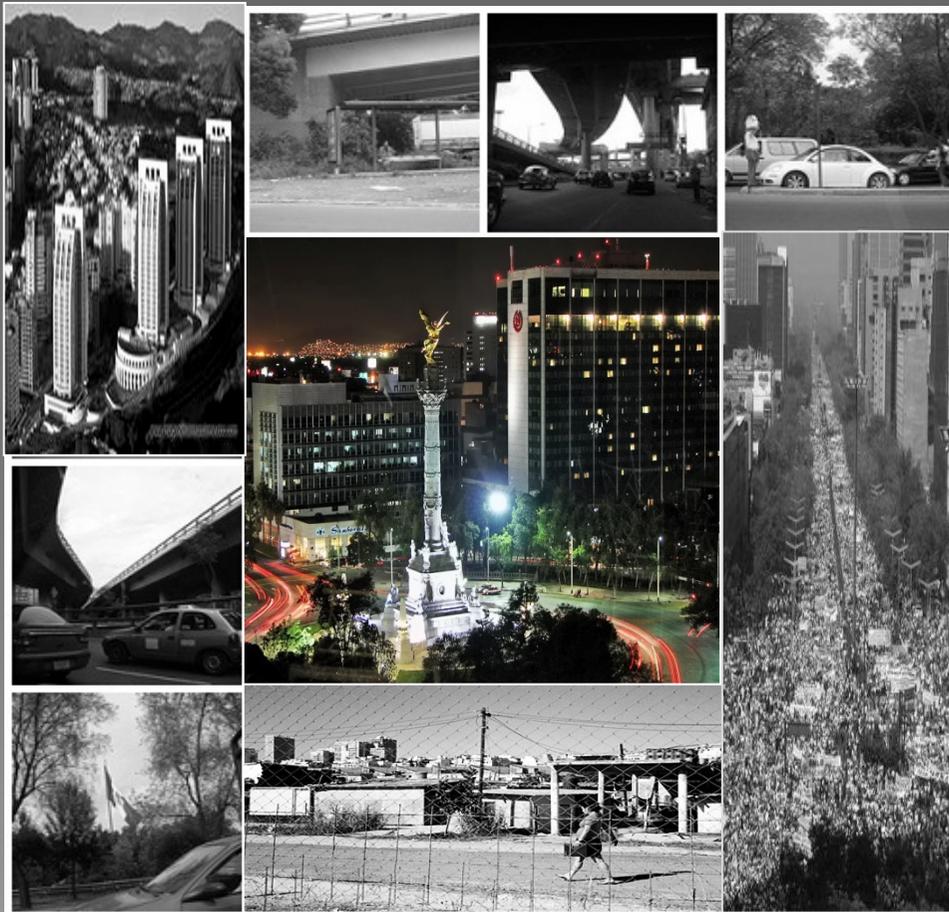


Política de Vivienda, Organización del Espacio y Participación Ciudadana.



El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política.

Martha Schteingart.
El Colegio de México.

Objetivos del trabajo

- En esta ponencia se intentará aportar al tema del “derecho a la ciudad, visiones desde la política”, a partir de la descripción del modelo excluyente de política de vivienda en México, que implica que una parte grande de la población no tenga derecho a habitar la ciudad de manera mínimamente aceptable.
- Como esto está muy conectado a la forma de estructuración urbana, el análisis de la misma y de la relación con esas políticas es otro de los objetivos centrales de la ponencia.
- Un tercer aspecto hace referencia a los espacios de participación ciudadana para enfrentar esta problemática, con el propósito de comprobar si ellos han ido avanzando en los últimos años, como consecuencia de cambios institucionales o de iniciativas importantes de las organizaciones populares, particularmente en la Ciudad de México.

Evolución reciente de los programas de vivienda en México. El marco jurídico institucional.

- A partir de 1985, y sobre todo de los años 90, los programas habitacionales comienzan a sufrir transformaciones que pueden explicarse a la luz de los cambios económicos de la llamada “década perdida”, pero también de una diferente visión acerca del papel del Estado, con una influencia destacada de organismos como el BID y el Banco Mundial.
- Sin embargo, la Ley Federal de Vivienda de 1983, reglamentaria del artículo 4 de la Constitución, asignaba al gobierno mexicano el de un agente promotor en la provisión de vivienda con una atención preferente a la población de escasos recursos, entendiendo a la vivienda como un factor de bienestar social y ordenamiento territorial.

Evolución de los programas y situación actual.

