presencia como Sector, por medio de los Encuentros Nacionales de Productores Sociales de Vivienda; 5) la aportación de datos relacionados con este modo de producción para el Sistema Nacional de Información.

Con relación a la participación se cumplió a cabalidad la Ley, toda vez que el “Capítulo VII. *De la Concertación con los Sectores Social y Privado*, en su Artículo 41 señala: “El Ejecutivo Federal promoverá la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de los programas y acciones de vivienda”.

Así lo demuestra el Comité de PSV, creado con la aprobación de Consejo Nacional de Vivienda. El Comité fue uno de los medios desde el que se impulsaron los instrumentos para el desarrollo de la estrategia. El Comité está conformado por representantes de los sectores público, privado y civil, con 2 secretarías y 3 organismos descentrados, 2 Organismos Estatales de Vivienda, 2 Organismos Nacionales de Vivienda, 3 universidades, 1 colegio de profesionistas, 3 organizaciones de la Sociedad Civil, y la CONAVI; 17 representantes en total.

La arquitecta Margarita Chávez ha comentado refiriéndose a la concepción que priva en el medio gubernamental: “Me pedían El modelo, El prototipo, para sacar Los indicadores, porque ésa es la lógica de los administradores de gobierno. Yo no tenía nada de eso, los

---

<sup>8</sup> Programa de Profesionalización y Fortalecimiento para las OSC. 2012. *Estrategias de Incidencia de la OSC en las políticas Públicas*. México, D.F., 2012

<sup>9</sup> *Idem*

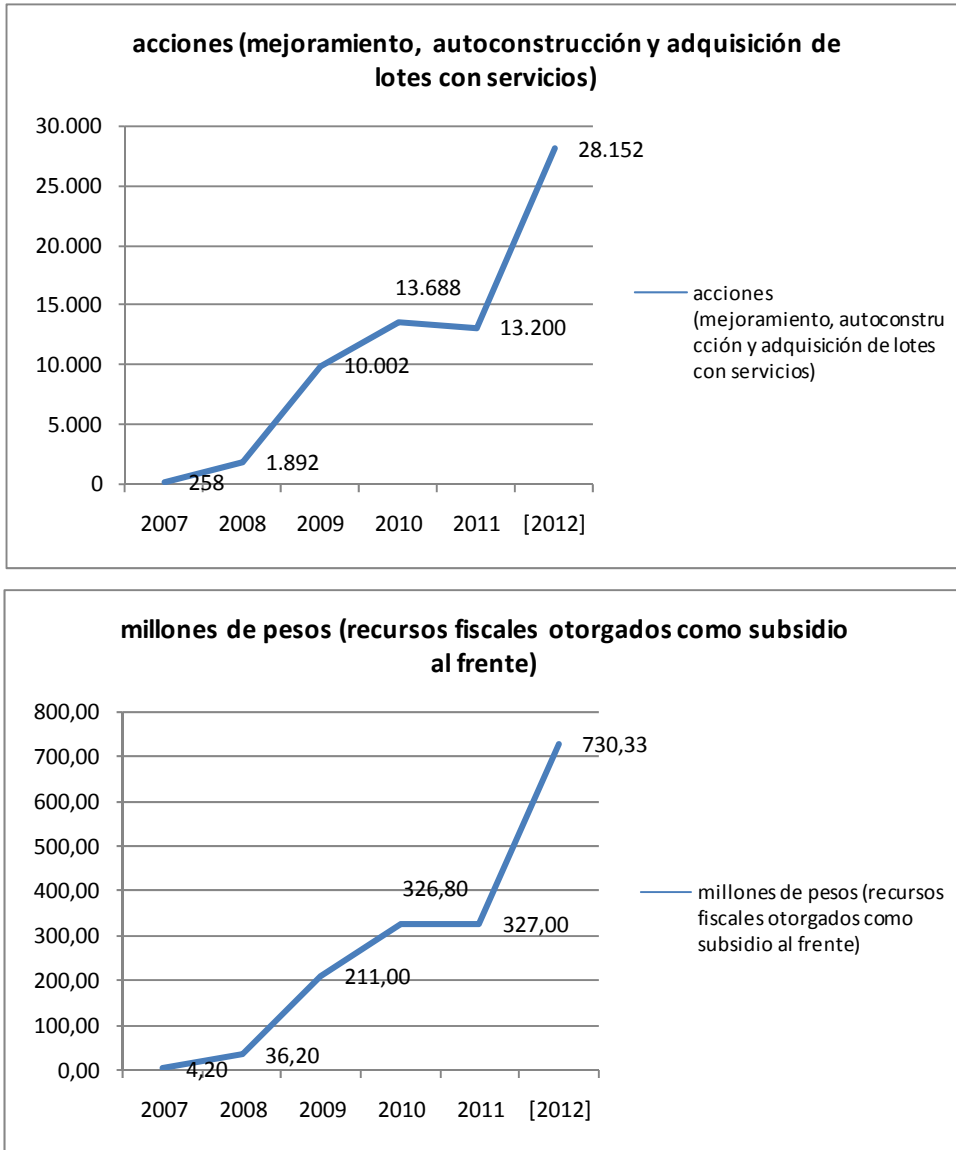
productos se fueron construyendo a partir de la diversidad en las participaciones en el Comité y los grupos de trabajo”.

Este medio de participación desde el inicio compartió tareas con los grupos de trabajo, los cuales contaron con la intervención de expertos en disciplinas específicas, quienes contribuyeron a mantener una visión integral. Así mismo se les acompañó por mecanismos, tales como, las mesas de trabajo con asuntos específicos; son ejemplos, los temas relacionados con el financiamiento, el glosario de términos o la capacitación en sus vertientes de inducción, básica y para diplomados.

Para terminar pasaremos lista a algunos elementos involucrados en la participación y su posibilidad de eficaz verificación, la referencia será la experiencia aquí narrada:

FACTORES INTERNOS <sup>10</sup>		FACTORES EXTERNOS	
Democracia interna de la organización y/o institución.	SI	Apertura democrática de autoridades y servidores públicos.	SI
Disposición de interactuar con las instancias de gobierno de manera constructiva.	SI	Voluntad política para el diálogo y la participación social.	SI
Disposición de construir y/o fortalecer alianzas.	SI	Acceso a las personas con poder de decisión y otros actores clave.	SI
Ubicación de la incidencia en objetivos de corto, mediano y largo plazo.	SI	Avance en la equidad social, económica y cultural.	SI
Conocimiento del contexto o entorno prevaleciente.	SI	Opinión pública y generación de corriente de opinión favorables a la participación de diferentes organizaciones y/o instituciones	SI
Conocimiento del funcionamiento de los espacios de decisión donde se promoverá la iniciativa	SI	Transparencia y acceso a la información pública	SI
Manejo de información y capacidad de investigación.	SI	Descentralización de las decisiones de gobierno para la incidencia local	SI
Acuerdos claros entre las personas/organizaciones y/o instituciones que impulsan la iniciativa	SI		
Disponibilidad de recursos económicos y humanos	SI		

<sup>10</sup> *Idem*

Gráfico 1 (arriba) y Gráfico 2 (abajo)<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la tabla "Desarrollo de la Estrategia". Chávez, Margarita. (2012). *Taller de Inducción. Necesidades de Vivienda en México. Cuernavaca, Morelos, 09 Octubre, 2012*. Nota: las cifras referentes a 2012 son al cierre preliminar.