

La política de vivienda en el contexto de la pobreza urbana en México: retos y perspectivas de Participación social

Housing policy in the context of urban poverty in México: challenge and perspective of social participation

Mara Cortés* y Fernando Winfield**

Fecha recepción: 24/05/2006

Fecha aceptación: 12/07/2006

En las últimas décadas los gobiernos de los países del mundo han tratado de incorporar dentro de sus planes y programas de desarrollo una serie de políticas derivadas de compromisos internacionales, tratando de que en la escala de lo local sean pertinentes para combatir la pobreza urbana y las problemáticas de ella derivadas, en particular la carencia de vivienda y servicios, educación, salud, empleo, así como otros factores que influyen directamente en la calidad de vida de la mayoría de la población.

Este esfuerzo requiere no sólo de seguir los acuerdos internacionales bajo diversas estrategias, sino adaptarlos a la condición local por medio de la práctica reflexiva de las instituciones encargadas de implementar estos programas, los profesionales del desarrollo, el sector privado y las universidades, incorporando de una forma cada vez más sólida a los actores de la sociedad civil en este complejo proceso.

En este sentido, México no es la excepción. Se ha buscado hacer una reflexión sobre el papel de las políticas de vivienda que han venido operando en el país, los actores involucrados, los alcances y expectativas que las buenas prácticas podrían tener en un futuro y sobre todo, las posibilidades de cambio y mitigación de la pobreza urbana a través de estrategias de participación social que atiendan de un modo más operativo e incluyente el satisfactor habitacional para grandes grupos de la población en este país.

During the last decades governments all over the world have tried to incorporate a series of policies which derive from international agendas within national plans and programmes. Such policies are targeting urban poverty and the problems associated to housing, education, health, employment and all other factors at the scale of local, as these problems have a direct effect upon the quality of life of large groups of population.

This effort requires not only to follow international agreements which are implemented through diverse strategies, but also to be adapted to local conditions by the means of a reflective practice. The role of institutions and agencies, practitioners, private sector and universities become one of great relevance in fostering the social participation in this process.

In this respect, Mexico is not the exception. In this work, a reflection on the role of housing policy is central to understand how such instruments have worked, the properties of the different groups involved so far, the outcomes as well as the expectations for future good practices in this field. Further possibilities on changes towards a mitigation of urban poverty with a new housing agenda are assessed, as well of the discussion on social participation strategies in a wider scope, taking into account that they could be fully considered in a more operational and inclusive way for large numbers of urban poor in this country.

Palabras Clave: Políticas de Vivienda / Pobreza Urbana / Desarrollo / Participación Social

Key Words: Housing Policy / Urban Poverty / Development / Social Participation

* Universidad Veracruzana.
México. E - mail:
<mara_cl2001@yahoo.com.mx>

** Universidad Veracruzana.
México. E - mail:
<carpediem33mx@yahoo.com.mx>

POBREZA URBANA Y VIVIENDA: AGENDAS GLOBALES, POLÍTICAS NACIONALES, COMPROMISOS LOCALES

En las últimas décadas la comunidad internacional y los gobiernos de la mayoría de los países del mundo han acordado el seguimiento de un conjunto de políticas dirigidas a abatir los problemas derivados de la pobreza urbana y los asentamientos irregulares, mediante estrategias y programas de apoyo a la consecución progresiva de una vivienda económicamente accesible, adecuada a su entorno social y ambientalmente más sostenible. Resultado de estos acuerdos son la Agenda Hábitat (UN-Habitat, 2003a y 2003b), la Agenda 21, la Alianza de Ciudades y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Payne y Majale, 2004, 12-16; Hall, 2005; Garau, 2005), a los que progresivamente México se ha comprometido buscar alcanzar a través de la integración, concertación, difusión y promoción de políticas en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), con la incorporación de todos los sectores sociales en un proceso de participación democrática (Secretaría de Desarrollo Social, 2001a y 2004).

POBLACIÓN EN MÉXICO

Población	Porcentaje	
79.374,400	74,6 %	URBANA
27.025,600	25,4 %	RURAL
106.400,000	100,0 %	TOTAL

Fuentes: a) INEGI (2005): Indicadores Económicos. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, México. www.inegi.gob.mx; b) Cortés Lara, Mara (2005): A business for development? Exploring the social enterprise approach as an alternative for housing the urban poor in Mexico. Tesis de maestría. Centre for Development and Emergency Practice. Oxford.

Al interés de dar continuidad a los compromisos derivados de los acuerdos de las agendas internacionales para promover el desarrollo y en particular la vivienda para los grupos de la población en condiciones de pobreza, se suma la presión resultado del crecimiento demográfico y su impacto en el territorio, sobre todo en las áreas periféricas de las ciudades que en las últimas décadas han sido el entorno para alojar, por lo general en procesos de irregularidad en la tenencia de la tierra y en relación con mecanismos de una economía informal asociada a la producción del espacio habitacional, a un porcentaje significativo de la población mexicana (Zanetta, 2005, 147).

Si bien es cierto que tales procesos de informalidad y de producción popular del hábitat han sido identificados y estudiados desde hace por lo menos tres décadas como alternativas para superar el déficit de vivienda, su reconocimiento dentro de los marcos de la política nacional no necesariamente ha significado una valoración realista de los medios necesarios para alcanzar los objetivos, frecuentemente ambiciosos, contenidos en marcos estratégicos, planes y programas, para lograr que todos los grupos de la población, sin menoscabo a su condición económica, tengan acceso a la vivienda, como se consigna en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala la obligatoriedad del gobierno federal de promover la consecución de una vivienda digna y decorosa (Gobierno de la República, 2005).