El marco jurídico-institucional

- Esta ley establecía que las acciones del gobierno debían programarse a través de los Programas Sectoriales; cada gobierno presentó su Programa, y a través de estos se pudo comprobar como en los años 90 se fue definiendo un marco que apuntaba al avance del sector privado en el desarrollo de las políticas habitacionales.
- En el año 2006 se expidió una nueva Ley de Vivienda que trató de incluir aspectos que nos estaban en la anterior; en ella se hace referencia a nuevas instancias de la administración, se reconocen nuevas formas de producción habitacional y se hacen más explícitas las competencias de los tres niveles de gobierno y la relaciones del Estado con los sectores social y privado. Un aspecto que debe destacarse en esta Ley es la relevancia que cobra en ella la cuestión de la sustentabilidad.

Evolución de los programas y situación actual. El marco jurídico-institucional



No existe una relación clara entre lo que establecen los marcos legales y la realidad de las transformaciones de la política de vivienda, con excepción de algunos aspectos de la segunda ley, en cuanto a la relación con el sector privado y la sustentabilidad.

En realidad la segunda etapa se caracteriza porque el papel del Estado se reduce al de "facilitador", con una fuerte desregulación del sector que ha llevado a que los desarrolladores privados aparecieran como los actores fundamentales de la producción habitacional, y que el sistema institucional apoyara el desarrollo de grandes consorcios inmobiliarios en combinación con agentes financieros, como la Sociedades Financieras de Objeto Limitado, SOFOLES.

Evolución de los programas y situación actual.

El marco jurídico-institucional

- Esta etapa se da una gran concentración de la producción que se acompañó de un aumento importante del volumen de créditos, pero con la generación de paradojas como la referida al hecho que existe una sobre-oferta de vivienda para sectores de mayores recursos (con millones de unidades desocupadas) mientras para los sectores mayoritarios más necesitados la oferta es sumamente limitada.
- En general los organismos de vivienda atravesaron procesos de restructuración orgánica y operacional que incluyó ajustes normativos, una modernización tecnológica y administrativa así como cambios en sus sistemas de crédito.
- En el NFONAVIT se dio prioridad a la revolvencia de los fondos, los subsidios fueron eliminados y el sistema de créditos se basó sobre todo en el ingreso de los trabajadores y su posibilidad de pagar. También en el Foviste se hicieron cambios similares agregándose las SOFOLES como nuevos intermediarios financieros (11 grandes compañías recibieron 25% del crédito dado a los Organismos Nacionales de Vivienda ,ONAVIS).

Evolución de los programas y situación actual.

El marco jurídico-institucional



Estos nuevos mecanismos financieros incidieron en el aumento de los precios de las viviendas debido al pago de comisiones y al alto costo de los recursos que se obtienen en el mercado financiero. Como consecuencia, los programas de INFONAVIT, FOVI y FOVISSTE (ahora Sociedad Hipotecaria Federal) han estado atendiendo a familias que ganan más de 4 salarios mínimos; así, más de la mitad de las familias mexicanas tienen serias dificultades para obtener un crédito.

Casi la mitad de las familias mexicanas han visto limitado su acceso a la vivienda y aunque se han creado algunos programas para sectores pobres ellos tienen presupuestos muy reducidos mientras las inversiones mayores van a la vivienda terminada para sectores medios. **Se ha ido consolidando así un modelo excluyente de políticas habitacionales.**

Evolución de los programas y situación actual. El Programa de Vivienda del Distrito Federal

- ◉ Además de los programas federales de vivienda, en el Distrito Federal han existido los programas de Instituto de la de la Vivienda local, el INVI, creado en 1998, como un organismo descentralizado de la administración pública, consolidándose como un espacio local para el trámite de las demandas sociales en vivienda, con amplia intervención del gobierno, sobre todo con recursos fiscales. Algunas de sus funciones más importantes se refieren a la coordinación de políticas para el D.F., el otorgamiento de créditos, el financiamiento de obras, y la promoción de investigaciones sobre esta temática en la ciudad.
- ◉ Los programas actuales comprenden la producción en conjuntos habitacionales, el apoyo a la autoproducción y mejoramiento de vivienda y la bolsa de suelo. El primero de ellos incluye vivienda nueva terminada, adquisición y rehabilitación en inmuebles no catalogados, vivienda progresiva y arrendamiento con opción a compra. Los grupos demandantes deben presentar sus solicitudes acompañadas de la provisión de terrenos, para las distintas modalidades mencionadas. Por su propia índole la participación de grupos organizados ha estado en el centro de estas formas de producción habitacional, particularmente en las delegaciones centrales del D.F. Esta producción en espacios centrales y su estrategia con respecto al suelo reviste particular importancia para la estructuración urbana.

El nuevo marco institucional y los espacios de participación de los grupos más necesitados.

