

El rezago habitacional: alternativas desde lo local

CARLOS E. ESTRADA CASARÍN
SARAH A. OBREGÓN DAVIS

Resumen: *el presente trabajo aborda alternativas para el abatimiento del rezago habitacional que los gobiernos locales pueden implementar mediante políticas públicas de vivienda. Se revisan casos de éxito donde se conjugan procesos sociales con acciones de gobiernos de los ayuntamientos y finalmente se propone la implementación de un modelo híbrido que propone soluciones habitacionales de “baja escala–alto impacto” que promueven el repoblamiento de áreas centrales, impulsan economías locales y mejoran las condiciones socioambientales de la ciudad.*

Palabras clave: *rezago, vivienda, ciudad, políticas públicas, gobiernos locales.*

Abstract: *this work looks at public policy alternatives that local governments can implement to combat the housing deficit. The authors review success stories in which social processes align with local government action. They finally propose the implementation of a hybrid model to provide “low-scale, high-impact” housing solutions that promote the repopulation of downtown areas, boost local economies and improve the city’s social-environmental conditions.*

Key words: *deficit, housing, city, public policy, local governments.*

EL REZAGO HABITACIONAL EN MÉXICO

El rezago habitacional es un indicador que expresa, en términos aritméticos, una problemática social que aqueja a un sector importante de la población mexicana y que se compone por el déficit cuantitativo, es decir, por la cantidad de viviendas nuevas que se requieren para satisfacer la necesidad, y por déficit cualitativo, esto es, la cantidad de viviendas existentes que requieren algún tipo de acción de mejoramiento o ampliación.

La carencia de un espacio habitable–adecuado puede estar relacionada con una falta de vivienda —demanda / necesidad—, con falta de espacio suficiente y habitable —hacinamiento— o con una mala condición de los materiales con los que está construida la vivienda, sus instalaciones o servicios básicos —agua potable, alcantarillado y energía eléctrica—. La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) reporta, en 2012, 8.4 millones de viviendas con requerimientos de alguna mejora física. Si bien el derecho a la vivienda está garantizado en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los datos oficiales demuestran que México se encuentra muy distante de poder afirmar que dicho derecho es respetado y garantizado a la totalidad de la población.

La Nueva Agenda Urbana (NAU) recién promulgada en la conferencia mundial Hábitat III (HIII), celebrada en octubre de 2016, se compromete, en su inciso 46, a:

[...] promover la función de las viviendas asequibles y sostenibles y la financiación de la vivienda, en particular la producción social del hábitat, en el desarrollo económico, y la contribución al sector para estimular la productividad de otros sectores económicos (Organización de las Naciones Unidas & Consejo de Derechos Humanos, 2017, inc. 46).

La vivienda se puede diferenciar según los modos de producción, su oferta o demanda, su función mercantil o simbólica y hasta por su valor simbólico o material. Enrique Ortiz (2012) menciona que la vivienda es vista por el sistema capitalista como un producto cuyo valor es determinado por el mercado mientras que los habitantes y organizaciones prefieren entender la vivienda como un derecho humano al cual no se le puede valorizar. En la tabla 4.1 se enumeran las comparativas, según Ortiz.

En la forma individual de cultivar el hábitat como lo describe Jorge Di Paula (2015) el resultado concreto es consecuencia del esfuerzo aislado e individual, por lo que su vivienda es parte de su “patrimonio personal”, como cuando la vivienda es construida por empresas y financiada por el estado, el habitante también llega al uso de su vivienda a través del pago individual de parte de su ingreso obtenido en el trabajo, llega entonces como consumidor. En cambio, en la vivienda social construida por autogestión colectiva el usuario es productor y consumidor colectivo que toma decisiones:

Habitamos el Hábitat. Ello Implica espacio y materia (límites y equipamiento). Pero no es tan claro el significado de la producción, gestión y uso del Habitar, ya que habitar es un proceso temporal desarrollado por actores diversos según la escala espacial del Hábitat considerada. Lo que implica tiempo y actor [...] Es decir: la forma de cultivar la casa incide en el desarrollo de una cultura específica. Las formas colectivas de construcción del Hábitat, se potencian con las formas colectivas de producción del Habitar (Di Paula, 2015, p.75).

LAS POLÍTICAS DE IMPULSO A LA VIVIENDA ADECUADA EN MÉXICO

Las políticas públicas de vivienda en México —impulsadas desde el gobierno federal y siguiendo la tendencias económicas neoliberales— han estado dirigidas, desde finales de la última década del siglo

TABLA 4.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIVIENDA

Producción capitalista	Producción social
Oferta-Demanda	Derecho humano
Satisfactor social	Bien de uso
Producto	Proceso
Producto	Bien social
Objeto	Acto de habitar
Producto formal	Producto informal

Fuente: elaboración propia con base en Ortiz, 2012.