En suma, la política de vivienda en el ámbito de la pobreza urbana puede analizarse desde la

confluencia de marcos institucionales nacionales y acuerdos internacionales cuyos compromisos, traducidos en indicadores, y revisados desde los procesos recientes de operación y concertación sectorial, permiten una evaluación, así sea general, sobre los retos y alcances que, desde la perspectiva de nuevos programas nacionales y agendas internacionales, probablemente deben plantearse en su actualización periódica y en su adecuación estratégica hacia el corto, mediano y largo plazo (Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006; SEDESOL 2001a), señalando la importancia de la consideración del factor tiempo en su expresión espacial y demográfica en el territorio, así como las implicaciones que desde un conjunto de enfoques sugieren la proyección de tendencias en el ámbito de la pobreza urbana y la vivienda en México ▶ 1.

POBREZA URBANA CON MENOS DE US\$2.00 AL DÍA (2004)

20.875,467 HAB	26,3% de la población urbana	Equivale al 20% de la población total
----------------	------------------------------	---------------------------------------

POBREZA URBANA CON MENOS DE US\$1.00 AL DÍA (2004)

5.873,706	7,4% de la población urbana	Equivale al 5.52% de la población total
-----------	-----------------------------	---

Fuente: World Bank (2004): World Development Indicators. CD-ROM. Washington, D.C. citada en Cortés Lara, Mara (2005): A business for development? Exploring the social enterprise approach as an alternative for housing the urban poor in Mexico. Tesis de maestría. Centre for Development and Emergency Practice. Oxford.

Las dos vertientes señaladas, tanto desde los acuerdos internacionales, como del diseño de políticas nacionales, resultan sin embargo insuficientes si a ellas no se incorpora de una manera más decisiva la participación social de los grupos

relacionados directamente con la pobreza y la integración de otros actores como universidades, organizaciones no gubernamentales o empresas sociales cuya formación o perfil pueden apoyar, en un esfuerzo de colaboración y asociación plural y democrática, a que los retos puedan enfocarse desde una diversidad de frentes de acción y alternativas complementarias, dando pie a un proceso de desarrollo que supere la coyuntura o la demagogia para plantearse objetivos concretos con una base social más práctica.

LA AGENDA HÁBITAT DE NACIONES UNIDAS

Planteada como una respuesta a los problemas de la pobreza urbana y los asentamientos irregulares, la Agenda Hábitat II de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos fue suscrita por los gobiernos de 171 países en 1996. Cinco años más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas llevó a cabo una sesión especial denominada Agenda Hábitat y Estambul +5 con el objeto de revisar y valorar la implementación de los acuerdos de una manera más completa y consistente a escala global (UNCHS, 2001; UN-Habitat, 2003).

Dos objetivos centrales se desprenden de la Agenda Hábitat: asegurar vivienda para todos y promover un desarrollo sostenible en las áreas urbanas de todo el mundo, tomando en consideración las tendencias de urbanización y de que en este tipo de entornos se darán procesos de transformación con una gran intensidad de impacto al medio ambiente.

14 Y como es de esperarse, sucederá con un instrumento similar para el periodo 2006-2012, o los previsibles acuerdos de la Agenda Hábitat III del Foro Global de Vancouver 2006.

Algunos de los compromisos clave para entender, difundir y sobre todo hacer operativos los objetivos sociales, ecológicos y económicos de esta agenda son: a) buenas prácticas y participación; b) equidad de género; c) financiamiento a la vivienda y los asentamientos humanos; d) cooperación internacional; e) asesoría y seguimiento.

El concepto de buenas prácticas (enablement) ha sido fundamental para señalar una transformación en la manera en la que la política social, y en lo particular la política habitacional (o en el caso de México, sectorial) había sido enfocada y atendida parcialmente, toda vez que estudios comparativos sobre el desarrollo histórico de los planes y programas de los diversos organismos de la vivienda en México (Garza y Schteingart, 1978, 80; Gilbert y Varley, 1991, 42-61) habían indicado la dificultad de lograr la consecución de una vivienda para todos los grupos sociales desde la estrategia de un Estado proveedor. Estimados y estadísticas posteriores (SEDESOL, 2001b; CONAFOVI, 2002) habrían de reforzar la necesidad en la emergencia de un nuevo paradigma.

PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS EN MÉXICO

	Década de los 80	Década de los 90
Producción formal	40%	47%
Producción informal	60%	53%

Fuente: Herbert and Pickering (1997) citada en Zanetta (2005, 147).

El concepto de buenas prácticas reconoce que los gobiernos no son capaces de cubrir las necesidades de vivienda de manera directa o a través de los programas de interés social, ya que la escala de los problemas y necesidades tan diversas requiere la

participación del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y, principalmente, las comunidades en lo local (Payne y Majale, 2004, 13-14 y 119; Hamdi, 2005, 1-4). Para ello, el papel del Estado se convierte en el de regulador de los procesos del mercado y en reforzar el apoyo a los grupos más vulnerables económicamente para promover la regularización del suelo habitacional y la construcción y mejora de vivienda en áreas urbanas de pobreza.