- La Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), cabeza del sector, pertenece ahora a la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), aún se encuentra en una etapa de transición y todavía falta definir con mayor precisión sus prácticas y programas.
- Aunque no ha habido una evaluación de las nuevas instancias de gestión del sector habitacional se puede afirmar que el Consejo Nacional de Vivienda, (que además no se ha reunido en los últimos 6 años), aunque tenía como premisa la participación de todos los actores incluidos en los procesos de producción, financiamiento y distribución de la vivienda, de hecho ha existido un marcado desequilibrio en la participación de los sectores empresariales, industriales e inmobiliarios en desmedro de las organizaciones civiles de los sectores populares. Estos, no han tenido formas de representación válidas que les permitiera hacer sentir su voz, aunque su acceso a una vivienda mínima ha sido cada vez más difícil.

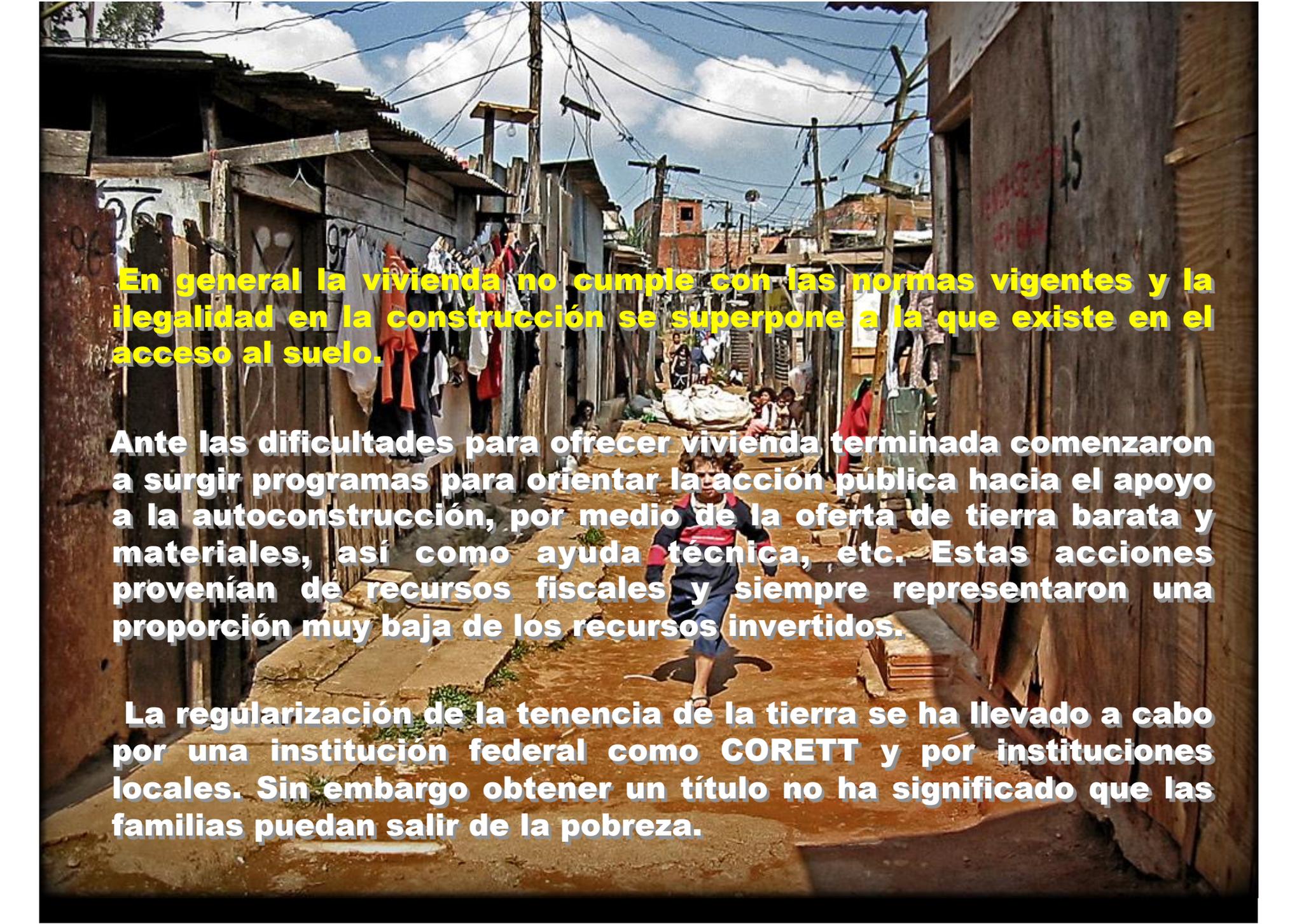
El nuevo marco institucional y la coordinación entre distintos programas.

