

CONGRESO NACIONAL DE VIVIENDA 2013

El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas.

*Cristina Almazan V
Regional de Productores Sociales de Vivienda¹
Alianza Internacional de Habitantes
Marzo 2013*

El deterioro de las condiciones de vida de la población mexicana no muestran una mejoría. Los datos registrados por la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Nacional, CONEVAL, señalan un incremento en el porcentaje de la pobreza en el país del 44.5 en 2008 al 46.2 en 2010

A la luz de la evaluación de la situación de pobreza en el país (2008 -2010), la institución describe un incremento favorable en la cobertura de servicios básicos tales como educación, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad de la vivienda y servicios básicos en la vivienda, pero señala que dos dimensiones de la pobreza tuvieron una evolución desfavorable: el poder adquisitivo del ingreso cayó y la carencia de acceso a la alimentación se incrementó.

Es importante señalar que en la medición de la pobreza con estos indicadores, no se reflejan las condiciones y la calidad del acceso a estos derechos, sobresale en este sentido el acceso a servicios de salud, donde el incremento obedece al programa de Seguro Popular, pero no se considera que, la atención recibida a través de este servicio, dista mucho de satisfacer las necesidades de atención adecuada, observándose un deterioro de los servicios de salud: falta de personal, medicamentos, entre otros. En relación a la alimentación, tampoco se menciona la política que privilegia los apoyos al consumo sobre la producción de alimentos, por lo que México está en un proceso grave de descampesinización, introducción de cultivos transgénicos y de la producción industrial de alimentos, deteriorando gravemente las condiciones de salud y nutrición de la población en tal medida que, por ejemplo, somos el primer consumidor de refrescos en el mundo, lo que ocasiona, entre otros factores, problemas de sobre peso y obesidad, que son considerados ya problemas de salud pública en el país.

Con respecto a la vivienda, hay que mencionar que durante los últimos años, la política oficial privilegió la construcción de vivienda nueva, sin importar la ubicación, el acceso a servicios básicos y la calidad de la vivienda por ejemplo, de tal manera que a la fecha se reconoce la existencia de cerca de 5 millones de viviendas desocupadas. Otras acciones del gobierno federal se centraron en la sustitución de pisos de tierra a través del programa “Piso firme”, sin mejorar de manera sustancial las condiciones de habitabilidad de las familias. Lo anterior resulta contradictorio con las cifras oficiales que reconocen que el rezago

¹ La Regional de Productores Sociales de Vivienda forma parte de la Red de Productores Sociales de Vivienda, está conformada por 11 organizaciones con incidencia en zonas urbanas, rurales e indígenas de los Estados de Puebla, Veracruz, Tabasco y Oaxaca.

PARQUE HABITACIONAL EN MÉXICO, 2010

(Viviendas)

Concepto	Número	%
Habitadas	28,607,568	80.0
Deshabitadas	4,997,806	14.0
Uso temporal	2,012,350	6.0
Total	35,617,724	100.0

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010.

habitacional es de 8.9 millones de viviendas y que el 57% del déficit está en el segmento de trabajadores que gana menos de 4 salarios mínimos mensuales generales.



Imágenes que muestran viviendas abandonadas y en deterioro y uso político electoral del programa “piso firme”

La política de vivienda en el país, definida en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012² enfatizó la importancia del “sector de la vivienda al registrar una importante reactivación que le convirtió en una actividad moderna y en expansión sostenida, gracias a lo cual ha logrado cumplir con el rol social de donde obtiene su sentido esencial: producir una oferta de vivienda para cada vez mas familias y generar más empleos directos para los mexicanos”.

Por lo tanto el programa planteó como uno de sus objetivos el incremento de la cobertura de financiamientos de vivienda, particularmente para las familias de menores ingresos para lograr una meta de 6 millones de financiamientos. Las estrategias y líneas de acción propuestas contemplan la participación de instituciones del sector, las entidades financieras de vivienda, la industria de la construcción, incluso la inversión extranjera directa en el sector, los intermediarios financieros, para convertirse en las entidades que ofrecen productos financieros para el acceso a créditos para vivienda principalmente para la población de menores ingresos, en una relación abiertamente mercantil del derecho a la vivienda como hemos mencionado, este derecho se convirtió *de facto* en el derecho a un crédito para la vivienda.