CLASIFICACIÓN DEL INVENTARIO DE VIVIENDA EN MÉXICO (2003)

Tipo	Cantidad en Millones	Porcentaje del total
Escrituradas con servicios, construidas por desarrolladores; financiamiento privado	3,73	15,27
Escrituradas, con servicios, construidas por desarrolladores; financiamiento público	8,45	34,58
Regularizaciones (posiblemente escrituradas, retroactivamente con servicios); auto-construidas; financiamiento en efectivo	4,68	19,16
Sin escritura; sin servicios; auto-construidas; financiamiento en efectivo	7,57	30,99
Total	24,43	100%

Fuente: CIDOC (2004); El Estado de la Vivienda en México- 2004. Centro de Investigación y Documentación de la Casa en colaboración con el Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard y la CONAFOVI. México.

SOBRE EL DESARROLLO COMO PROCESO SOCIAL

El desarrollo es un concepto que comenzó a utilizarse en la agenda internacional aproximadamente

alrededor de 1948 como resultado del llamado del Presidente Harry Truman de los Estados Unidos, quien planteó una serie de retos por alcanzar en materia de cooperación internacional y desde entonces se convirtió en un aspecto fundamental para los temas de gobernabilidad a la escala regional y nacional. El llamado "Punto Cuatro" derivado de esta intervención enfocaba su atención en las nuevas estrategias a considerar para tratar de reducir las diferencias entre lo que se consideró pobreza y riqueza ▶ 2.

Sobre esta base y a casi 60 años de distancia, sin embargo, es evidente que el concepto, que se ha ido modificando, no es todavía lo suficientemente claro para todos aquellos involucrados en el ámbito del desarrollo. Es por tanto pertinente y necesario una reflexión de las implicaciones de este propósito en relación con las estrategias y los medios para lograrlo. El concepto del desarrollo adquiere así importancia en la medida en la que se logran compromisos con los principales actores en el proceso y se definen objetivos comunes que sean alcanzables.

Para ello se requiere que tanto los países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo, el mercado y las comunidades, así como los distintos niveles de gobierno, pongan en práctica las implicaciones del desarrollo no sólo desde la retórica de servir intereses amplios e incluyentes, sino esencialmente desde una reflexión crítica que sitúe el análisis en resultados prácticos. Desde luego, es complejo establecer modalidades de vinculación entre distintos niveles y escalas de actuación, pero es una tarea insoslayable.

Las políticas habitacionales son un caso de gran relevancia para el desarrollo. En el contexto actual, comunidades, entidades gubernamentales a distintos niveles y estrategias de mercado deben plantearse desde las necesidades locales en entornos con implicaciones globales. Resultado de ello es la confluencia de las respuestas que de una manera crítica y pertinente deben darse en base a los problemas locales, sus prioridades y necesidades, y no sólo como la emergencia de respuestas a las agendas internacionales, si lo que se busca es lograr atenciones congruentes con su propia dinámica y realidad nacional.

La noción del desarrollo ha cambiado con el tiempo y, llevada a la práctica, implica el reconocimiento de una diversidad de enfoques en el que proyectos, políticas y estructuras sociales y económicas operan desde distintas estrategias. En la vivienda como en otros ámbitos asociados, en cierta etapa "el desarrollo, se pensó, podría ser resultado de una especie de ingeniería social que sería llevado a quien lo necesitara por aquellos que se consideraban los expertos y que más sabían sobre el tema, en modalidad de tecnología, financiamiento y valores morales que harían la vida mejor. En esta noción era considerado como algo que se hacía para otros, algo que era suministrado a otros que no estaban capacitados para lograrlo por ellos mismos" (Hamdi, 2004, 13). De manera genérica, este paradigma o modo de entender el desarrollo pareció operar hasta que nuevos enfoques señalaron la necesidad de cambios y adaptaciones.

A partir de la Agenda Hábitat II se ha hecho hincapié en la incorporación de los agentes sociales

24 La referencia clave a este documento señala, como "Punto Cuatro" o cuarta consideración, lo siguiente: "debemos embarcarnos en un nuevo programa sin precedentes que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y del progreso industrial se pongan al servicio del mejoramiento y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones que se aproximan a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de las enfermedades. Su vida económica es primitiva y sigue estancada. Su pobreza es una limitante y una amenaza, tanto para ellos mismos como para las áreas más prósperas del mundo. Por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y la habilidad para ayudar a superar el sufrimiento de esta gente" (Rist, 2002, 70-71).

en modalidades distintas y en la actualidad puede señalarse que el enfoque hacia el desarrollo plantea transformaciones en el modo en el que operan las estructuras económicas, pero todavía no ha sido difundido con amplitud ni, en el mejor de los casos, entendido plenamente por todos los actores que se busca involucrar en el proceso. Evidentemente, en su situación contemporánea, el enfoque hacia el desarrollo considera una visión más apegada a los contextos en los que se busca operar, intentando primar el papel de comunidades y grupos específicos, perfiles de profesionales y prácticas concretas. Hoy por hoy, el desarrollo se reconoce como un proceso que sucede en el tiempo, que no se produce o se logra instantáneamente o totalmente a la vez, sino que puede ser influido o complementado por una serie de interacciones sociales (Kaplan, 1996, 3; Hamdi, 2004, 130).

