

**Debates sobre las políticas de vivienda:
las experiencias de los organismos estatales**



**INVESTIGACIONES
SOCIALES**



INVESTIGACIONES
SOCIALES

Título: *Debates sobre las políticas de vivienda: las experiencias de los organismos estatales*
Primera edición septiembre 2004

Compiladora: Noemí Stolarski Rosenthal

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

Secretaría de Desarrollo Social
Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

ISBN 970-32-1720-6

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
D.R. © Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

Coordinación editorial: Lorena Hernández Muñoz
Asistente de coordinación: Griselda Maldonado Carrasco

Diseño de portada: Ricardo González Bugarín
Fotografías de portada: Programa Emergente de Vivienda, Chiapas 1998-2000
Formación Tipográfica: Sigma Servicios Editoriales/Elisa Martínez Jasso
Corrección de textos: Rosalba Alcaraz Cienfuegos

Impreso por Hemes Impresores

Esta primera edición es una coedición con la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio –incluidos los electrónicos– sin permiso escrito de los titulares de los derechos.

Impreso en México/Printed in Mexico

Debates sobre las políticas de vivienda: las experiencias de los organismos estatales

Manuel Perló Cohen
Marco Antonio Quiroz López
Presentación

Noemí Stolarski Rosenthal
Introducción

Rafael Jesús Bermúdez Terán
Carlos Román Cepeda González
David Cervantes Peredo
Socorro del Carmen Domínguez Aguilar
Juan Manuel Fernández García
José Carlos Guzmán Alcocer
Marco Antonio Quiroz López
Zaida Ramírez Bayardo
Andrés Romo Becerril
Expositores

Manuel Dolores de la Merced
José Enríquez Velázquez
Carlos García-Vélez y Cortázar
José María Gutiérrez Trujillo
Armando Reza Becerril
Rafael Vargas Muñoz
Comentaristas



INVESTIGACIONES
SOCIALES



Contenido

Presentación		9
Introducción		11

Primer apartado

Los Institutos de Vivienda: Marco Operativo y Alcances

El Contexto

Marco Antonio Quiroz López Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda		17
Carlos Román Cepeda González Instituto Estatal de la Vivienda Popular del Estado de Coahuila Representante Nacional de los OREVIS		21
Andrés Romo Becerril Instituto Mexiquense de la Vivienda Social		24
Juan Manuel Fernández García Instituto de la Vivienda de Nuevo León		30
José Carlos Guzmán Alcocer Comisión Ordenadora de Uso de Suelo del Estado de Yucatán		35
Socorro del Carmen Domínguez Aguilar Instituto de la Vivienda de Chiapas		39

Segundo apartado

La Provisión de Suelo Servido para Usos Habitacionales

Zaida Ramírez Bayardo 49
Instituto de Vivienda del Estado de Colima

Rafael Jesús Bermúdez Terán 54
Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanización

Comentarios

Rafael Vargas Muñoz 59
Secretaría de Desarrollo Social

Manuel Dolores de la Merced 61
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

Carlos García-Vélez y Cortázar 63
Grupo GEO

Sesión de comentarios, preguntas y respuestas 67

Tercer apartado

Mejoramiento y Autoconstrucción de Vivienda: Productos y Mecanismos de Financiamiento y Subsidio

Socorro del Carmen Domínguez Aguilar 79
Instituto de Vivienda de Chiapas

David Cervantes Peredo 86
Instituto de Vivienda del Distrito Federal

Comentarios

José Enríquez Velázquez 93
Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

Armando Reza Becerril 98
Fideicomiso Privado Promotor del Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda

José María Gutiérrez Trujillo 100
Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México

Sesión de comentarios, preguntas y respuestas 107

Síntesis curriculares 129

Siglas 141



Introducción



En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece que el objetivo rector de la política de vivienda es “promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil en su conjunto” y que “la calidad y la continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores, con el fin de reducir el déficit de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad”.

Sin embargo, en cuanto al diseño de la política nacional de vivienda, en la práctica se han identificado tres constantes que no se ha logrado remontar:

- Propuestas para concertar programas que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la población. Al operar de manera segmentada en la atención de la demanda, los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) han consolidado sus mecanismos de elegibilidad, sin abrir de manera significativa las posibilidades a la población de menores ingresos, que en su caso tiene que recurrir a mecanismos complementarios para acceder a sus productos.
- La desvinculación entre quién diseña y quién opera la política y los programas federales.
Esta situación en la práctica dificulta la instrumentación de las políticas y los programas, lo cual se ha subsanado con el desarrollo de estrategias locales *ad-hoc* para responder a demandas en las entidades.
- La concepción de la vivienda como un producto y no como un proceso.