² Comisión Nacional de Vivienda, 2008

Mención aparte, pero no menos importante en esta reflexión, es el hecho que en los últimos años también existe una sobre-oferta de microfinanciamientos a través de intermediarios financieros que solo ven a la población en pobreza, como un mercado cautivo, dejando de lado por supuesto, el potencial del manejo de las finanzas populares para lograr la autonomía económica, social y política de la población. En estas condiciones estos mecanismos solo ofertan servicios financieros para el consumo ocasionando un sobreendeudamiento en la población y en este contexto se encuentra la oferta para la adquisición de vivienda.

El Programa Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda “Esta es tu casa” se creó con el objeto de contribuir a que la población de bajos ingresos tenga acceso a una solución habitacional, a través de un subsidio federal para adquirir una vivienda nueva o usada, mejorar o ampliar su vivienda, adquirir un lote con servicios o autoproducir vivienda, bajo un mecanismo con tres componentes: ahorro previo del beneficiario, crédito/financiamiento de una entidad ejecutora y el subsidio federal otorgado por la Comisión Nacional de Vivienda.

El presupuesto destinado a este programa para el periodo 2007 - 2012, paso de 3,746 a 7,495 millones de pesos, es decir el 200% de incremento.

Dichos subsidios fueron dispersados por diferentes instituciones (entidades ejecutoras) agrupadas en “Subprogramas” por la CONAVI: Infonavit, Fovissste, Fuerzas Armadas, Desarrollos Urbanos Integrales, Programa 2X1, Producción Social de Vivienda Asistida, Organismos Estatales de Vivienda, Intermediarios Financieros, Cajas Solidarias y Reconstrucción, dichos “subprogramas” suman 131 entidades³.

De 2007 al 2012 los recursos destinados solo al Infonavit, fueron del 60% en promedio, quien fue el mayor beneficiado por dicho programa (Cuadro 1)

Hay que recordar que a partir de los '90 los organismos nacionales de vivienda, Infonavit y Fovissste, abandonaron su papel de promotores de vivienda para convertirse en facilitadores, abriendo las posibilidades de ganancias en el ámbito financiero nacional e internacional para las empresas privadas, de igual manera esta política de subsidios continua privilegiando los interés privados a costa de la población de menores ingresos. Incluso, existe el señalamiento al Programa de Subsidios por la Auditoria Superior de la Federación y la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Nacional, en relación a la existencia de inequidad en la distribución de los subsidios, de tal manera que éstos no llegan a la población de menores ingresos.

Por otro lado, la misma CONEVAL en el Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2012⁴ señala que la medición de pobreza incorpora dos indicadores relacionados con la vivienda: la carencia de la dimensión de calidad y espacio de la vivienda y la carencia de

3 Libro blanco del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu Casa, CONAVI, 2012

4 www.coneval.gob.mx

la dimensión de servicios básicos de la vivienda. En relación a la primera menciona que solo se lograra eliminar si existe calidad buena en pisos, muros y techos y no hay hacinamiento, mientras que en relación a la dimensión de servicios básicos solo se abate cuando la vivienda posee agua, drenaje y electricidad, y señala que al respecto aun hay carencias.

El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional

Uno de los primeros pasos para el posicionamiento político de la producción social de vivienda fue su reconocimiento en la Ley de Vivienda en 2006. Con ello se da paso a una perspectiva diferente para desarrollar una política que favorezca a los sectores de la población que no son sujetos de crédito y recuperar la función social de la vivienda y el derecho a la vivienda adecuada.

En el sexenio que concluyó, la CONAVI y más específicamente algunos funcionarios/as de la institución, coadyuvaron a posicionar la Producción Social de Vivienda a través de una estrategia que evolucionó en fases: el posicionamiento, el fortalecimiento y la consolidación. Dicho trabajo se llevó en coordinación con el Comité de Producción Social de Vivienda del Consejo Nacional de Vivienda y la participación de diversas organizaciones civiles.

