

El mejoramiento de la vivienda. Un programa del Gobierno del D.F.

Mtro. en Urb. Arturo Mier y Terán^(*)

En esta ponencia se presentan dos ejes que hemos considerados relevantes para el análisis del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal en años recientes y que surgen de una investigación más amplia realizada durante los años 2004-2006¹. En primer término se considera el Programa de Mejoramiento de la Vivienda como parte del Programa Integrado Territorial (PIT) para la superación de la pobreza y la inclusión social. En segundo lugar se analiza el mejoramiento de vivienda como una estrategia urbana y finalmente se exponen un conjunto de ideas para el rediseñar la política de vivienda nacional a partir de la experiencia desarrollada por un gobierno local.

1. El mejoramiento de la vivienda como parte de la superación de la pobreza.

En México, como en otros países latinoamericanos, donde la mayoría de la población vive en condiciones de pobreza los gobiernos locales de las principales ciudades han comenzado a asumir la tarea de transformar el espacio urbano con criterios de inclusión social para lo cual han diseñado políticas públicas innovadoras.² La experiencia del mejoramiento de vivienda del gobierno del Distrito Federal se ubica en esa perspectiva. De esta forma se distingue de las políticas habitacionales del gobierno federal destinadas principalmente al fomento de la producción empresarial para los sectores de población con capacidad de adquirir ese bien básico y que no contemplan la posibilidad de ofrecer el acceso a una vivienda a quienes no cumplen con los requisitos exigidos por el crédito comercial.

El programa de mejoramiento de la vivienda de los tres últimos gobiernos del Distrito Federal fue concebido en 1998 como una parte importante de la política social y urbana. Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se lo incorporó al llamado Programa Integrado Territorial PIT estrategia que puso en operación un conjunto amplio de acciones dirigidas a los grupos sociales más vulnerables en las zonas urbanas con mayor índice de marginación, para lo cual seleccionaron más de 800 unidades territoriales de las 1,352 que constituyen el Distrito Federal. Este programa social se realizó con los recursos provenientes de la aplicación de medidas de austeridad en el gasto público y fue operado de manera coordinada por los sectores de la administración pública responsables del desarrollo social, el desarrollo urbano, la vivienda y la salud. Pero en el interior del PIT dos programas fueron los centrales en términos de los recursos que movilizaron, siendo el Programa

^(*) Responsable de la Oficina de Vivienda. Universidad Iberoamericana. Departamento de Arquitectura y Urbanismo.

¹ Esta investigación contó el apoyo del fondo sectorial CONACYT- CONAVI.

² Fernández Wagner Raúl 2005, Debate “Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”, www.urbared.edu.ar

de Mejoramiento de Vivienda uno de ello ya que le correspondió alrededor de una quinta parte de los recursos asignados al mismo³.

El Programa Integrado Territorial se convirtió en parte de una innovadora política social y urbana de atención integral a las necesidades básicas, para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, entre ellos el de la vivienda. Esta visión exigió poner en práctica nuevas formas de operación institucional y establecer relaciones distintas entre el gobierno y los ciudadanos involucrados, articulando el trabajo en red con otros actores como son los colegios profesionales, los grupos no gubernamentales, las organizaciones sociales o políticas y las universidades públicas y privadas⁴.

La operación del Programa de Mejoramiento de Vivienda, a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) implicó una serie de acciones novedosas: entre ellas se mantuvo limitado el gasto corriente, se territorializó el presupuesto en las zonas de mayor marginación, se estableció un sistema de crédito blando, se simplificó la operación administrativa, se instalaron oficinas próximas a las zonas de intervención, se organizó la asistencia técnica profesional y se facilitaron los permisos de construcción para el mejoramiento de vivienda.

En la formulación original y novedosa de este programa se advierten los mayores avances en la política habitacional local: la puesta en marcha de una modalidad compleja de intervención urbana basada en pequeños créditos con recursos públicos locales y la asistencia técnica profesional para el mejoramiento y ampliación progresiva de la vivienda de las familias propietarias de un lote en zonas de pobreza.

2. El mejoramiento de vivienda como estrategia urbana

Cabe recordar que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es uno de los principales destinos de las migraciones internas. La ciudad se ha extendido de manera dispersa y fragmentada sobre un territorio de más de 1,500 km.² lo que hace ver cada vez más lejana la posibilidad de lograr una ciudad sustentable en la que prevalezcan condiciones de vida equitativas para sus habitantes. Por el contrario un rasgo distintivo de la gran ciudad es la desigualdad que prevalece en el acceso a bienes y servicios básicos,

En respuesta a la realidad de la metrópolis el Gobierno de la Ciudad diseñó la estrategia urbana para desestimular la expansión periférica, promover la saturación de zonas centrales y apoyar la autoproducción en las colonias populares dentro de la ciudad. En el campo habitacional ello significó intensificar la construcción de nuevos desarrollos en las cuatro delegaciones centrales y restringirlos en las doce

³ El otro programa al que se destinó el mayor monto de los recursos del PIT fue el Programa Integral de Adultos Mayores consistente en una transferencia mensual a adultos mayores de 70 años, así como el otorgamiento de servicios médicos y medicinas gratuitos.

