



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

DIVISION DE CIENCIAS SOCIOECONOMICAS
PROGRAMA DE SOCIOLOGIA



GESTION INSTITUCIONAL DE LA POLITICA
VIVIENDA EN LA SEDESOL 1995 - 2000

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A :
MARGARITA GUZMAN VAZQUEZ

ASESOR:
DR. MARCO ANTONIO GUADARRAMA FLORES

NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. DE MEXICO AGOSTO, 2005

m.347206



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIOECONÓMICAS
PROGRAMA DE SOCIOLOGÍA**

GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL
DE VIVIENDA EN LA SEDESOL
1995-2000



Tesis para obtener
El grado de licenciada en Sociología
Presenta

Margarita Guzmán Vázquez

Asesor

Dr. Marco Antonio Guadarrama Flores

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Margarita

Serjain Velazquez
FECHA: 20 de Agosto 2003

FIRMA: Margarita Serjain

A mis padres:

*Por darme todo su amor
y confianza para poder realizarme como
persona y profesionista.*

A mis hermanos:

*Por el impulso que me dieron en el transcurso
de mi carrera.*

A mi esposo y mis hijos:

*Que se mantuvieron cerca de mi
Y no perdieron la fe y confianza.*

A mi asesor: Dr. Marco Antonio Guadarrama Flores

*Por su guía, sin la cual este trabajo
no se hubiera realizado.*

*A mis amigos y compañeros de trabajo
por su apoyo y aliento que me sirvieron
de motivación.*

	Pags.
INDICE	
Presentación	1
CAPITULO UNO. EL ESTADO MODERNO Y LAS POLITICAS SOCIALES	9
1.1 Orígenes y formación	9
1.2 Institucionalización	15
1.3 Proceso de transición neoliberal	21
CAPITULO DOS. GESTION Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL	37
2.1 Gestión y política social	37
2.2 Enfoques de la organización e innovación de la gestión	52
2.3 Evaluación institucional	60
CAPITULO TRES. FASES Y DESARROLLO DE LA GESTION PROGRAMATICA DE LA VIVIENDA	71
3.1 Secretaría de asentamientos humanos y obras públicas (SAHOP)	73
3.2 Dirección general de Normas y tecnología de vivienda en la Secretaría de desarrollo urbano y ecología (SEDUE)	77
3.3 Dirección general de Normas y tecnología para la vivienda en la Secretaría de desarrollo social (SEDESOL)	87
3.4 Coordinación general de concertación y promoción	97
3.5 La alternancia de la gestión política administrativa	100
3.6 Apreciación valorativa de la SEDESOL	104
Consideraciones generales	119
Bibliografía	124
Anexo	129

Presentación

El presente estudio explica la actividad de un organismo gubernamental del sector público centralizado y su trayectoria institucional en México remitida a sus principales programas. En particular, la gestión institucional de la política social de vivienda en la SEDESOL 1995-2000. El principal objetivo es indagar las características generales de la organización institucional en torno a la gestión habitacional en la SEDESOL, mediante el estudio de caso de una dirección general, como recurso metodológico, para hacer un recorrido de los programas nacionales con los que se atendió el problema.

Precedidos de esta idea, los objetivos particulares son dos: uno es formar un contexto temático a partir de la idea de Estado moderno y del surgimiento de la política social, su gestión y evolución, el otro indagar y caracterizar las funciones de la dirección general de normas y tecnología para la vivienda dentro de la SEDESOL, a fin de analizar su papel en la consecución de esos programas habitacionales.

El problema de la investigación es: ¿Cómo se desenvuelve en México un organismo público, en su dinámica interior, en tanto encargado de aplicar la política social de vivienda como cabeza de sector? Este cuestionamiento está planteado como problema institucional de relaciones gubernamentales, circunscrito en el panorama de la descentralización, dentro del contexto de la transformación de un Estado de bienestar a otro de carácter neoliberal, evidente en la década de los noventa.

La intención de fondo, en cuanto al estudio de caso, es caracterizar el quehacer institucional de un organismo gubernamental que planea y coordina programas nacionales: la Secretaría de desarrollo social, en el periodo de 1995-2000, mediante la exploración de un área directiva.

La segunda establece que las limitaciones con las que operan, restringen las posibilidades de atender de manera eficaz y eficiente la demanda habitacional, principalmente la correspondiente a los sectores populares; pero finalmente significan una descarga a las funciones de la SEDESOL.

El trabajo es de carácter descriptivo en su primera parte, y combina lo analítico en la segunda. El primer capítulo, denominado *El Estado moderno y las políticas sociales*, está compuesto por tres subcapítulos, de los cuales el primero refiere a los orígenes y formación del Estado desde la perspectiva del pensamiento clásico, los fundamentos y las características principales que adquiere la política social en el Estado de bienestar y en el neoliberal, donde se desarrolla una retrospectiva de su concepto y algunas premisas desde las perspectivas económica, política y social. El siguiente subcapítulo presenta el balance general de la institucionalización de las políticas sociales, el cual incluye orígenes, conceptualización en el Estado de bienestar y sus rasgos bajo esa etapa. Mientras que el tercer subcapítulo está abocado al proceso de transición neoliberal. En conjunto, abarcan los periodos de la política social en México: periodo de gestación, desde sus inicios hasta el año 1917; periodo de institucionalización que va de 1917 hasta los cuarenta; periodo de bienestar social, de 1940 a 1982; periodo de crisis, de 1982 a 1988; y, periodo de transición neoliberal, de 1988 a 2000.

El capítulo dos, *Gestión y evaluación institucional* esta formado por tres subcapítulos, el primero de ellos está dedicado al tema de la gestión y la política social; el segundo se ocupa de un recuento sucinto sobre los enfoques de la organización e innovación de la gestión; y el tercero aborda el tema de la evaluación institucional, como preámbulo para dar paso al capítulo tres.

El capítulo tres, *Fases y desarrollo de la gestión institucional de la vivienda en la SEDESOL* está formado por seis subcapítulos, el primero se dedica al tema de la evolución de los asentamientos humanos durante la SAHOP período en el cual se conforman diversas instituciones y organismos dedicados a la vivienda; el segundo, al desarrollo urbano y ecología que en su momento retoma al hombre y su entorno considerando al hábitat como el principal

Así, dada la generalización del fenómeno de urbanización en México, tendencia visible desde los ochentas, la SEDESOL ha puesto énfasis en este aspecto, en el período que estuvo como encargada de establecer las políticas de orden nacional en materia de desarrollo urbano y vivienda, atendiendo especialmente al PND, y que generó una estructura orgánica innovadora en materia habitacional, lo cual muestra una percepción de la sociedad mexicana, como aquella cuyo futuro son las grandes urbes, previsto en prospectiva según el Plan nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial 2000-2006 con proyección al año 2025, dejando al campo fuera de toda posibilidad de desarrollo a corto, mediano y largo plazo en materia de vivienda.

La SEDESOL es muestra fehaciente de los cambios de rumbo de las políticas sociales del Estado mexicano, con todos los efectos económico, político y social que ha sufrido su entorno al cambiar de Estado benefactor a Estado neoliberal.

Destaca, en su aspecto político- administrativo, la descentralización del gobierno federal y la creación de organismos de vivienda que no solo resuelven las desventajas del centralismo sino que eso conlleva la respuesta del gobierno federal a una sociedad cada vez más organizada y exigente.

En este sentido cabe enfatizar también el surgimiento de nuevos actores, principalmente la de organizaciones sociales, derivados estos de las necesidades fundamentales de las cuales carecían, en tanto la gestión gubernamental no estaba apropiadamente establecida para dar respuesta clara e inmediata a los requerimientos de la sociedad.

La dirección general de normas y tecnología para la vivienda, desde su inicio, se concibe al interior de la subsecretaría de vivienda como una instancia normativa en donde se hiciera posible la operatividad de la política del programa nacional de vivienda y estableciera un sistema de control y vigilancia para el mismo; además de organizar y fomentar la investigación tecnológica,

Como se observa en los párrafos anteriores, la dirección general, desde su inicio tuvo mucha actividad en todas sus facetas convirtiéndose en una de las más destacadas en la subsecretaría; con esto no se quiere decir que todos los programas se cumplieron cabalmente dado que los imponderables surgen, como falta de presupuesto, falta de voluntad política, entre otros varios que lograron imposibilitar su total aplicación.

Así, es posible señalar que la transformación de la estructura y las funciones de la SEDESOL en su proceso de gestión fue resultado de las necesidades del gobierno federal y de los cambios experimentados en la sociedad y de sus actores.

Capítulo Uno

EL ESTADO MODERNO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

1.1. Orígenes y formación

Si la situación de bienestar social entiende como un sistema integral de beneficio que requiere de la interrelación continua y elemental de aspectos como la vivienda, entre otros, tuvo como fin primordial el desarrollo de métodos y procedimientos mediante los cuales se sustenta la acción gubernamental.

Los planes y programas del gobierno federal prevén la seguridad social como parte integral de la política gubernamental, la aplicación de ésta, corresponde a distintas instituciones que de alguna manera realizan acciones mediante programas asistencialistas caracterizados por campañas dirigidas a ciertos sectores de la sociedad, generando con ello la confianza necesaria en las instituciones y organismos como en el caso de la vivienda.

Así la concepción del Estado es el marco de referencia en torno al cual se da la estructura política, económica y social del mismo; de ahí que en esta parte se aborda el Estado moderno, como contexto general.

Fue Maquiavelo¹ quien introdujo la palabra Estado en la literatura política, con el sentido que se usa actualmente. En *El príncipe* la categoría fue empleada para señalar las nuevas características socio-políticas de algunos lugares de Europa y definir las bajo ese concepto: pueblos arraigados a un territorio local, comunidades integradas con independencia una de otra y presencia de un poder político capaz de tener centralizados los poderes públicos. De este modo se superan las dos acepciones que le antecedian, república o principado, en tanto dos formas de gobernar a los pueblos.

¹ Maquiavelo., Nicolás *El Príncipe*. Ed. Porrúa, México, 1994.

A partir de lo anterior, la idea de soberanía presupone que un gobierno debe tener cierta autoridad sobre una zona con fronteras territoriales claramente señaladas, dentro de las cuales ejerce el poder supremo, esto es, todos los Estados nacionales son soberanos. Al respecto cabe destacar que, desde la concepción de Giddens, los territorios gobernados por los Estados tradicionales estaban poco definidos y el control que ejercía el gobierno central era bastante débil.²

Es posible considerar el Estado como proceso histórico, cuyas peculiaridades específicas expresan su trayectoria, lo que en la situación actual implica estar dentro de contextos que rebasan el país mismo. De manera que no se tiene una sola percepción del Estado de una vez y para siempre, sino que su significado cambia según los distintos actores sociales que participan en el contexto socioeconómico y político en que ello ocurre, sin olvidar el plano internacional.

Entonces, desde la perspectiva del pensamiento político, existe la preocupación por la construcción del orden vinculado a la seguridad y ambas sintetizadas en el bienestar.³ Bajo ese contexto, si bien la percepción acerca del Estado varía de acuerdo con cada uno de los autores que le han constituido en objeto de estudio, el elemento común en la reflexión es la unidad de los pobladores por la sujeción a una voluntad superior a la individual. Surge entonces la instancia de un poder común que dirija sus acciones hacia el bien común.

En este estudio, se entiende como Estado moderno: "una organización dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico."⁴

La política social en México, en particular la política de vivienda tuvo la característica de mejorar las condiciones de vida, de esta manera se ubica como parte de una tendencia internacional del Estado moderno liberal. Por eso, el origen de las políticas sociales se encuentra

² Giddens, Anthony *Op. cit.* pp. 435.

³ Chevallier, Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días*, Ed. Aguilar, Madrid, 1975.

⁴ Ayala Espino José, *Op cit.*, pp. 32.

al lado del Estado moderno mismo. Los primeros rasgos fueron distintos de un país a otro, pero en conjunto establecieron conceptos generales que trascendieron a gran parte del continente y, más tarde, influyeron en la aplicación adaptada de pretensiones similares en Estados Unidos y Latinoamérica.

La consolidación de las políticas sociales en la organización estatal es conocida como Estado de Bienestar. Esta época se caracteriza por una participación directa del Estado como agente económico, lo que le proporciona una mayor operatividad en bienes y servicios de la sociedad en su conjunto. Las generalidades de la situación en la cual se encuentra el desarrollo práctico y teórico de las políticas sociales en la actualidad, se ubican en una época difícil para el sostenimiento de asignaciones presupuestales orientadas al bienestar social, debido a la adecuación de las economías nacionales al esquema de libre comercio internacional, donde el rumbo de los países, en particular los latinoamericanos, depende de las decisiones de los organismos internacionales

La formación del Estado mexicano recorrió una difícil transición a partir del movimiento de Independencia hasta la primera mitad del siglo XIX, enmarcada por la intención de crear un Estado-nacional fuerte. Durante este periodo la iglesia católica acaparó las funciones del Estado y se hizo cargo, de acuerdo a sus intereses, de las responsabilidades de un gobierno incipiente el cual carecía de un aparato administrativo. Las acciones gubernamentales de carácter social se pueden abreviar así: "desde el siglo pasado XIX, los gobiernos mexicanos incorporaron la preocupación por los marginados de una manera gradual y desigual y le fueron fijando objetivos diversos. El compromiso social, en cuanto responsabilidad del Estado no aparece como tal en el incipiente Estado liberal; la idea de responsabilizarse por los desprotegidos se explica más como una reacción frente a la Iglesia Católica (concretada en las Leyes de Reforma). Ya durante el porfiriato se le concede mayor importancia como un capítulo de la asistencia, sobre todo frente a los brotes de descontento aparecidos en la última etapa de ese gobierno".⁵

⁵ Pardo, Ma. Del Carmen "El diseño administrativo de los programas de emergencia". en *Las políticas sociales al fin del milenio*, UNAM-Porrúa. Mexicana, 2000, pp. 472.

El gobierno apoyaría con bonos parte del pago de la traslación de dominio y los adquirentes continuarían pagando el monto correspondiente a la renta pero como bono a compra. Si bien pocos de los ocupantes eran personas de escasos recursos, la medida pretendía ampliar el cambio de propiedad y uso del suelo, incluido el habitacional.

Posteriormente con la restauración de la república, el gobierno juarista inició una política poblacional a fin de gobernar el territorio mediante la ocupación del mismo. Esto se logró sobre todo al lado de las vías de la red ferroviaria, desarrollada durante las últimas décadas del siglo XIX, la cual refleja fielmente la tendencia de centralización política del Estado durante el porfiriato, dado que casi todas las terminales se unían en la ciudad de México, y en menor medida hacia las ciudades de Guadalajara, Mérida, Monterrey y Veracruz, como centros de concentración industrial, de distribución y de fuerza laboral, ésta última demandante a su vez de un espacio físico particular de vivienda.⁶

Asimismo, al desarrollo de vivienda lo marcaron las empresas que alejadas en muchas ocasiones de los centros urbanos, tuvieron que construir la infraestructura para mantener la mano de obra, incluyendo la vivienda para los trabajadores, en condiciones mínimas en general. Las viviendas para trabajadores o las vecindades, con sus espacios privados reducidos y sus espacios comunes, como los sanitarios o los lavaderos, eran expresión de los nuevos contrastes sociales.

Las primeras acciones realizadas en torno a la atención de la vivienda social se encuentran durante el mandato de Porfirio Díaz. Si bien desde la restauración de la república en el gobierno juarista se identifica el asunto del Estado mexicano, el tema en estudio tardó algunos años en ser abordado.

⁶ INFONAVIT, *La vivienda comunitaria en México*, Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, México, 1988, pp. 201.

La postura estatal mexicana en torno a la relación Estado-sociedad estaba definida, de igual manera que en el caso europeo y estadounidense, así: “durante la república restaurada y el porfiriato imperó la concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista, lo que explica la ausencia de una política general para combatir los problemas sociales más agudos.”⁷

Hubo necesidad de que pasaran varias décadas antes del resquebrajamiento del porfiriato y de la formación de un nuevo régimen. La primera fase concluyó en 1929, con la fundación del partido nacional revolucionario (PNR) por el presidente Calles. En este proceso el Estado consiguió erradicar a la Iglesia. Y en 1938 logró la incorporación de las masas, pero este avance implicó centralizar la política para garantizar el control y pactar con los dominios locales, los cuales fueron consolidados.

El viejo régimen se ocupaba de circunscribir y encapsular la competencia de las fuerzas, la contienda de elites y su circulación, pero de ninguna manera evitarlas. Después se darían cambios radicales que llevaron a la aparición de instituciones que involucran a la ciudadanía. El problema radica en que el gobierno no logra rehacer ni instituir los encadenamientos necesarios con los agentes económicos y sociales, sin los cuales no puede tomar decisiones que sean consultadas, negociadas y aprobadas con suficiente consenso.

El régimen político mexicano está bien sustentado en sus instituciones, pero padece en sus extremos una intensa erosión: en el sistema, reglas y mecanismos de operación se pulverizaron, y en el Estado, se disgregaron sus bases sociales, pues perdieron cohesión y consistencia, debido a los impactos del cambio social y la crisis de intervencionismo estatal. Las consecuencias de estas dos causas estructurales pudieron haberse atendido a tiempo, de haberse llevado una auténtica reforma del Estado, pero lo que se verificó fue la contra reforma neoliberal 1982-1994, que minó al Estado no sólo en sus organizaciones sino, sobre todo, en sus bases sociales.⁸

7 Ziccardi, Alicia y De Gortari, Ira “Instituciones y clientelas de la Política Social: Un esbozo Histórico, 1867-1994” en Casas y otros, *Las Políticas Sociales de México en los Noventa*, UNAM-FLOACSO-P y V, México, 1998, pp. 203.

8 Villa, Manuel, *ibid.*, pp. 56.

El modelo ejecutado por Porfirio Díaz se agotó por la explotación extensiva e intensiva de la población. Por ello, con la revolución se rompe el antiguo esquema y se procura retomar las demandas de todos los grupos sociales. No obstante, las intenciones se vieron frenadas debido a la ausencia de un gobierno constituido que tuviera la capacidad de impulsar las políticas públicas; los cambios favorables se verían como producto de este proceso plasmados en la Constitución de 1917, en donde lo social destacó en distintas áreas.

Durante los años del levantamiento armado el Estado experimentó no la inestabilidad social sino la alternancia de gobiernos con proyectos y posibilidades muy distintas, por lo que en materia de atención a la vivienda social solo destaca el hecho de que, en 1916, Venustiano Carranza redujo los pagos de rentas a la mitad o a las tres cuartas partes para tratar de apoyar a los inquilinos pobres. Pero además de ser una medida de corto plazo, no solucionaba el fondo del problema, pues el Estado seguía ubicado al margen, con una solución parcial en la relación arrendador- arrendatario.

Así, la contribución principal del movimiento armado en política social llegaría años más tarde en los hechos, pero establece jurídicamente sus orígenes en la constitución de 1917, con la incorporación de los derechos sociales como pilar de la reivindicación del Estado mexicano con el pueblo y como respuesta a las causas y demandas del levantamiento armado.

Al igual que en los casos europeos, las políticas sociales en México surgieron como necesidad una vez que el sistema capitalista industrial y el reparto desigual de la riqueza provocaron el surgimiento de grandes grupos de la sociedad a los que se les hacían inaccesibles los más elementales insumos para su subsistencia. Esa condición tuvo lugar con la consolidación del Estado mexicano y el posicionamiento del capitalismo industrial, basado en capital mayoritariamente extranjero.

El modelo de sistema plasmado por el constituyente continuó apegado al capitalismo; sin embargo incorporó un papel activo del Estado como actor económico que prevaleció hasta

principios de los años ochenta.⁹ En materia de vivienda, originalmente el objetivo del constituyente se ubicó en el artículo 123, mediante el establecimiento de la obligatoriedad de los patrones a proporcionar vivienda en renta, cómoda e higiénica. Sin embargo, en este primer pronunciamiento de la carta magna se siguió ubicando el asunto en la relación obrero patronal, además de que en los hechos poca fue la respuesta de los patrones.

1.2 Institucionalización

Si bien la política social se generó en Europa en el siglo XVIII como “un conjunto de prácticas que van a actuar sobre las formas de alojarse,”¹⁰ en México se desarrolló hasta después que empezó a consolidarse el Estado. Se requirieron varias décadas para construir un Estado-nación relativamente estable; sin embargo, esto se logró gracias a una alta concentración del poder, instaurándose un régimen centralista de facto, el cual se presentó ante la sociedad como federalismo.

En los inicios de la conformación del Estado mexicano, uno de los primeros pasos fue la dotación de beneficios por jubilación y la vivienda para la pequeña comunidad de funcionarios públicos. Plutarco Elías Calles había creado la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro (DPCER) en 1925.