Las acciones realizadas comprenden: la definición de conceptos que permitieran iniciar la difusión y capacitación de la producción social de vivienda con diferentes actores, principalmente funcionarios públicos; la capacitación que se llevo a cabo en tres niveles: taller de inducción, básica y diplomado sobre la producción social de vivienda; el proceso de acreditación que permitiera reconocer a las instituciones y actores involucrados en la PSV con el fin de dar certidumbre a la población acerca de las instituciones reconocidas para dispersar subsidios en la modalidad de la PSV y al mismo tiempo, que las organizaciones acreditadas, al ser consideradas desarrolladoras sociales de vivienda fuesen susceptibles de tener acceso a los instrumentos de fomento desarrollados por el estado; el financiamiento: a través de la asignación de subsidio dirigido a la PSV en las Reglas de Operación del Programa de Subsidios, la incorporación de la banca social y la aceptación de la realización de alianzas entre diferentes actores⁵.

Estas acciones tuvieron un efecto favorable (Ver Cuadro 2), entre las que destacan: el incremento del presupuesto en subsidios otorgado para la PSV y por tanto el número de acciones de vivienda ejecutadas así como del número de instituciones reconocidas por la CONAVI para dispersar subsidios, incluidos algunos organismos estatales de vivienda, no obstante, es importante señalar que aún faltan retos que superar para consolidar a la PSV como una política pública.

Cabe mencionar que las organizaciones involucradas en este proceso de posicionamiento jugaron un papel importante, sobre todo al actuar de manera unitaria a través de la Red de

5 Memoria documental de la Estrategia de Producción Social de Vivienda Asistida. CONAVI, 2012



Productores Sociales de Vivienda⁶: su experiencia y la capacidad de formular propuestas fomentaron una interlocución sólida ante la CONAVI, logrando ser incluidos en la firma del Pacto Nacional de Vivienda en 2009 donde se incluyeron acciones en materia de la producción social de vivienda.

La participación de la Red se destaca en:

- la elaboración de un glosario de términos que permitiera homologar los conceptos sobre la producción social de vivienda, donde sobresale la definición de: la Producción Social de Vivienda Asistida; de Desarrollador Social de Vivienda; de financiamiento y el significado de “sin fines de lucro”
- la propuesta de distinguir a las organizaciones que trabajan en procesos de PSV, es decir a los desarrolladores sociales, mediante la acreditación con criterios claros ante la creciente “amenaza” de facilitar el acceso a dispersar subsidios a entidades financieras con un afán de lucro, lo que fue retomado por la CONAVI a través de la instalación del Comité técnico de acreditación, que elaboró el manual de acreditación y participó en tres etapas de evaluación para reconocer a desarrolladoras sociales.
- la construcción de esquemas de financiamiento para la PSV, que no tuvieron eco ante los organismos financieros
- los eventos convocados por la CONAVI tales como los Encuentros Nacionales de PSV; eventos de capacitación y el taller de sistematización de experiencias de la PSV, ésta última dio como resultado la propuesta de creación del “Frente Común del Sector de PSV” que involucra a cerca de 60 entidades que dispersan subsidios para procesos de PSV: desarrolladoras sociales y ejecutores sociales.

⁶ La Red de Productores Sociales de Vivienda agrupa a 17 organizaciones indirectas a través de alianzas: Centro Operacional de Poblamiento Mejoremos; Hábitat para la Humanidad; AMUCSS; Fundación Esperanza, OCEPCO, Cooperativa cosechando juntos y Sembrado; Pobladores; Unión de Cooperativas Tosepan; Organización Campesina Indígena de la Sierra de Zongolica, Servicios Integrales para el Desarrollo Comunitario; Agroindustrias y Servicios Integrados de Veracruz, Unión de Cooperativas Agroforestales de la Sierra de Santa Marta, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Coordinadora de Colonias Unidas

En todas estas actividades, siempre se evidenció la experiencia de las organizaciones: tanto la experiencia acumulada antes del proceso de dispersión de subsidios, como la experiencia desarrollada en y para la dispersión de subsidios. De igual manera permite visualizar con mayor claridad los retos para consolidar la PSV como una política pública.