⁴ Cfr. Ziccardi Alicia y Mier y Terán Arturo, "Poverty and Social Inclusion in México City—"Mejoramiento de Vivienda" Upgrading Scheme, en "Socially Inclusive Cities" de Peter Herrle y Uwe-Jens, Universidad Técnica de Berlín, 2005.

delegaciones restantes⁵. Es en estas otras zonas donde se puso en operación el mejoramiento y ampliación de la vivienda aumentando sustancialmente el presupuesto público anual hasta llegar a una cifra sin precedentes de 1,600 millones de pesos en el año 2004 y un total acumulado de 5,600 millones entre 1998 y 2006. Como resultado del programa se lograron mejoras sustantivas en las condiciones de habitabilidad en más de 120,000 predios intervenidos en estos nueve años, se substituyó la vivienda precaria y en condiciones de riesgo, se introdujeron servicios de agua y drenaje en los predios, se amplió la superficie habitable y se delimitaron las unidades individuales de vivienda dentro de los lotes familiares.

Es importante destacar que el programa no sólo ha mejorado la vivienda existente, al mismo tiempo ha aumentado la oferta al generar nueva vivienda progresiva en el interior de los predios, al grado que estas han llegado a representar la tercera parte de las acciones anuales apoyadas por el programa⁶. Así, 30,000 familias que participaron en el programa construyeron viviendas nuevas en los mismos predios, cantidad similar a las producidas por otros programas públicos de vivienda nueva y a la producción comercial en esos años en la ciudad.

Este programa es una opción posible en el contexto urbano actual para las familias que habitan zonas de pobreza y han construido su vivienda progresivamente a lo largo del tiempo. La ampliación y desdoblamiento de la vivienda progresiva en los barrios y colonias existentes con apoyo del gobierno es una estrategia de superación de la pobreza urbana y de inclusión social. Al compartir el espacio entre varias familias, como hacen con el trabajo, el salario, las tareas domésticas o el cuidado de los niños, logran economías que con la vivienda individual no tienen, sobretodo cuando las oportunidades de adquirir un lote o una casa propia están cada vez más lejos de los lugares de trabajo. También concuerda con la estrategia de consolidación de las grandes extensiones ya existentes de la ciudad y de control de la expansión periférica urbana a fin de aprovechar la infraestructura y equipamiento existentes. En este sentido, debe señalarse que los gobiernos locales difícilmente cuentan con recursos para financiar la infraestructura de los nuevos desarrollos de vivienda terminada y es muy difícil y costoso llevar los servicios a lugares cada vez más alejados.

3. Hacia una política de vivienda para el Distrito Federal

Del estudio realizado surgen un conjunto de ideas a partir de las cuales se exponen seguidamente los ejes que consideramos básicos para el diseño de una política de vivienda no sólo del ámbito local sino nacional y que deben tener los tres ámbitos de gobierno- federal, estatal y municipal- de lograr la inclusión social de grandes mayorías de la población de nuestras ciudades que viven en situaciones de precariedad y riesgo urbano y social.

⁵ Esta restricción a la construcción de conjuntos habitacionales fue parte del contenido del Bando n °2 emitido por el Gobierno de López Obrador.

⁶ Cfr. Vega Edna y Monterrubio Anabel 2005, "La experiencia habitacional del GDF", revista Malacate, no.2, INVI, Ciudad de México

- **Impulsar en los tres ámbitos de gobierno una política de vivienda con enfoque social urbano y no sólo de fomento económico.**

La política de vivienda del gobierno federal concibe a la producción habitacional como factor de dinamización económica y canaliza recursos financieros y facilidades a las empresas desarrolladoras. Uno de sus efectos es la dispersión del crecimiento urbano con graves deseconomías para los gobiernos locales y para las familias que ocupan las viviendas. Si bien el crecimiento de la producción habitacional es necesario para el incremento del empleo, no es una condición suficiente para lograr los volúmenes ni la calidad de las viviendas necesarias. La vivienda es un elemento sustantivo del proceso de desarrollo urbano y no es un componente aislado y dependiente de la dinámica económica.