La vivienda no puede seguir limitada a la concepción de un producto físico terminado y autónomo. La vivienda es, a la vez, expresión y elemento de las características socioeconómicas y culturales de sus usuarios y de las condiciones sociales, económicas y políticas del entorno en el que se desarrolla.

La vivienda es, también, uno de los usos del suelo que más espacio consume y, por lo tanto, ocupa un papel determinante en su ordenamiento y funciones.

Por ello las evaluaciones del sector público, de los promotores y desarrolladores y del propio sector académico se han centrado en el quehacer y las limitaciones de los ONAVIS. Tal perspectiva ha prevalecido a pesar de que, desde mediados de la década de los setenta, se reconoce que entre 60 y 70% de la producción habitacional en el país es resultado de procesos autogestivos y de mecanismos diversos de autoproducción.

Poco a poco se han ido complementando los análisis y evaluaciones con un creciente número de investigaciones y estudios de caso, diseñados para explicar los procesos informales y formales que acompañan a la acción pública.

Como resultado de las constantes mencionadas a partir de mediados de los años noventa se ha reforzado el papel de los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) en la instrumentación de las políticas y programas habitacionales. Con semejanzas y diferencias entre ellos, están desarrollando estrategias, procesos y programas propios para responder a los distintos tipos de demandas de vivienda que enfrentan y poblaciones que atienden.

A pesar de que los OREVIS desempeñan un papel cada vez más importante, no se ha hecho un análisis con la profundidad que se requiere para comprender los procesos locales de producción de suelo y vivienda.

En este contexto se concibió el taller denominado Suelo y Modalidades de Vivienda: Esquemas de Gestión y Financiamiento Instrumentados por Organismos Estatales de Vivienda como medio para poner en marcha una mecánica de trabajo distinta, en la cual el centro del análisis fueran los organismos responsables de la ejecución de los proyectos.

El Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda coincidieron en la necesidad no sólo de documentar y difundir los mecanismos de operación y atribuciones de los OREVIS, sino también de contribuir, a partir de la evaluación de las experiencias, en la construcción de modelos de gestión para estos organismos.

Se convino en que, los trabajos se centrarían en la exposición y el subsecuente análisis de los resultados de las experiencias de los OREVIS en la gestión de suelo para vivienda y los programas de mejoramiento y autoconstrucción de vivienda, de tal manera que el taller se estructuró en tres bloques temáticos:

El primero relativo al marco operativo y alcances de los programas de los organismos estatales de vivienda, en el que se presentaron las experiencias de los estados de Chiapas, México, Nuevo León y Yucatán. Estos casos muestran una amplia gama de funciones, de diferencias significativas en sus estrategias de traba-

jo y prioridades en la instrumentación de sus programas, así como coincidencias, como la incorporación de atribuciones en materia de suelo como medio para facilitar el proceso de producción de soluciones habitacionales económicas.

El segundo se destinó al tema de la gestión y el financiamiento para la provisión de suelo servido destinado a usos habitacionales en el cual, por un lado, se abordaron casos específicos desarrollados por los organismos en los estados de Colima y Tamaulipas. Por otro, se expusieron los programas con los que el Banco de Obras y Servicios (BANOBRAS) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) asisten a los gobiernos locales para generar y consolidar una oferta de suelo para vivienda. Con la presentación de la experiencia del Corporativo Casas GEO, se abrió la discusión en torno al papel de la vivienda en la construcción y/o deformación de la función social de las ciudades, así como su papel en el establecimiento de los precios del suelo.

En la tercera parte del taller, los institutos de vivienda del estado de Chiapas y del Distrito Federal expusieron los alcances así como los mecanismos de financiamiento y de subsidio de sus programas de mejoramiento y autoconstrucción. Estas presentaciones se complementaron con la exposición de los programas que en este ámbito opera el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y las experiencias que, desde el sector privado, han tenido el Fideicomiso PROVIVAH y el Colegio de Arquitectos.

Parte importante de los trabajos fue el intercambio de ideas y experiencias que, al término de la presentación cada uno de los temas, se promovió entre los expositores, los comentaristas y el público participante, consideraciones que forman parte de la memoria del taller.

Este taller fue un primer acercamiento para conocer quién y cómo se instrumenta la política de vivienda en el país, para identificar aciertos y limitaciones de los programas federales y para analizar las distintas estrategias que desarrollan los OREVIS para responder a las demandas de suelo y vivienda que enfrentan en su práctica cotidiana. Propició también el intercambio de ideas con investigadores y especialistas, que generó un intenso debate. Estamos ciertos de que este proceso no sólo debe continuar, sino que debiera transformarse para constituir una plataforma para realizar una crítica constructiva que fortalezca el quehacer de los distintos actores y que les permita, a todos, comparar sus hipótesis con la realidad.

Noemí Stolarski Rosenthal