- ◉ Además de aplicar un Programa de Vivienda para grupos de menores recursos (Esta es tu casa) CONAVI ha tratado de desarrollar algunos proyectos piloto como el de vivienda en renta, que no parece haber llegado a ningún resultado visible. En cuanto a las actividades para el presente año, destacan la coordinación para la prevención de riesgos vinculados a desastres naturales; la coordinación con las ONAVIS para la atención a la vivienda desocupada; la publicación de los Indicadores de Vivienda y el reporte del sector. También se vuelve a insistir en un programa de vivienda en renta.



La vivienda en los asentamientos irregulares

- Su crecimiento fue mucho mayor que en los desarrollos con vivienda financiada por el Estado. Aunque nunca ha habido fuentes adecuadas para ver con precisión cuántas existían, se calculó, por ejemplo, hacia 1976, que podrían alcanzar el 50% del total en la ZMCM.
- La autoconstrucción ha tenido una presencia importante dentro de la producción de estas habitaciones, aunque a veces ella se ha combinado con la contratación de trabajo asalariado para las partes más complejas de la construcción.
- En general estas viviendas no han contado con ningún mecanismo institucional de crédito, siendo financiadas por lo propios usuarios en la medida en que sus ahorros se lo han permitido, por lo que en general la construcción ha sido muy lenta.



En general la vivienda no cumple con las normas vigentes y la ilegalidad en la construcción se superpone a la que existe en el acceso al suelo.

Ante las dificultades para ofrecer vivienda terminada comenzaron a surgir programas para orientar la acción pública hacia el apoyo a la autoconstrucción, por medio de la oferta de tierra barata y materiales, así como ayuda técnica, etc. Estas acciones provenían de recursos fiscales y siempre representaron una proporción muy baja de los recursos invertidos.

La regularización de la tenencia de la tierra se ha llevado a cabo por una institución federal como CORETT y por instituciones locales. Sin embargo obtener un título no ha significado que las familias puedan salir de la pobreza.

La organización del espacio urbano y la política de vivienda

La división social del espacio, el aumento de la segregación y la desigualdad socio-espacial tienen que ver con las políticas y prácticas habitacionales, ya que esta actividad ocupa la mayor parte del espacio de las ciudades.

Si las ciudades son compactas o de bajas densidades, si existe una gran concentración poblacional en áreas centrales, si predomina una acusada expansión periférica, ocupando nuevos territorios de interés ambiental depende, entre otras cosas, pero en una medida importante, de la lógica de los distintos programas habitacionales, para diferentes grupos sociales, de cómo se da el fenómeno de los asentamientos irregulares, y de las políticas públicas.

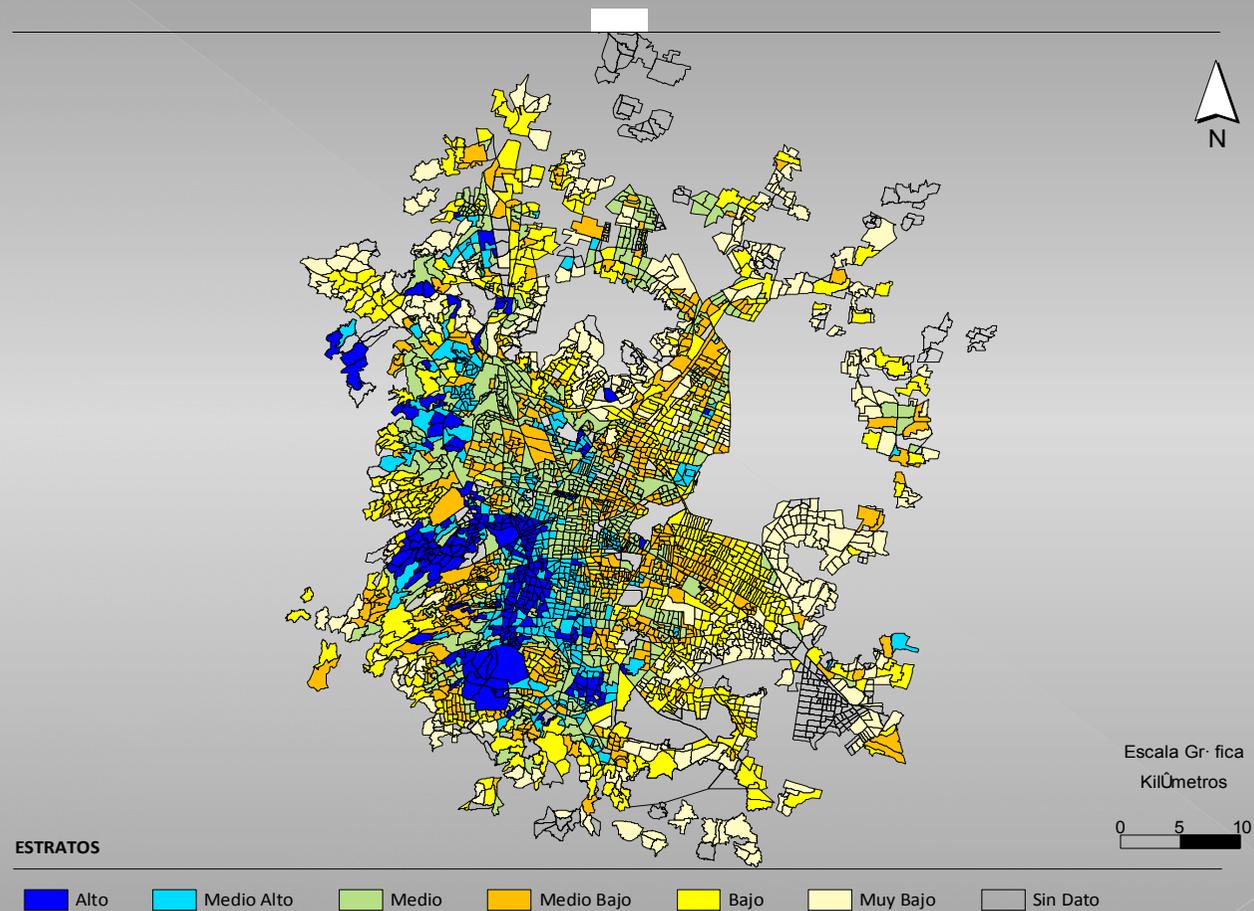
Debe quedar claro que en una sociedad de grandes desigualdades socio-económicas es difícil superar la lógica económica de cada forma de producción y la dificultad de acceso al suelo y al crédito inmobiliario de la mayoría de la población, con su muy limitada capacidad de pago, sobre todo cuando el Estado ha dejado de lado una política rectora a favor de esa mayoría.