XX, a soluciones habitacionales por medio de la oferta de vivienda nueva y en mucho menor proporción, —tanto en programas como en recursos o subsidios—, al mejoramiento y ampliación de vivienda existente, dejando el cumplimiento y garantía de un derecho casi exclusivamente en manos del mercado. Los montos de los subsidios para construcción de vivienda nueva siguen siendo muy superiores en comparación con los destinados a las acciones de mejoramiento, autoproducción o vivienda usada, datos de SHF (2012) muestran la disparidad entre la inversión de \$181,676 millones de pesos para apoyar la adquisición de un poco más de 600,000 viviendas, frente a los poco menos de \$15,000 millones de pesos con los cuales se lograron realizar casi 470,000 acciones de mejoramiento o ampliación de vivienda, lo que muestra que el rezago habitacional es el componente menos atendido con solo un 7.2% de alcance respecto a la demanda. Frente a esta falta de apoyo público, la población se organiza y resuelve su necesidad de vivienda; según datos de la Comisión Nacional de Vivienda (UN-Habitat, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2006, p.32) más de 60% de las viviendas en México, es decir más de 14 millones, habían sido construidas mediante algún modo de producción social o autogestiva. Aún frente a estas evidencias aritméticas, las políticas públicas que buscan atender el rezago habitacional están dirigidas, financieramente, a la solución por medio de la oferta de vivienda nue-

va en venta, ya sea mediante el esquema existente de seguridad social y acceso a créditos hipotecarios o mediante el subsidio en pequeña proporción para el mejoramiento y construcción de vivienda popular.

Debido al proceso de mercantilización de los bienes urbanos, se presenta el fenómeno de la *financiarización* de la vivienda,¹ como lo menciona la relatora para la vivienda adecuada de la ONU, Leilani Fahra (Organización de las Naciones Unidas & Consejo de Derechos Humanos, 2017), que consiste en una diferenciación económica de la vivienda por su valor de intercambio que la hace inaccesible para los estratos de la población más desprotegidos socioeconómicamente, los cuales son excluidos de las zonas habitacionales con mejores condiciones para habitar y masivamente segregados en áreas periféricas de la ciudad, con efectos negativos como la segregación residencial o la expansión territorial que no crean ciudad como afirma Alicia Ziccardi (2016, p.120).

Por otro lado, en cuanto al ámbito de actuación, los programas federales poco consideran la participación y colaboración de los órdenes municipales como estrategia para fortalecer la incidencia de las políticas de vivienda. La Nueva Agenda Urbana (NAU) —documento resultante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo conocida como Hábitat III—, propone a las autoridades locales su aplicación efectiva mediante políticas públicas, tanto desde el punto de vista del fortalecimiento de la interfaz como de las oportunidades de diálogo entre los actores interesados o *stake holders*.²

Si se considera la existencia de casi cinco millones de viviendas desocupadas (Ponce Sernicharo, 2011), independientemente de su estatus o condición física o legal, la cantidad es equivalente a la mitad del rezago habitacional del país; los datos sugieren repensar cómo regresar al parque habitacional todas esas viviendas que ya fueron construi-

1. La *financiarización* es un término de uso reciente empleado en su informe por la relatora de las Naciones Unidas para la Vivienda Adecuada, Leilani Fahra (Organización de las Naciones Unidas & Consejo de Derechos Humanos, 2017).
2. El término *stake holder* refiere a una serie de actores de la ciudad que poseen ciertos intereses y fuerza o poder en su ámbito social o área de influencia profesional o política.

das y que se encuentran en desuso y que, muchas veces, solo existen como parte de la especulación inmobiliaria y, como afirma Alejandro De Coss (2015), siendo nuevos espacio útiles para la acumulación y reproducción del capital.

El reto que se presenta a las autoridades locales frente a los postulados de la (NAU) de ONU Hábitat, es poner en diálogo, e hibridando, los modos y experiencias de las organizaciones de la sociedad civil y movimientos urbanos, como la Producción Social del Hábitat (PSH) con las recomendaciones de la ONU, para incrementar la eficacia y eficiencia del proceso innovador y creativo, y así superar los límites del modelo competitivo capitalista como afirma Joan Subirats (2016).

Es inminente el resurgimiento de una economía del compartir (Subirats, 2016), que más que en la acumulación, la competencia y la realización individual se base en dinámicas colaborativas como la coordinación, la cooperación, el asociacionismo, el acuerdo y la concertación como estrategias de gestión para la implementación de políticas social-territoriales (Obregón, 2008) dirigidas al abatimiento del rezago habitacional que permitan una resolución alternativa, tanto sobre el territorio como sobre los espacios de poder, mediante la participación activa de los habitantes. Existen experiencias probadas, como la ayuda mutua, modalidad de producción desarrollada por las cooperativas de vivienda desde hace 50 años en el Uruguay, que: “Implica la organización de mano de obra no especializada en la que los núcleos familiares trabajan junto a los obreros de la construcción [...] y comprende también las tareas administrativas de gestión del emprendimiento” (Del Castillo, De Faria e Silva, Otero & Vallés, 2015, p.60).

EXPERIENCIAS EN BARCELONA Y CIUDAD DE MÉXICO

Con la revisión de algunas experiencias de producción social de vivienda, se delinear alternativas para que los gobiernos municipales participen activamente en el combate al rezago habitacional y para que pongan en marcha “estrategias transformadoras, operativas y de ac-

ción” (Rodríguez, 2005, pp. 39-47), que incidan mediante políticas integrales (Obregón, 2008, pp. 223-232) de vivienda desde el ámbito local en el abatimiento del rezago, principalmente dirigiendo los esfuerzos a la recuperación del parque habitacional existente y su re inserción en el sistema socioeconómico urbano mediante el alquiler o mediante el aprovechamiento máximo de los espacios habitables “que implican la integración y la participación de la población en la materialización del conjunto de bienes y servicios urbanos de las ciudades, así como en los procesos sociales, culturales y políticos que los involucran” (Rodríguez, 2005, p.36).