En las tres primeras décadas del siglo XX, los grupos políticos se enfrascaron en una continua revuelta que no permitió atender las demandas de la población y sólo las recogió como su ideario de lucha. Una vez que terminaron los enfrentamientos armados mayores y que se realizaron las elecciones presidenciales que llevaron al poder a Álvaro Obregón, el país inició una época de restauración del ejercicio y control estatal. Los primeros indicios de que el gobierno en México desarrolló acciones tendientes a atender las demandas de los trabajadores en materia de vivienda hicieron presencia en 1921, cuando el general Álvaro Obregón solicitó al Congreso de la Unión la autorización para invertir presupuesto en la construcción de casas para obreros y clase

⁹ Córdova, Arnaldo *La formación del poder político en México*, Ed. Era, México, pp. 223-224.

¹⁰ Cfr. En Incháustegui, T. “Política social y cambio a fines de siglo” en Casas y otros, 1998, *Op. cit.*

media. En 1925 se creó la Dirección General de Pensiones Civiles, que después se convertiría en el ISSSTE.

La Dirección de Ingeniería Sanitaria y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras y Servicios Públicos, se creó en 1933 en el marco de una acción urbana institucional en la que las preocupaciones gubernamentales ubicaban el problema habitacional en la esfera de la salubridad¹¹. Así, en la década de los veinte no fue una prioridad el establecimiento de una política social de vivienda urgente, además de que el gobierno centró sus acciones de reconstrucción en la infraestructura productiva nacional, mediante la utilización de los pocos recursos de que se allegaba con la lenta reactivación de la economía.

En la nueva organización social y política del país fue trascendente la participación de los presidentes Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, pues con el primero se fortalece el Poder Ejecutivo, que logra centralizar el poder, y coloca a los distintos sectores dominantes a su mando; creó así una jerarquía vertical que permitió dirigir las decisiones políticas y mediante numerosas alianzas desmovilizar a la mayoría de las organizaciones políticas integrándolas en un mismo partido.

Fue hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas que la política social se activó mediante la conformación de instituciones y dependencias encargadas de desarrollar una política social. Esto encuentra su explicación en el soporte jurídico que le proporciona la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Motivado por las políticas económicas ejecutadas a nivel mundial -con la diferencia acotada- puso énfasis en promover un Estado benefactor. Entonces, si bien es cierto que el periodo de 1910 a 1930 no registra una estrategia formalizada para atacar el atraso económico y político del país, es posible afirmar que este lapso fue el que sirvió para la posterior irrupción del Estado benefactor en la vida nacional.

¹¹ De Gortari Hira, y Ziccardi, Alicia *Op. cit.*, pp. 210.

La capacidad económica y política dotó al Estado de la posibilidad de desarrollar más adelante las instituciones de política social, relativas a la salud y la educación, principalmente. En cuestión de vivienda social la situación era muy particular, pues no representó una urgencia o problema para el gobierno.

La década de los treinta conjugó diversos factores que posibilitaron el establecimiento de las bases de lo que después de la segunda guerra mundial se conoció como Estado de bienestar. Y se puede afirmar que es la del inicio e institucionalización de la atención del Estado en política social de vivienda.

En las primeras décadas del siglo XX era necesaria la consolidación de un modelo de Estado nacional. En el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se realizaron los primeros planes y programas de desarrollo. Después de 1930 el Estado mexicano inició la mejor etapa en políticas sociales en la historia del país. En 1933 tuvo lugar la primera acción en materia de vivienda por parte del Estado.

El Departamento del Distrito Federal (DDF) retomó el proyecto ganador de un concurso de "casa obrera mínima", organizado por la sociedad de arquitectos mexicanos, y construyó en la colonia Balbuena la primera obra de interés social en el país, con pagos extendidos a 20 años, a empleados federales de salarios bajos como beneficiarios. En 1935 y 1936 se volvió a tomar un diseño del ganador del concurso y el DDF construyó un segundo conjunto en San Jacinto.

Pero la erogación gubernamental para pagar la indemnización de la expropiación petrolera y la disminución de recursos por el fortalecimiento de la planta productiva orientada a la explotación de algunos bienes de consumo inmediato, hacia los Estados Unidos, significaron alrededor de 10 años de inactividad en construcción de vivienda por parte del Estado.

Para finales de los años 30 es posible hablar de un gobierno consolidado y en funciones, que puede desplegar en forma amplia la noción de Estado benefactor.¹² En ese sentido, a lo que se alude es a la influencia o relación del Estado en la formación social, de la cual deriva otro proceso, el de la ciudadanía como parte de gestión y de las políticas sociales, sus instituciones, programas y proyectos.

Pero es necesario aclarar que este Estado benefactor en México guarda una diferencia sustancial a los desarrollados en los países europeos¹³ en cuanto a su relación con la sociedad; pues la sociedad mexicana pasa por una transición: de lo tradicional a lo moderno, por lo que se dio una desarticulación social, mientras que en el caso de Europa se lograron integrar mecanismos de representación para un juego democrático parlamentario.¹⁴

Esto se debe a que el Estado benefactor y las políticas sociales que se generaron en ese continente son resultado de “dos revoluciones intelectuales de la modernidad: la secularización de la idea de justicia y la compatibilidad de la noción de libertar con la idea de progreso y bienestar”.

15

Lo anterior significa que la población –en el caso europeo– exigió la aplicación de políticas sociales en su favor, mientras que en México, la participación se tradujo en movilización y control por medio de arreglos corporativos con los grupos organizados. En resumen, las políticas sociales en el México posrevolucionario no fueron instrumentadas de manera estructurada, mucho menos de largo alcance; por ello, lo que pareció un buen proyecto quedó trunco porque si bien logró

12 Un fundamento teórico de este concepto inicia con el libro de Keynes (1932) *Teoría general del empleo, del interés y de la moneda*, donde se discute que el problema del empleo y de la demanda efectiva no es solucionado por el mercado sino por la acción del gobierno, y aunque no es una discusión sobre la política social, sí trata sobre el pleno empleo por lo que se ha dado por tomarlo como explicación del Estado de Bienestar. Esta suposición inicial, dio pie a estudios posteriores para medir la optimización, que significa a su vez maximizar el bienestar económico. Los principales estudiosos sobre esta discusión son Pareto Wilfredo y Marshall Alfred entre muchos otros; aunque el carácter teórico siempre ha sido cuestionado, pues el enfoque se considera demasiado economicista.

13 Esta comparación es válida dado que estas sociedades venían de haber participado en guerras que acabaron con sus economías.

14 Pardo María Op. cit., pp. 466.

15 Inchaustegui, T. Op. cit., pp. 67.

desarrollar acciones federales de beneficio a los grupos sociales más desprotegidos, al mismo tiempo eso se subordinó al tema dominante del nacionalismo mexicano.

El resultado social del Estado de bienestar fue una mayor necesidad de recursos para la atención de la sociedad en su conjunto, dado el abandono del campo por más de veinte años, y el agotamiento de un modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones. Esto se explica por la fuerte competencia internacional, lo cual derivó en una baja atención a una gran parte de la sociedad, y que expresó lo que más tarde sería el panorama neoliberal en México, cuya gestación se presentó entre 1970 y 1982, mediante una serie de medidas macro económicas que se dieron lugar hacia 1994 al modelo neoliberal o de libre comercio, (reconversión industrial como prolongación del modelo de sustitución de importaciones por el de sustitución de exportaciones).

En los gobiernos de Echeverría y López Portillo se optó por intentar cambiar el modelo político y económico al keynesianismo entendido como una economía mixta; pero el arraigo de un Estado fuerte y centralizado no permitía la transición al nuevo modelo, por lo que la centralización del poder y el autoritarismo político persistieron, dando mayor énfasis al Estado como único promotor del desarrollo económico, pero al final esto se convirtió en su propia contradicción.

En el auge del Estado benefactor, se mejoró la redistribución de la renta, no obstante, a partir de los procesos de reforma del Estado a mediados de los años ochenta, la política social se inscribió en la redefinición de las relaciones entre el Estado. Así, el Estado benefactor mexicano que se caracterizó como el de mayor integración sectorial, vio necesario promover la organización ciudadana o resignarse a ser sustancialmente populista, y con ello olvidarse de cancelar la política social a la manera que el neoliberalismo lo exige.

Es en el período de la administración de Miguel de la Madrid que la política económica es reflejo de las políticas del FMI, lo cual llevó a un cambio de sistema ante la escasez de recursos propios, que impidió atender la demanda organizada de una población pobre, carente de vivienda con pocas posibilidades de mejorar el empleo y la calidad de vida en general.

En México, la transformación de estas políticas se incrementaron durante el periodo de Miguel de la Madrid al iniciar la reestructuración económica debido a: el déficit en las finanzas públicas, el endeudamiento externo y la contracción en las exportaciones petroleras, entre otros motivos. La respuesta a tal caída de la economía nacional fue el llamado reajuste económico que se extiende hasta 1994 con Carlos Salinas de Gortari.¹⁶

A partir de la segunda mitad de los setenta, cambió el carácter de la política social de vivienda, el gobierno deja de ser promotor de vivienda para convertirse en agente regulador y financiero. Durante esa década la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) coordinó algunos organismos dedicados a la planeación y construcción.

El ser agente regulador y financiero trajo consigo que el sector privado se involucrara más en la promoción habitacional, aunque a partir de la creación de FONHAPO, reaparecieron las promociones públicas y se aplicó un nuevo tipo de promoción del sector social, la participación de ésta nunca llegó a tener la importancia de las promociones sindicalizadas en los fondos y las privadas en el PFV.

La intervención del Estado se modificó en la década de los ochenta, dado que la banca nacionalizada incrementó los recursos destinados a la vivienda; en los fondos fueron aplicados nuevos esquemas para aumentar el grado de recuperación crediticia; en los organismos para los sectores pobres se desarrollaron novedosos sistemas de promoción, que incluían la participación de los grupos sociales, y aparecieron fuentes externas de financiamiento, y en todas las instituciones se racionalizó la producción.

Sin embargo, continuó el subsidio a los organismos que producían vivienda terminada salvo ajustes financieros coyunturales. Esto tiene relación con el peso político de las grandes centrales sindicales, que impedía retirar o disminuir drásticamente el apoyo de los fondos para la

¹⁶ López Paniagua, Rosalía, *Op. cit.*

vivienda. El sector privado tenía una importante participación en la producción de los programas estatales de vivienda, cuando el mercado aún se encontraba regulado.¹⁷

Cabe recalcar que durante la SAHOP y la creación de la SEDUE, Miguel de la Madrid impulsó ampliamente la administración de planes y programas, no sólo en atención al aparato administrativo del Estado; también en los ámbitos político y social. Para ello, se instrumentaron varias líneas estratégicas que debían confluir para avanzar en el proceso de descentralización, entre las cuales destaca la idea de promover el desarrollo estatal y municipal integral mediante la creación de un sistema de planeación democrática cuyo elemento principal para la operatividad fue el convenio único de desarrollo y el impulso al fortalecimiento municipal.

El gobierno federal, mediante la SAHOP y SDUE otorgó gran importancia al control del uso del suelo y la adecuada orientación del crecimiento de los centros de población, para lo cual se promovió la creación de reservas territoriales. Asimismo, se enfrentó la creciente concentración demográfica y económica de la ciudad de México, mediante el impulso a las ciudades medias, de igual manera el surgimiento de organismos e instituciones locales, ahora dependientes de los gobiernos estatales y municipales que adquirirían funciones al reducirse en las instancias federales. Entonces, la descentralización iniciada desde el gobierno federal en los ochenta fue la más amplia y con una base formal-legal de trascendencia en ese momento, aún cuando no tuvo el impacto global esperado.

1.3 Proceso de transición neoliberal

A finales de los 80, la nueva orientación de la política social se dirigió hacia dos direcciones prioritarias. Una fue aquella impulsada por los organismos internacionales, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, asumida por los gobiernos como apoyo destinado a grupos en situación de pobreza, marginados de los mecanismos de integración del Estado y de la educación. La otra fue la impulsada por las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones

¹⁷ *Ibid.*, pp. 61

civiles, orientada hacia la creación o provisión de bienes y servicios públicos y privados concesionados.¹⁸

Uno de los elementos que han sido señalados como positivos del neoliberalismo es que permite la creación de organismos sociales a favor del bienestar social, lo cual se traduce en una descentralización política y del poder, una dosis del poder se traslada de aquel a las comunidades, las cuales se convierten en núcleos básicos que es necesario desarrollar.

La contradicción del neoliberalismo es que produce crecimiento económico con desempleo. Según la CEPAL, el apoyo que debe brindar el Estado neoliberal en política social debe ser selectivo y no generalizado, enfocado a los sectores más empobrecidos por la transición neoliberal. Sin embargo, un sector importante de la sociedad se ha visto dañado por este tipo de políticas, sobre todo la clase media, al darse un viraje a la política social: del universalismo distributivo a la focalización; de la distribución del ingreso y la orientación de gasto público hacia la provisión de los satisfactores básicos de la población.

Así, la política social se orienta mediante la focalización de la demanda, y de esa manera se identifica con mayor precisión a los beneficiarios, de lo cual se esperaría que el subsidio público se traduzca en poder de compra.¹⁹ Lo anterior propicia que parte de la población demandante quede sin solución, como lo demuestra el incremento de la población empobrecida en la década de los noventa.

El intento de adopción de un modelo neoliberal en México atrajo profundas transformaciones con respecto a la política económica, lo que repercutió directamente en los intereses de la política social, hasta entonces sostenida en la política tradicional del Estado benefactor. La intervención estatal en las políticas sociales se fue reduciendo en la medida en que se ampliaba la apertura económica.

¹⁸ Kusnir, Liliana *Op. cit.*, pp. 16.

¹⁹ Duhau, Emilio *Op. cit.*, pp. 3-6.

De este modo, la política social estatal que se desempeña se restringe como una garantía destinada a dar asistencia a quienes han caído en la necesidad extrema y son incapaces de allegarse los recursos necesarios para la subsistencia. Así se orienta la política social hacia el establecimiento de la competitividad de los individuos, para que ellos por si mismos sean capaces de satisfacer sus requerimientos.

Dado el cambio en la visión de la política social por los efectos del nuevo modelo económico, es posible comprender las variaciones en las tendencias del gasto público federal y el gasto social correspondiente.

Lo anterior sucede con respecto al gasto público federal, no así en el gasto social en el cual se observa un crecimiento porcentual respecto a aquel; el gasto social inició un crecimiento ascendente a partir de 1985, del 25.58 al 45.54 por ciento, hasta 1994, lo que representó cerca de la mitad del gasto público federal. Y esto es, precisamente, fruto de la focalización del gasto social; por ello, se observa un crecimiento y no una reducción como en el caso del gasto público federal, dada la creciente necesidad de compensar los efectos negativos del nuevo modelo y la gradual concentración de las riquezas en pocas manos.

En 1992 se promueve el Acuerdo de coordinación para el fomento a la vivienda; con especial énfasis en las viviendas de interés social y popular. Mediante este acuerdo se buscó la descentralización de funciones de la federación y entidades federativas hacia el municipio, en adelante encargado de otorgar permisos y licencias para la construcción.²⁰

En el discurso político gubernamental la reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional y la nueva Ley de Asentamientos Humanos buscó, por su lado, promover la oferta de la tierra y facilitar el cambio en el uso del suelo para impulsar la construcción de vivienda, con lo que se facilitó la entrada a los promotores de vivienda.

²⁰ *Idem*, pp. 152.

En tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, promulgada en julio de 1993, dota de facultad a los municipios para llevar a cabo acciones para formular, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y habitacional, expedir licencias y permisos de uso de suelo, construcción de fraccionamientos y condominios, relotificación, así como regularización de la tenencia de la tierra urbana y la adquisición y administración de recursos territoriales.

La política social en México se desarrolló con el trayecto que va de la revolución a los años treinta, y de ahí a la llegada de la industrialización y la creación de instituciones de cobertura nacional encargadas del bienestar social. De los cuarenta a finales de los sesenta el gobierno mexicano mostraba claramente el carácter benefactor del Estado, pero en 1968 se evidenció un cambio drástico en el rumbo del país y de la sociedad. Con Luis Echeverría, en 1970, como presidente de la república se dio un giro en los proyectos del Estado en materia de economía y en la atención a la problemática social.

En el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) se impulsó la reforma del Estado. Se fomentó la creación de empresas fuertes, capaces de insertarse en la competencia internacional; sin embargo, la apertura arancelaria lo que produjo fue una gran fuga de capitales, al introducirse en el mercado mexicano mercancías que no tenían competencia de producción nacional. El efecto en la industria fue la pérdida de empleo y en el campo la pérdida de autosuficiencia alimentaria. Así, se dio la transición a un Estado neoliberal desentendido de la corporativización de los sectores demandantes de subsidio gubernamental.

Con la presencia de cambios importantes en lo económico, se dan también las relaciones entre Estado, sociedad y economía. Estas renovaciones conllevan una transformación en el ejercicio federalista en varios aspectos; además, se promueven transformaciones relacionadas con el ámbito democrático y el llamado desarrollo social, en particular se difunde la idea de la posibilidad de construir un Estado con amplio respeto a la libertad ciudadana, pero ello implica la conflictiva de la individualidad, la cual se percibe como limitante frente al proceso de democratización. Y el concepto de ciudadanía participativa al que se alude, implica que la política social no irá dirigida a

sectores ya establecidos como el obrero, sino que tendrá alcances más amplios que incluyan a toda la sociedad, sin embargo, esto podría suponer que ayudaría a quienes tengan acceso a estos beneficios por medio de la organización social ciudadana, pero es algo difícil de realizarse en la actualidad.

El avance del neoliberalismo ha transformado, por su parte, las relaciones entre trabajadores y empresarios, con lo cual desaparece la estratificación entre clase obrera y clase empresarial para explicar los fenómenos sociales. Así la lucha de las organizaciones que demandan beneficios es interpretada como una movilización popular, donde a pesar de los referentes que pueden clasificar a una organización como tal varían entre carencia de alimento, salud, trabajo o vivienda. Se habla entonces de una ciudadanía que se organiza por demandas y no por sectores, pero dicha organización es escasa, y en todo caso lo que se ha modificado es el discurso.

La gestión social por demanda de vivienda se caracteriza por llevarse a cabo en los núcleos de población barrial, que no sólo demanda vivienda sino una mejora en la retribución económica y en los espacios de fomento a la cultura. Una de las formas novedosas impulsadas por este sector es el autofinanciamiento, que incrementa la capacidad autogestiva, y al mismo tiempo opta por la contratación de asesoría técnica.

Algunas organizaciones promotoras de acciones habitacionales como las asociaciones civiles organizan comisiones técnicas que combinan la autoconstrucción y el trabajo asalariado, apoyándose en capacitación técnica, e incluyendo también alternativas para los servicios. A estos programas han unido formas de auto ahorro popular y mecanismos sociales de asignación de recursos. El resultado del fortalecimiento de las organizaciones populares demandantes de vivienda se vio beneficiado con la reforma al artículo 5º Constitucional en 1993 donde se estipula el derecho a la vivienda.

Aproximarse a una política social de vivienda en el gobierno federal, concretamente en la SEDESOL, implica preguntarse por los objetivos, por los beneficiarios, por los encargados de

ejecutarla, cuáles son los fundamentos legales, los contenidos de los programas y proyectos, el ciclo de vida de estos, la idea de cada uno, sus alcances y el impacto social.

Los alcances obtenidos en la transformación de la política social de vivienda se desprenden, como muchas otras modificaciones, de las propuestas establecidas en los planes nacionales de desarrollo y análisis del programa nacional de vivienda.

Con Salinas de Gortari se promueve el programa Solidaridad, que ofrece créditos individuales destinados a la adquisición de materiales e incluye a la comunidad para la elaboración del trabajo. Aquí hay un cambio sustancial en la política social, a partir de la cual el Estado se hace responsable sólo de la extensión de créditos, ahorrándose así la parte del trabajo.

De los años cincuenta a los ochenta el gobierno federal operó en materia de política social con los organismos mencionados además del INDECO. Es a partir de 1982 que empieza la fundación de los organismos estatales de vivienda, coordinados al principio por la SEDUE, y posteriormente a partir de 1992 por la SEDESOL.

Con el cambio de rumbo seguido por el Estado mexicano en el neoliberalismo, durante el período de Carlos Salinas, pierde la vocación de protección social y benefactor, que inicialmente influye en los tres niveles de gobierno en materia habitacional, y que posteriormente pierde el interés de continuar con programas de bienestar social y descentralización gubernamental.