Esta premisa debe ser la base para el diseño de estrategias que combinen la vivienda social y el urbanismo democrático, cuyo objetivo fundamental es la mejora de las condiciones de vida y del espacio habitable, tanto en el ámbito privado de la vida familiar como en el ámbito urbano que da lugar a la convivencia social.

- **Reconocer las distintas formas de producción en el diseño e instrumentación de las políticas públicas.**

Se debe diseñar e instrumentar una política partiendo del reconocimiento de la coexistencia de distintas formas de producción de la vivienda, incluyendo particularmente las modalidades de organización social de la producción. Mientras la producción formal comercial en los años de mayor dinamismo no ha significado más del 20 % de la oferta nacional, la producción social o autoproducción de vivienda ocupa cerca de dos terceras partes de la superficie construida de las ciudades. Esta se realiza en un proceso que dura varios años de acuerdo a las estrategias de sobrevivencia de las familias en el cual algunas prácticas sociales como compartir el salario, el espacio construido, el trabajo y las tareas familiares ocupan un papel central para la superación de la pobreza.

La actual Ley General de Vivienda aprobada por el Congreso de la Nación reconoce la obligación del gobierno de instrumentar el apoyo a la producción social individual u organizada, dadas las limitaciones que tiene la mayor parte de la población para acceder, por los medios del mercado formal, a una vivienda completa y terminada producida en un proceso único por las empresas comerciales.

- **Atender situaciones diversas incluido el mejoramiento de la vivienda existente**

La idea de ofrecer vivienda nueva para todos ha dominado por muchos años los objetivos de la política habitacional. Los análisis cuantitativos alimentan la concepción de que el problema radica únicamente en la insuficiencia de la oferta frente al crecimiento de la población y dan paso a políticas que ignoran la dimensión territorial y social de la vivienda. Cuantitativamente es tan importante la demanda de consolidación y mejoramiento de la vivienda existente como de vivienda nueva. Lo cierto es que las múltiples situaciones que demandan atención son más diversas y complejas que la sola

falta de oferta. Por ello la política debe incluir el diseño e instrumentación de programas específicos para distintas situaciones que se presentan en la ciudad, como son:

- La vivienda deteriorada y el hacinamiento de las familias en las vecindades y edificios antiguos de los centros históricos de las ciudades,
- La vivienda inconclusa y reducida en predios de colonias populares ocupada en su mayoría por dos o más familias que la comparten,
- El deterioro físico y social en las unidades habitacionales,
- La ocupación de tierras de manera irregular en las márgenes de la ciudad generalmente ocupando zonas sujetas a conservación ecológica y con riesgos físicos.

Además de atender las necesidades de la vivienda existente, mientras siga creciendo la población y se mantengan las desigualdades sociales, seguirá siendo importante la atención a la vivienda nueva de los sectores de menores recursos:

- La falta de otras opciones accesibles y bien ubicadas de vivienda nueva para las familias de pocos recursos económicos que no pueden ser parte de la demanda efectiva para la producción comercial.
- La poca e irregular oferta de vivienda en renta accesible y en buenas condiciones.

- **Institucionalizar el Programa de Mejoramiento de Vivienda**

El programa de mejoramiento de vivienda del Gobierno del D.F. ha tenido un significado muy importante para la vida en la ciudad más grande y compleja del país, con el mismo se ha creado un capital social y una forma de relación distinta entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía. Este programa ha tenido importantes aciertos no obstante que debe mejorar su operación e integrarse a una política urbana más amplia. El Programa se convirtió en parte de la política de inclusión social que representó el programa llamado PIT, al reconocer y apoyar la autoproducción, dar crédito a la palabra, simplificar la administración y canalizar recursos sin precedentes a estas familias.

Pero quizás el mayor logro es el trabajo en red que incluyó a los actores públicos y a múltiples actores sociales como organizaciones profesionales de arquitectos, organizaciones civiles de asesoría técnica integral, universidades públicas y privadas con sus programas de servicio social, profesores y sus investigadores.

El reto es ahora garantizar la continuidad de este tipo de programas institucionalizándolos como parte de la política social urbana, también debe crearse un marco jurídico especial. Desde el punto de vista financiero es necesario que se garanticen los recursos suficientes para lograr metas significativas, crear un fondo revolvente que opere con altas tasas de recuperación, que aplique subsidios selectivos y programas de estímulos al buen pago. En cuanto a la operación se debe fortalecer el trabajo en red, apoyar la organización gremial para la asesoría técnica de solicitantes individuales pero también de grupos sociales organizados, fortalecer las instancias de

participación social, precisar y ampliar las atribuciones de las delegaciones con relación al Programa.