La producción social del hábitat se apoya en procesos autogestionarios colectivos que implican capacitación, participación responsable, organización y solidaridad activa de los pobladores, [que] contribuyen a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa (Ortiz, 2012, p.75).

En el *Plan de aplicación de Quito* para la NAU, se establecen compromisos adoptados en Hábitat III, por los representantes de gobiernos nacionales y las agencias internacionales para poder “crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles” (ONU, 2017), y se hacen notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales —federales—, subnacionales y locales para establecer el derecho a la ciudad en sus leyes y declaraciones políticas. Se recomienda traducirlo en políticas públicas que respalden una realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada, ya sea mediante la creación de sistemas integrados y la cooperación en todos los niveles de gobiernos, o mediante el fortalecimiento de la gobernanza urbana y la “reactivación de la planificación y el diseño urbano y territorial integrado, así como por medio del apoyo a marcos e instrumentos de financiamiento eficaces, innovadores y sostenibles” (ONU, 2017).

Programa por el Derecho a la Vivienda en Barcelona PDVB-Habitatge

El mismo día de octubre de 2016, mientras que Joan Clos, secretario ejecutivo de ONU Hábitat, junto con el presidente de Ecuador, Rafael Correa, inauguraban en Quito la conferencia mundial conocida como HIII, Ada Colau, alcaldesa de Barcelona, declaraba, en una mesa de diálogo alterna en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador, entre autoridades locales —denominada Habitat III Alternativo—, también en Quito, que aunque poco habían sido tomadas en cuenta, les tocaría ahora a los gobiernos locales asumir los retos y compromisos de la NAU ya que son, las instancias de gobierno, las más cercanas al ciudadano y a quienes les toca atender las carencias sociales como el rezago habitacional, aunque sean las que estén más lejanas de las decisiones sobre los modelos de las políticas económicas, tomadas entre organismos multilaterales, financieros y gobiernos nacionales (Colau, 2016).

La respuesta de Barcelona no se quedó en la declaración; tan solo unos meses después de la proclamación mundial de la NAU, el Plenario del Ayuntamiento de Barcelona, encabezado por la alcaldesa Ada Colau, aprobó el 27 de enero de 2017, una política pública de impulsó a la vivienda popular, el cual tiene como eje primordial el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada (ONU, Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos UN-HABITAT, 1991, art. 11, párr. 1) de todos sus habitantes y ciudadanos: El Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016–2025 (PDVB), proviene de la experiencia de la militancia en los movimientos sociales que surgieron a raíz de la crisis inmobiliaria que azotó a España a partir de 2008, Colau ha logrado llevar las iniciativas populares y las experiencias de las organizaciones sociales hasta hibridarlas creativamente (Subirats, 2016) y convertirlas en política pública, el Ayuntamiento de Barcelona reconoce que, para generalizar el derecho a la vivienda, “es necesario cambiar la percepción que a menudo se tiene de la vivienda como un bien de inversión, y asumir que es

un bien de primera necesidad” (Ayuntamiento de Barcelona, 2017a), y por ello, la nueva política de vivienda municipal propone un “trabajo conjunto con entidades sociales, asociaciones de vecinos y profesionales del sector” (Ayuntamiento de Barcelona, 2017a) “que busque la coordinación de todos los actores implicados, dando respuesta a los intereses y demandas de los distintos grupos de la sociedad” (Obregón, 2008, p.226), y así garantizar la función social de la vivienda como un componente fundamental en una política pública innovadora que busca impactar integralmente en el abatimiento del rezago habitacional.

Así como entre los años 1990 y 2000 la ciudad de Barcelona se posicionó en la vanguardia de las legislaciones locales con el impulso que dio desde 2004 a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, ahora se posiciona nuevamente respecto a los efectos en los fenómenos urbanos de las políticas económicas neoliberales (Rodríguez, 2005, p.34), la exclusión territorial, la marginación socioeconómica, la injusticia y la inequidad espacial (Ziccardi, 2016, p.118), la especulación inmobiliaria y la promoción de la vivienda como un producto y una inversión económica en vez de una necesidad y un derecho humano (efecto de *financiarización* de la vivienda).

Para lograr revertir las tendencias capitalistas sobre los inmuebles, un elemento articulador de la política pública es el impulso al *Parque Público de Vivienda*, ya que, controlando un mayor porcentaje de unidades de vivienda, la autoridad municipal puede ofrecer a la población soluciones a sus problemáticas de vivienda y al mismo tiempo incidir en el control del alza de los precios del alquiler. Al contar con un mayor parque habitacional público, también se adquiere mayor poder de incidencia en la planeación urbana y en las negociaciones con los *stake holders* de la ciudad tanto en temas estratégicos como en la resistencia a los efectos de las políticas económicas neoliberales, así como en una mayor capacidad de atención a las emergencias sociales. Existen varias tipologías de promociones que el Ayuntamiento de Barcelona (2017b) ha diseñado para satisfacer las diferentes necesidades de vivienda:

1. Alquiler y viviendas dotacionales: el patronato dispone de más de 6.300 viviendas de alquiler destinadas a mejorar la situación de la vivienda en la ciudad.
2. Alquiler social: en régimen de alquiler, se dirige a todas las personas en situación de necesidad habitacional.
3. Derecho de superficie: tiene como objetivo facilitar el acceso a las viviendas de protección oficial. El adjudicatario adquiere la propiedad de la vivienda por un periodo de 75 años, pero el suelo queda en manos de la Administración.
4. Afectados urbanísticos: viviendas de alquiler o de venta destinadas a todas las personas afectadas o trasladadas a causa de los nuevos planteamientos y reordenamientos urbanísticos.
5. Promociones de adjudicación directa de promotor: inmuebles provenientes de los promotores privados que han quedado vacantes después de los procesos de adjudicación que realiza el Consorcio de la Vivienda (Ayuntamiento de Barcelona, 2017b).

Los retos y desafíos del PDVB se presentan como diversos y multicausales. En Barcelona, la rehabilitación, la mejora y la actualización del parque residencial permitirá garantizar la calidad de vida de todos los residentes de la ciudad y la seguridad del patrimonio arquitectónico; iniciar la transición energética, favoreciendo la eficiencia, el ahorro y la generación de energías renovables; y revertir las desigualdades, a través de la mejora de la habitabilidad y del acceso a los servicios básicos, reforzar la mediación y las ayudas al pago del alquiler para facilitar el acceso y el mantenimiento de la vivienda, evitar la sustitución de viviendas y proteger a los residentes, incrementar el parque público de vivienda, movilizar el parque privado hacia la vivienda asequible, desarrollar una política activa de rehabilitación que potencie los entornos más vulnerables, contribuir a la garantía de la función social de la vivienda y evitar los usos anómalos y preparar la ciudad para el envejecimiento de la población (Ayuntamiento de Barcelona, 2017c). El PDVB

tendrá un costo de 2,973.2 millones de euros, de los que 1,666.2 millones de euros serán aportación directa del Ayuntamiento de Barcelona (2017c) que se estructuran en cuatro ejes de actuación estratégicos:

1. Prevenir y atender la emergencia habitacional.
Prevención de la exclusión residencial.
Atención a las personas en proceso de pérdida de la vivienda o que no pueden acceder a una vivienda digna.
2. Garantizar el buen uso de la vivienda.
Movilización de las viviendas vacías.
Mantenimiento del uso residencial y los residentes.
Mejora del conocimiento y gestión del parque público.
3. Ampliar el número de pisos asequibles.
Aumento del parque público actual e impulso del mercado social.
Extensión y mejora de las ayudas al alquiler.
Movilización de vivienda privada hacia la vivienda asequible.
4. Rehabilitar el parque existente.
Rehabilitación de interiores de viviendas con medidas de ahorro energético.
Rehabilitación arquitectónica de elementos comunes, patologías estructurales y accesibilidad (Ayuntamiento de Barcelona, 2017c).

Con fundamentos como el bien común, la solidaridad urbana, la colaboración, la gestión local y la autonomía, el PDVB busca incrementar de 50,000 a 100,000 viviendas el *Parque Público de Vivienda* como primer paso hacia una estrategia permanente de rehabilitación y rehabilitación de los espacios habitables en la ciudad de Barcelona.

Programa de Mejoramiento Barrial –Instituto de Vivienda del Distrito Federal y el Fomento Solidario de la Vivienda (Invi-Fosovi)– Ciudad de México³

La evolución del andamiaje político de la Ciudad de México no puede entenderse sin la participación de los movimientos sociales, específicamente de organizaciones aglutinadas en el Movimiento Urbano Popular (MUP). Herederos de las luchas urbanas, que iniciaron en los años setenta tras el crecimiento poblacional y expansión territorial que sufrió la ciudad debido al fenómeno migratorio del campo a la ciudad, causado por las políticas económicas neoliberales que dieron prioridad al desarrollo urbano por sobre el desarrollo rural, los grupos organizados, en frentes o asociaciones que luchaban por tierra y vivienda, han sobrevivido hasta la actualidad en que se enfrentan a los impactos de la implementación del modelo habitacional chileno (Rodríguez, 2005, p.35), que ofertaba vivienda en zonas alejadas de los centros urbanos y de los servicios. Ya lo confirman Michael Cohen, Maria Carrizosa y Margarita Gutman al evaluar 20 años de políticas públicas en seis países latinoamericanos: “No es deseable una política de vivienda que combata el déficit cuantitativo a costa del déficit cualitativo” (2017).

De reciente promulgación en 2017, la Constitución Política de la Ciudad de México da inicio a una nueva etapa política y de representación popular, apostando por reposicionarse en la vanguardia jurídica y social en la que se ha situado desde que la izquierda tomó el poder, el gobierno de la ciudad tiene ante sí el reto de desarrollar y promover una nueva generación de políticas públicas, dirigidas, de forma integral, al cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada y del derecho a la ciudad en el territorio de la capital mexicana. La inclusión de la Producción Social del Hábitat en los ordenamientos de la ciudad, así como los programas de impulso a la vivienda adecuada que, desde el Instituto de

3. Ortiz & Zárate, 2005, pp. 151–155; HIC-AL, 2016, pp. 29–31.

Vivienda del Distrito Federal (anteriormente denominado como INVI), se han desarrollado para el mejoramiento, ampliación y autoconstrucción de vivienda tanto en zonas populares periféricas como centrales.