En términos amplios una política implica la capacidad de los gobiernos para plantear e implementar estrategias coherentes de desarrollo que den respuesta a determinados problemas sociales. En el caso mexicano, las políticas son frecuentemente diseñadas desde la posición privilegiada de poder por alguien o por un conjunto de expertos que consideran a otros en necesidad, de tal manera que una serie de estrategias determinadas deben seguirse para alcanzar metas establecidas: puede ser el mejoramiento, la superación de una condición reconocida como una problemática social o el capital semilla para intentar detonar un proyecto, aunque en su concepción no necesariamente se incluya la opinión de los beneficiarios directos en el proceso de elaboración,

tarea que usualmente se lleva a cabo por parte de las oficinas gubernamentales o las agencias para el desarrollo.

En muchas ocasiones el desarrollo ha sido entendido como la oportunidad de mejorar la imagen de los entornos de la pobreza urbana, sin ir más allá de aspectos superficiales como pintar casas, operar alguna ruta de autobuses suburbanos para integrar de algún modo a los pobres de la ciudad o simplemente, entregar a los grupos económicamente más vulnerables paquetes de láminas de cartón o zinc y materiales de construcción para contabilizar acciones de vivienda. Esta manera de instrumentar el desarrollo, que no necesariamente es generalizable, mucho tiene sin embargo que ver con el maquillaje de la pobreza y con la inmediatez en la que recursos que podrían ser verdaderamente significativos y potenciar el desarrollo, se convierten en proyectos express, resultado de presupuestos que se deben ejercer en poco tiempo.

PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL CON INGRESOS PER CÁPITA INFERIORES A UN DÓLAR DIARIO (1990-2005)

	1990	1995	2000	2005
PORCENTAJE	10,8	5,6	8,6	4,1

A final de cuentas, este tipo de entendimiento de las implicaciones para el desarrollo no tiene la profundidad ni el sentido suficientes para servir de apoyo a los cambios necesarios, aun cuando para quienes estén al frente de la operación de políticas y programas resulten de algún modo positivos, y es que ello entraña la percepción de que una vez que algo ha sido otorgado o construido, se ha obtenido

un logro institucional, relegando el papel de las comunidades como si se tratara de sujetos pasivos o recipientes estáticos del desarrollo así concebido.

Por otro lado, desde el punto de vista de las comunidades, grupos de escasos recursos y profesionales del desarrollo, debe sin duda considerarse un cambio de actitud en la manera en la que se entiende la aplicación de los recursos, al potenciar el diseño y la implementación de las políticas no como procesos de ingeniería social aplicados a objetos conceptuales estáticos, sino como procesos con contenido social cuya naturaleza implica entender y acercarse a dinámicas cotidianas, acaso sin promesas pero estableciendo compromisos que integren a todos los actores de una manera más útil.

Para lograr articular a los diferentes actores del proceso, las estructuras y las relaciones deben modificarse progresiva y coherentemente hacia una visión que vincule los retos actuales de la vivienda en las áreas urbanas de pobreza, en términos

cuantitativos y cualitativos, de manera particular en países en vías de desarrollo en los que las agencias internacionales muestran su disposición e interés en convencer a los gobiernos nacionales en la implementación de las agendas globales para el desarrollo. México no es la excepción ▶ 3. El gobierno federal (2000-2006) realizó esfuerzos importantes para ajustar las políticas nacionales a las agendas del desarrollo global, y los programas y proyectos fueron diseñados aparentemente en consideración a las últimas tendencias del desarrollo a nivel internacional, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros acuerdos suscritos, pero en la práctica y en la revisión de los resultados alcanzados, se desprende que el nuevo estilo de planeación con línea social y desarrollo, sin menoscabo a sus logros y esfuerzos, refleja metas que no se alcanzaron completamente, toda vez que hacia la conclusión del sexenio, el perfil de cambios y los objetivos que se habían propuesto en sus inicios quedaron cortos y rebasados por la realidad demográfica y socioeconómica.

3 ◀ Además de la adhesión a las Agendas Hábitat II y Hábitat II+5, el gobierno mexicano ha suscrito en 2000 los compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UN-MDG, 2001; CEPAL, 2000-2004), los que incorporan los principios hacia un desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, señalando metas globales que deberán ser alcanzadas por los diferentes sectores en plazos específicos; algunos de los cuales consideran los horizontes temporales hacia 2015 y 2020.

NECESIDAD DE VIVIENDA NUEVA EN MÉXICO (2001-2006)

REZAGO DE VIVIENDA ACUMULADO AL 2000 (Unidades)	NECESIDAD DE VIVIENDA POR CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO 2001-2006	TOTAL DE VIVIENDAS NECESARIAS AL 2006
4.290.665	4.389.504	8.680.169
CRÉDITOS NECESARIOS PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA AL 2006 (Unidades)	NÚMERO APROXIMADO DE CRÉDITOS OTORGADOS ENTRE 2001 Y 2006	REZAGO DE VIVIENDA AL 2006
8.680.169 (100%)	3.369.300 (38,82%)	5.310.869 (61,18%)
OBJETIVO NECESARIO DE FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA 2001-2006	OBJETIVO DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA 2001-2006	OBJETIVO ALCANZADO ENTRE 2001 Y 2006
8.680.169	4.500.000 (51,84%)	3.369.300

Fuente: Tabla elaborada por los autores con datos obtenidos de la CONAFOVI.