En los noventas se manejó la idea de allegarle legitimidad y apoyo al federalismo, bajo la forma del llamado nuevo federalismo. Pero un acercamiento a la política social de vivienda constituye una aproximación a la dinámica del nuevo corte de Estado en México; uno cuyas prioridades no son asegurar que cada familia posea una vivienda en particular, ni en propiedad.

La problemática de la vivienda que padecen millones de mexicanos se ubica dentro de la discusión y el enfrentamiento entre política económica y política social. Dicho de otro modo, se

ubica en el interior de la política económica neoliberal, como espacio donde convergen organizaciones tradicionales y nuevas, lo cual implica no solo la transformación de las formas de gobierno sino también cambios sustantivos en la gestión social. Y esto último se refiere a que los procesos de gestión manifiestan nuevas modalidades estratégicas y nuevos actores.

Actualmente existe un discurso sobre la planeación que la plantea como actividad, abierta participación de los diferentes agentes involucrados, bajo el supuesto de que así se garantiza un avance con carácter regional y local, donde tenga presencia el municipio, aunque son pocos los casos que en la práctica lo aplican, pues ello implica una redefinición del federalismo como espacio incluyente y generador o promotor de un desarrollo, lo cual funcionaría como un contexto propicio para fortalecer desde dentro la política social de Estado, y no solo redefinir el rumbo desde las altas jerarquías de la toma de decisiones y del diseño e instrumentación de dichas políticas.

La aplicación de las políticas sociales implica relaciones jerárquicas entre los actores involucrados, donde se presentan las disyuntivas que conllevan el concepto de equidad y la búsqueda del bienestar social. Esto es que las relaciones de equilibrio y de búsqueda del bienestar social local y regional, deben partir del ámbito estatal, para garantizar en mayor medida los objetivos y metas que una política social de Estado tiene como obligación a sostener, enfrente o al lado de una política económica, aún dentro de la dinámica del proceso de globalización que se vive en la actualidad.²¹

En México la política neoliberal encaminada a la descentralización, se inició con un discurso que señalaba el propósito de imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, era para legitimar al Estado ante la sociedad. Para ello se siguieron tres líneas de acción: vigorización del federalismo, fortalecimiento municipal y fomento del desarrollo regional.²²

21 Paniagua López Rosalía, *Op. cit.*

22 Cabrero Mendoza Enrique, "Las políticas descentralizadoras en México", (1983-1993): en *Logros y desencantos*, Porrúa-CIDE, México, 1998, pp. 36-37.

Por último, en lo que se refiere al desarrollo regional, la política de descentralización se propuso utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado. Para ello, los gobiernos estatales y municipales se trataron de incorporar en la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades.

Sí bien la descentralización fue delineada de acuerdo con los tres elementos mencionados anteriormente, la realidad es que no se ha cumplido en su totalidad, hoy el caso mexicano sigue siendo uno de los que presenta un alto grado de centralización fiscal y el gasto público se asigna desde el gobierno federal. Respecto a la Política Social de Vivienda entre 1989-1994, se elaboró el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 y el financiamiento y fomento a la vivienda fue asumido por la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles”.²³

En 1992 se promovió el Acuerdo de coordinación para el fomento a la vivienda; con especial énfasis en las viviendas de interés social y popular. Mediante este acuerdo se buscó la descentralización de funciones de la federación y entidades federativas hacia el municipio, en adelante encargado de otorgar permisos y licencias para la construcción.²⁴

“Entre las principales transformaciones de 1992 a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) de 1972 destaca: la individualización de los créditos otorgados; el cambio en sus funciones de organismo financiador y supuestamente constructor, a organismo solamente financiador; así como el fortalecimiento de la línea de compra a tercero. Otro cambio significativo, es con relación al perfil de los beneficiarios, que pasa de un año de cotización a ocho como mínimo, y de un ingreso mensual a dos. Uno de los efectos inmediatos de estas reformas es la exclusión de un amplio sector de derechohabientes, especialmente los más pobres”.²⁵

23 López, Paniagua Rosalía *Op. cit.* pp. 152.

24 *Idem.* pp. 152.

25 *Idem.* pp. 153.

Ahora bien, los programas de vivienda adoptaron un papel facilitador, fueron transformadas las principales instituciones de vivienda y se realizaron modificaciones trascendentales en la legislación relacionada con el sector habitacional. El promedio anual de la inversión total de vivienda se incrementó a casi el triple de lo que fue en la etapa anterior, la inversión total de acciones realizadas fue 2.4 veces mayor, ello indica que las acciones realizadas en este periodo tuvieron un mayor costo.²⁶ La mayor parte del incremento de los recursos en 1990 se debió a la participación de la banca privada, y en menor medida por las aportaciones patronales a los fondos para vivienda y del crédito otorgado mediante el Banco Mundial al FONHAPO.

Entre 1989 y 1990, la producción habitacional más importante, por tipo de organismo, estuvo en las instituciones que atienden a la población de menores recursos, pero a partir de 1991 se redujo de modo significativo, mientras que los fondos registraron un aumento y en 1993 llegaron a magnitudes similares a las de FOVI y la banca; estos últimos presentaron grandes fluctuaciones, pero desde 1992, se constituyeron en los principales productores.

En todo este periodo, al igual que en los anteriores, el programa que predominó fue el de la vivienda terminada, con el 82% de la inversión y el 47.4% de la producción total; las acciones de mejoramiento habitacional siguieron en importancia, con una inversión de 2.3 en promedio, cerca de la cuarta parte del total de inversión; después se posicionaron los créditos individuales otorgados por medio de los fondos para la vivienda y algunos otros organismos,²⁷ con un aumento constante.

En comparación al periodo anterior, el cambio se debió a la disminución del número de acciones de vivienda terminada y vivienda progresiva que fueron los de mayor producción y créditos habitacionales. Resalta el hecho de que en todos los organismos los subsidios se

²⁶ Puebla Cadena Claudia, *Op. cit.*, pp.86.

²⁷ Los bancos, Banobras, Pemex, Cfc, Ficapro, Fidelac, Fidaca e Incobusa.

redujeron, y con la desaparición del "encaje legal a la banca", en el FOVI se eliminaron los subsidios cruzados. En los fondos para vivienda desde 1987 habían disminuido, y en el periodo de 1989-1994 se aplicó un nuevo sistema crediticio que incluyó tasas de interés y la ampliación de los plazos de amortización. En el FONHAPO, los subsidios disminuyeron gradualmente y desaparecieron los que se otorgaban por buen pago.

En caso de FOVI y FONHAPO, los subsidios provienen de los recursos fiscales con que cuentan estos organismos, y que cada vez son menores, mientras que los fondos se derivan de las aportaciones patronales y son absorbidos por los derechohabientes demandantes que no han recibido créditos.

Los mayores cambios se presentaron en las formas de promoción habitacional, éstos se reflejaron particularmente en el INFONAVIT, donde desapareció la figura del promotor representante de un grupo de trabajadores y en su lugar se incorporaron aquellas del promotor-constructor privado tradicional, reflejándose así el apoyo del Estado a los promotores privados, al permitir su intervención en el INFONAVIT y en el FOVISSSTE. Por su parte los promotores de los grupos sociales organizados, encontraron obstáculos en su función al eliminarse los créditos para adquisición de suelo en FONHAPO.

En cuanto la relación gobierno federal- gobiernos locales, en el periodo de Carlos Salinas de Gortari la descentralización cambió de giro y se concentró en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuyos propósitos se perfilaron hacia la atención de la pobreza. Se dirigía a compensar los desequilibrios regionales y fortalecer los ámbitos estatal y municipal, con énfasis en el bienestar social, la producción y el desarrollo regional.

Se trataba de un programa mucho más focalizado a la comunidad que al municipio, para alcanzar una mayor participación de los grupos sociales. De esta manera, la reestructuración

administrativa en los ámbitos estatal y municipal fue resultado de sus acciones, no previsto así como una meta específica. PRONASOL fue diseñado con estructura paralela o transversal al aparato administrativo formal, pasando directamente del gobierno federal a la comunidad, por lo que los ámbitos estatal y municipal, quedaron relativamente al margen en lo político y lo administrativo.

Se consideraba que de este modo se eliminaban las interferencias políticas y locales y los sesgos que los gobernantes de los ámbitos estatales y municipales podrán dar a los programas federales. Al marginar las instancias gubernamentales locales, no se tomaron en cuenta los espacios institucionales creados durante el proceso de descentralización de la administración anterior. La estrategia de PRONASOL se daba en detrimento de la institucionalización de los mecanismos creados para la descentralización en el sexenio de Miguel de la Madrid. Al establecer mecanismos de comunicación directa con los comités, debilitó más los avances descentralizadores logrados. La infraestructura administrativa no fue parte de las iniciativas descentralizadoras, y no contemplaron la transferencia suficiente de recursos financieros.

La incapacidad de los gobiernos locales para responder adecuadamente a las iniciativas descentralizadoras, con ausencia de leyes y reglamentos adecuados, explica el poco efecto de las políticas descentralizadoras. Mientras que en los ámbitos estatales predomina una burocracia que procura resguardar sus ámbitos de acción, sin importar que en ello los ámbitos municipales pierdan fuerza. En consecuencia, se requería de una dinámica organizativa tendiente a rediseñar estructuralmente los organismos públicos para lograr mejores relaciones intergubernamentales y con la ciudadanía, sobre todo en una época donde esta es una de las demandas más proclamadas por la sociedad. En cuanto al pacto federal y a la descentralización, no se tuvo el impacto esperado y, en opinión de Cabrero, la realidad ha cambiado muy poco, incluso en ocasiones da la impresión de que el centralismo se fortaleció.²⁸

28 Para Cabrero, Enrique *Op. cit.*, el problema es de origen técnico, pues se han diseñado instrumentos complejos que no han podido ser asimilados fácilmente por los ámbitos locales o estatales de gobierno; la delegación de funciones y reasignación de espacios no han sido acompañados de un proceso previo de acondicionamiento de las capacidades funcionales y estructurales que hagan posible la asimilación de estos espacios de acción por las instancias receptoras.

Con la afirmación de que, con la crisis de la deuda externa y la firma de la carta de intención con el Fondo Monetario Internacional en 1982 inaugura la era neoliberal en México, se subraya lo que fueron los años noventa, con su idea de que el bienestar social es una responsabilidad individual que pertenece al ámbito de lo privado; de ahí la modalidad, en esa década, de dar respuesta sólo a indigentes comprobados, de manera que los servicios-beneficios consisten en trasladar acciones relativas al bienestar social, hacia el mercado.

A partir de 1995 se ampliaron los programas asistenciales, focalizados y discrecionales, mediante el PRONASOL, cuyo discurso oficial le hacía aparecer como respuesta del gobierno a su compromiso histórico con el bienestar social, pero que operativamente fue un programa clientelar con objetivos políticos, donde se sustituyó como interlocutores a las organizaciones tradicionales de productores por un gran número de Comités de Solidaridad, vinculados verticalmente al Ejecutivo y sin relación horizontal entre sí, y sin mediación del gobierno estatal o el Municipal.

Tras el recorrido de más de seis décadas por las cuales han transcurrido las políticas sociales en México, en 1995 da inicio el último periodo continuo de la administración priísta del país, a la vez que la última del siglo XX a nivel federal.

El texto destaca que la Constitución ya postula garantías y derechos para el desenvolvimiento de los individuos, las familias y las comunidades; de ese modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una vivienda digna. Y se afirma que México tiene una larga experiencia en cuanto a instituciones e instrumentos en materia de vivienda. Ahí se plantea un desarrollo social ligado al fortalecimiento mutuo con la democracia y una economía competitiva y en crecimiento, creando para ello condiciones que permitan ampliar la satisfacción de necesidades sociales; donde el bienestar social es posible cuando existan, entre otros elementos, el acceso a la seguridad social, en una situación de crecimiento económico y de saneamiento de las

finanzas públicas, de manera tal que contribuya a que el gasto público desempeñe satisfactoriamente sus propósitos de equidad social.²⁹

Se explica que es indispensable concentrar los esfuerzos de sociedad y gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad; pues la acción pública debiera complementarse con el esfuerzo de la sociedad y así orientarse a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los servicios de vivienda, entre otros. Se afirma que el gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso, a las familias en condiciones de pobreza extrema: “la política social promoverá... que la población... se apoye en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones que se enfrentan a condiciones de rezago”.³⁰

La política de desarrollo social que postula ese plan aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Y especifica que además de ser integral es nacional, incluyente, participativa y federalista, cuya formulación y ejecución sería el resultado de un amplio proceso de concertación y participación.

El plan señala que la política de desarrollo social que asume el gobierno de la República tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar, la calidad de vida de los mexicanos y, de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarían y mejorarían la educación, la salud y la vivienda. Esta última se incluiría en el rubro de ampliación de la cobertura y mejoramiento de los servicios básicos.

²⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp.73 -74.

³⁰ *Ibid.*, pp. 74.

Los objetivos de la política de desarrollo social en materia de vivienda, 1995-2000, fueron orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social e iniciativa privada, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda, y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, disfruten de una vivienda digna con espacios y vivienda adecuada, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.³¹ Para el logro de estos propósitos se llevarían a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tendrían un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda en todo el país. Las líneas de acción consideradas fueron:

- 1) fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda
- 2) desregulación y desgravación
- 3) suelo para vivienda
- 4) mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda
- 5) autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana

De éstas, interesa la de fortalecimiento institucional, que se refiere al financiamiento a través de los organismos promotores de vivienda, como modo de fomentar una oferta de vivienda adecuada a los requerimientos y preferencias de la población; y a una más estrecha coordinación en los tres ámbitos de gobierno, para hacer más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial.

Por todo, el nuevo federalismo significaría transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de las entidades federativas. La descentralización sería acompañada por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Una primera tarea para la descentralización sería la revisión del marco jurídico vigente de manera tal

³¹ *Ibid.*, pp. 96.

que permitiera precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales y que asegurase espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas, así como renovar los instrumentos involucrados en la confluencia de esfuerzos entre los tres ámbitos de gobierno. Ello implicaría que todos los ciudadanos ejercieran sus derechos y cumplieran con sus obligaciones.

El Estado puede ser en muchos casos el centro de confluencia de intereses que auspiciaron un desarrollo sustentado en un mercado dinámico y un régimen democrático. Por ello hoy, precisamente, de la contienda por el Estado depende el futuro de la nación. El reacomodo de los intereses particulares y la construcción de la unidad del poder y la constitucionalidad. De ahí surgieron el Estado, el régimen y el sistema político. Una lección histórica es la de la posibilidad de confluencia de intereses en la base social del Estado y la de acomodos que pueden garantizar pluralidad y consensos.

El Estado, actuando en el marco de un régimen democrático, puede encauzar el esfuerzo colectivo hacia metas de equidad y justicia. La relación régimen-sociedad no se puede restringir a los partidos, se requiere de una continua depuración y creación de vínculos y éstos se constituyen a lo largo de las políticas públicas con fines concretos y específicos. No es, entonces, al Estado al que hay que culpar y aniquilar, sino que es necesario reformarlo. El inadecuado planteamiento del problema del Estado, por los entusiastas de la democracia sirvió para que coadyuvara, en la práctica, al libre tránsito del neoliberalismo y apoderarse de los aparatos de Estado.

Dicho todo lo anterior, el gobierno federal a finales del siglo XX tuvo el reto de una mayor vinculación con lo económico y lo social. Sí, vincularse con agentes del mercado y de la sociedad a partir de políticas específicas. Y el tema de la política de vivienda está inserto en ello, por y por mañana.

Capítulo Dos

GESTION Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

2.1. Gestión y política social

La gestión en la política social nos conduce a procesos de relación que involucran a las instituciones y su normatividad con un sistema de actores en torno al aprovisionamiento de un bien o servicio que satisface una necesidad y provee bienestar, de aquí que enseguida se comente la noción de gestión, así como ésta en la relación jurídica Estado-sociedad. En la historia del uso del concepto de gestión en algunas ocasiones se le ha dado diferentes significados o bien el mismo significado que el de autogestión, de ahí que resulte importante definirlo y diferenciarlo.

La noción de gestión nos remite a un doble significado: uno de carácter institucional – administrativo y técnico- relativo a la prestación de los servicios urbanos, y el otro, de carácter social que desarrolla la población en torno al aprovisionamiento y consumo de los servicios urbanos.

Desde su primer significado, la gestión como acción y efecto de administrar, nos remite a la acción de gestionar, administrar los recursos financieros o humanos existentes. La cuestión de los recursos recae en el ámbito de la política no en el de la gestión. Sin embargo se habla de gestión y no de política, al centrar la reflexión y la acción sobre los aspectos institucionales, administrativos y técnicos de la problemática, y en menor medida de aspectos de la definición de políticas y de elaboración de planes y programas. En el ámbito espacial la gestión tiende a referirse más a lo local, y la política al conjunto del territorio y a la centralización en la toma de decisiones. Se habla de gestión local y no de política local.³²

En su segundo significado la gestión aparece como diligencia para conseguir algo. Se gestiona ante alguien que va a dar ese algo. Hay una gestión de los servicios urbanos o de

³² Coulomb Rene, "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?", en Azuela, Antonio, Duhau, Emilio (coord). *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM/ UNAM/ IFAI., México, 1993, pp. 17.

vivienda en el sentido de que la población gestiona ante el Estado la dotación o adquisición de bienes o servicios. Desde esta acepción la gestión no puede ser más que privada (sea individual o colectiva).³³

Tomando en cuenta estos dos significados, la gestión de los servicios urbanos y vivienda implica un doble ámbito de prácticas: las prácticas institucionales, administrativas y técnicas, públicas, preferentemente de nivel local que concierne la creación y administración de los servicios urbanos. Y las prácticas de gestión de la población en torno al aprovisionamiento y consumo de bienes o servicios.

A partir de esas dos acepciones el concepto de "gestión" se ha hecho presente de manera paralela a la "autogestión" en las prácticas de las organizaciones populares que han pretendido la autonomía respecto del Estado, pero que finalmente requieren de los recursos para realizar proyectos. El término de autogestión ha sido más utilizado por los militantes de las organizaciones sociales que por los científicos sociales dentro de una lucha ideológica y política.

El pensamiento autogestionario se origina en diversas corrientes que presentaron históricamente ciertas tentativas teóricas y prácticas por definir un proyecto de emancipación de los trabajadores mediante el control que éstos pueden ejercer sobre el control de una empresa mediante mecanismos de representación y de presión como derivación.

Desde la perspectiva de Schteingart³⁴ el concepto de autogestión puede tener dos aplicaciones: por una parte, es la forma de organización de las actividades sociales, tanto de tipo productivo, de servicios, como administrativas, en las cuales las decisiones respecto a su conducción son tomadas directamente por quienes participan en las mismas.

³³ *Ibíd.* pp. 17.

³⁴ Schteingart Martha "Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana", en *Sociológica*, Núm. 12, UAM- Azcapotzalco, enero-abril, México, 1990. »

Por otra, se refiere de manera explícita a la autogestión urbana, como una forma alternativa de organizar y decidir algunos aspectos fundamentales de las actividades de la ciudad y de la vida social de sus habitantes. Estas actividades están más referidas al consumo o a los servicios que a la producción de los mismos. La autora considera, además, algunas actividades de producción desarrolladas por los movimientos u organizaciones que tienen una base territorial en nivel de los barrios de la ciudad³⁵

Bobbio y Matteucci, por su parte conciben la autogestión “superación de las diferencias entre quienes toman decisiones y quienes las ejecutan y la superación de la intervención de presiones ajenas a la colectividad en la definición de procesos decisionales de tipo no estrictamente político, ellas no pueden darse en un sentido más amplio sin una profunda estructuración del sistema político, sobre todo en cuanto a la descentralización del poder en diferentes centros de decisión”.³⁶

Dado lo anterior conviene definir operativamente la gestión urbana, entendiéndola como el “conjunto de decisiones y procesos políticos, económicos y sociales, por medio de los cuales se gestionan al mismo tiempo las demandas sociales urbanas y las respuestas técnicas y administrativas a estas mismas demandas sociales [e individuales] por parte del Estado”.³⁷

Esa concepción de gestión urbana hace la distinción entre administración urbana y gestión urbana. La primera remite al conjunto de acciones técnico- burocrático-financieras por medio de las cuales el gobierno organiza y administra los distintos elementos de la estructura urbana (uso de suelo, vivienda, equipamiento, etcétera) y de la vida colectiva. En contraste, la segunda, es decir la gestión urbana, designa los procesos políticos que se desarrollan en relación con la administración urbana, es decir, a la acción estatal sobre el proceso de urbanización. Paralelamente a la gestión urbana, se encuentra la autogestión como complementaria³⁸ y con una

³⁵ *Idem* Op. Cit.