De 1998 al año 2000 se ejecutó el Programa de Mejoramiento de Vivienda en varias delegaciones de la Ciudad de México, con la coordinación interinstitucional encabezada por las Organizaciones no gubernamentales (ONG) Fomento Solidario de la Vivienda (Fosovi) e Habitat International Coalition —América Latina (HIC-AL) de México, la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular (Fedevivienda) de Colombia y MISEREOR (que en latín significa “tengo compasión”) de Alemania, todas con el objetivo común de “desarrollar en mayor escala un conjunto de políticas basadas en la experiencia de las organizaciones no gubernamentales que permitiera optimizar los recursos públicos destinados a este programa a favor de los sectores de menos ingresos” (Ortiz & Zárate, 2005, p.152). Con el reto compartido de “fortalecer la capacidad de las ONG para operar fondos —públicos, privados y sociales— de forma democrática, transparente y eficaz”, de aquí que se plantea el programa con cuatro criterios estratégicos (Ortiz & Zárate, 2005, p.152):

- Descentralización y dispersión de fondos públicos.
- Acuerdos y coordinación entre los actores públicos, privados, civiles y sociales (*stake holders*).
- Ayuda mutua en los procesos de gestión y producción.
- Organización social y empoderamiento de los pobladores.

El programa logró aplicar fondos por \$28'566,722.21 pesos para que 1,266 familias fueran beneficiadas con alguna acción de mejoramiento o ampliación. Mediante un esquema de financiamiento de 36 meses y asesoría jurídica, financiera, social y técnica, las familias lograron aportar 30% de recursos económicos adicionales, contratando 90% de los trabajos con personas del barrio y generando 2,500 empleos temporales. Los recursos se emplearon en 26% para la construcción de

vivienda mínima, 50% para la reparación o reposición de techumbres y 24% restante para mejoras interiores y de instalaciones.

Las mujeres fueron las principales gestoras del proceso, 20% de los titulares de un crédito eran jefas de familia y 49% de los créditos fue otorgado a mujeres. Entre los beneficios sociales, que tuvo la experiencia, está la conformación y funcionamiento de órganos colegiados y comités, así como el reconocimiento por parte de las autoridades de los espacios de producción y empleo como parte del proceso de producción de las viviendas. Los participantes obtuvieron, además, conocimientos organizativos, de gestión y operativos que funcionan como aglutinador para mantener liderazgo y descentralizar las decisiones, además de consolidar la sistematización de la experiencia y de la asistencia técnica (Ortiz & Zárate, 2005).

De 2007 a 2015 se ejecutó el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial⁴ que surgió como resultado de las luchas por recuperar el espacio público de uso común. Se realizaron 1,527 proyectos en barrios populares de la Ciudad de México que cumplían con los “principios de integralidad que busca potenciar en las comunidades la capacidad de organización, el ejercicio de derechos, la autogestión y la construcción de poder local” Habitat International Coalition–América Latina (HIC-AL, 2016).

Las etapas del programa fueron las siguientes:

- Definición de áreas de actuación en conjunto con las comunidades y los técnicos.
- Asambleas vecinales para aprobar las propuestas que se presentan a concurso ante la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno de la Ciudad de México.
- Comité técnico mixto que es conformado por representantes de todos los actores.

4. Programa galardonado en 2011 con el Premio Mundial del Hábitat de la Fundación de Construcción y Vivienda Social (Buildign and Social Housing Foundation, s. f.).

- Tráferencia de recursos a la asamblea vecinal constituida para la ejecución de la obra.

ALTERNATIVAS DESDE LO LOCAL, MODELO HÍBRIDO DE POLÍTICA LOCAL DE VIVIENDA

Después de revisar los elementos comunes y las diferencias de las experiencias, se proponen una serie de alternativas y retos que, mediante un modelo de gestión participativa y de producción social del hábitat (Ortiz, 2012), puedan ser implementadas por las autoridades locales para redirigir recursos financieros hacia acciones de vivienda de autoconstrucción, mejoramiento o ampliación (Padilla Galicia, 2009, pp. 27-49). Estas acciones estratégicas estarían incidiendo directamente en el abatimiento del rezago habitacional y abonando indirectamente con la rehabilitación y rehabilitación de viviendas desocupadas o subutilizadas, en el incremento del parque público de vivienda y el reemplazamiento de zonas centrales de las ciudades.

En el caso de las zonas metropolitanas mexicanas como el área metropolitana de Guadalajara (AMG), las estrategias de regularización y propiedad colectiva pueden aplicarse en una gran extensión de asentamientos considerados como irregulares brindando certeza jurídica a sus habitantes y aportando elementos para el cumplimiento de su derecho al suelo. Las zonas marginadas de la ciudad pueden ser beneficiarias de las estrategias de financiamiento colectivo y ahorro por ayuda mutua, así como de proyectos de mejoramiento del hábitat con la modalidad de participación pública-privada-popular (3P). Finalmente, barrios populares, tradicionales y zonas centrales con infraestructura pueden ser redensificados con estrategias de escala barrial, es decir, mediante el mejoramiento y ampliación de las viviendas existentes, habilitándolas para alojar más habitantes, más unidades de vivienda o para funcionar en modalidades de cohabitación o vivienda colectiva.