<http://www.conafovi.gob.mx/que%20hacemos/financiamiento/rezago%20y%20necesidades/index.htm>

<http://www.conafovi.gob.mx/que%20hacemos/financiamiento/Seguimiento/CierreP2005xOrganismo.htm>

HACIA UNA PARTICIPACIÓN SOCIAL EFECTIVA EN EL DESARROLLO

El cambio en las estructuras de las instituciones no produce una transformación automática en la actitud de los actores involucrados en el proceso de desarrollo y las políticas de vivienda. La participación social puede ser interpretada en dos sentidos: como un medio para mejorar las actividades del desarrollo, la cual se conoce como participación instrumental (haciendo las intervenciones más efectivas y sostenibles e involucrando a los usuarios) o para asegurar la influencia de la gente sobre su propia situación o decisión (empowerment) o participación transformativa.

En México las políticas dependen de lapsos de tiempo y recursos limitados. Por cuestiones prácticas, la dimensión de tiempo es uno de los mayores retos de las políticas. Así, a nivel federal y estatal puede observarse que no hay un enfoque comprensivo en el cual la política pueda ser efectivamente analizada y mejorada para cada periodo gubernamental, cuando cada seis años con frecuencia se observa que los "nuevos cambios" significan borrar la experiencia previa. Esta misma situación empeora cuando se refiere a los cambios de gobierno a nivel municipal cada tres años. La fragmentación que se da entre todos los actores generalmente resulta en la incompleta implementación de las políticas. Contrario a lo que podría pensarse, la continuidad y la visión de largo plazo no parece ser una opción claramente reconocida. Sin embargo, sin una visión estratégica a largo plazo el desarrollo se vuelve un asunto de azar y circunstancias.

Sin importar el nivel de gobierno, generalmente cuando nuevos funcionarios de las oficinas de desarrollo son elegidos, con frecuencia deciden deshacerse de los antiguos procedimientos y empezar algo nuevo, o bien transformarlos en algo que parece nuevo. Como resultado de estas prácticas extra-oficiales las políticas son frecuentemente un producto apresurado y poco reflexivo. No es sorprendente que a nivel federal o estatal, por ejemplo, los funcionarios de los programas de desarrollo tienen un año para configurar nuevamente los aspectos más importantes del país y sus entidades federativas, y las políticas se enuncian en apartados que adolecen de precisión, generando diversidad de interpretaciones e inconsistencias, así como la imposibilidad de lograr objetivos concretos a gran escala.

El problema de la vivienda en México es un ejemplo claro no sólo de las disparidades económicas y asimetrías en el acceso al desarrollo, sino también de la importancia cada vez mayor que las alternativas comunitarias para enfrentar los problemas del desarrollo implican. De acuerdo con estimados realizados al inicio del gobierno federal para el periodo 2000-2006, así como a los datos contenidos en fuentes internacionales, se señaló que México tenía un déficit cercano a los 8 millones de viviendas (CONAFOVI, 2002; The United States Department of Commerce, 2002). De acuerdo con declaraciones oficiales, para contrarrestar esta cifra de magnitudes verdaderamente significativas, la política mexicana de vivienda tomaría un giro para favorecer a las personas de escasos recursos buscando establecer un compromiso más inclusivo

con la sociedad mexicana. Posteriormente, estas declaraciones han integrado aparentemente las estrategias y los contenidos derivados de la Agenda Hábitat y el Programa de Derechos a Vivienda de Naciones Unidas (UN-HABITAT, 2004; SEDESOL, 2005). Sin embargo, cuando se confrontan las declaraciones oficiales y el tiempo necesario para que las transformaciones trascendentes sucedan, en general la estrategia nacional pretende lograr la provisión de algo así como 750.000 viviendas, todo esto sujeto al desempeño económico de las finanzas estatales y a la disponibilidad presupuestal que no queda totalmente definida, la que, de no haberse reducido para finales del 2006, tal como lo estableció la Presidencia de la República, implicaría un reto en condiciones de alcanzarse (SEDESOL, 2004; CONAFOVI, 2005).

El problema surge desde una contradicción acaso más profunda de lo que se quiere reconocer, más allá de declaraciones oficiales y pronunciamientos: la estrategia de vivienda está muy lejos de los ambiciosos objetivos originales puesto que la coordinación o la estructura propuesta para operar el programa nacional de vivienda ha tomado sucesivos años para perfilarse y definirse, no es suficientemente claro en cómo se operan los mecanismos y las modalidades para enfrentar y resolver el déficit de vivienda, más allá de establecer una meta que, por la suma de las estadísticas de las entidades involucradas y basada sólo en la construcción de casas o pies de habitación, parece imposible de alcanzar. En el mejor de los casos, esta meta sólo resolvería un segmento de las necesidades de vivienda estimadas hacia el año 2002, la que por supuesto no considera el crecimiento

natural de la población y su actualización. De ahí la importancia de proyectar en el tiempo indicadores demográficos y demanda.