³⁶ Cfr. en Martha Schlegart, 1990, *Idem* pp. 114.

³⁷ Coulomb René y Herrasti, Op. cit, pp. 364.

³⁸ “Las estrategias autogestionarias [ámbito societal de la participación] tienen su propio perfil de funcionamiento y, en la práctica, dentro de una misma organización, pueden convivir con otras estrategias participativas [como lo es la gestión]... Y de manera paralela desarrollar estrategias de movilización para modificar políticas gubernamentales...” Pliego Fernando, Participación comunitaria y cambio social, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, Plaza y Valdés, México, 2000. pp. 228.

autonomía relativa en los procesos de relación de las organizaciones populares con las instituciones.

Si bien es cierto el proyecto autogestionario nace de una reivindicación antiestatista que lucha por liberar a los individuos del poder del Estado y de su administración, en el espacio social de lo urbano esta autonomía se topa con el hecho de que dicho espacio ha sido dominado por el "Estado urbanizador"; entonces, el proyecto autogestionario de las organizaciones populares se encuentra frente a la contradicción de que al mismo tiempo que reivindica la autonomía de la acción colectiva, dicha acción requiere de los recursos que proporciona el Estado. En la reivindicación del control social de ciertos fondos e inversiones públicas, varias organizaciones irrumpen en el campo de la formulación de las políticas sociales, con propuestas, particularmente en los programas de vivienda de interés social.³⁹

Al igual que la autogestión como práctica, se encuentra la gestión privada individual que no requiere de la pertenencia a ninguna organización, sino que es el individuo o cliente quien establece una relación directa con la institución en el momento de gestionar un bien o servicio.

En esta práctica individual se ve anulado todo proceso de intermediación entre el Estado y el individuo, quien forma parte de la sociedad. Dicho de otra manera, las organizaciones y sus liderazgos se ven anulados en este proceso, estableciéndose una relación Estado-ciudadano.⁴⁰

Al concepto de gestión se ha adoptado una noción amplia en la que cabe la gestión pública, la de los gobiernos específicos, la de los grupos sociales, la de organizaciones y partidos políticos, la que se establece en diferentes países, y por ende aquella gestión gubernamental vinculada con la acción institucional-administrativa y técnico, relativo a la prestación de servicios

³⁹ Coulomb René y Herrasti, *Op. Cit.*

⁴⁰ Duhau Emilio y Azuela, Antonio 1993, *Op. Cit.* visualizan esta tendencia como efecto de la modernización de los aparatos estatales que modifican la relación estado-sociedad e incluso los modos de operar del poder público. Así, en el discurso de la modernización aplicada a la burocracia federal aparece la posibilidad de limitar el poder de discrecionalidad del funcionario, pp. 211-212.

urbanos que implica el funcionamiento de organismos relacionados con la edificación habitacional como la SEDESOL.

A partir de esta concepción es que resulta pertinente analizar la política social de la vivienda en un tiempo y en un espacio específicos, desde la perspectiva de la dinámica de interacción que se establece entre los principales protagonistas que actúan en este proceso. El ciudadano estaría representado por sí mismo y es sujeto de derechos y obligaciones, en esa relación con el Estado. Es importante destacar que ese proceso de relación se hace presente de manera paralela con otros procesos diferentes.⁴¹ Estas diferencias se atribuyen a las distintas posiciones de poder de los participantes en el ámbito societal de la participación, sea en el de la estructura social o en el de la vida cotidiana.⁴²

En los noventa, lo que predomina es una política social cuya responsabilidad del Estado está diseminada entre los sectores público, privado y social, a los que se les exige una mayor participación y responsabilidad compartida en el diseño, implementación y ejecución de programas sociales, sobre la base de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, donde aparece una participación de organizaciones de la sociedad civil que sustituye, complementa o multiplica la acción gubernamental.⁴³

La gestión constituye el eje metodológico donde están presentes las instituciones, actores, su racionalidad de acción y las funciones de regulación que establece. El análisis de una institución como la SEDESOL, se volvió estratégico pues permitió tener un referente completo sobre el impacto de la descentralización iniciada en el gobierno federal en cuanto a las características que presenta la política social aplicada a un sector particular, además, de visualizar la tendencia al fortalecimiento institucional.

⁴¹ Pliego, Fernando *Op. Cit.* Menciona que por lo menos existen ocho diferentes formas de participación, y las considera estrategias de participación.

⁴² *Idem*, *Op. cit.* pp. 219.

⁴³ *Aricaga Basurto, Carlos* La política social en la transición, *UNAM, México, 2003.*

Su centro de atención han sido los grupos de menores ingresos, con el argumento de que su situación manifiesta las deficiencias estructurales de un modelo de crecimiento que no los pudo incorporar a los beneficios del crecimiento. Pero el sujeto social está cobrando nuevas dimensiones, pues muestra reclamos y una necesidad de democratización y justicia social en la dinámica social y en la relación gobierno-ciudadanía.

Al tratar las políticas sociales se accede al asunto de la relación entre Estado y Sociedad, y ello remite a un tema que se encuentra en el telón de fondo de la modernidad. En su discurso, la posición predominante acepta el principio de la igualdad en el punto de partida al otorgar oportunidad similares a todos, al mismo tiempo que pretende que al distribución, que será desigual, se mantenga dentro de ciertos márgenes considerados aceptables en cada contexto social, pero esto es posible si la situación económica del país no es crítica, en México el problema de la vivienda y su investigación está relacionado con otros muchos, económicos, políticos, sociales, ecológicos, etcétera.

En la medida en que se aplica una política social, la tarea se asumen como espacio no sólo administrativo sino también político, desplegado en las relaciones gobierno-ciudadanía en el proceso de gestión institucional. Así la SEDESOL como organismo encargado de coordinar y gestionar la política de vivienda fomentó y organizó la participación ciudadana.

El estudio de las políticas sociales es una exigencia para la comprensión de los procesos sociales en una compleja red interrelacionales y en sus diferentes perspectivas en relación con los cambios sociales, con los procesos organizativos, con las demandas sociales y con su composición social, pues se está instaurando un nuevo concepto de interacciones: la ampliación de los espacios democráticos para la acción popular; búsqueda de mecanismos de compensación y distribución más equitativa de la riqueza para disminuir la desigualdad social. Los años noventa se caracterizaron como un periodo de construcción de innovación, de búsqueda de alternativas y de reflexión constante ante el nuevo papel del Estado y nuevas formas de concepción, diseño e instrumentalización de las políticas sociales.

Resultó prioritario avanzar en la discusión de las causas, ideas, alternativas, nuevos enfoques teóricos y prácticos que permitieran pasar de las promesas a la participación social; a nuevas relaciones Estado-sociedad civil que promuevan y alienten la creciente participación de las personas en la toma de las decisiones, a un esquema político y fiscal que aliente la descentralización de las decisiones y de las acciones, que fomente la participación de las comunidades y las microregiones. En el marco de las políticas públicas, la política social busca la equidad con calidad.

En el aspecto económico, durante los años cuarenta y cincuenta el Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. Sin embargo, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales "privadas" impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como "mutualismo" orientadas principalmente a la protección de la salud. Asimismo, afloró la preocupación por priorizar la educación básica instaurando así el principio del Estado docente, y que alcanzaría una expansión en países con gran avance en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per capita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social.

En la fase de la sustitución de importaciones el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y social) cuyo motor era el mercado interno. El gobierno estableció aranceles para defender la industria nacional de la competencia externa. En este contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y

por la importancia creciente de la industria. Ello dio lugar a una tríada de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal).

Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales. En este periodo la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media, por cuanto se requería sostener una capacidad de demandar los nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado. Pero el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades y se recurrió al endeudamiento externo, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982.⁴⁴

Durante los ochenta comenzó a diseminarse un nuevo modelo, entre cuyos principales criterios estuvo la idea retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados y modernizar el aparato público, para usar de modo más eficiente los recursos.

Surgió así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debía llevar al Estado y a otros actores a jugar un papel relevante en la creación los prerequisites para lograr de la competitividad sistémica, lo que implicó la necesidad de reducir los ingresos públicos para ser frente a la competencia global.

Para Rolando Franco es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante y otro emergente. La política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, como sujeto único, por lo que lleva acabo la totalidad de las funciones: financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador.

El paradigma emergente recoge esos antecedentes pero no hará lo mismo ni de igual modo, y será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas

44 O' DONNELL, Guillermo, 1993. "Transicoes, continuidades en algunos paradoxos", en Fabio Wanderley Reis y Guillermo O' Donnell, *org. A democracia no Brasil. Dilemas y perspectivas*. So Paulo: Ed. Vertice Titmuss, Richard, 1981. Política social, ed. Ariel, Barcelona- Caracas- México.

orientados a la población de menores recursos y ejercerá actividades de promoción y ejecución de programas, en reemplazo de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Lo que fue el Estado fuertemente centralizado, en los noventa empezó a privilegiar que algunas decisiones se tomaran en el ámbito local, para lo cual promovió la desconcentración y la descentralización.

Pero la tendencia histórica ha sido centralizadora en la toma de decisiones bajo la estructura federal, lo que deriva en la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que le conciernen. Y frente a esto último se critica al centralismo porque se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas a realidades heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera eficiente los recursos y no a solucionar los problemas al ritmo de una burocracia gubernativa ajena a las preocupaciones de los afectados. Así, se inhibiría la participación, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en asuntos que les interesan y les involucran de manera directa, y que muchas veces son atendidos según presiones corporativas.⁴⁵

Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales –como ha sostenido Tullock⁴⁶– se esconden en el centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones, ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dado la enorme complejidad de operación de sistema, en el cual se considera que el Estado sabe lo que hay que hacer y los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

En el intento por mejorar esto, se tendría que fomentar la participación de otros actores, asignar recursos públicos a proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo con su

45 Bourrier

46 Tullock

propia percepción de cómo solucionar problemas sociales; con ello, la capacidad de innovación inherente a la sociedad podría tomarse en cuenta.

La vieja idea estatista donde el financiamiento de la política social sólo proviene de fuentes fiscales, siempre insuficientes frente a necesidades crecientes, podría superarse al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, sino uno entre varios aportantes de recursos y generar la cofinanciación, sea que los propios beneficiarios contribuyen, o bien recuperar costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales, o promover la participación de empresas, (sostenedores que se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura, aportes empresariales, vía donaciones o financiamiento de los gastos corrientes, gremios empresariales que asumen la gestión, empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos).

Hasta los ochenta, el financiamiento se orientaba a cubrir los costos relevantes del proveedor, para solucionar o paliar el problema social detectado. En los noventa, mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra para que el beneficiario compre, en el (cuasi) mercado así creado, la existencia de más de un oferente.

Antes de los noventa se promovía el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos, con la idea de difundir valores y creencias tendientes a la integración social y la de igualdad. En la práctica, los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales fueron los sectores más informados y organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción. El acceso a esta oferta estatal siempre fue difícil para quienes, aún teniendo mayores necesidades, carecen de esas características y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones. Así una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo condujo a mantener las diferencias originarias.

Entre las limitaciones de las políticas sociales se dio el acceso segmentado, en donde los servicios prestados por el Estado no llegaron a toda la población; primero aquellos sectores con

mayor fuerza en su relación con el Estado, después los demás según ese mismo criterio, por lo que el subsidio público se distribuyó según su capacidad de reivindicación, de organización y capacidad para defender los derechos en el ámbito político. Este universalismo aparente llevó a reconocer el derecho a recibir algunas prestaciones de todos los habitantes, independientemente de su capacidad de pago; pero en la práctica predominó el carácter redistributivo.

En lo que se refiere a regresividad, entendida como la reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso, los recursos destinados a las políticas de vivienda se aplicaron más a sectores medios y bajos que a los de menores ingresos. Por ello, hay políticas sociales que requieren reorientarse, dado que no alcanzan sus objetivos.

Otra limitante fue la discontinuidad, pues muchos programas fueron cancelados sin antes evaluar sus resultados. O bien, la innovación provocada por modas, según preocupaciones o intereses específicos dado que incorporaron recursos sin importar que eficacia social. Otra más fue el tradicionalismo que implicó continuar acciones de poca importancia, sólo por inercia administrativa.

Además, quienes toman las decisiones no siempre son los que diseñan la política, aunque si determinen los fines de los programas en que ella se traduce operacionalmente. Así, la magnitud de los recursos asignados, la selección de la población-objetivo y su ubicación en la distribución del ingreso de la sociedad están en el ámbito de lo político. La implementación es responsabilidad de los técnicos y supone la definición previa de tales objetivos, los que constituyen los parámetros básicos sin los cuales la acción técnica es imposible. Aquí destacan los análisis de las condiciones económicas, políticas y socio culturales de los medios de acción disponibles.

Ante estas desventajas, en un contexto en que por un lado aumentan las necesidades sociales y las demandas organizadas y, por otro, es difícil priorizar la aplicación de políticas sociales porque existen compromisos e intereses de orden político o bien resalta el ámbito

económico, el panorama de los noventa se caracterizó por la carencia de recursos y la focalización de éstos.

La política social desarrollada en un país capitalista está acotada de manera específica, respecto a la política económica, y en el caso de la política social esto implica desarrollar programas de inversión en capital humano para preparar mano de obra que se incorpore al mercado de trabajo, o bien programas asistenciales y promocionales orientados a la creación de empleos. El problema no sólo es asunto de economía sino también decisiones políticas y, por tanto, de toma de decisiones en distintos espacios, lo que hace difícil resoluciones que combinen lo racional con lo social y lo político, dado que el subsidio estatal no se distribuye según las carencias o insatisfacción de las necesidades de los grupos sociales, sino de acuerdo a su poder de reivindicación y, por tanto, de organización y capacidad para gestionar, dentro del terreno de lo político, bienes y servicios.

La gestión implica procesos relacionales que vinculan al Estado con interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil o con el ciudadano, esto es, la relación entre gobernantes y gobernados. En el análisis de este proceso es importante mencionar la perspectiva que desde la planeación urbana destaca la normatividad como elemento articulador, visualizando cómo las distintas normas presentes en esa vinculación entre gobernantes-gobernados generan dos legitimidades que se encuentran en el mismo proceso de relación.⁴⁷

En este mismo sentido Azuela⁴⁸ amplía la argumentación en torno a estos dos tipos de legitimidad, para ello retoma dos categorías de Weber: orden jurídico y orden convencional, como elementos que pueden ayudar a entender la función social de la legislación, en la idea de que los actores que están involucrados en los procesos de planeación, no están regidos únicamente por el orden político. En tanto actores sociales tienen como marco de referencia el orden jurídico, donde se encuentra el sistema de planes urbanos, la legislación, la Constitución, la

47 Mele Patrice, "Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla", en Jorge Padua, y Vanteph Elaine. Poder local, poder regional, El colegio de México/CEMCA.

48 Azuela Antonio, 1988, *Cfr.* en Coulomb, René y Duhau Emilia (Coord.), 1989, Políticas Urbanas y Urbanización de la Política, UAM-Azcapotzalco.

división de competencias entre ordenes de gobierno, etcétera. Sin embargo el orden jurídico no es el único, puesto que los actores en movimiento tienen como referente otros órdenes normativos.

En estos órdenes normativos de tipo convencional se encuentran las normas del orden que constituyen sus relaciones, y todas éstas no son codificables en el orden jurídico, pues estarían en el ámbito de los gobernados. A partir de estos dos tipos de órdenes se construyen dos diferentes legitimidades: una en el ámbito de los gobernantes y la otra en el de los gobernados.

Estas dos legitimidades no siempre son antagónicas entre sí, en este sentido éstas se complementan en la producción y ejecución de la política. El gobierno por medio de la burocracia y la elaboración y diseño de los programas requiere y se complementa con los mecanismos de participación de alguna organización que lleva a la práctica dichos programas.⁴⁹

Esta perspectiva remite al problema de la dicotomía Estado y sociedad como dos mundos opuestos, o bien a la dicotomía gobernantes-gobernados. Desde esa oposición se cierra la posibilidad de entender la relación de otra manera que no sea la de esa dicotomía contrapuesta. Sobre todo, ha de entenderse que algunas relaciones sociales en el ámbito urbano están constituidas desde el Estado.⁵⁰

A diferencia de la perspectiva anterior, desde la sociología del derecho se interpretan las relaciones sociales constituidas desde el Estado. En este caso se encuentran la legalidad de la propiedad y de la ciudadanía. Ambas aparecen como construcciones sociales y son una caracterización de la persona, de la relación social hecha desde el Estado.

Es sólo desde la lógica del Estado que la legalidad toma sentido, lo mismo ocurre con la propiedad y la ciudadanía. Que el Estado esté presente en las relaciones, no significa que el personal del Estado ha dado vida a la organización social, significa que la definición social es una

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

definición estatal. La categoría de ciudadano es el caso más claro de este significado, la definición social remite a un actor que es portador de derechos.⁵¹ Ciudadanos con derechos individuales, políticos y también con derechos al acceso de bienes y servicios básicos, como lo es la vivienda.

Esas tres dimensiones de análisis de la ciudadanía que Marshall⁵² identificó como ciudadanía civil, política y social están planteadas en los siguientes términos. La dimensión cívica se refiere a los derechos necesarios para la libertad individual: libertad personal, libertad de expresión, pensamiento y creencias, el derecho a tener propiedad y efectuar contratos válidos y el derecho a la justicia. Este último es de un orden diferente al de los otros, porque en el derecho a defender y hacer valer los propios derechos en términos de igualdad con otros, mediante la ley, se muestra que las instituciones más ligadas a los derechos civiles son las cortes de justicia.

La dimensión política se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un organismo investido con autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo, esto es, el derecho a elegir o ser elegido, lo cual remite al sufragio universal. Esos organismos pueden ser las instituciones tales como el parlamento, los consejos de gobiernos locales, etcétera.

Y la dimensión social se refiere al derecho a un mínimo de bienestar económico, hasta el derecho de participar por completo en la dinámica social. Las instituciones íntimamente ligadas son todas aquellas que proporcionan servicios sociales. De ahí que esta dimensión se encuentre asociada a la seguridad social y a la vivienda, entre sus aspectos principales.

Es importante mencionar que los derechos sociales no se obtienen de una vez y para siempre sino que tienden a deteriorarse e incluso a perderse. "La ciudadanía se forja continuamente en una tensión constante entre su ampliación o restricción, las cuales pueden

⁵¹Idem.

⁵² H. Marshall, *ThomasClass, Citizenship and Social Development*, Doubleday and Company, 1964.

ocurrir a partir de la acción de distintos sujetos sociales”.⁵³ Sin embargo, esto puede resultar difícil en el mundo actual, pues lo ganado puede perderse al darse en condiciones contextuales desfavorables.

Los periodos de la formación en Europa, de cada una de las dimensiones de los derechos se dieron en diferentes siglos. Los derechos civiles en siglo el XVII, los políticos en el XIX y los sociales en el siglo XX.⁵⁴ Puede pensarse que, a diferencia de Europa, en América Latina y en particular en México las dimensiones de la ciudadanía se encuentran en proceso de construcción en el sentido de igualdad, inclusión social y participación ciudadana, pero esto es aún proyecto en germen, al cual le falta mucho por andar. Esta gestación de la ciudadanía empieza a ser visible, desde el Estado en el contexto de la modernización institucional, de la planeación urbana, de los programas y procesos en los que se encuentran insertos mecanismos jurídicos que pueden modificar los planes.

Los actores involucrados recurren a estos procesos para promover sus intereses. Se da una apropiación social de la norma, legitimando su movilización mediante esa apropiación. Asimismo, se presenta una disminución de la discrecionalidad sin desaparecer en la gestión urbana, al existir una norma públicamente instituida, que además es apropiada por un sector de la sociedad como parte de su movilización, el margen de maniobra de la autoridad se reduce notablemente.⁵⁵ Esta modernización nos remite a los aparatos del Estado, hacia formas de mediación donde la racionalidad formal de este tipo de instrumentos lleva a la construcción de una relación entre los aparatos estatales y la población:

La burocracia federal o central, que elabora y promueve este tipo de iniciativas, limita los intereses de los actores involucrados y disminuye la discrecionalidad, lo cual (en el momento que se concretan) tiene un impacto en la relación Estado-sociedad, marcando una tendencia en los procesos de ciudadanía, en donde inclusive esta relación se reconstituye en una relación

53 Cfr. en . Smith M y Durand, Víctor "La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México", en *Estudios sociológicos*, Colegio de México, Vol. XIII, núm. 38, mayo-agosto. 1995.