Subirats afirma que la gran ventaja es que “lo local es lo más global” (2016) y que, en temas de seguridad urbana, de residuos o de movilidad

se pueden aplicar procesos y estructuras que se terminen aplicando en otras ciudades. La ciudad se plantea entonces como un espacio “de innovación social y movilización comunitaria, de replanteamiento sobre el uso y distribución de bienes considerados básicos o un espacio procomún por su naturaleza abierta y compartida entre sus habitantes” (2016, p.183).

Tomando en cuenta los incisos de la NAU que se refieren a la interacción entre los actores en la producción del hábitat y específicamente de vivienda, es que se concibe entonces un nuevo modelo que está hibridando prácticas organizativas y representativas de las organizaciones sociales con prácticas ejecutivas y productivas de las instituciones públicas y privadas, todos en un proceso que “requiere cambios en la fase de gestión, buscando incluir nuevas fórmulas de intervención pública y mecanismos innovadores que definan distintas formas de gobernar un territorio” (Obregón, 2008, p.242).

En la tabla 4.2 se aprecia, en *el modelo híbrido de política local*, como el eje de lo “Co”, es decir lo colectivo y colaborativo cruza transversalmente los cuatro ámbitos de la gestión y producción de vivienda; lo jurídico, lo financiero, lo social y lo técnico, y como las nociones de cooperativa y producción social del hábitat cruzan de la misma forma los cuatro ámbitos, siguiendo así la recomendación de Leilani Fahra, que “se elaboren nuevas iniciativas para acercar los ámbitos del sector financiero corporativo y público, la vivienda, la planificación y los derechos humanos” (Organización de las Naciones Unidas & Consejo de Derechos Humanos, 2017, inc. a) y al mismo tiempo considerando los incisos de la NAU:

86. Políticas urbanas inclusivas, aplicables y participativas.

90. Medidas para promover la participación plena y eficaz de la mujer y la igualdad de derechos en todos los ámbitos [...] en particular en los gobiernos locales.

TABLA 4.2 MODELO HÍBRIDO DE POLÍTICA LOCAL DE VIVIENDA

Ámbitos	Jurídico	Financiero	Social	Técnico
Estrategias	Regularización y propiedad colectiva	Financiamiento colectivo y ayuda mutua	Construcción social del espacio común	Redensificación a escala barrial
Acciones	Regularización	Reunión	Reunión	Redensificación
	Reutilización	Reinserción	Redirección	Reuso
	Regeneración	Regeneración	Reorganización	Rehabilitación
Conceptos	Uso colectivo	Cofinanciamiento (3P)	Colaboración (3P)	Coproducción
Actores institucionales	Corett / RPP Agencia municipal	Banco de tierras Cajas de ahorro, Fideicomisos públicos	Agencia municipal de producción social del hábitat. Universidades	Instituto de vivienda Fideicomiso Universidades
		Agencia municipal		
Actores populares	Consultorios legales Asociaciones vecinales	Cajas populares Agencias y despachos	Colectivos de oficios, ONG y agencias	Colectivos de oficios, cooperativas de vivienda, ONG

91. Marcos normativos adecuados y apoyo desde los gobiernos locales para que se alíen con las comunidades y la sociedad civil para desarrollar y gestionar infraestructuras y servicios básicos.

92. Enfoques participativos basados en nuevas formas de asociación directa entre todos los niveles de gobierno y la sociedad civil (ONU, 2017).

Con principios como la ayuda mutua, la asociación cooperativa, la auto-gestión, la solidaridad, la subsidiariedad, el reuso y aprovechamiento, la justicia distributiva y la participación activa se pueden inventar nuevos modelos de proyectos y de negocios que consideren la inclusión de todos los actores como los proyectos “3P” (Público-Privados-Populares) en los que el desarrollo inmobiliario es responsabilidad de las tres partes, así como los beneficios y los riesgos.

Los proyectos habitacionales contarían así con la participación de sus futuros habitantes desde antes de comenzar el proceso constructivo, como sucede en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en Uruguay, en donde la asistencia técnica está cubierta por profesionistas que aportan los colegios, universidades y ONG, que acompañan desde el proceso de ahorro previo o ayuda mutua a los cooperativistas que buscan solucionar su necesidad de vivienda:

Cabe destacar la particularidad del acompañamiento técnico que, a partir de la Ley de 1968, debe ser aportado por un trabajo interdisciplinario, de asesoramiento integral y sin fines de lucro [...] un desafío permanente para todos los actores del sistema y en especial para la academia en la formación de técnicos con capacidad de asesorar en estos procesos de producción social (Vallés, 2015, p.19).

Lo importante en estos procesos es “saber que los que se gestiona son los diferentes intereses sobre el territorio y los espacios de poder” (Obregón, 2008, p.251) y que se avanza hacia una mirada de complejidad que busca incorporar diversos componentes; ambientales, de autonomía y economía popular y de construcción del poder político y de la incidencia de las organizaciones populares (Rodríguez, 2005) pues el modelo puede aplicarse también para obra pública, construcción de infraestructura y equipamiento urbano, mejoramiento del espacio público e impulso de la economía a escala barrial.