La organización del espacio urbano y la política de vivienda en la Ciudad de México (ZMCM)

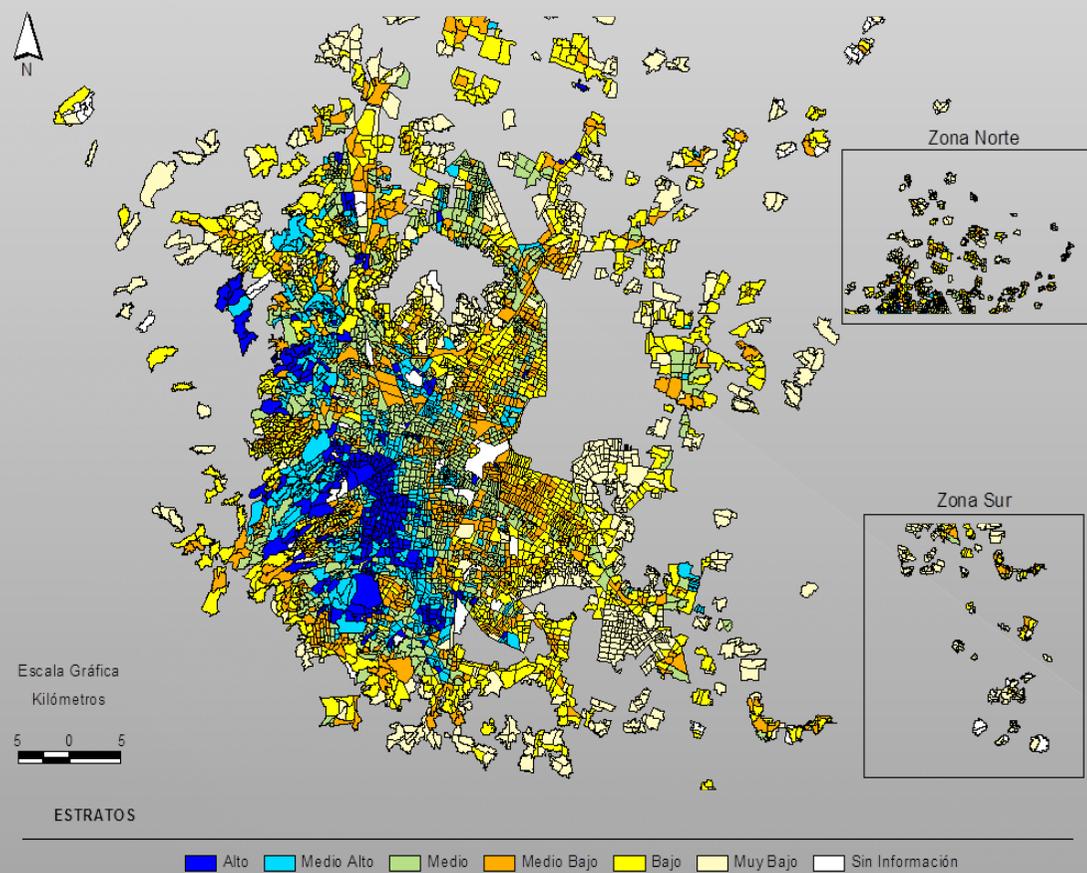
Algunas de las características de la ZMCM son la gran expansión periférica, la existencia de grandes zonas homogéneas pobres dentro la misma, donde a los bajos salarios de las familias y la mala calidad de la vivienda se agrega la falta de servicios, la difícil accesibilidad y en particular la lejanía a los lugares de trabajo; la segregación de los más pobres con todo lo que ello significa desde el punto de vista de su escasa integración a la ciudad, falta de contacto con otros grupos sociales, sensación de encierro y falta de perspectivas para los jóvenes; la proliferación de barrios cerrados y desarrollos inmobiliarios para las élites con estándares muy altos para las viviendas, equipamientos sofisticados para las familias, que además fragmentan el tejido urbano.