54 Humphrey Marshall, Thomas *Op. Cit.*

55 Duhau Emilio y Azuela, Antonio *Op. Cit.*

Estado-ciudadano, lo cual indica que esta naciente forma de relación aún no puede generalizarse para todo el país. Lo anterior no anula el hecho de que esa forma de relación se presente de manera paralela a la añeja práctica corporativa y que se hagan visibles otras formas de relación Estado-sociedad.

En América Latina, en general, se visualiza una limitada institucionalización de la participación ciudadana, o una subordinación a las formas de representación corporativas. Lo que indica que en la mayoría de los Estados aún prevalece un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, lo cual indica la baja calidad democrática. Dicha discrecionalidad ha pretendido ser disminuida mediante la rendición de cuentas de las administraciones con miras a la democratización de los procesos de gestión.

2.2 Enfoques de la organización e innovación de la gestión

Decidir y desarrollar programas en política social conlleva a varios problemas de gestión, los cuales se expresan en la vida cotidiana de una institución a partir de su organización interna: a) relativos a la toma de decisiones, pues involucra diversos tipos de actores, con distintos intereses, muchas veces opuestos; b) a cerca del diseño, dado que es posible que participe una amplia gama de actores, unos como planificadores, otros como administradores, gestores políticos o sociales, técnicos o beneficiarios directos, algunos de los cuales no poseen bases correspondientes o suficientes de conocimiento en los aspectos que comprende esta tarea, la cual exige pertinencia social de dichos programas; c) por la instrumentación, debido a que puede incluir distintos ámbitos de gobierno y varios niveles de actuación institucional; d) respecto a la ejecución, pues es posible se presenten restricciones de tipo presupuestal, derivadas de la situación de austeridad generalizada y permanente del gobierno mexicano, así como reclamos de la ciudadanía que no quede incluida en la población-meta, misma que es cada vez más selectiva en su conformación; e) referente a la evaluación, puesto que al ser escasa en su práctica no hay posibilidad de recuperar experiencias exitosas, ni de evitar aquellas erróneas, sin lo cual es más difícil alcanzar mejores niveles de calidad.

Por eso la correspondencia entre ámbitos de gobierno tiene frente a sí el reto de evitar la fragmentación de un programa, sea ésta nacional o estatal, al emprender su descentralización o desconcentración, entre unidades delegacionales del gobierno federal o del estatal.

Para el análisis de una organización pueden tomarse en cuenta tres niveles: el estratégico, el operativo y el de desempeño. Así es posible descubrir el patrón de evolución de las formas en el tiempo y la dinámica de la transformación, lo que incluye indagar los resultados que producen las formas organizacionales.

De aquí la importancia de los indicadores de desempeño para comprender los resultados a los que se llega, pues las formas organizacionales tienden a cambiar, cada una muestra diferentes lógicas que interactúan dentro de ella, tecnología, ideología y liderazgo. El diseño juega, mediante la formación de modelos lógicos, las distintas formas organizacionales. Por todo ello, resulta de interés incluir en el análisis la toma de decisiones, pues afecta las formas organizacionales, así como el contexto,⁵⁶ e incorporar la observación estructurada, en términos de los elementos principales que forman la vida cotidiana institucional.

La forma organizacional es importante porque ahí se funden el marco teórico y el marco referencial, como dos dimensiones, una cinemática y otra dinámica. La primera para visualizar el patrón de evolución de las formas en el tiempo, y la segunda para explicar las transformaciones e indagar los objetivos prácticos, representados en cada una.

En el nivel estratégico, se responde qué es la organización, a que se dedica, cual es su alcance, cuales y como son sus partes y límites entre ellas. En el nivel operativo se incluye el equipo y la tecnología empleada. En el desempeño, se abordan los resultados que producen las formas organizacionales. Los indicadores de desempeño sirven para comprender los resultados de la institución o una parte de la misma. Su relación obedece a su relación con algún aspecto que

⁵⁶ Andrade Romo, Salvador y Fernández y Ruvalcaba Margarita, "Las formas organizacionales como mediación entre la teoría y la práctica" en *Administración y organizaciones*, año 1, no. 1, UAM México nov. 1988

interactúa en alguna forma organizacional, tomando en cuenta que las formas tienden a cambiar, según actúan sus fuerzas en el mismo sentido, sea el contexto, la tecnología o el liderazgo, entre otros, pues en el diseño juega un papel destacado la toma de decisiones de los directivos, dado que afecta la forma organizacional de la institución.

La administración, actividad propia del ser humano, cuyo origen se remonta al de la humanidad misma, es importante para el estudio de una organización institucional. El estudio sistemático de los principales aspectos que la integran es reciente, los primeros pasos para explicarla se dieron durante el siglo XIX, y ya en el XX apareció la teoría de la administración.⁵⁷ Los pioneros en el estudio de esta disciplina centraron su análisis en la necesidad de utilizar de manera eficiente los escasos recursos disponibles de una organización. A partir de esta idea han emergido nuevos principios que se complementan con la intención de agregarles técnicas, procesos y acciones que fortalecerían la labor de dirección y así alcanzar mejores resultados.

La evolución del pensamiento administrativo no ha tenido que explicar el fenómeno de la administración, sino a ofrecer los principios y técnicas que permitan utilizar los recursos a su disposición para que esos resultados sean lo más parecido posible a lo planteado inicialmente, donde resalta el recurso humano como preocupación fundamental de esta disciplina.

Así, en los primeros años del siglo XX la administración científica fue la base para organizar fábricas a fin de obtener un incremento en el rendimiento del recurso humano. Para ello, era necesario que el administrador y el trabajador visualizaran los alcances de sus actividades correspondientes. Con Frederick Taylor⁵⁸ tomó fuerza la idea de división del trabajo, que desde la perspectiva de su dimensión horizontal implicaba que el administrador debía contratar al trabajador y darle instrucciones precisas las actividades para que se produjese “una división casi por igual del trabajo y de responsabilidad entre el trabajador y la dirección, pues esta trabajaría al

⁵⁷ Rodríguez Prego Nicolás, “El pensamiento Administrativo en el Siglo XX” en Ciencia, Arte: IPN, Cultura, Nueva Epoca, año 5, num. 30, Vol. Marzo-abril, 2000.

⁵⁸ Taylor, Frederick, Principios de la Administración Científica, Ed. Herrero Hermanos, México, 1961

lado de los operarios, ayudándolos y ocupándose con ellos de casi toda la responsabilidad de los sistemas , instrumentos, rapidez y colaboración armónica.⁵⁹

De esa manera desaparecerían los conflictos entre los patrones y obreros, al trabajar juntos en busca de objetivos comunes en la realización del trabajo correcto, en la remuneración adecuada, en beneficio de ambas partes. Así cuidar los elementos integrales de la llamada Administración empírica provocaría una mejoría de los diversos estratos socioeconómicos.

También en esos años, Henry Farol definió la teoría de la administración, como la encargada de planear, organizar, dirigir y controlar actividades que conducen a cuatro etapas del proceso administrativo: planeación, organización, dirección y control. Mostró que ello era básico para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

Con estos dos teóricos,⁶⁰ se integro el pensamiento administrativo formal y sistematizado, que interpretó Max Weber al diseñar el modelo de organización burocrática. Era necesario que la autoridad perdurara, trascendiera en el tiempo, para que las modernas organizaciones pudiesen realizar sus labores de manera permanente. La autoridad carismática y la tradicional fueron desplazadas por la autoridad legal-racional basada en las reglas preestablecidas, en la capacidad técnica y en la impersonalidad de las relaciones personales.

Desde los años 20 surgió una tendencia a tomar en cuenta las relaciones de la actividad administrativa, en el espacio laboral, convirtiéndose en un elemento destacado y fundamental dentro de la llamada Escuela de las Relaciones Humanas, donde se introdujeron variables relacionadas con los aspectos derivados de la conducta, la

⁵⁹ Idem. Pp.77

⁶⁰ Idem . pp 134-143

Personalidad, las reacciones y la motivación. Elton Mayo, ⁶¹ fue su iniciador y principal exponente. Mayo insistió en la necesidad de integrar a los trabajadores, no como individuos aislados, que coincidían en un espacio físico determinado, sino como grupo social que convive e interactúa durante muchas horas del día, lograr esa integración era primordial para mantener niveles altos de satisfacción y desempeño. Los individuos debían juntarse y convertirse en un equipo a través de la manifestación sincera de cada uno de ellos de colaboraren la consecución de los objetivos planteados.

A partir de los principios planteados por Taylor, y al aplicar técnicas y conceptos derivados de las ciencias exactas, la investigación de operaciones constituyó la más conocida de las aplicaciones en un contexto donde predominaba la tendencia a buscar leyes en las ciencias sociales que correspondían a las características de las ciencias exactas. Se pensaba que las decisiones se tomarían mejor al emplear modelos de la realidad que previamente mostraran los resultados y las consecuencias de determinadas alternativas.

Así, se tendió a prever con mayor o menor certidumbre lo que ocurría si se tomase tal o cual decisión. Es en el ámbito de la toma de decisiones donde ha tenido mayor aplicación el análisis cuantitativo. A través de la investigación de operaciones, se trataba de entender y predecir el comportamiento dentro de sistemas que relacionan al ser humano con los recursos materiales. Por ello su relación con problemas de optimización de las decisiones.

Este enfoque tiene vinculación con la perspectiva de Taylor, al resaltar los conceptos técnico-económicos, haciendo a un lado los de carácter psicosocial, insistiendo en la búsqueda de decisiones racionales con la incertidumbre de los acontecimientos futuros. La programación lineal, la teoría de juegos, la teoría de colas, el análisis de sistemas y la simulación, son algunas de las más importantes técnicas asociadas con los aspectos administrativos y por lo tanto, al estudio de una institución.

⁶¹ Mayo, Elton "Hawthorne and the Westinghouse Company" en Clásicos de la Administración, Compilador Harvard Merrill, Ed. Limusa, México 1971, pp. 366

De los enfoques que han pretendido conjugar las dos tendencias presentadas y elaborar una teoría que convine los principios del comportamiento con los cuantitativos, destacan la teoría de los sistemas aplicada a la administración y la teoría de decisiones cuyo principal representante es Hebert Simon,⁶²

Con el enfoque de sistemas aplicados a la administración y a las organizaciones se inició el interés por estudiar el contexto en el que estas se desenvuelven, para entender no solo los elementos que forman su funcionamiento interno, sino las condiciones en que se desenvuelven, a fin de garantizar ciertos resultados.

Para esto conviene observar los límites que, derivados de su capacidad, valores y conocimientos, tienen un individuo para cumplir sus funciones dentro de la institución, pues son factores que determinan el nivel de eficiencia que una organización puede alcanzar, en cuanto a capacidad para ejecutar tomar decisiones correctamente. Encontrar el punto de equilibrio que permita un funcionamiento adecuado mediante un conjunto de decisiones que sus miembros deben tomar de manera coordinada e integrada. Para ello, se estudia la relación entre el móvil personal del individuo y los objetivos que orientan las actividades institucionales.

Ahora bien, desde la idea de la administración por políticas, entre las características que permiten evaluar la calidad, se encuentran, según el modelo TQM (total quality management), tres puntos principales: administración por políticas para establecer y difundir sistemáticamente los objetivos dentro de la institución; administración interfuncional, para establecer equipos indistintos niveles para lograr objetivos, y administración diaria para identificación de procesos, objetivos, sistemas, indicadores y límites de control; así como la administración de anomalías.⁶³ Para mejorar el entorno se requeriría estratificar lo necesario y eliminar lo innecesario, formar hábitos de disciplina, y participación de recursos humanos en puntos de acción rápida y de alto impacto y organización del trabajo. La administración interfuncional implicaría la estructura funcional e interfuncional: administración y optimización de la

⁶² Hebert Simon, *Administration Behavior*, The Free Press, New York, 1979

⁶³ Kano, *La Casa de la Calidad*

participación. Contempla el trabajo de equipo para desarrollar nuevos sistemas de trabajo y alcanzar los objetivos específicos en los que se requiere la participación de varias áreas.⁶⁴

De acuerdo con Kano⁶⁵ para un buen desempeño se requiere: objetivos (satisfacción del usuario o cliente y de la sociedad) medios (conceptos, técnicas y vehículos administradores entendidos estos últimos como la administración diaria, la administración interfuncional y el liderazgo) y fundamentos (desarrollo humano). Elton Mayo, mostró una elite, la del managenial que le reclamaba al Estado y al mercado su incapacidad para establecer las condiciones mínimas para la cohesión y la integración sociales. Criticó la tendencia a la polarización y la falta de seriedad de los partidos políticos, rechazando así la democracia. Propuso, por ello, restituir el concepto de colaboración social al interior de las organizaciones, entonces dirigidas por una elite profesional de administradores.

En su proyecto proponía hacer un triple análisis: los problemas humanos, sociales y políticos de la sociedad industrial. Criticó, en este sentido, el papel central del estado en la sociedad, como fundamento organizador pues destruye o limita otras formas de organización que permiten al individuo crear sentido y generar normas para su actuación. Según él la adaptación social privilegia una forma de comportamiento. A diferencia de la capacidad individual para discriminar y juzgar independientemente hay una reacción condicionada, que es social y no individual; por eso critica también el individualismo de las sociedades modernas, el cual es generador constante de desorganización social, al debilitarse los vínculos familiares que daban cohesión a la comunidad, generando un alto nivel de anomia. La informalidad, por tanto, sería una expresión ilógica.⁶⁶

Para Roethlisberg y Dicson la organización está representada por estructuras ligadas entre sí en diferentes niveles. En el primero hay una distinción entre organización técnica y humana.

⁶⁴ Los factores de las empresas exitosas son contar con un enfoque de mercado, un fuerte liderazgo, aprovechar el talento de la gente, trabajar en equipo, enfocar procesos, tener sistemas sólidos de información, desplegar estrategias

⁶⁵ Montaña Hirose, Luis " La informalidad en los procesos de modernización organizacional. Hacia una reforma del paradigma burocrático" en administración y Organización, UAM, Año 1, México, noviembre 1988 pp19-21

⁶⁶ Montaña Hirose, Luis Op. Cit.,23-24

En el segundo, la organización humana se divide en individual y social. La individual corresponde al conjunto de expresiones, conocimientos y actitudes que el individuo asimila durante su vida antes de entrar a la organización. La social alude a la vida organizacional. En el tercer nivel está la distinción entre organización formal e informal. La primera deriva de la acción planeada, mientras que la segunda hace referencias a comportamientos espontáneos. Para Barnard la organización formal es un sistema conscientemente coordinado de actividades interrelacionadas donde participan dos o más individuos, sus principales objetivos son la comunicación de los esfuerzos y la formulación de los objetivos.⁶⁷

La organización informal constituye una condición para el surgimiento de la organización formal y está representada por una serie de interacciones que aseguran las condiciones mínimas para la acción conjunta. La formalidad también puede ser el resultado de la organización formal la cual limita y reorienta dichos recursos del comportamiento. En ambos casos la informalidad es considerada como un conjunto poco estructurado, indefinido e inconciente que complementa el sistema de cooperación formal.

En cuanto a la calidad el concepto ha evolucionado en respuesta a las necesidades cambiantes de la sociedad. Edward Deming⁶⁸ hace hincapié en que los buenos resultados e obtienen a largo plazo. Dice que la mayoría de los problemas de calidad son problemas de la dirección, en tanto circulo de toma de decisiones. Quienes la integran deben lograr que los actores participantes intervengan con más inteligencia y no con más esfuerzo, eliminar los obstáculos que limitan un buen resultado, ahí el control estadístico del proceso sirve para analizar la calidad de la actividad pudiéndose así pronosticar el comportamiento de un problema dado y superarlo. De aquí que no basta realizar bien el trabajo, se necesita un guía para tomar la dirección adecuada. La calidad de una organización mejora bajo algunas circunstancias:

- a) Constancia en el propósito de mejorar el servicio con un enfoque de largo plazo, innovado en la asignación de recursos para una planeación a largo plazo que incluya

⁶⁷ Ibid

⁶⁸ W. Deming, Edward, Calidad productividad y competitividad (salida de la crisis), enDíaz de Santos, Madrid, 1986.

investigación y capacitación para el mejoramiento constante en términos de satisfacción del usuario como objetivo principal del proceso; b) Mantener la idea de la integración de la calidad, para alcanzar mejores niveles; c) Seguimiento estadístico de la calidad al proceso administrativo; d) Comparar producto y servicio, a partir de la idea de calidad no del costo; e) Mejorar continuamente el sistema de servicio; f) Establecer nuevos métodos para entrenar al personal mientras realiza su trabajo; g) Definir nuevos métodos de supervisión que permitan conocer los obstáculos que impidan buenos resultados en el trabajo; h) Fomentar un ambiente de seguridad en el trabajo; i) Romper las barreras entre áreas de trabajo, para conocer los problemas de cada una; j) Eliminar las metas numéricas para los actores que intervienen; k) Crear una estructura en la Alta Dirección que todos los días insista en los aspectos señalados.

Juran ⁶⁹ recomienda 10 pasos para el mejoramiento de la calidad : crear conciencia de la necesidad y oportunidad de mejorar; establecer metas de mejoramiento; organizar un Consejo de Calidad encargado de alcanzar las metas establecidas; proporcionar la capacidad necesaria; realizar la capacitación necesaria; informar sobre el avance; dar reconocimiento; comunicar los resultados; llevar un registro del mejoramiento; mantener el estímulo haciendo que el mejoramiento anual forme parte de los sistemas y procesos normales de la organización

2.3. Evaluación institucional

El concepto de evaluación remitido al ámbito institucional puede asumir un carácter crítico, por medio del cual se integran los diversos puntos de vista que puedan expresar los actores involucrados en una gestión concreta, así como distintos enfoques y niveles de observación, con distintos métodos y técnicas para abordar los factores pertinentes según el caso. Se intenta formar y poner en práctica una noción de evaluación para que se deslinde de la

⁶⁹ Juran, Juran Juan Manuel y la planificación para la calidad, en Díaz Santos, Madrid, 1990

evaluación vista como ejercicio de control gubernamental o de auditoría presupuestal, político o de crítica al Estado.

Dado ese propósito, es posible hablar de una evaluación integral, que retome la idea de enfocar en tres niveles: 1) organización estructural de la institución en cuestión; 2) estrategia de la gestión institucional; 3) dinámica interna de la gestión, a nivel directivo.

Más aún, el carácter de la evaluación así concebida comprende el manejo plural y abierto por parte de actores interesados en la información suficiente y oportuna sobre ese programa y por tanto pasa de ser simples datos ordenados a referentes sociales para una mejor participación institucional. La información como instrumento es parte importante de cualquier modelo de evaluación.

Una evaluación no puede concebirse como modelo estático, sino por el contrario como un modelo de referencia que habrá que construirse de manera especial en cada caso concreto, en atención a la riqueza compleja y cambiante de la realidad en la que se desarrolla la cotidianidad de los grupos y organizaciones que forma toda sociedad. Pero en general, los tipos de evaluación son:

En función de quien la realiza:

1)Evaluación externa: Es realizada por personas ajenas a la organización, comparan los resultados con otros similares, contrastando eficacia y eficiencia.

2)Evaluación interna: La realiza la propia organización gestora del proyecto, se considera como una instancia de reflexión sobre el proyecto, tiene un menor grado de objetividad.

3)Evaluación mixta: Se combinan las personas que realizan la evaluación, existe un gran ausente es la población-objetivo del proyecto.

4)Evaluación participativa: Se busca minimizar la distancia que existe entre el evaluador y los beneficiarios, se utiliza en los pequeños proyectos, se buscan cambios internos (endógenos), se toma en cuenta la variable población-objetivo.

En función del análisis de la eficiencia operacional o la del impacto:

1)Evaluación de procesos: Determina la medida en que los componentes de un proyecto contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Se realiza durante la implementación del proyecto.

2)Evaluación de impacto: Busca apreciar en que medida el proyecto alcanza sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios.

Cómo evaluar

Esta cuestión refiere a los patrones de evaluación, en tanto criterios a partir de los cuales se evalúa, en términos de medición de éxito o fracaso, donde surge la pregunta sobre la naturaleza de uno y otro.

Además, el asunto se complica porque no hay respuesta única, al contrario, existen tantas como parámetros se establecen para determinar cuándo ha de considerarse exitosa una política. Y aquí destaca la variedad de maneras de cuantificar o cualificar elementos que identifiquen tal éxito o fracaso.

Entonces, las metas y los objetivos se vuelven solamente entre muchos otros que intervienen en lo que no es otra cosa que un juicio valorativo. En este confluyen varios aspectos, entre otros quién o quiénes emiten el juicio, de qué actor se trata, cuáles son sus objetivos, sus puntos de vista, su escala de valores, sus expectativas. Cómo evaluar lo materialmente tangible en relación con lo que no lo es, cómo evaluar.