La operación directa de las desarrolladoras sociales en la dispersión de subsidios permitió incidir en la modificación de las reglas de operación del Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal “Esta es tu casa” en temas como la acreditación de la propiedad; el reconocimiento de los materiales de construcción aportados por los beneficiarios y su mano de obra como ahorro; los tiempos para ejercer el subsidio por parte de los beneficiarios; reconocimiento del concepto de financiamiento y no de crédito, entre otras.

Los subsidios destinados para la producción social de vivienda se registran en el Cuadro 3 , donde se observa un crecimiento importante de 0.2 a 13% del total de recursos del Programa, sin embargo dicha información no desagrega los recursos destinados para la PSV ejercida por Desarrolladores Sociales y aquella que se dispersa a través de los Ejecutores Sociales, que operan con mecanismos fundamentalmente financieros y no necesariamente con las características definidas por la propia CONAVI para los procesos de producción social de vivienda asistida, aunque CONAVI les requiere que ofrezcan el servicio de la asesoría técnica para acreditarlos

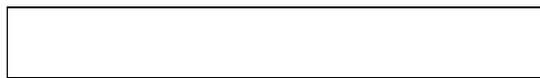
El Programa mencionado, operado a través de procesos de producción social de vivienda, representa una oportunidad para posicionar esta modalidad de construcción. Esto se refleja en varios niveles:

Para las familias que han accedido al subsidio, el Programa representa:

- La oportunidad de construir, ampliar y/o mejorar la vivienda ante la carencia de otros apoyos gubernamentales para este fin.
- El acceso directo y con agilidad a los subsidios
- La reducción de tiempos de construcción de sus viviendas
- La participación informada en la toma de decisiones para el diseño de la solución de vivienda y favorecer la construcción de espacios acorde a las necesidades de las familias, al contar con asesoría técnica
- El reconocimiento de las aportaciones en especie (materiales de construcción) y la valoración de la mano de obra
- Potenciar el ahorro familiar y limitar el endeudamiento de las familias
- El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad
- La promoción de relaciones más equitativas al interior de la familia como consecuencia del impacto en el crecimiento de la autoestima y la autonomía de las mujeres

Para las comunidades donde se incide de manera organizada:

- La valoración de la importancia del trabajo comunitario y la ayuda mutua para facilitar el proceso constructivo



- La valoración de los materiales locales (tierra, madera y bambú), así como el rescate de los saberes en técnicas tradicionales de construcción.
- El mejoramiento del parque habitacional y la posibilidad de potenciar la participación en procesos de desarrollo comunitario sustentable:
 - Fortalecimiento del tejido social
 - Creación de empresas sociales asociadas al proceso de PSV
 - Generación directa e indirecta de trabajo
 - Generación de espacios productivos en las viviendas

Para las desarrolladoras sociales, el Programa permitió potenciar su trabajo y la cobertura de atención, pero al mismo tiempo se permitieron potenciar a la misma PSV con otras instituciones civiles, oficiales, académicas y privadas de tal manera que de 2 organizaciones ejecutoras que iniciaron dispersando subsidios en 2007, para 2012 fueron incorporadas 84 entidades en el subprograma de PSV.

Por otra parte, las desarrolladoras y ejecutoras sociales tuvieron la capacidad de establecer alianzas interinstitucionales entre sí y con otras organizaciones no reconocidas por la CONAVI a fin de diversificar los esquemas de operación, tanto para el otorgamiento de financiamientos y de asesoría técnica, así como para realizar intercambios de experiencias, entre otras actividades. Este proceso, fundamentalmente generado desde las organizaciones fue finalmente reconocido en las reglas de operación del Programa.

No obstante estos avances, también se presentan serias dificultades para las desarrolladoras sociales:

- La saturación de la capacidad de financiamiento por el crecimiento de la demanda de atención
- La falta de fondeo adecuado y suficiente por parte de la banca de desarrollo
- La necesidad del fortalecimiento institucional

Para valorar el posicionamiento de la PSV como política pública, también debemos considerar otros elementos como son: su incorporación al Sistema Nacional de Vivienda, la apropiación y puesta en marcha de esquemas operativos de PSV por los organismos nacionales, estatales y/o municipales de vivienda y otras dependencias federales; el reconocimiento en las legislaciones estatales, la participación de la banca de desarrollo en actividades de fomento; la participación de organizaciones sociales, etc.