La gran suburbanización de los sectores populares se da tanto a través de los asentamientos irregulares como de conjuntos habitacionales financiados por programas con fondos públicos, cada vez más alejados de la mancha urbana, donde los desarrolladores no han encontrado ningún freno a la especulación con el suelo, por parte de los agentes públicos.

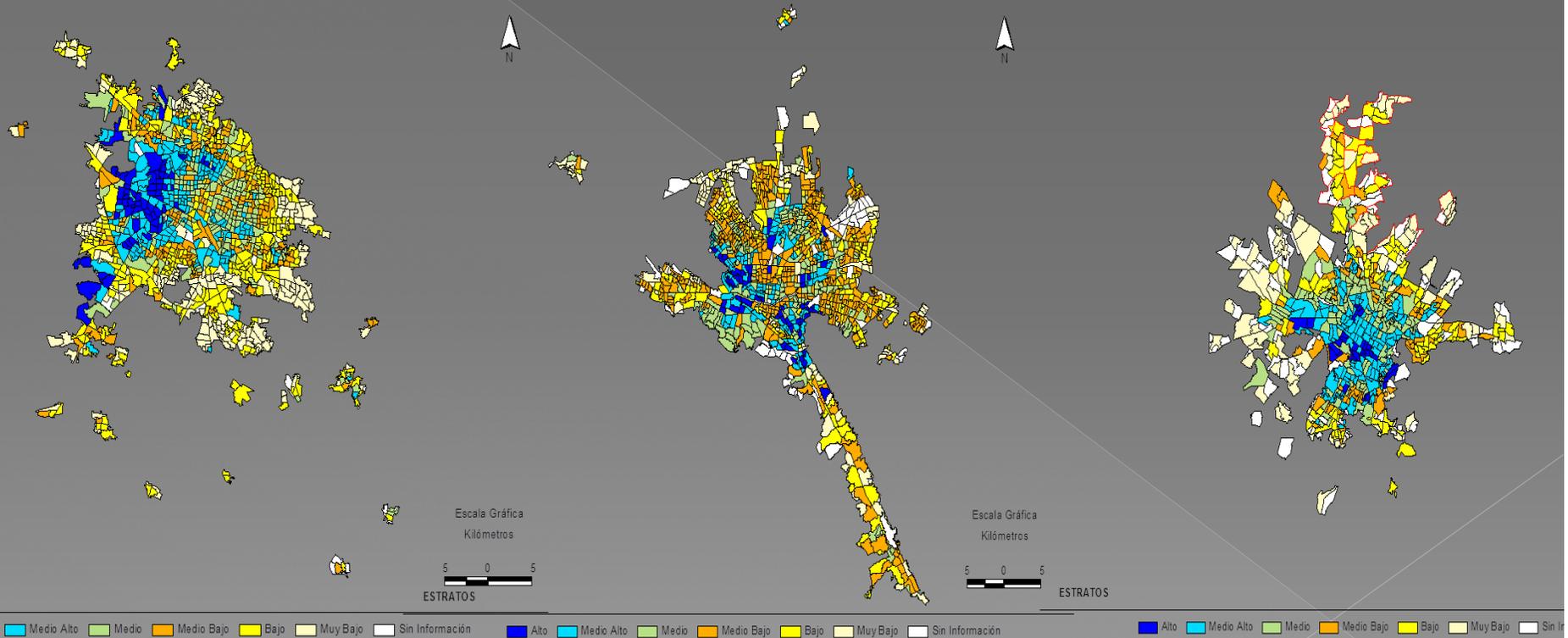
Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por AGEBs, 1990