Además de que no se requieren pronósticos elaborados para concluir anticipadamente que no se han cumplido los compromisos y promesas originales, las estrategias de la política de vivienda consideradas bajo la condición actual no garantizan la inclusión de todas las personas en necesidad. Mientras tanto los grupos urbanos continuarán luchando para ser considerados en las decisiones más importantes del país en cuanto a la dotación y medios para la vivienda, derechos de propiedad del suelo, mejoras en la construcción y otros aspectos clave para el desarrollo social como agua potable, drenaje, educación, salud y transporte, a pesar de que las alternativas para fomentar su participación y su consideración en las decisiones fundamentales al desarrollo continúen siendo dirigidas sólo desde las altas esferas de la planeación estatal o las todavía elusivas versiones de las agendas para un desarrollo integrador y plural.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

El desarrollo necesita una estructura comprensiva y diseñada para regular las funciones de todos los actores, que requiere ser enriquecida con la participación de todos aquellos que están involucrados en el proceso, considerando la espontaneidad y el sentido común. En algunas ocasiones, sobre todo en la práctica, estas dos

dimensiones son muy difíciles de conciliar. El desarrollo "como todo proceso humano, necesita una estructura diseñada con reglas y rutinas que den continuidad y estabilidad y que proporcionen un contexto compartido de significado y un sentido compartido de justicia y propósito (Hamdi, 2004, xvii).

Las políticas son herramientas importantes del proceso de desarrollo, con la capacidad para facilitar e impulsar acciones. Sin importar las buenas intenciones, las políticas todavía son un producto muy rígido, y como resultado de esta condición en México, y como sucede en otros países de Latinoamérica, en la mayoría de los casos se traduce en un contrato con recursos cuantiosos para actividades de consultoría con un meticuloso diagnóstico del contexto y con una gran variedad de problemas identificados, pero al final de este largo proceso de compilación, el tiempo es muy corto para producir un cambio efectivo, una consulta pública adecuada y una implementación completa, la que acaba por ser una posibilidad muy lejana de las dinámicas de la vida diaria, y muy distante de las expectativas de la gente.

Otra desventaja del proceso de creación de las políticas y su traslado a lo local es que en la práctica este proceso no incorpora la participación de la comunidad y la sociedad civil. La sociedad civil no se une al proceso en una etapa temprana, o en el mejor de los casos, la participación se limita a una campaña de consulta irrelevante.

En este sentido las asociaciones con la sociedad y la participación social son conceptos que no

operan con facilidad en la práctica. Es por eso que "son necesarias para definir, elaborar e implementar políticas que sean más sensibles y responsables con los problemas de la comunidad y sus necesidades" (Hamdi y Majale, 2004, 16).

Los riesgos, los recursos y las metas no son compartidos todavía por todas las partes involucradas. El resultado de todo este modo de "asociación" entre gobiernos, el sector privado y la sociedad, es una política definida por el gobierno: primero a nivel nacional, y en base a ese se reproduce la misma estructura a nivel estatal y municipal, como la "nueva alternativa": una serie de contratos para los consultores y otro fracaso relativo a largo plazo, para la sociedad, especialmente para los grupos más vulnerables, quienes acaban reflejando una confianza cada vez más deteriorada.

Sería ingenuo suponer, por otra parte, que en todos los casos la gente está interesada siempre en hacer cosas para ellos mismos, que están ansiosos por participar e involucrarse en los asuntos importantes. Es muy difícil que una comunidad se organice, consolide su interés y se mantenga motivada. No obstante, si las políticas no toman ventaja suficiente de las asociaciones y la participación social, los Objetivos de Desarrollo del Milenio o de otras iniciativas como la Agenda Hábitat, probablemente no se alcanzarán en los plazos previstos. Para alcanzar mejoras significativas en las vidas de los grupos urbanos de escasos recursos se requiere darles una voz más decisiva en los asuntos de planificación.

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO Y LAS POSIBILIDADES DE UNA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Las asociaciones no ocurren sólo porque parezcan una buena idea. No es útil hablar en formas abstractas sobre asociaciones entre los diferentes sectores, como el privado, el sector público, el sector formal o informal. Usualmente los programas con un alto nivel de participación ocurren siempre y cuando la gente y las organizaciones estén convencidas de que sus intereses se verán beneficiados de una mejor manera con asociaciones, que sin ellas (Hamdi, 1995, 80-81).

En un país en vías de desarrollo el diálogo entre las políticas y la práctica es uno de los campos de trabajo más difíciles y uno de los más necesarios de lograr en cualquier etapa, pero particularmente en momentos donde las necesidades básicas no están resueltas, incluso aunque se piense que se han atendido en una forma muy rudimentaria.

Una política clara es la llave que abre los préstamos internacionales y la forma en la que las agencias de desarrollo evalúan la actuación del gobierno o la disposición para mejorar, adoptar la política nueva, la misma o la mejorada por otros, de acuerdo con la Agenda Hábitat de las Naciones Unidas.

El marco de las políticas es complejo en sí mismo. En primer lugar muchos profesionales en el campo no están familiarizados con esta información; en segunda instancia, la política debe asumir con

precisión el propósito de facilitar los procesos y ser un vehículo para mejorar las condiciones de vivienda para las personas en la pobreza en zonas urbanas.

Si observamos la política de vivienda en México desde el punto de vista de la asociación y la participación, se puede ver que a pesar de su consideración en la mayoría de los instrumentos legales, todavía no son muy claras las formas en las que pudiera operar.