Es preciso reconocer que el proceso de posicionamiento ha prosperado y se cuenta con elementos para continuar su consolidación. Entre estos elementos vale la pena considerar los documentos elaborados con el apoyo de CONAVI como son: La sistematización de experiencias de PSV, la Evaluación del Comité de Producción Social de Vivienda; La memoria documental de la estrategia de PSVA; Construcción de indicadores para la PSVA, el video testimonial sobre la PSVA, el Estudio de impacto de la asesoría técnica en los procesos de PSVA; la inclusión del tema en las investigaciones apoyadas por Conacyt y la instauración de la modalidad de PSV en el Premio Nacional de Vivienda.

Finalmente queremos destacar no se desarrollaron acciones para fortalecer la PSV en otras instituciones gubernamentales, a pesar de los esfuerzos de la SHF y FONAHPO que al final conformaron esquemas de financiamiento y de fondos de garantía para intermediarios financieros que apoyen la construcción de vivienda para la población con ingresos de hasta 5 vsm.

Retos y perspectivas

Las acciones descritas sin duda fortalecerán la PSV y debieran permitir la elaboración de un sistema integral de apoyo y fomento como lo señala la Ley de Vivienda y de esta manera consolidar a la PSV como una política que atiende adecuadamente a la población de menores recursos, y que actualmente se enfrenta a los problemas derivados de la política de vivienda aplicada en el país como son:

- La falta de acceso a suelo, principalmente de las familias jóvenes al no existir reservas territoriales de uso habitacional, por lo que la compra y/o invasión de suelo en las periferias de las ciudades continua siendo una opción para la población de menores ingresos con necesidad de contar con un lugar para vivir.
- A pesar de la existencia de vivienda deshabitada, ésta no es accesible a la población, bien sea por las condiciones de calidad en la construcción, carencia de agua o por no ser sujetos de créditos hipotecarios, más aun al no tener estabilidad en el ingreso.
- A la manipulación político electoral de los programas oficiales.
- A la corrupción en la asignación de beneficiarios de dichos programas

En este aspecto es menester señalar, que el cambio del gobierno federal tendrá un impacto en la continuidad de los esfuerzos antes mencionados, aun no queda claro si dicho impacto será positivo, sin embargo existen elementos de evaluación de la política de vivienda en los últimos años que confirman la necesidad de realizar cambios, sobre todo los vinculados al número de viviendas deshabitadas, el cuestionamiento tanto de la calidad –tamaño, acceso a servicios básicos-, como de la ubicación de éstas, lejanas a centros de trabajo; el porcentaje del parque habitacional que requiere de mejoramiento, la ausencia de planes de ordenamiento urbano que impidan el crecimiento de las manchas urbanas y su impacto negativo sobre el ambiente, entre otras.

Estos elementos han sido analizados por algunas entidades financieras que, con una visión mercantil, visualizan la necesidad de realizar cambios para adecuarse a las necesidades de vivienda que “deben solucionarse con productos de financiamiento que apenas comienzan a desarrollarse como productos de mejoramiento (de la vivienda), el financiamiento para el mercado de no afiliados⁷ y el de vivienda en renta⁸, señalando que la necesidad de vivienda nueva es moderada”

7 Se refiere a la población que carece de seguridad social y que representa el 72% de la población en México

8 BBVA, Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA. Julio 2012. Situación Inmobiliaria. México

Mientras que el actual gobierno ha anunciado 4 estrategias de su plan nacional de vivienda:

Coordinación interinstitucional,

- Alineación de programas y acciones en materia de tierra, financiamiento y vivienda
- La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de reciente creación, coordinará la política de vivienda del país, incorporando a la Comisión Nacional de Vivienda, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares⁹
- Realización de convenios con Infonavit, gobiernos estatales y municipales de al menos 60 ciudades de mayor peso y crecimiento poblacional.