La promoción de modos colectivos de propiedad y de habitación es una línea que apunta en el ámbito jurídico, mientras que el impulso de acciones de rehabilitación para la habitación apunta en el ámbito técnico hacia el aprovechamiento del parque habitacional, sin depender de la oferta de vivienda nueva y reintegrando al mercado de vivienda existente en zonas centrales que cuentan con dotación de servicios básicos y cercanía a los centros de trabajo, estudio, servicios y recreación. Magdalena Chiara y María Di Virgilio (2005) proponen que la “reorientación efectiva de las políticas sociales depende de poder

generar en el nivel local arreglos institucionales capaces de articular demandas con recursos derivados de los mismos programas” (2005, p.15) y apuntan a la descentralización y los arreglos público-privados entre los sectores.

Peter Ward (2015) afirma que los desafíos que tienen las políticas públicas de vivienda son:

- Regularización y dotación de títulos de propiedad.
- Financiamiento para la venta de inmuebles.
- Financiamiento y asistencia técnica para rehabilitación o ampliación de vivienda o conversión a renta.
- Reparación y mejoras contra riesgos físicos.

Edith Jiménez Huerta y Heriberto Cruz Solís coinciden con los anteriores desafíos y complementan sugiriendo la asistencia técnica, la información legal y simplificación hereditaria para propiedades intestadas y la diversificación de créditos o préstamos para distintas necesidades (2015, p.60), y afirman que la oferta de vivienda y las necesidades de la ciudad tienen que ser considerados al diseñar políticas públicas pues, “solo así los programas existentes o futuros reducirán efectivamente los problemas por los que atraviesan los asentamientos populares consolidados y solucionarán las necesidades de las personas con más bajos recursos que los habitan” (Jiménez Huerta & Cruz, 2015, p.59). La subdivisión de lotes y viviendas es una opción viable también que apuntan a una densificación de baja escala o escalabarrial.

La NAU se refiere en el inciso 107 a la elaboración de políticas, instrumentos, mecanismos y modelos de financiación que promuevan al acceso (2016):

A una amplia gama de opciones de viviendas asequibles y sostenibles, incluidos el alquiler y otras opciones de tenencia, así como las soluciones cooperativas como la covivienda, los fondos fiduciarios de tierras comunitarias y otras formas de tenencia colectiva en las que

se tenga en cuenta la evolución de las necesidades de las personas y las comunidades, a fin de mejorar la oferta de vivienda (especialmente para los grupos de ingresos bajos), prevenir la segregación y los desplazamientos y desalojos forzosos arbitrarios y proporcionar una reasignación digna y adecuada. Ello incluirá el apoyo a los planes de autoedificación y construcción gradual de viviendas, con especial atención a los programas de mejora de los barrios marginales y asentamientos informales (ONU, 2017).

El inciso 109 propone estrategias que incluyan “el acceso a viviendas sostenibles, adecuadas, seguras y asequibles, servicios sociales básicos y espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, ecológicos y de calidad, y deberían de promover la seguridad de la tenencia y su regularización” (Organización de las Naciones Unidas & Consejo de Derechos Humanos, 2017). Finalmente, en cuanto a los medios de aplicación, la NAU insiste en la promoción de redes de coproducción entre las entidades subnacionales, los gobiernos locales y otros interesados pertinentes (Organización de las Naciones Unidas & Consejo de Derechos Humanos, 2017, p.154) como las organizaciones sociales, la sociedad civil y las empresas privadas y el modelo híbrido de política local lo aplica en las relaciones entre los actores. “El reto de la ciudad compartida, del derecho a la ciudad, pasa por saber y poder implicar a la ciudadanía en los procesos de diseño, creación y gestión de los recursos necesarios para la inclusión y el desarrollo humano en las ciudades, relacionando mejor necesidades y herramientas” (Subirats, 2016).

Se puede concluir que, tanto las iniciativas populares como las institucionales, se dirigen conceptualmente a una convergencia, sin embargo, queda aún el reto de lograr implementar las políticas y los acuerdos, con innovación, pero con solidez social y productiva. Si buscamos reconocer el derecho a habitar como un proceso complejo y multifactorial, no podemos dejar de lado esta visión al momento de implementar los políticas de vivienda, desafíos que varios autores

coinciden en resaltar como parte de los síntomas de una época que, finalmente, parece que comienza a dar señales de cambio y transformación estructural, ya lo comentó Joseph Stiglitz (premio Nobel de economía 2011) en la 3ª Cumbre de Cooperativas, en Québec, Canadá, el modelo económico, que permitirá que la humanidad sobreviva esta crisis civilizatoria inminente, es el modelo cooperativo.