En la práctica, la participación de las comunidades y la sociedad civil en los procesos de revisión y creación de políticas, así como en la toma de decisiones, no es totalmente relevante todavía. Hasta ahora, una de las más grandes inconsistencias del presente Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio (SEDESOL, 2001a) con respecto a las asociaciones y la participación social son, en principio, que la consulta en la que éste se basa, fue hecha entre "expertos, políticos y empresarios" y la participación de la sociedad civil y otras organizaciones parece que no fue todo lo relevante que podría suponerse; en segundo término, los alrededor de 2000 expertos, políticos y empresarios que fueron consultados, aunque importantes en cuanto a sus contribuciones y opiniones, no necesariamente sustituyen la participación de toda la población del país, la que en su momento alcanza casi 100 millones de personas, y finalmente, que las conclusiones no fueran operativas, ya que los programas que habrían de ser implementados en las ciudades requerirán de la creación de una estructura aun más compleja

para poder ser operados. Esa estructura no existe todavía más que en programas piloto y como había sido entendida, probablemente nunca existirá.

La política nacional de vivienda puede estar relacionada con las escalas de los acuerdos internacionales. En el Programa de Derechos de Vivienda de Naciones Unidas (UNCHS/United Nations Commissioner for Human Settlements, 2002), puede analizarse que se trata de un esfuerzo para ayudar a los gobiernos a implementar la Agenda Hábitat y asegurar la dotación de vivienda para todos. Esto podría ser una idea formidable si la política se adaptara, manejara e implementara con una estructura física y social coherente.

El problema empieza cuando al analizar la política hacia el interior del país se hace evidente que está muy lejos de funcionar con la ya pesada estructura administrativa y burocrática y las ONG aisladas, cuando se tienen que crear, por ejemplo, 699.000 comités o agencias adicionales para el mismo número de centros de cada barrio delimitados por la Secretaría de Desarrollo Social, de manera de dar sentido a los instrumentos diseñados para poder operar el Programa Hábitat-SEDESOL (2002) en México. Un número grande de asociaciones en la práctica, como tal vez se ha comenzado a entender, nunca van a existir si es necesario que 15 personas de diferentes sectores sociales y productivos se reúnan bajo condiciones poco operativas, tratando de conciliar las mismas aspiraciones y objetivos.

Al final del periodo federal 2000-2006, el escenario de lo inmediato plantea que los recursos

han sido insuficientes. Los esfuerzos invertidos en la campaña parecen sin embargo ser útiles si conducen a diagnósticos más precisos que tomen en cuenta el factor crecimiento, población y tiempo a escalas suficientemente apropiadas, planteando escenarios para la cuestión de la vivienda urbana en áreas de pobreza extrema. Al ser críticos hay que plantearse si es posible hacerlo de otra manera, si es posible simplificar en lugar de complicar programas e iniciativas sociales hasta lo impracticable.

PERSPECTIVAS PARA LOS PROFESIONALES EN MATERIA DE DESARROLLO EN EL ÁMBITO DE LA POBREZA URBANA

En México, muchos profesionales no son conscientes todavía de la importancia que el desarrollo tiene para el país. Mucho se expresa en los medios y discursos oficiales cotidianamente, sin embargo se ha logrado un escaso entendimiento de sus implicaciones en términos prácticos. Todavía existe una actitud amplia de ignorar o dejar de lado lo que no se ve claramente como una oportunidad para cambiar. Si a ello se suma la naturaleza de la problemática y su aparente circunscripción al dominio de los llamados expertos, es evidente que los esfuerzos, por bien intencionados hasta ahora, seguirán siendo insuficientes. En México, como en otros países en desarrollo, hay muy poca gente formada y entrenada para ser profesionales del desarrollo (*development practitioners*), es decir, profesionales con las habilidades necesarias para involucrarse y relacionarse con gente de sus propios entornos para cambiar y trabajar para su propia

comunidad de intereses (Jones y Nelson, 2005). El pensamiento estratégico en muchos casos es entendido como hacer planes en lugar de tomar decisiones o actuar.

Sin embargo, aunque hay un número creciente de profesionales que se involucran en los procesos de desarrollo, desgraciadamente son muy pocos y su impacto permanece limitado cuando se observan a sí mismos aislados, sin responsabilidad en las grandes escalas de la planificación y enfrentando constantemente el reto de la falta de financiamientos para sostener su trabajo. En un país de la escala de México, con problemas emergentes por la presión demográfica, nuevas actitudes profesionales son esenciales para ayudar a construir los objetivos comunes. Nuevas oportunidades para el desarrollo pueden ser vislumbradas si las actitudes hacia la participación social y las buenas prácticas (*enablement*) son conseguidas conectando efectivamente niveles de acción con los actores, concentrando sus esfuerzos en resolver en sus ámbitos social, económico y ambiental, aspectos que conciernen al desarrollo como proceso.

Podemos ver ahora más que nunca, y progresivamente con mayor frecuencia, esquemas alternativos a nivel local, nacional y global, que se vuelven más poderosos y efectivos en vincular agendas y recursos, asumiendo retos y realidades, para tratar de modificar, así sea a pequeña escala, las condiciones de pobreza.

Esta nueva realidad de conciencia, confronta ciertamente la idea de experiencias precedentes en

la manera de operar el desarrollo hacia pequeñas contribuciones que realmente hagan una diferencia. El rol del profesional del desarrollo en México no está aún claro, sin embargo eso no significa que sea inútil. Por el contrario, es una condición que puede ser positiva si se usa con una visión social estratégica. La confusión generada por la escasa explicación en la habilitación de los programas y la dificultad de organizar los pasos necesarios para empezar algo es un problema para todos los gobiernos. Los profesionales del desarrollo pueden establecer una vinculación más efectiva a diferentes niveles de la política de vivienda, en un entorno en el que se tiene una gran diversidad de actores sociales, ONG y agencias extranjeras. En este sentido, la idea del desarrollo, sus planes y programas, deben ser difundidos, entendidos e incorporados a una variedad de escenarios para una pluralidad de actores, o como lo señala Hamdi (2004, 130) en relación con el reconocimiento de las nuevas escalas y entornos estratégicos para producir innovación social, una visión enriquecedora hacia la atención de la pobreza, así como alternativas y buenas prácticas para la vivienda:

El desarrollo es algo continuo, no algo que nosotros iniciamos como profesionales... Nos unimos al proceso en algún punto del camino y tratamos de ayudar con nuevas ideas, nuevas tecnologías, nuevos enfoques y nuevas habilidades. Hacemos esto porque el desarrollo ha sido interrumpido, no porque de hecho no haya empezado...