Tránsito hacia el desarrollo urbano sustentable e inteligente

- Uso de financiamiento de vivienda para orientar el desarrollo territorial y urbano del país.
 - Créditos y subsidios se reorientan al fomento del crecimiento urbano ordenado
 - El financiamiento promoverá el rescate de espacios urbanos, la re densificación y la construcción de viviendas verticales y desarrollos certificados, evitar la expansión de las manchas urbanas

Reducir de manera responsable el rezago de vivienda

- Más de un millón de acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora en hogares tanto en campo como en ciudad en 2013.
 - 500 mil corresponderán a nuevas construcciones
- Fortalecer el papel de la banca privada en el otorgamiento de créditos a la vivienda
- Favorecer a las fuerzas armadas y las agrupaciones policiacas
- Mecanismos de acceso al mercado de créditos para empleados estatales y municipales

Vivienda digna para todos los mexicanos

- Mayor número de acciones de créditos y subsidios para el mejoramiento y ampliación de vivienda tanto en el medio urbano como rural
 - Más 320 mil acciones de mejoramiento a la vivienda, más de 97 mil acciones en vivienda rural
 - Acciones focalizadas en áreas estratégicas que prevé la cruzada nacional contra el hambre (400 municipios donde existe pobreza extrema y carencia alimentaria)
 - Acciones alineadas con el programa de prevención del delito
- Programa de mejoramiento de la vivienda en unidades habitacionales

⁹ La CONAVI hasta el actual sexenio era la instancia encargada de la política de vivienda en el país. Los otros organismos pertenecían a la Secretaría de Desarrollo Social.

En estos elementos no se consideran acciones de vivienda contempladas en otras Secretarías, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia, entre otros, que instrumentan programas de mejoramiento de vivienda, a través de acciones focalizadas y específicas como programas de piso firme, servicios sanitarios o de muros y techos reforzados y que hasta la fecha son manejados con un sesgo político electoral sin satisfacer de manera sustancial las necesidades habitacionales de las familias. De igual forma no se hace alusión directa al apoyo a la autoconstrucción, con el que se ha construido el 63% de las viviendas existentes, es decir a mecanismos de producción social de vivienda.

Los retos entonces, desde nuestro punto de vista son:

- Reivindicar el derecho a la vivienda adecuada por sobre la visión mercantil del derecho al acceso a crédito para vivienda¹⁰, a través del posicionamiento social y el fortalecimiento de organizaciones sociales con arraigo territorial.
- La articulación de las entidades sociales que son reconocidas por la CONAVI con otros actores principalmente sociales y académicos, para fortalecer la interlocución y la consolidación de la PSV como una política pública que contemple:
 - Continuidad de la política de subsidios y el reconocimiento de la PSV como un programa dentro de la CONAVI, que implique un área administrativa de PSV con las facultades necesarias para implementar un sistema de instrumentos de apoyo adecuados y específicos para la PSV, la sensibilización del personal con una visión social y no solo financiera, entre otras.
 - La aplicación de subsidios con una visión de Estado y no electoral ni clientelar.
 - Financiamiento *ad hoc*, de la banca de desarrollo: Fondos populares basados en la economía solidaria; reconocimiento del financiamiento social; incentivar el ahorro, para el acceso al suelo y a la vivienda.
 - Establecimiento de esquemas de apoyo y fomento para
 - el fortalecimiento de capacidades financieras, técnicas, administrativas de las organizaciones
 - la constitución de cooperativas de vivienda
 - la constitución de empresas sociales asociadas a los procesos de PSV
 - incentivar el desarrollo comunitario sustentable con base en esquemas de PSV
 - El reconocimiento y articulación de programas de PSV en otras dependencias: ONAVIS, OREVIS, SEDESOL, DIF, FONHAPO, etc.

Marzo de 2013

¹⁰ Incluso las acciones emprendidas por la CONAVI (2006-2012) se orientaron fuertemente a la incorporación de entidades con capacidad de otorgar financiamiento, dejando de lado la apertura a organizaciones sociales con amplia experiencia en la PSV