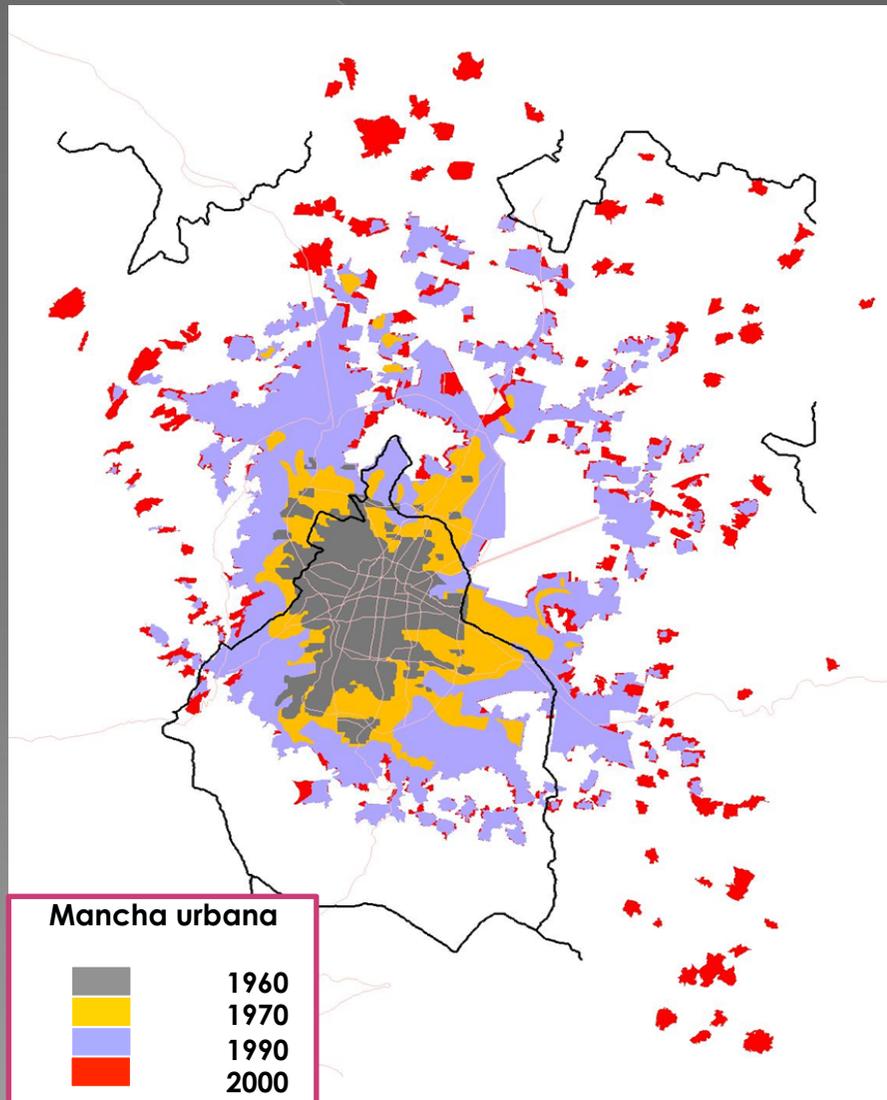
Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por AGEBs, 2000



Estratificación de las Zonas Metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Puebla por AGEBs, 2000



La organización del espacio urbano políticas de vivienda y cuestiones ambientales en la Ciudad de México



Ha existido una caída en el ritmo de expansión urbana sobre todo en el Distrito Federal. Pero, la expansión de asentamientos irregulares ha sido mayor en Áreas de Conservación Ecológica entrando así en conflicto con políticas de protección ambiental.

Los asentamientos irregulares han sobrepasado la línea fijada para separar el suelo urbano de Suelo de Conservación. De esta manera las preocupaciones por la gran expansión urbana no sólo se relacionan con las políticas de vivienda sino también con las cuestiones ambientales.

Derecho a la Ciudad y Participación Ciudadana.

- Ya vimos que la política habitacional a nivel federal ha sido y sigue siendo excluyente, ya que deja fuera a amplios grupos de la población que no tienen acceso a los programas implementados con apoyo del Estado; además mostramos que no existe casi ningún espacio en el que esos grupos puedan tener una presencia y una voz, para hacer oír sus demandas y propuestas.
- La situación en el Distrito Federal es diferente. Sin embargo, es necesario analizar con mayor profundidad cómo se da la participación de los grupos en la promoción de vivienda y en qué medida esa participación implica un mayor derecho a la ciudad y una mayor democracia para todos.
- Hemos notado, por ejemplo, una distribución desigual de las viviendas producidas a través del INVI según las organizaciones demandantes: 4 con más de 500 viviendas cada una, concentraron el 26% del total (3704) mientras 140 organizaciones, que sumaron 8,895 unidades, presentaron un promedio de 63 viviendas cada una. Estas enormes diferencias podrían tener que ver, en parte, con relaciones clientelísticas, redes poco transparentes y relaciones amañadas que, según algunos analistas, parece que se han estado intensificando en los últimos años.