Oxford, Inglaterra. Agosto de 2005.



Vivienda progresiva en uno de los asentamientos de la periferia de la ciudad de Xalapa, Estado de Veracruz, México. (2004). Fotografía de los autores.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2000-2004): Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe. MDG ECLAC News Año 1 No. 1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Fuente en Internet: <http://www.eclac.cl/mdg/default.asp>

CONAFOVI (2002): El rezago habitacional 2000. México: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

CONAFOVI (2005): Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. México. Fuente en Internet: <http://www.conafovi.gob.mx/>

Garau, P. et al. (2005): A home in the city. UN Millenium Project Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. Londres: United Nations Development Programme, Millenium Project and Earthscan.

Garza, G. y Schteingart, M. (1978): La acción habitacional del Estado en México. México: El Colegio de México.

Gilbert, A. y Varley, A. (1991): Landlord and tenant. Housing the poor in urban Mexico. Londres y Nueva York: Routledge.

Gobierno de la República (2005): Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México:

Universidad Nacional Autónoma de México. Fuente en Internet:
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9>

HABITAT-SEDESOL (2002): Programa Habitat. Estrategia Nacional de Atención a Localidades Mayores de 50.000 habitantes. México. Fuente en Internet:
<http://www.sedesol.gob.mx>

Hall, N. (2005): 'The Urban Management Series' in Hamdi, N. ed. (2005): Urban Futures. Economic Growth and Poverty Reduction. Urban Management Series. The Schumacher Centre for Technology and Development. Bourton-on-Dunsmore, Rugby, UK: ITDG Publishing & Department for International Development.

Hamdi, N. (1995) Housing without houses. Participation, Flexibility, Enablement. Londres: Intermediate Technological Publications Ltd.

Hamdi, N. (2004): Small Change. About the art of practice and the limits of planning in cities. Londres: Earthscan.

Hamdi, N. y Majale, M. (2004): Partnerships in Urban Planning. A guide for municipalities. Londres: ITDG.

Hamdi, N. ed. (2005): Urban Futures. Economic Growth and Poverty Reduction. Urban Management Series. The Schumacher Centre for Technology and Development. Bourton-on-Dunsmore, Warwickshire, Inglaterra: ITDG Publishing & Department for International Development.

Jones, S. y Nelson, N. ed. (2005): Practitioners and Poverty Alleviation. Influencing Urban Policy from the Ground Up. The Schumacher Centre for Technology and Development. Bourton-on-Dunsmore, Warwickshire, Inglaterra: ITDG Publishing & Department for International Development.

Kaplan, A. (1996): The Development Practitioner's Handbook. Londres: Pluto Press.

Payne, G. y Majale, M. (2004): The Urban Housing Manual. Making Regulatory Frameworks Work for the Poor. Londres: Earthscan.

Rist, G. (2004): The History of Development. From Western Origins to Global Faith. New edition revised and expanded. Londres and New York: Zed Books.

SEDESOL (2001a): Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio. México: Secretaría de Desarrollo Social.

SEDESOL (2001b): Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. México: Secretaría de Desarrollo Social.

SEDESOL (2004): Secretaría de Desarrollo Social. México. Fuente en Internet:
<http://www.sedesol.gob.mx>

SEDESOL (2005): Programa de Ahorro y Subsidios a la Vivienda Progresiva. México. Fuente en Internet:
<http://www.sedesol.gob.mx>

The United States Department of Commerce Website (2002): Fuente en Internet:

<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inimr-ri/en/gr-74510e.html>

UNCHS/ United Nations Commissioner for Human Settlements (2001): Habitat Agenda and Istanbul +5. Fuente en Internet: www.unchs.org/unchs/english/hagenda/haghome.htm

UNCHS/United Nations Commissioner for Human Settlements (2002): UN-Housing Rights Program/ UNHRP. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/OHCHR and UN-HABITAT. Fuente en Internet: <http://www.un-habitat.org>

UN-HABITAT (2003a) : The Habitat Agenda. United Nations Human Settlements Programme. Fuente en Internet: www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp

UN-HABITAT (2003b): The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003. Londres: Earthscan.

UN-HABITAT (2004): United Nations/ Habitat. Fuente en Internet: <http://www.unchs.org>

UN-MDG (2001): Millenium Development Goals. Fuente en Internet: www.un.org/millenniumgoals

Zanetta, C. (2005): 'Housing policy and economic reform: a comparative case of Argentina and México' in Hamdi, N. ed.: Urban Futures. Economic Growth and Poverty Reduction. Urban Management Series. The Schumacher Centre for Technology and Development. Bourton-on-Dunsmore, Rugby, UK: ITDG Publishing & Department for International Development. pp 142-159.