Qué evaluar

En consecuencia el cómo evaluar está estrechamente ligado al qué evaluar; desde cuál enfoque hacerlo, qué factores tomar en cuenta, qué tipo de productos y resultados, qué tipo de metas, qué aspectos enfatizar con respecto a qué otros y por qué, en función de qué objetivos, qué imagen objetivo, de qué misión, de qué horizonte de futuro, de qué idea de beneficio social y con qué expectativas.

¿Se necesita medir o esto no hace falta para evaluar, o únicamente algún tipo de programas, de productos o de resultado?, ¿se requiere construir una metodología de evaluación o algunas podrían ser suficientes o existen paradigmas generales a retomar?, ¿se requiere diseñar o no métodos y técnicas exclusivas para medir el impacto social derivado de las políticas sociales?, ¿quién puede determinar el o los contenidos del éxito o del fracaso para convertirlos en referentes de evaluación?, ¿con qué parámetros es posible determinar que una situación, acción, meta o resultado deba clasificarse como exitosa?, ¿debe formularse un concepto de éxito para cada política social, programa o proyecto?, ¿lo cualitativo y lo cuantitativo ciertamente son excluyentes?, ¿es posible medir el impacto social?

Casi siempre la evaluación se ha desarrollado principalmente en el campo de la economía. Cuando se pretende evaluar una institución se realiza un estudio abocado principalmente a la eficiencia y eficacia con que cumplen metas establecidas para sus programas operativos. Esta visión tradicionalista es la que predomina en la actualidad en México y en ella se cae en el uso del enfoque economista, muchas veces combinado con el enfoque de la administración que incluye las nociones de fortalezas y debilidades de un organismo.

Lo anterior pareciera insalvable al considerar que la mayor limitante en términos prácticos para tener resultados cuantitativamente exitosos es el factor económico; puesto que, al no contar con recursos voluminosos y presupuestos importantes es difícil que se pueda hacer frente a los retos que plantea la demanda de vivienda del país.

Pero ello no es así, pues es posible plantear o construir una alternativa para abordar el viejo problema de la vivienda, desde una perspectiva sociológica capaz de abarcar el conjunto de sus elementos principales, si en lugar de mirar las políticas sociales de vivienda en el marco de los organismos que las llevan a cabo, se construye un enfoque tal que en su base se encuentre la idea de trayectoria institucional, donde ésta se remita particularmente al sistema de gestión de vivienda, por parte de la instancia que se desempeña como cabeza de sector, en este caso SEDESOL. La institución como tal generó una serie de condicionamientos que de algún modo están expresadas en el PND, y de acuerdo con éste la Secretaría encargada de instaurar la política habitacional debió establecer en las mismas una serie de lineamientos para gestionar y autogestionar los programas y acciones de vivienda propuestas.

Trayectoria institucional por tanto, es la idea fundamental de este enfoque, es el punto de partida del análisis y remite de manera concreta, a los aspectos sustantivos y sus variables, para abordar el origen, la estructura, el funcionamiento de las acciones realizadas al interior de el área directiva seleccionada.

Con esto se busca responder sobre la dinámica interna, a nivel directivo, esto es así porque importa no solo como trabaja una institución y cuales son las metas cumplidas, sino también cuáles son los procesos que forman parte de su historia y su presente, y esto se expresa en cuatro rubros:

- 1) Idea institucional.
 - a) Misión
 - b) Visión
 - c) Valores

- 2) Configuración Organizativa Institucional
 - a) Considerandos para su creación
 - b) Áreas

- c) Funciones
 - d) Tareas específicas de orden general
- 3) Programas y proyectos
- a) Programa y proyectos tipo
 - b) Productos
 - c) Servicios

Las características de lo que puede llamarse evaluación integral son: la participación del sistema de actores, lo integral al incluir los diversos aspectos de la problemática y la retroalimentación de la experiencia vivida y compartida. Por lo anterior cabe tener presentes algunos aspectos relevantes:

Racionalización administrativa:

- 1) ámbito de la acción pública
- 2) sectores sociales
- 3) programas de área determinada

La evaluación es necesaria para mediar, analizar y cuestionar los problemas sociales:

- a. ¿ que necesidades hay ?
- b. ¿ a quién van dirigidos ?
- c. ¿ qué objetivos se persiguen ?

Actores sociales:

1) Los políticos.- son los encargados de la toma de decisiones en busca de solucionar los problemas de coyuntura histórica

2) Los burócratas.- es el grupo humano que conoce y maneja racionalmente, en primer término, determinados procedimientos; su racionalidad es típicamente funcional y encuadra prescriptivamente, por añadidura, en los límites de su estricta competencia (Medina Echeverría).

3) Los técnicos.- son aquellos cuya actividad es la de asesorar, en cierta forma es como un planificador que ofrece modelos o elabora estrategias. No estructura los fines para los cuales construye el plan, su función gira en torno a la idea de acortar los medios e instrumentos para realizar un programa (Medina, Echeverría, 1972: 173).

De acuerdo con un plan, proyecto o programa cuyos objetivos tengan un alcance tal en un proceso obtendremos:

- 1) efectos buscados
- 2) efectos no buscados
- 3) efectos positivos
- 4) efectos negativos
- 5) efectos previstos
- 6) efectos no previstos

Proyecto

Contempla:

- 1) insumos
- 2) procesos
- 3) productos
- 4) estructura
- 5) cobertura
- 6) utilización

Programa

Aplica:

- a) objetivo
- b) meta

- c) efecto
- d) impacto
- e) evaluación

En función del destinatario:

- 1) Directivos superiores.
- 2) Administradores
- 3) Técnicos

Además los que a continuación se describen:

- 1) Evaluación intermedia o continua :busca información durante el desarrollo del programa con el fin de detectar problemas de funcionamiento y darles solución tiene un carácter descriptivo pragmático
- 2) Evaluación terminar o ex post: se realiza después del que el programa a terminado, con la finalidad de establecer si se obtuvieron o no los resultados esperados suele ser de mayor rigor metodológico
- 3) Evaluación formativa se usa principalmente en el campo de la docencia tiene por objetivo la elaboración de un currículo, proporciona información de retroalimentación lo cuál permite mejorar el procedimiento de instrucción
- 4) Evaluación sumativa: consiste en el estudio de uno o varios productos los cuales son sometidos a al análisis sobre su funcionalidad
- 5) Evaluación de procesos: es una replica de la evaluación comparativa de objetivos y resultados (enfoque de la caja negra)
- 6) Evaluación de repercusiones: se refiere a la determinación del logro de los objetivos de un programa es de carácter externo y explicativo
- 7) Evaluación institucional es una evaluación de una institución por lo cual se

- encarga de analizar las funciones que debe cumplir
- 8) Evaluación de programa es aquella que cuestiona los objetivos de los programas ya que evaluar si los resultados se alcanzaron o no
 - 9) Evaluación de objetivos internos: se refiere a situaciones que van de Alcanzarse en la población en la cual actúa directamente
 - 10) Evaluación de objetivos externos: son situaciones o estados deseables de alcanzar fuera del ámbito del programa
 - 11) Evaluación externa: esta evaluación es hecha por personas ajenas a el programa
 - 12) Evaluación interna: es aquel equipo evaluador que forma parte del propio programa ya sea como ejecutor o como administrador
 - 13) Evaluaciones descriptivas: analiza claramente los datos que utiliza: Porcentajes globales o referidos a sus grupos de población, medios aritméticos
 - 14) Evaluación explicativa: utiliza esquemas teóricos para tratar de comprender situaciones de éxito y de fracaso, se debe de trabajar en términos de multiplicidad de causas y de la interdependencia de efectos

Evaluación de la Gestión institucional

- Se dirige a enfoques interorganizacionales, lo que implica ubicarse en momentos de resultados finales del proceso administrativo, así como proyectarse en sus diversos impactos y efectos colaterales.
- Implica un examen continuo y periódico del proceso administrativo (planeación, ejecución, evaluación, acciones de mejora), en todos los niveles jerárquicos, de la manera en que se está ejecutando una actividad. Con ello, se busca asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, que los productos y servicios esperados se conformen en metas establecidas y que otras acciones que son necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado.

- La orientación de acciones deberá asumir que las actividades sustantivas se derivan de las actividades de las necesidades y demandas de los usuarios, clientes o ciudadanos, constituyendo estas necesidades y demandas la base para la construcción de los objetivos. De tal manera, que la evaluación de la gestión debe estar orientada a medir la satisfacción de las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Capitulo tres

FASES Y DESARROLLO DE LA GESTION PRPROGRAMATICA DE LA VIVIENDA

Como parte del desarrollo institucional el gobierno genera una serie de estrategias para resolver parte de la problemática que aqueja a nuestro país. Las metas propuestas son en cierta forma frustradas por las exigencias de las demandas de la población.

Así, respondiendo a los retos planteados por la problemática urbano habitacional,, motivado por la sobrepoblación, la falta de planeación de las ciudades, finalmente el combate a la pobreza, el gobierno del país intentó mitigar y en su caso revertir todos los problemas estructurales dando paso a una nueva secretaría de estado.

Con el Sistema nacional de planeación se suceden los planes nacionales de desarrollo, los cuales proponen los lineamientos generales que norman las actividades del sector público y subsectores gubernamentales.

A partir del período presidencial de Miguel de la Madrid, los lineamientos que reglamentaron las funciones de las distintas secretarías encargadas de llevar a cabo cometidos específicos se visualizaron distintamente según el panorama político que se presentó en el momento, fundamentándolo en la Ley orgánica de la administración pública federal, siendo éste el caso legal mediante el cual las propuestas del ejecutivo federal pudieran aflorar durante el ejercicio. Para ello, se requirió de la aprobación tanto de la cámara de diputados como la de senadores, ya aceptadas entran en operación un día después de publicadas en el diario oficial de la federación, órgano del gobierno constitucional.

En la Ley orgánica de la administración pública federal, se presenta todo el panorama de las actividades que debe realizar el gobierno en turno durante el período que abarca su mandato.

De ahí, al igual que cualquier Ley, es votado por los legisladores, aprobado por los mismos y fundamenta la reglamentación de los organismos e instituciones generadas a nivel nacional.

El gobierno federal, como organismo que rige legal y administrativamente los destinos del país, se dice, desde su discurso, que tiene a bien determinar las distintas vías mediante las cuales trata de lograr sus propósitos, así, las secretarías de estado son las encargadas de los asuntos ministeriales a su cargo; la atención a las necesidades prioritarias y compromisos generados. De acuerdo con ello se genera o se cambian atribuciones según los ángulos visionarios de los gobernantes en turno.

El antecedente inmediato del ejercicio gubernamental de la programación es a partir del final de la Segunda guerra mundial donde se establecen las bases para la generación de un sistema de planificación, el cual abarca tanto a los países pobres como a los ricos, de tal manera que los organismos que se forman en ese entonces tuvieron la oportunidad de participar en la investigación al respecto.

Los países desarrollados, recién terminada la guerra, pusieron en marcha diversos programas de asistencia, esencialmente aquellos países que sufrieron los embates de la guerra. Sin embargo los países pobres desde aquel entonces, se concretaron a copiar los modelos de desarrollo de los países ricos, de tal manera que sólo algunos lograron su propósito mientras que la mayoría tendría que diseñar los suyos. México, después de haber sido afectado por la recesión económica sufrida por los Estados Unidos replantea sus políticas

Así, durante la década de los cuarentas, se acrecentaron los programas de desarrollo con los cuales se pretendió pasar de la etapa meramente agrícola a la industrial, generándose con ello un único polo de desarrollo, siendo éste la capital del país, posteriormente aparecieron en las ciudades de Monterrey, Guadalajara y otras, la puesta en práctica del modelo de desarrollo industrial, propiciando así una serie de migraciones hacia esas ciudades, principalmente de los campesinos a las grandes urbes.

A mediados del siglo pasado, en la década de los cincuentas y sesentas, las corrientes migratorias provenientes del campo tomaron rumbo hacia las ciudades, impactando a las poblaciones receptoras, como resultado de esta acción, las personas no alcanzaron a integrarse plenamente a la estructura de la ciudad ni ajustarse a su ritmo vertiginoso de vida, creando así las llamadas zonas marginadas.

Bajo los efectos de la industrialización, el crecimiento de la población, los cambios tecnológicos y la inserción de la mano de obra no calificada en la infraestructura productiva, se propició el abandono de una tierra que no producía lo suficiente para cubrir los satisfactores básicos, a su vez se creó una sobreoferta de trabajo que la industria no pudo absorber, creando un desequilibrio entre la oferta y la demanda, estimulando a su vez el autoempleo y el incremento de asentamientos humanos irregulares y por consiguiente una demanda incesante de vivienda urbana.

Desde entonces, en la periferia de las ciudades fue palpable de manera significativa, el fenómeno del déficit habitacional; los millones de gentes que vivían en condiciones precarias con problemas como son la falta de servicios básicos o inseguridad que resulta de no tener un título de propiedad que ampare el patrimonio familiar, fenómenos que dan por resultado ciudades divididas, en donde encontramos, por un lado, ciudadanos con derechos y por el otro ciudadanos que se encuentran segregados física, social y económicamente, generando con esto, carencias fuertes de infraestructura y equipamiento urbano.

Hoy día, la problemática habitacional comprende múltiples factores, entre ellos los de orden gubernamental, y, ahí destacan los aspectos de la dinámica diaria en las áreas directivas. En las partes siguientes se ofrece un estudio de caso.

3.1 La Secretaría de asentamientos humanos y obras públicas (SAHOP)

En diciembre de 1976, a partir de los acuerdos establecidos en el congreso HABITAT, efectuado en la ciudad de Vancouver, Canadá, con la administración del presidente José López Portillo se

creó la Secretaría de asentamientos humanos y obras públicas (SAHOP)⁷⁰, a la cual se integraron algunas Subsecretarías y Direcciones generales de otras dependencias como fueron la Secretaría de la presidencia, Obras públicas, Recursos hidráulicos, Patrimonio nacional y la Comisión de constructores e ingeniería sanitaria de la Secretaría de salubridad y asistencia. Aglutinó además una serie de funciones que desarrollaban, tales como las obras públicas, los asentamientos humanos, el control de los bienes inmuebles y la zona federal, así como la actividad en el campo de operación de parques nacionales, el cual congregaba a todos los sectores involucrados en la construcción de vivienda representándolos como cabeza de sector, pues se había integrado una gran secretaría, la cual logró darle forma al desarrollo urbano en el país, incluida la vivienda, pero en contrapeso también logró la rivalidad de otros sectores cercanos a la presidencia de la república por el tamaño de la estructura y la importancia de ésta.

La SAHOP fue producto de la modificación de la Constitución⁷¹ y la expedición de la Ley general de asentamientos humanos⁷², para realizar junto con la Comisión nacional de desarrollo urbano, el diagnóstico de la problemática urbana del país, cuyo resultado final fue la realización del Programa nacional de desarrollo urbano, (PNDU), que a su vez reencauzó la expresión del desarrollo y generó obligaciones programáticas administrativas para las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de constituir un punto indicativo para las acciones del sector privado.

El Artículo 27 constitucional⁷³ contempla entre otros, la participación del gobierno federal en acciones de ordenación y regulación de los asentamientos humanos, por ello, con el PNDU, determina los objetivos nacionales, políticas e instrumentos para su realización.

Por otro lado, la SAHOP y la Comisión nacional de desarrollo urbano establecieron, en la Ley general de asentamientos humanos (LGAH), la estructura mediante el cual la ordenación y

⁷⁰ Reglamento interior de la SAHOP, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1976.

⁷¹ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores unidos mexicanos 1975.

⁷² Ley general e asentamientos humanos, SAHOP, Diario oficial de la federación, México 19 de mayo de 1978

⁷³ Supra

regulación del PND debió ser coordinado en su elaboración y revisión por ellos, con la participación de las dependencias y entidades federativas y aprobado por el presidente de la República para su obligatoriedad.

Para efectuar sus tareas la SAHOP se estructuró de la siguiente manera: tres Subsecretarías: Bienes Inmuebles y Obras Urbanas; Obras Públicas; y, Asentamientos Humanos, ésta última con siete direcciones generales; Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos, de Reservas Territoriales, de Ecología Urbana, de Centros de Población, de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, Equipamiento Urbano y Vivienda y de Participación de la Comunidad.⁷⁴

El antecedente de ésta última dirección general, no fue exclusivamente dirigido hacia la vivienda, sino que se hacían recomendaciones a los niveles estatales y municipales. Con respecto al desarrollo urbano en sus comunidades, se elaboraron folletos, manuales y cursos donde se daban sugerencias sobre cómo ejecutar obras de desarrollo urbano en su comunidad y de la manera de hacer participar a la población en las obras que finalmente les iban a servir a ellos, usando para este propósito una revista denominada Desarrollo Urbano Municipal, donde se les proporcionaba calendarios para la ejecución de dichas obras y se les sugería la manera de motivar a la población mediante una historieta donde se narraba las aventuras de un poblador de la comunidad, sus carencias y necesidades (don Urbano y sus amigos).⁷⁵

Durante sus seis años de vigencia, esta secretaría logró establecer programas en materia de planeación del desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), con objetivos prioritarios tales como: la ubicación adecuada de las acciones en el territorio para lograr el bienestar de los habitantes, promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población, propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, mejorar y preservar el medio ambiente que conforma los

⁷⁴ Reglamento interior SAHOP, Diario oficial de la federación, México 29 de diciembre de 1976.

⁷⁵ Desarrollo urbano municipal, SAHOP, Don urbano y sus amigos, año II, vol. I No.8, México, 1980.

asentamientos humanos (programas de vivienda, entre otros), concretar y coordinar las acciones del gobierno federal que se convirtiesen en programas intersecretariales.

Los centros SAHOP estatales, fueron los operadores de los planes, programas y proyectos realizados en la comunidad, aplicados a nivel estatal y municipal; ocasionalmente en coordinación con otra dependencia u órgano de gobierno o privado y casi siempre en combinación con los gobiernos de los estados, manteniendo siempre un peso político y administrativo importante dada la relevancia de la secretaría.

Respecto a la vivienda durante el sexenio 1976-1982, debido a la inestabilidad económica que causó la devaluación monetaria, las acciones en materia habitacional decrecieron; por ejemplo, la participación se reduce en el Departamento del Distrito Federal y limita su aportación en la construcción de vivienda mientras se liquida el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Comunidades (INDECO).⁷⁶

Así, estos elementos dieron origen y defendieron una formación estructural, jurídica y administrativa mediante la cual el gobierno intentó dar soluciones a aspectos esenciales entre los que destacó la vivienda, pero ésta no fue lo suficientemente efectiva para concretar las acciones emprendidas por la secretaría. Los planes y proyectos que se realizaron durante la gestión de la SAHOP se quedaron a nivel de cúpula, sin poner en operación lo previsto dada la falta de estructura operativa, se planeó bien pero no se pudo concretar las múltiples acciones proyectadas, sin embargo se rescataron programas como el de autoconstrucción, programa de desconcentración territorial de la administración pública federal (PRODETAP), la cual pretendía la reubicación de toda la administración pública federal a los distintos estados de la república, programa de atención municipal y estatal en materia de desarrollo urbano.

Pero el petróleo generó expectativas de encaminar al país hacia otros planes a nivel mundial aprovechando la riqueza que se produciría, lo cual motivó a la realización de planes y

⁷⁶ El proceso se llevó a cabo en 1984 y 1985, e implicó la aparición de instancias estatales del sector habitacional.

proyectos que tuvieron un costo, éstos no pudieron ser absorbidos por las arcas de la nación, creando con ello un desequilibrio financiero que desembocó en la devaluación del peso, y por ende en el crecimiento de la deuda externa y la elevación de los precios en la adquisición de bienes y servicios como la vivienda e infraestructura urbana y rural

Durante éste período, la falta de recursos financieros evitó de algún modo la puesta en marcha de programas operativos esencialmente dirigidos a las comunidades rurales y suburbanas del país. Asimismo, los proyectos iniciales quedaron dispersos al desintegrarse la dependencia gubernamental.

3.2 Dirección general de normas y tecnología de vivienda en la Secretaría de desarrollo urbano y ecología (SEDUE)

Al desaparecer la SAHOP, en 1982, se establecen nuevos lineamientos y se retoman esencialmente aspectos planteados en el Congreso Hábitat anteriormente mencionado.