- **Articular la vivienda en un programa de barrios o colonias para lograr una ciudad compacta y un desarrollo urbano integral e incluyente.**

El Programa de Mejoramiento de Vivienda del D.F. construyó un capital social muy importante: proximidad y confianza en la operación del organismo público, fortalecimiento de las capacidades sociales, aceptación social de la asesoría técnica y formación de más de 300 profesionales y pasantes orientados a la producción social.

Esta es la base para ampliar los alcances del programa y articularlo a una política de consolidación integral de barrios y colonias, atendiendo a las demandas y prioridades sociales en un proceso participativo que vincule autoridades delegacionales y ciudadanos organizados, como puede ser el método del presupuesto participativo.

Entre las demandas más sensibles que enfrenta este tipo de programas debe mencionarse que se requiere resolver las situaciones de irregularidad jurídica y falta de servicios, condiciones previas a la mejora de la vivienda, planificar la densificación de los barrios para mantener la ciudad compacta y apoyar las estrategias familiares, promover la titulación y certeza jurídica de la tenencia, vincularlo a otros programas de espacio público, equipamiento básico y accesibilidad, además de a otros programas sociales.

Para lograr un programa de barrios complementario a la vivienda debe revisarse el marco normativo de la planeación urbana y la políticas sociales garantizar un fondo anual de inversión para zonas estratégicas, convenir o concursar los proyectos de barrio con los ciudadanos de la zona, promover las distintas formas de gestión por asociación pública, privada y social según el caso.⁷

4. Elementos para el debate sobre el potencial de los programas de apoyo a la autoproducción.

En América Latina hay una larga tradición en la autoproducción de la vivienda y en el apoyo de los gobiernos a estos procesos. En el marco de las fuertes transformaciones económicas y políticas que ha vivido la región en las últimas décadas podemos advertir que experiencias como la de la Ciudad de México aportan evidencia empírica para reforzar los conceptos y las prácticas relacionadas con estas formas de intervención pública en la producción habitacional.

Considerando la opinión de los expertos en el tema podemos plantear los enfoques desde tres distintas ópticas al menos:⁸

i) Algunos expertos, desde una perspectiva optimista, se preguntan cómo vincular la autoproducción a una estrategia urbana más amplia con criterios de

⁷ Mientras se escribía este texto, el gobierno del D.F. puso en marcha un programa comunitario de mejoramiento de barrios el día 9 de junio de 2007.

⁸ Mathey Kosta 1992, "Beyond Self Help Housing", Mansell, Londres y Profil Verlag, Munich

sustentabilidad, basada en los recursos disponibles, fortaleciendo la organización colectiva y con un rol activo de distintos actores sociales y políticos.

ii) Otros en cambio insisten en que el apoyo a la autoproducción debe ser complementario de otras políticas económicas y sociales redistributivas que contribuyan a modificar las causas mismas que generan la pobreza, reduzcan el conflicto social y sienten las bases para una gobernabilidad democrática.

iii) A estas posiciones se agregan las que colocan el centro del debate en el dilema que plantea la efectividad que tienen estos programas en el corto plazo frente a las implicaciones que pueden tener en el largo plazo.

Esta forma de acción pública en el ámbito de la producción habitacional, atiende la urgencia del déficit pero falta precisar en que forma incide en la transformación de las condiciones sociales y económicas que dificultan el acceso a mejores condiciones de vida. En ese sentido, está claro que el programa opera dentro de los mecanismos del mercado, pero al modificar sustancialmente la forma de producción de la vivienda puede generar condiciones que fortalezcan las capacidades de los gobiernos locales, favorecer la organización social y su capacidad de negociación frente al estado, a la vez que mejorar las condiciones de vivienda dentro de los parámetros posibles y transferir recursos importantes a los participantes.

No basta con lograr la vivienda accesible a través de los programas de apoyo a la autoproducción de vivienda, como el descrito, para aumentar su potencial social y urbano es fundamental la participación de los gobiernos locales. Más aún, la reproducción de estos programas depende claramente de las condiciones políticas, al menos de la voluntad de los gobiernos de redistribuir recursos y desde una perspectiva más comprometida con la igualdad, de su corresponsabilidad institucional para crear los espacios e instrumentos de participación democrática a través de los cuales los sectores sociales hagan efectiva la defensa de sus derechos e intereses y actúen para superar los obstáculos para el acceso y mejora de la vivienda.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda del Distrito Federal debe seguir transformándose para lo cual es necesaria la permanente evaluación de los resultados obtenidos y de las formas institucionales y sociales que se desarrollan a partir del mismo. Esta experiencia abre un espacio más para el debate, trae un aire de optimismo frente a los graves problemas de las ciudades mexicanas y representa un llamado entusiasta a los arquitectos, urbanistas y todo tipo de profesionales para reconocer nuevamente en la ciudad un terreno fértil para lograr intervenciones con sentido social.