REFERENCIAS

- Ayuntamiento de Barcelona (2017a). *La vivienda es un derecho como una casa*. Recuperado el 17 de marzo de 2017, de <http://habitatge.barcelona/es/vivienda-un-derecho-como-una-casa>
- Ayuntamiento de Barcelona (2017b). *El parque público de vivienda*. Recuperado el 28 de agosto de 2017, de <http://habitatge.barcelona/es/acceso-a-vivienda/el-parque-publico-de-vivienda>
- Ayuntamiento de Barcelona (2017c). *Plan por el derecho a la vivienda 2016-2025*. Recuperado el 17 de marzo de 2017, <http://habitatge.barcelona/es/quienes-somos/plan-por-el-derecho-vivienda-2016-2025>
- Buildign and Social Housing Foundation (BSHF) (s. f.). *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Ganador 2011 / México*. Recuperado el 21 de septiembre de 2017, de <https://www.bshf.org/es/premios-mundiales-del-habitat/ganadores-y-finalistas/programa-comunitario-de-mejoramiento-barrial/>
- Chiara, M. & Di Virgilio, M. (2005). *Gestión Social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros / Universidad Nacional General Sarmiento.
- Cohen, M., Carrizosa, M. & Gutman, M. (Eds.) (2017). Introducción. Es tiempo de evaluar. En *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina* (pp. 11-20). Buenos Aires: Café de las ciudades / The New School.

- Colau, A. (2016, 17 de octubre). *Participación en mesa de diálogo con autoridades locales, evento inaugural de Habitat III Alternativo*. Registro auditivo de Carlos Estrada Casarín. Ecuador: Flacso.
- De Coss, A. (2015, 19 de mayo). El despojo infinito: México visto a través de David Harvey. *Horizontal*. Recuperado el 28 de agosto de 2017, de <http://horizontal.mx/el-despojo-infinito-mexico-visto-traves-de-david-harvey/>
- Del Castillo, A., De Faria e Silva, L., Otero, R. & Vallés, R. (Curad.) (2015). *Cooperativas de Vivienda en Uruguay. Medio siglo de experiencias*. Uruguay: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Di Paula, J. (2016, noviembre). Habitar el hábitat. *Vivienda Popular: Cooperativismo de vivienda; de un medio siglo al siguiente*, No.28, 74-79. Uruguay: Universidad de la República.
- Habitat International Coalition-América Latina (HIC-AL) (2016). *Experiencias transformadoras de Producción Social del Hábitat en América Latina*. Quito: Gráficas Amaranta.
- Jiménez Huerta, E. & Cruz Solís, H. (2015). Opportunities and challenges in Guadalajara. En P. Ward, E. Jiménez Huerta & M. Di Virgilio, *Housing Policy in American Cities* (pp. 40-64). Nueva York: Routledge.
- Obregón, S. (2008). *Planeación para el desarrollo humano y bases metodológicas para su instrumentación, Análisis de las experiencias en Andalucía y Jalisco*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces / Consejería de la Presidencia.
- ONU (2017). *Resolución [71/256] aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016. Nueva Agenda Urbana (A/RES/71/256 16-23021)*. Recuperado el 28 de agosto de 2017, de http://www.lacult.unesco.org/docc/Nueva_agenda_urbana_esp.pdf
- ONU, Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos UN-HABITAT (1991, 13 de diciembre). *El derecho a una vivienda adecuada* (art.11, párr. 1).

- Organización de las Naciones Unidas & Consejo de Derechos Humanos (2017). *Informe de la relatora especial [Leilani Fahra] sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Misión Portugal (A/HRC/34/51/Add.2 GE.17-03318)*.
- Ortiz, E. (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación de los procesos habitacionales*. México: Habitat International Coalition.
- Ortiz, E. & Zárata, L. (Comp. y Ed.) (2005). *De la marginación a la ciudadanía, 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Barcelona: Hábitat International Coalition / Red IALA.
- Padilla Galicia, S. (Comp.) (2009). *Urbanismo Informal*. México: UAM.
- Ponce Sernicharo, G. (2011). *Habitar en México: Calidad y rezago habitacional. Documento de trabajo, No. 112*. México: CESOP
- Rodríguez, M. (2005). *Producción Social del Hábitat: un esfuerzo transformador colectivo*. En E. Ortiz & L. Zárata (Comp. y Ed.), *De la Marginación a la Ciudadanía, 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Barcelona: Hábitat International Coalition, Red IALA.
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2012, abril). *México: Rezago habitacional, Demanda de vivienda 2012 y Bono demográfico*. Recuperado de 28 de agosto de 2017, de <http://doc.shf.gob.mx/estadisticas/EstudiosVivienda/Documents/Rezago%20habitacional%20y%20Demanda%20de%20vivienda%202012.pdf>
- Subirats, J. (2016). *Dinámicas colaborativas y ciudad*. En J. Borja, F. Carrión Mena & M. Corti (Eds.), *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a hábitat III* (pp. 180–184). Ecuador: Flacso.
- UN-Habitat, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UN-Habitat (2006). *Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, Aprendiendo de la Innovación. 13. Producción social del hábitat en américa latina y el caribe*. Brasil.

- Vallés, R. (2015). Una mirada al sistema cooperativo de viviendas en Uruguay. En A. Del Castillo & R. Vallés, *Cooperativas de Vivienda en Uruguay. Medio siglo de experiencias* (pp. 14-21). Uruguay: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Ward, P. (2015). The challenge for housing, rehab in México City and Monterrey. En P. Ward, E. Jiménez Huerta & M. Di Virgilio, *Housing Policy in American Cities* (pp. 65-94). Nueva York: Routledge.
- Ziccardi, A. (2016). Las políticas urbanas no generan ciudad. En J. Borja, F. Carrión Mena & M. Corti (Eds.), *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a hábitat III* (pp. 118-121). Ecuador: Flacso.