Con tal propuesta fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología SEDUE, su instauración como institución apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación,⁷⁷ misma que reorientó los objetivos e integró además nuevos elementos con la idea de preservar la convivencia humana mediante una cultura ecológica. Así, esta dependencia fue la encargada de la política de desarrollo urbano, vivienda y ecología. Y se definió como la *secretaría del hombre y su entorno*. Asimismo, tuvo bajo su responsabilidad los programas que tendían a favorecer un mejor nivel de vida para la población, por medio del desarrollo urbano equilibrado y ordenado en el territorio nacional, reducir el déficit en materia de vivienda, infraestructura y servicios urbanos asegurando el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y preservar la calidad del medio ambiente.⁷⁸

⁷⁷ Reglamento interior de la SEDUE, Diario oficial de la federación, México, diciembre de 1982.

⁷⁸ Ibidem.

La conformación de una nueva estructura conllevó consecuentemente a la separación de las subsecretarías y direcciones generales que anteriormente habían pertenecido a la SAHOP y en algunos casos se cancelaron al no coincidir con los propósitos y empresa del gobierno en turno.

La SEDUE se estructuró con tres subsecretarías: la de Desarrollo Urbano; de Ecología; y, la de Vivienda, ésta última con cinco direcciones generales: Promoción y Apoyo de Programas de Vivienda, Coordinación de Programas de Vivienda, de Tierra para la Vivienda; Política de Vivienda; y Normas y Tecnologías de Vivienda. Siendo estas dos últimas las que interesa destacar.⁷⁹

La Subsecretaría de vivienda a la cual perteneció la Dirección de normas y tecnologías de vivienda funcionó como normalizadora, promotora y coordinadora, además de gestionar y concertar el financiamiento ante los organismos nacionales e internacionales dedicados a solventar proyectos de inversión, principalmente de vivienda.

La Dirección general retoma de su antecedente inmediato, la SAHOP, las funciones correspondientes de la Dirección general de Equipamiento urbano y vivienda con la salvedad de añadir y restringir actividades. Entre sus principales objetivos tuvo los siguientes: establecer los mecanismos, los instrumentos y la normatividad jurídica, técnica, social y operativa que permitió aplicar las políticas de vivienda y conducir la acción del sector, bajo la rectoría del Estado, dentro del marco del Sistema nacional de vivienda; promover de manera preferente la producción de la vivienda destinada a los sectores de la población de escasos recursos; orientar los programas de construcción de vivienda hacia la reactivación de la economía nacional, la creación y mantenimiento de las fuentes de empleo asociados al crecimiento regional.

⁷⁹ *Ibidem*.

De entre las funciones encomendadas a la nueva dependencia directiva, las más significativas fueron: estructurar un sistema normativo adecuado para hacer operativa la política del PNV; proponer un Sistema de control y vigilancia en concordancia con el Ejecutivo Federal, para el cumplimiento de las normas de dicho sistema; realizar estudios y análisis sobre criterios de diseño arquitectónico y de conjuntos habitacionales, materiales y procedimientos constructivos, normalización e industrialización de componentes de la construcción, costos de construcción, alternativas tecnológicas, incluyendo utilización de fuentes no convencionales de energía; organizar y fomentar en general la investigación tecnológica en materia de vivienda; además de la integración y actualización de un marco jurídico adecuado a las normas de vivienda; así como emitir las normas técnicas, jurídicas y administrativas de vivienda, como base para la realización de programas de organismos de entidades del gobierno federal y proponer las bases para que el ejecutivo federal conviniera con los gobiernos locales las vinculaciones de dichas normas con las propias; asimismo, promover, apoyar, asesorar e impulsar la creación de empresas y entidades dedicadas a la producción y la comercialización de los componentes de la vivienda en las regiones señaladas como prioritarias por la política general; de igual forma proporcionar asesoría a los gobiernos estatales y municipales para la realización de estudios, la emisión de normas y fomento, capacitación e impulso a la investigación en materia de vivienda; en coordinación con las autoridades locales, analizar la legislación existente en materia de normatividad de la vivienda, y en su caso -por los conductos correspondientes- proponer su adecuación y actualización; y por último, propiciar el establecimiento y puesta en marcha del sistema unificado de trámites para la autorización de fraccionamientos y licencia de construcción de vivienda de interés social a nivel nacional .

En el período 1985-1992 se conformó la Dirección general de normas e insumos de vivienda,⁸⁰ la cual tuvo como objetivo la normalización de los insumos básicos de la construcción. En esta etapa las atribuciones de la dirección general de normas, con referencia a la normatividad se pasaron a la dirección general de política y coordinación de programas de vivienda, a la cual se le atribuyó las funciones de establecer la política general de vivienda, normas

⁸⁰ Reglamento interior SEDUE, Diario oficial de la federación, México, 19 de agosto de 1985.

y mecanismos para acordar con los gobiernos estatales y municipales, proponer el anteproyecto del programa sectorial de vivienda, el sistema nacional de vivienda, dictaminar los programas y presupuesto de vivienda tanto en la administración pública como en el privado, proponer las políticas y lineamientos para el programa financiero de vivienda y otorgamiento de crédito, convenir y concertar con los actores dedicados a la construcción de la vivienda de interés social, fomentar y asesorar la organización social, promover la creación y funcionamiento de comités estatales y municipales para la producción de vivienda, entre otras funciones sobresalientes.

Se observó, que de las funciones tanto de la dirección de política y la de normas e insumos funcionaron una como generadora de políticas, lineamientos y promotora de programas de vivienda, en donde se gestionaba la canalización de los demandantes hacia los organismos que dotaban a éstos de vivienda terminada; mientras que la otra se dedicó a la normatividad e investigación de los materiales constructivos necesarios en la edificación habitacional, además de atender las solicitudes por escrito que llegaban a las instituciones. En ambas se atendieron las demandas generadas por los grupos organizados encausándolos a los distintos organismos dedicados a esta materia. Asimismo, el proceso para tal efecto y atención de los asuntos, las distintas direcciones generales delegaban funciones específicas para su atención y probable solución.

En todo caso si el asunto no era competencia de la institución, en un término no mayor de diez días, se notificaba al usuario de su improcedencia o de lo contrario se canalizaba al instituto o al organismo que atendiera su demanda, al nivel correspondiente donde se le daba el seguimiento al trámite en cuestión.

Con el establecimiento de la SEDUE (1982-1992), el gobierno federal se asumió en materia habitacional, no sólo como cabeza de sector sino como instancia única para emprender la política social de vivienda.

Tal era el escenario, que además de normar la situación habitacional se estructuró un esquema técnico y administrativo con capacidad para desarrollar una serie de actividades tendientes a satisfacer y solucionar la problemática de vivienda por regiones climáticas, que además se pretendió fuera a satisfacción del usuario. Pero debido a una investigación no exhaustiva de la problemática, dichas expectativas no se concretaron y todo quedó en proyecto.

Durante el período 1983 - 1984 se promovió un marco jurídico adecuado en materia de vivienda, integrado por la Ley federal de vivienda y las reformas y adiciones a la Ley general de asentamientos humanos, a la Ley general de bienes nacionales y a la Ley federal de reforma agraria, esto en cuanto a la programación y política de vivienda; en cuanto a fomento y apoyo técnico a los programas, se estableció la coordinación con las Cámaras nacionales de la industria de la construcción y de la transformación, así como con los promotores privados de vivienda para analizar la viabilidad del programa y muy estrechamente con las asociaciones nacionales de vivienda en las entidades federativas.

En esa época se realizó un Congreso conjuntamente con el INFONAVIT denominado Energía aplicada a la vivienda (PLEA 84) a nivel internacional en donde se firmaron convenios para el desarrollo de las ecotécnicas aplicadas a la vivienda, acciones instrumentadas por funcionarios de la extinta SAHOP y retomadas en estos eventos. La dirección de normas e insumos se dio a la tarea de hacer una investigación en cuanto al desarrollo de la energía solar aplicada a la vivienda en todas sus modalidades (producción de energía eléctrica, de gas, calentamiento e agua, energía eólica), desafortunadamente en México no se tiene la conciencia de la utilización de una energía limpia pues requiere de una inversión inicial que al cabo del tiempo se amortiza pero la población no estuvo dispuesta a tal erogación por lo tanto se fue diluyendo solamente la gente pudiente retomó algunas de las modalidades, como por ejemplo en la ciudad de Cuernavaca Mor., muchas de las albercas en casas particulares son calentadas a base de energía solar.

La Dirección de normas e insumos concebía que ello en materia de vivienda y en general los componentes de ella, ya sea sistemas constructivos o materiales para la construcción eran de vital importancia para fomentar la construcción habitacional. Asimismo desarrollaba una labor muy importante en coordinación con otras dependencias del sector público para organizar y operar programas institucionales, entre otros, la investigación en conjuntos habitacionales a cerca del grado de confort necesario en una vivienda digna, para ello se recurrió a distintas entidades del interior de la república para estudiar, analizar y evaluar el planteamiento, así también se investigó la situación de las organizaciones demandantes de vivienda en su aspecto político y social en los estados atendidos; otras acciones de la dirección fueron elaborar un convenio con el instituto de investigaciones de la UNAM para promover e investigar alternativas de materiales de construcción de vivienda, con diferentes insumos.

Se ha dicho que la vivienda es un factor de satisfacción primordial , además de que genera empleo, impulsa la actividad económica, no demanda divisas y fomenta el ahorro interno. En congruencia con lo anterior, la SEDUE presentó en febrero de 1984 el Programa nacional para el desarrollo de la vivienda (PRONADEVI),⁸¹ el cual tuvo como objetivo primordial apoyar la vivienda popular y progresiva, constituida con recursos propios y fuera de los programas federales, entendiéndose por progresiva, la vivienda que se entregaba en pie de casa para el futuro crecimiento y el mejoramiento de ésta, la construcción comunitaria y cooperativista, estimular la producción de insumos, aumentar las inversiones públicas y constituir la oferta de tierra pública para vivienda. El programa fue resultado de los trabajos efectuados por la SEDUE, en coordinación con las secretarías de Hacienda, Programación y presupuesto y Trabajo y previsión social, con la intervención del Banco de México, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI-FOGA, FONHAPO y el Secretario técnico del gabinete de la Presidencia de la república. Con ello, se observó una acentuada centralización, a la vez que un esfuerzo por solucionar el problema habitacional.

⁸¹ Secretaría de desarrollo urbano y ecología, Programa nacional para el desarrollo de la vivienda, febrero de 1984.

Ambas vertientes constituyeron un esfuerzo del gobierno federal para la consecución del bienestar social en materia de vivienda, sin embargo se diluyen debido a una visión equivocada de la realidad en cuanto a las necesidades reales de la población implicando con ello diseño, usos y costumbres.

El programa de autoconstrucción o vivienda progresiva de la SEDUE, estuvo dirigido a la población que percibió entre 0.75 y 1.5 veces el salario mínimo y a los no asalariados; los de 1.5 y 2.5 pudieron acceder a la vivienda progresiva y de más de 2.5 a la vivienda terminada mediante la autoconstrucción.⁸²

En 1984 debido a la inflación que imperaba en el país, los precios de los productos empezaron a perder la estabilidad y crecieron desmesuradamente. Para equilibrar esta situación se implementó el Programa de abaratamiento de materiales de construcción, el cual consistía en la firma de acuerdos con los productores y la Cámara de la industria de la construcción, en el sentido de que se otorgara información acerca de sus precios para que se pudieran regular; este proyecto estuvo acompañado a su vez con el Programa de transparencia de precios de materiales, en donde con cierta periodicidad se investigaban y analizaban los costos y además se hacían las publicaciones de éstos; se pretendió que todos los materiales tuvieran una norma oficial mexicana, elaborando un catálogo de ellos, de esta manera los productos ofertados tendrían una determinada calidad y así quedaría protegido el productor y el consumidor evitándose imitaciones de baja calidad. Los productores acordaron que al no cumplir con esta norma no se obtendría la certificación correspondiente, por tanto no se contemplarían dentro del catálogo de productos.

A estos programas se adicionó uno más, el Programa de cursos de capacitación en apoyo a la autoconstrucción, éstos se realizaron por medio de la Secretaría, y los productores lo aplicaban en forma totalmente gratuita, a grupos sociales demandantes de vivienda. Los cursos

⁸² Programa Nacional de vivienda, SEDUE, México, 1984.

consistían en mostrar a los asistentes los materiales tradicionales y su operación para obtener mejores resultados, incluyendo los materiales con tecnología más avanzada.

Con el recorte presupuestal en la SEDUE, y concretamente en la Subsecretaría de vivienda, de cinco direcciones generales solamente quedaron tres, entre otras la Dirección de normas y tecnologías de vivienda que se convirtió en la Dirección general de normas e insumos de vivienda, con una dirección de área de normas y otra de insumos. Las atribuciones de esta nueva Dirección general fueron las siguientes: concertar convenios con organismos públicos, sociales y privados para producir y distribuir materiales básicos para vivienda de interés social; fomentar la fabricación de materiales de construcción, así como la explotación de bancos de materiales básicos, localizados en bienes inmuebles de propiedad federal o de gobiernos locales; otorgar asesoría a los interesados en el aprovechamiento y explotación de los bancos de materiales básicos para vivienda y promover la simplificación de trámites para la expedición de permisos o autorización para tales fines; regular y controlar la transferencia de tecnología y establecer normas de calidad para la producción industrial de materiales básicos; investigar acerca de materiales para la construcción y fortalecer organizaciones comunitarias y cooperativas para la producción y consumo de insumos para vivienda; regular los precios de los insumos para la construcción de vivienda, en coordinación con la Secretaría de comercio y fomento industrial (SECOFI); participar en el diseño, elaboración, revisión y evaluación del Sistema nacional de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; reglamentar la adquisición y enajenación de tierra para programas de vivienda y dictaminar la procedencia o improcedencia de la solicitudes que se hagan para este fin en los tres niveles de gobierno y particulares; concertar con la Dirección general de suelo urbano, la ejecución de programas de adquisición de suelo para vivienda o para la constitución de reservas territoriales patrimoniales.

En la Dirección general de normas e insumos se llevaron a cabo varios programas que buscaban dar una calidad superior a las construcciones de interés social, de la cual había carecido siempre, así mismo se elaboraron otros proyectos como la Ley general de vivienda, las normas

sociales de vivienda y la evaluación de las unidades habitacionales construidas con créditos de vivienda; se evaluaron las condiciones técnicas, sociales y de comodidad en construcciones de 62 metros cuadrados, teniendo como parámetros el ámbito familiar y el social, así como los requerimientos mínimos de privacidad, seguridad y tenencia de la tierra.

Se editaron publicaciones en las cuales se clasificaba la vivienda en cuanto a clima, región y materiales típicos, en el aspecto técnico; mientras que en el social se determinaron en cuanto a la identidad de la población y de la región, a fin de que la vivienda cubriera las necesidades sociales mínimas. En la zona urbana se buscó que las unidades habitacionales tuvieran espacios suficientes para la recreación y se ubicaran cerca de las vías de comunicación; también se identificaron los materiales que afectan a la vivienda en cuanto a su calidad, de esto último se derivaban los parques de materiales, cuya función era tratar de abaratar los productos para la construcción, aunque muchos de ellos no funcionaron debido a la crisis financiera durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, época donde la producción de materiales decayó, en algunos casos hasta en un 35%.⁸³

Los programas no funcionaron de acuerdo a las expectativas planteadas, por lo que el Gobierno federal intentó reorganizar la dependencia, pero en septiembre de 1985 se presentó un sismo de 8.9° en la escala Richter, en el Distrito Federal. Este desastre natural revitalizó a la Secretaría; con esto quedaron expuestas las carencias que se tenían en materia de vivienda en ese momento, es aquí donde la institución juega un papel prioritario interviniendo en la reconstrucción de zonas muy dañadas principalmente la zona de Tlaltelolco. En particular, la Dirección general de normas e insumos de vivienda se erigió como una de las más importantes por su participación directa en la zona siniestrada de Tlaltelolco, y al participar en los programas emergentes de vivienda fase I y fase II.⁸⁴

⁸³ Guía de la carpeta básica del Secretario para la Comparecencia ante las comisiones de Asentamientos y obras pública y vivienda de la H Cámara de diputados, Historia de la vivienda-insumos. México 21-07-98

⁸⁴ *Ibidem*.

En estos programas emergentes participaron tanto mandos medios como el personal técnico capacitado en el área constructiva, así los arquitectos, ingenieros civiles y de otras especialidades en el aspecto social prestaron sus servicios para el buen desempeño de la institución en la reconstrucción habitacional ocasionado por el desastre natural. En algunos casos la recompensa al personal colaborador consistió en el otorgamiento de puestos de mando dentro de la Secretaría.

A partir de 1985 las organizaciones no gubernamentales y demandantes de vivienda se estructuraron de tal manera que fueron un contrapeso para las instituciones como el INFONAVIT, FOVISSSTE y otras que construían vivienda a un costo promedio de \$ 85,000.00 . Grupos como la Asamblea de barrios y el Frente popular Francisco Villa demostraron que era posible construir con valor de \$ 40,000.00 por vivienda. La propuesta de estos grupos era en el sentido de que se les otorgara el dinero en efectivo y con el costo de una vivienda construida por alguno de los organismos oficiales, ellos se comprometían a fabricar dos con más espacios habitables y mejores materiales.⁸⁵

Por su parte, el gobierno federal empleó, en su Plan nacional de desarrollo 1989-1994, el concepto de vivienda digna. Con este recuperó la idea de satisfacción habitacional que durante el sexenio precedente utilizó la Dirección general de política y coordinación de programas de vivienda de la SEDUE, al indicar que la vivienda debe cumplir con la función simultánea de proteger a sus residentes de las inclemencias del tiempo y de proporcionar bienestar a través de espacios y servicios para el desempeño de actividades vitales y de aquellas que puedan fomentar la integración y el desarrollo de los miembros de la familia.⁸⁶

⁸⁵ Comunicación directa con los grupos sociales, el 28 de febrero de 2004.

⁸⁶ Plan nacional de desarrollo, SEDUE, México, 1994.

En el Programa de vivienda elaborado por la SEDUE en 1990 se afirma que el déficit habitacional del país se estimaba en 6.1 millones de viviendas que correspondían, casi en su totalidad a viviendas inadecuadas en función de su espacio y tipos de materiales con las que estaban edificadas y ubicadas principalmente en el medio rural y en los asentamientos periféricos irregulares de las grandes ciudades. La mayor parte del déficit se conformaba por viviendas que requerían de la introducción de servicios, otra parte por viviendas de precaria construcción y una menor proporción por viviendas donde habitaban personas hacinadas.⁸⁷

Algunas observaciones dan lugar a reflexiones en cuanto a la participación popular, pero debido a las discrepancias de la gestión técnico - administrativa, los organismos gubernamentales no pueden violentar las normas y reglas preestablecidas y no dan pauta a la participación social organizada debido a la falta de instrumentos o mecanismos capaces de adaptar las sugerencias a los procesos instituidos. Además de la prevalencia de los cotos de influencia, manejados dentro de las instituciones del gobierno como una forma de preservar el control político y económico dentro de su ámbito de acción.

3.3. Dirección general de normas y tecnologías para la vivienda en la secretaría de desarrollo social (SEDESOL)

Las condiciones políticas, sociales y económicas a finales de los años ochenta transformaron las estructuras burocráticas, en formas abiertas y competitivas y en este proceso la transición política persiguió propósitos de eficiencia y legitimación de la acción del Estado ante la sociedad. Con el cambio a la descentralización se buscó avanzar hacia una mejor funcionalidad de las estructuras estatales y el inicio de una fase de redistribución de los recursos y del poder, tanto de manera espacial, como entre los diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales; entonces se volvió un reto enfrentar y atender las demandas locales en una situación de crisis económica y un proyecto neoliberal en marcha.

⁸⁷ Programa nacional de vivienda, SEDUE, México, 1990.

El discurso oficial era, en esos momentos, el de afirmar que, en México los preceptos constitucionales conjugan el ejercicio de las libertades individuales con los derechos sociales, y conciben la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo.

Pero México pese a que tiene una larga experiencia en cuanto a instituciones e instrumentos en materia de vivienda, aún tiene el reto de lograr la conciliación democrática en el marco de Estado de derecho, indispensable para crear las condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades y el disfrute de los derechos individuales y sociales.