Derecho a la Ciudad y Participación Ciudadana.

- La relación de los grupos de la sociedad civil y el INVI no se entiende sin conocer su historia , sus relaciones con los partidos políticos y su situación actual. Desde hace unos 30 años la participación ciudadana y la existencia de organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México, han marcado la formación del partido en el gobierno (el PRD), las características de muchos de sus funcionarios y la producción del hábitat popular. Los grupos de solicitantes de vivienda, aunque se iniciaron antes, tuvieron sus expresiones más importantes desde 1987, coexistiendo al interior del Movimiento Urbano Popular diferentes tipos y modelos de organización (Monterrubio; Ramírez Saiz; Puebla; Ortiz).
- Según esos autores, aunque esa participación continúa con la producción social del hábitat y el reconocimiento del derecho a la ciudad, han aparecido una serie de problemas, algunos de los cuales vinculados al surgimiento de liderazgos semicaudillescos, y una pérdida de principios democráticos a favor de un incremento del pragmatismo, la vinculación de prácticas corporativistas de algunos líderes con el PRD, así como una atomización y debilitamiento de las organizaciones .

Participación Ciudadana



Derecho a la Ciudad y Participación Ciudadana.

Se ha señalado también un aumento en la individualización de la demanda, y una modificación en la relación gobierno-organizaciones, ya que se les va restando importancia en su capacidad de gestión y formulación de proyectos; cada vez las movilizaciones parecen estar más al servicio de la obtención de créditos, siendo los funcionarios del INVI los que más definen las estrategias. Las organizaciones se corporativizan y la gestión popular se ve más como negocio.

Desde la gestión anterior del INVI se ha dado entrada a los desarrolladores en la gestión de los proyectos, lo cual parece estar avanzando con la actual, con la idea de que como las organizaciones han cambiado y se manejan con principios poco democráticos sería conveniente limitar su participación.

¿Están quedando atrás las demandas de una gestión democrática de la ciudad, no sólo para la vivienda sino para todo los aspectos que entran dentro de lo que constituye la totalidad de la problemática urbana?



Conclusiones

- Nuestros estudios acerca de la organización socio-espacial de la Ciudad de México muestran una ciudad cada vez más dividida, desigual y fragmentada, con un aumento de la segregación de los grupos más pobres. Tanto el hecho de que una parte importante de la población tenga que habitar asentamientos que comenzaron como irregulares, como el que amplios sectores de escasos recursos hayan tenido cada vez menos acceso a programas del INFONAVIT, FOVISSTE, etc, y sobre todo a viviendas ubicadas en zonas muy periféricas, donde casi no existe ciudad, muestra la relación entre organización del espacio y una política habitacional segregativa y equivocada.
- Si se trata de superar esta situación, nada cambiará sin una transformación drástica de esa política, y si se sigue dejando en manos de los desarrolladores la reproducción de una ciudad cada vez más desigual e injusta. Si bien la política del INVI en el D.F. está referida a la producción de vivienda en las delegaciones centrales, ella es muy limitada para cambiar la lógica de distribución de los grupos sociales en el espacio (se han estado produciendo alrededor de 5,000 viviendas por año).

Conclusiones

Vimos que la situación en el D.F. ha sido muy distinta que la que ha existido a nivel Federal y en otros estados de la República, debido a la gran presencia de las organizaciones populares y a la historia del partido en el poder en esta ciudad. Sin embargo, la situación parece haberse estado deteriorando, tanto a partir de la descomposición de las organizaciones populares como de las nuevas relaciones entre estas organizaciones y el gobierno local, el INVI en particular.

La descomposición parece pasar por un cambio en las prioridades de estas organizaciones y en las demandas de las mismas, dejando de lado la lucha por el derecho a la ciudad de los más necesitados y por una ciudad más democrática.

Es decir que frente a la pregunta que planteamos al comienzo, de si se ha avanzado en los espacios de participación tenemos que responder que ello no ha ocurrido a nivel federal, y que en el caso del D.F. tampoco a nivel institucional, lo que se esperaba de un gobierno liderado por un partido que se llama de izquierda. En lo que toca a las iniciativas de las organizaciones populares parece necesario plantear cambios importantes tanto en su estrategia de reestructuración interna como de relación con el poder local.