A principios de los años noventa, se afirmaba que la política de desarrollo social era nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. Su formulación y ejecución era el resultado de un amplio proceso de concertación y participación; que estaba apoyada en una alianza nacional para el bienestar que movilizaba a las fuerzas sociales y políticas a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno. Con el concepto anterior se asume al nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales.⁸⁸

En mayo de 1992 se constituyó la SEDESOL, con la aprobación en el Congreso⁸⁹ de la iniciativa del presidente de la república para concentrar en una sola dependencia la responsabilidad sobre diversas áreas sociales, que hasta ese momento se encontraba a cargo de otras instituciones del gobierno federal, y en el artículo 32 de la Ley orgánica de la administración pública federal se confieren las facultades de la Dependencia para evaluar y conducir la política general de desarrollo social y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología, asimismo se establecen jurídicamente en lo que respecta a las acciones del desarrollo urbano.⁹⁰

⁸⁸ Plan nacional de desarrollo, SEDUE, México 1985

⁸⁹ Reglamento interior de la Secretaría de desarrollo social, Diario oficial de la federación. México. 4 de junio de 1992

⁹⁰ Ley orgánica de la administración pública federa, México. 1992

La Ley general de asentamientos humanos establece que el PND estará en proceso permanente de análisis, revisión y evaluación al que deben concurrir las dependencias y entidades del gobierno federal, así como los gobiernos de los estados, municipios y los sectores social y privado. Con ello se le otorga un mayor peso a los gobiernos locales, lo cual es de trascendencia no sólo en el rubro administrativo sino también en el político. Así, los organismos dedicados a la vivienda “abandonan su papel como constructores para desempeñar funciones más activas como promotores de acciones habitacionales”. Con estas medidas el Gobierno federal inicia un programa especial para el fomento y desregulación de la vivienda.

La estructura de la Secretaría en su nueva etapa, quedó conformada por tres Subsecretarías: la de Desarrollo regional; la de Desarrollo urbano e infraestructura; y, de Vivienda y bienes inmuebles, ésta última contemplaba tres Direcciones generales: Política y fomento a la vivienda; Financiamiento para la vivienda y la de Normas y tecnología para la vivienda.⁹¹

La conformación de esta Dirección general en la estructura orgánica de la SEDESOL, obedece a la insistencia de llevar a cabo los proyectos que en la SEDUE quedaron rezagados debido a la falta de presupuesto y voluntad política, que en su momento no fue posible realizarlos. La reestructuración al interior propició que se retomara las ideas y se hicieran operativas.

Las atribuciones de la Dirección son las siguientes: promover la celebración de convenios de concertación con organizaciones sociales y privadas para impulsar la producción y distribución para vivienda y así establecer mecanismos de oferta que disminuyan su precio al consumidor final; proponer a las Dependencias competentes un paquete de materiales básicos para vivienda de interés social, así como el establecimiento de mecanismos para el otorgamiento de estímulos que faciliten la creación de unidades de producción y distribución de los mismos;

⁹¹ *Supra*, reglamento interior

fomentar y concertar con los sectores social y privado la fabricación de materiales de construcción, así como la exploración de bancos de materiales básicos localizados en bienes inmuebles de propiedad federal o de Gobiernos locales; otorgar asesorías a las autoridades locales y a las organizaciones sociales o privadas interesadas en el aprovechamiento y explotación de bancos de materiales básicos para vivienda, y promover la simplificación de trámites y procedimientos para la expedición de los permisos correspondientes; además de ofrecer apoyo técnico para el mejor uso de materiales a los autoconstructores y así mejorar el rendimiento de los mismos; fomentar el uso de las ecotécnicas en los proyectos de vivienda; promover ante la SECOFI la expedición de normas de tecnología para la vivienda, así como establecer las normas de calidad en el proceso industrializado de ésta; regular conjuntamente con la SECOFI precios de materiales para la construcción de vivienda; obtener por medio de la Secretaría de relaciones exteriores la información y asistencia técnica en el extranjero y participar en materia de cooperación internacional sobre vivienda.

El propósito inicial de la creación de la Dependencia gubernamental fue la atención social incluida la salud, la educación y la vivienda entre otros, contemplados en el Plan nacional de desarrollo. De algún modo la generación de esta institución se debe a las condiciones políticas que prevalecieron en aquel momento histórico, dado que su representante Luis Donaldo Colosio, fue considerado presidenciable, lo cual permitió la gestión interinstitucional, tanto en los tres niveles de gobierno como en la iniciativa privada, en todo lo relacionado con la producción de la vivienda.

En el gobierno de Ernesto Zedillo el programa "Progresá" – que sin duda fue una prolongación del denominado Pronasol- solamente acrecienta los desequilibrios sociales; debido a las políticas incrementadas por el gobierno anterior en apoyo a la macroeconomía, incorporando cada día una cantidad creciente de gente relegada, imposibilitando prácticamente que el presupuesto cubriera minimamente la atención a los problemas existentes.

En los años noventa la SEDESOL emprendió acciones concretas para apoyar las nuevas instituciones de vivienda y desarrolló el Programa nacional de fortalecimiento administrativo, financiero y operativo de organismos estatales de vivienda, mediante un programa piloto para integrar un sistema institucional para la atención a la demanda social de vivienda; las bases para el fortalecimiento de los institutos estatales de vivienda fueron: revisión y actualización del marco legal y reglamentario; administración y organización; actividades comerciales, contables y financieras; de operación y mantenimiento de los sistemas; infraestructura existente; alternativas de prestación de los servicios y modernización institucional.

De aquel entonces, la Subsecretaría de vivienda y bienes inmuebles orientó su gestión hacia tres aspectos básicos: apoyar a los adquirentes de vivienda con una mayor cantidad de créditos hipotecarios accesibles a su nivel de ingresos, a la reducción del costo de la escrituración, así como la instrumentación de apoyos financieros y técnicos para apoyar al autoconstructor; lograr una mayor participación del sector privado en la edificación de vivienda, así como la desregulación de esta actividad, la reducción de impuestos relacionados con la producción y la simplificación de trámites en la construcción de vivienda; promover un mercado integrado de vivienda que beneficie tanto a los adquirentes como a los promotores y constructores, bajo normas, como la ampliación de la oferta de suelo apto para la vivienda, concertación de precios preferenciales en los materiales de construcción y el fomento de desarrollo tecnológico. En cuanto a vivienda, a principios de la década de los noventa existió un déficit nacional de 4.6 millones, entre otras necesidades principales. Además de diferentes acciones para el mejoramiento del mismo rubro y una mayor demanda por espacios habitacionales y servicios conexos. En sí, el parque habitacional del país estuvo compuesto por 13.2 millones de viviendas, cifras muy cortas comparadas con la creciente demanda.⁹²

La generación de oferta de vivienda enfrenta diversos problemas, entre otros: regulación excesiva que se refleja en el complejo sistema de trámites; multiplicidad en la grabación fiscal; escasez de suelo habitacional en ciudades medias y grandes urbes; acceso limitado a fuentes de

⁹² Programa nacional de vivienda, SEDESOL, México, 1992

financiamiento; reducida innovación tecnológica que permita el uso de materiales regionales, ecotécnicos y prefabricados y deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos.⁹³

En los problemas que afronta la demanda destacan los altos precios de vivienda; la atención crediticia insuficiente; falta de información de la oferta disponible que sustente un mercado integrado, y los elevados costos que implica el proceso de escrituración de la vivienda.⁹⁴

La política de desarrollo social que impulsó el gobierno federal en materia de vivienda tuvo como objetivos: orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; y promover las condiciones para que las familias con mayores carencias tanto de las zonas rurales como en las zonas urbanas disfrutaran de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidades de construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

El gobierno señalaba que, para el logro de estos propósitos se llevarían a cabo acciones conjuntas entre instituciones y sociedad, donde los sectores privado y social tendrían un papel determinante en la ampliación de la oferta de la vivienda en el país. En este sentido, la estrategia a seguir consideró las siguientes líneas de acción: fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda; desregulación y desgravación; suelo para vivienda; mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento a la vivienda; autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana; fomento tecnológico.

El aumento de la oferta de vivienda, así como la construcción de alta calidad y bajos costos implicaron la incorporación de nuevas tecnologías. Por ello, se alentaría la investigación de nuevos métodos de construcción y el uso de materiales adecuados.

⁹³ Plan nacional de desarrollo, SEDUE, México 1987

⁹⁴ Ibid

Así, se estableció que a la Secretaría de desarrollo social se le encomendaría el establecimiento de políticas y estrategias adecuadas que dieran cumplimiento a lo establecido en el PND, el cual debía incluir en la conformación de su estructura orgánica una Dirección encargada del mismo; que contemplara su política de desarrollo habitacional y los mecanismos de financiamiento indispensables para la construcción y adquisición de la vivienda.

La Subsecretaría de desarrollo urbano e infraestructura, en coordinación con la Subsecretaría de vivienda y bienes inmuebles instrumentaron el programa de lotes con servicios y vivienda, en el marco del Programa de 100 ciudades, en beneficio de trabajadores con ingresos de hasta 3 salarios mínimos.

El Programa de transparencia de precios de la extinta SEDUE continuó operando eficientemente, y esta información se proporcionó al Banco de México para el cálculo del índice nacional de costos de la construcción de vivienda de interés social (INCEVIS); a la Secretaría de comercio y fomento industrial para el análisis de precios de materiales; y a la Secretaría de hacienda y crédito público para elaborar los índices de precios de materiales de la construcción. En julio de 1993 se firmó el convenio de colaboración con la Procuraduría federal del consumidor (PROFECO) para que, en coordinación con éste publicaran en los diarios de mayor circulación la sección denominada "Quién es quién en los precios".⁹⁵

Durante el período 1995-2000, la SEDESOL continuó desarrollando las funciones establecidas en el reglamento interior en coordinación con el PND. Las Unidades administrativas coordinaron y evaluaron el seguimiento de las acciones realizadas por los organismos de vivienda por medio de la Alianza para la vivienda; se contemplaron apoyos para familias con problemas para pagar hipotecas de vivienda media y residencial mediante el Programa de beneficio a deudores de créditos hipotecarios de la banca, con descuentos mensuales de un 30% -en 1996- hasta el 5% para el año 2005.⁹⁶

⁹⁵ Programa nacional de vivienda SEDESOL, México 1992/1993

⁹⁶ *Ibidem*

Se formuló el Plan institucional 1997 - 2000, el cual definió el conjunto de programas y acciones que debía desarrollarse en el último trienio del siglo. En 1998 continuó el programa crediticio del año anterior, donde los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda programaron otorgar 309,282 créditos, de los cuales el 93% fueron para adquisición de vivienda y el resto a mejoramientos y otros tipos de crédito.⁹⁷

En el mismo año la SEDESOL operó el Programa de ahorro y subsidio para la vivienda programada (VIVAH), el cual tuvo como fin atender las necesidades habitacionales de la población de menores ingresos, que fueran hasta de 2 salarios mínimos para acceder a una vivienda de tipo progresivo con valor unitario de 24 mil pesos con servicios básicos; el Gobierno federal proporcionó un subsidio de 18 mil pesos, los gobiernos estatales y municipales aportaron lotes con servicios o - en su caso en breña - y seis mil pesos para la urbanización. El solicitante contribuyó con seis mil pesos como ahorro previo,⁹⁸ éste programa al cabo de varios años no alcanzó las metas esperadas convirtiéndose en un evento selectivo debido a los requerimientos esperados en el proceso de adjudicación eran insalvables para la mayoría de los posibles candidatos, por tanto su crédito se quedaba en el trámite sin que éste se aplicara objetivamente.

Programas como el anterior evidencian el fracaso en algunas de las propuestas de índole gubernamental por la ineficiencia en el asesoramiento técnico y jurídico que el mismo beneficiario desconoce, de igual forma, factores como los usos, costumbres y tradiciones limitan la utilidad práctica de una vivienda con características estandarizadas a las normas utilizadas en las ciudades.

La SEDESOL también siguió trabajando con los organismos nacionales de vivienda y con los gobiernos estatales, con el fin de llevar a cabo las adecuaciones necesarias para promover la reducción de impuestos y derechos asociados a la producción y titulación de vivienda de interés social.⁹⁹

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Ibid

El programa de autoconstrucción Crédito a la palabra se continuó promoviendo y apoyó a las familias que habitaban sus viviendas en condiciones inadecuadas y cuyos ingresos no excedieran de 2.5 salarios mínimos , asimismo siguió con el Programa de transparencia de precios, con presencia en 30 entidades federativas se instrumentó el Programa emergente de vivienda para atender a los damnificados por los huracanes *Paulina* y *Rick* en los estados de Oaxaca y Guerrero, también se logró la instalación de 27 comités de organización con el propósito de buscar innovaciones tecnológicas en la edificación de vivienda, mismas que contribuyeron a incrementar su calidad, disminuir los costos y los tiempos de la construcción.

La Dependencia promovió la transferencia de 16 Normas oficiales mexicanas (NOM) a la Secretaría de comercio y fomento industrial, minas y energía, así como a la Comisión nacional del agua. ¹⁰⁰

El Programa de vivienda fue diseñado para promover la participación de la población económicamente activa en igualdad de circunstancias y así propiciar la calidad de vida y el bienestar de todos los mexicanos

La SEDESOL, como organismo institucional, coordinadamente con las instituciones dedicadas a la vivienda, tanto a nivel de estados y municipios como federal, establecieron convenios para la edificación de desarrollos habitacionales de interés social y medio cuyas construcciones -finalmente- no beneficiaron a los más desprotegidos y de escasos recursos.

A partir de 1997, después de la reestructuración de la SEDESOL, surgió la Coordinación general de concertación y promoción, ésta cedió la idea a la Subsecretaría de vivienda de una opción para asistir la reconstrucción de los daños que ocasionaron los desastres naturales, además trató de incidir en los aspectos de simplificación de trámites, desregulación y desgravación fiscal, sin lograr estos objetivos.

¹⁰⁰ Ibid

Cabe resaltar que las funciones de la nueva coordinación fueron un atenuante para salvar la estructura orgánica de la antigua dirección y proteger, de esta manera, a los funcionarios que en otra circunstancia quedarían fuera del erario, mientras el personal de base adscrito a ésta se concentró en otras direcciones generales

Se advierte a cerca de las atribuciones que correspondieron a la Dirección general de política y fomento a la vivienda y la Dirección general de financiamiento para el desarrollo urbano y de vivienda fueron retomados en la coordinación general antes señalada, así las funciones de ésta, combinaron lo especificado para las dos direcciones generales. Por ejemplo, la fracción 12 del Art. 23 de las funciones de la D.g.p.y f. v. , correspondieron a la dirección de área de normas y tecnologías, en la organización informal de la coordinación general de concertación y promoción, donde expresó su enlace con otras dependencias en la formulación y especificación en las normas oficiales mexicanas para la regulación de los componentes, materiales y servicios de la vivienda, además de participar en la elaboración de normas mexicanas en materia de vivienda. Asimismo, la Dirección de área de concertación política de vivienda atendió la demanda social y a la vez la concertación con los demás organismos y sectores de la sociedad en materia de vivienda.¹⁰¹

En cuanto a la oferta habitacional se centró en la simplificación de trámites para la adquisición de vivienda terminada. Además, la demanda se concentró en la ampliación de la atención crediticia y en la promoción de los organismos productores, simplificación del proceso de titulación como parte del programa integral de la institución.

En general, la política de desarrollo social en materia de vivienda cumplió en cierta medida con los objetivos planteados en su inicio, como el de promocionar y coordinar los esfuerzos de los sectores público, privado y social, sin embargo la promoción se enfoca, -más bien- a los solicitantes que percibían tres veces el salario mínimo, dejando de lado a aquellos con mayores carencias económicas.

¹⁰¹ Reglamento interno de la Secretaría de desarrollo social, Diario oficial de la federación, México 28 de diciembre de 1995

La SEDESOL, como institución, estableció los mecanismos, instrumentos y la normatividad que permitió la aplicación de políticas de vivienda, cuyas acciones estuvieron implícitas en el PND y dentro del marco del Sistema nacional de vivienda (SNV).

Al orientar los programas de construcción de vivienda hacia la reactivación de la economía nacional, enfocó esta actividad hacia la creación de recursos financieros, que bajo el punto de vista de la macroeconomía, generen empleos, desarrollo regional y por supuesto, ganancias para quienes intervienen en este proceso de producción de la vivienda.

Como último renglón, la promoción de vivienda destinada a la población de escasos recursos queda postergada, aunque el objetivo primordial de la Dependencia sea el desarrollo social, que interpretado éste de manera amplia y engloba a la vivienda como apoyo a la familia para su integración en el núcleo social.

Desde su inicio la Dirección general de normas y tecnología para la vivienda en la SEDESOL pasó por cambios trascendentales que de algún modo afectó al sector de la vivienda en el gobierno federal. Así, la creación de la Dirección general obedeció a que los integrantes y asesores que, en un primer momento optaran sólo por la planeación, en este período le ubicaron con cierta operatividad en los programas de vivienda.

3.4 Coordinación general de concertación y promoción

Después de la reestructuración de la SEDESOL, la Dirección de normas y tecnología para la vivienda cambió de nombre y se convierte en la Coordinación de concertación y promoción, y, a partir de 1997, surge como una opción para la reconstrucción de los daños ocasionados por los desastres naturales en distintas regiones del país. (ver organigrama en los anexos).

Esta coordinación trató de incidir directamente en los aspectos de simplificación y tramites, desregulación y desgravación fiscal, sin lograr los objetivos deseados; sin embargo, los programas de transparencia de precios de materiales e insumos para la construcción, la promoción de innovación tecnológica aplicada a la vivienda y el fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda, cumplieron con lo programado. Asimismo, se centra en la ampliación de la atención crediticia, en la promoción de los organismos productores y en la simplificación del proceso de titulación como parte del programa integral de la institución.

A finales de la década de los 90as, tanto el Infonavit como el Fovissste, realizaron diferentes estudios para evaluar los riesgos asociados a la cartera vencida. Por un lado la excesiva oferta de vivienda motivó una lenta recuperación de la cartera vencida y por el otro la demanda no cubierta por el Fovissste debido al monto presupuestado a éste. Durante esa época paralizaron la autorización de créditos hipotecarios, principalmente por los compromisos pendientes de los ejercicios anteriores aunados a la corrupción imperante.

Sustancialmente las actividades de la nueva coordinación fueron solo un paliativo para salvaguardar estructuralmente espacios y puestos de funcionarios, que de otra manera hubieran quedado fuera del presupuesto, mientras que el personal adscrito a ésta se ubicó en las Direcciones generales de política y fomento a la vivienda, y, financiamiento para el desarrollo urbano y la vivienda.

De las direcciones generales tanto de política y fomento a la vivienda y de la de financiamiento para el desarrollo urbano y la vivienda se aprecia un procedimiento cualitativamente distinto del de la SEDUE, cuando menos a la participación de los gobiernos estatales, pues ello implica una mayor cobertura y participación frente a la sociedad, y de instrumentar los mecanismos mediante los cuales se impulsaron la vivienda de interés social y popular.¹⁰²

¹⁰² Reglamento interior de la Secretaría de desarrollo social, Diario oficial de la federación art. 42, fracc. 10 de 28 de diciembre de 1995

Cabe destacar que se promovió y fomentó el manejo de los recursos de los mercados de dinero y de capital para financiar el desarrollo urbano y la vivienda,¹⁰³ con ello se concretó el apoyo tanto técnico como financiero a los estados y municipios, además del asesoramiento directo a la población como participación de la comunidad y el mejoramiento de los procedimientos constructivos, y del aprovechamiento de los materiales utilizados en la región para la producción de vivienda.

Además, como parte de sus funciones fue la atención a los siniestros producidos por la naturaleza ocurridos durante esta fase administrativa de la coordinación, entre otros ejemplos la ayuda coordinada entre la federación y los gobiernos estatales y municipales en el caso de autoconstrucción de vivienda rural y urbana, que junto con otros organismos participaron en proporcionar a los interesados asesoría y capacitación técnica, aprovisionamiento de materiales de construcción.

Al aprovechar las herramientas con las que contaba la coordinación como productores de materiales, sistema nacional de información de precios, sobre todo los contactos y relaciones que tuvieron las autoridades, éstos se dieron a la tarea de proponer el establecimiento, dentro de la Secretaría, de una nueva Dirección general cuyo temática fuera la atención a los desastres naturales. Así, los mandos medios y superiores establecieron mecanismos que demostrarían la eficacia y eficiencia de los sistemas constructivos aplicados en estas contingencias.

Como resultado de lo anterior, y por el cambio de administración desaparecen la coordinación general de concertación y promoción, y en el trayecto las direcciones generales de política y fomento a la vivienda, conformándose de ella un organismo descentralizado dedicado a las funciones que tenía, absorbiendo únicamente al personal de mandos medios y superiores, desechando al personal sindicalizado, por un lado y por el otro, la de financiamiento al desarrollo urbano y vivienda, dio lugar a la conformación de la Dirección general de atención social a la vivienda urbana y rural.

¹⁰³ Reglamento interior de la Secretaría de desarrollo social, Diario oficial de la federación art. 25, fracc. VIII, 28 de diciembre de 1995.

3.5. La alternancia de la gestión política y administrativa.

Como parte de los cambios ocurridos en el organismo institucional, la perspectiva de la planeación en cuanto a las actividades de la dependencia se encauzaron más que nada a la atención del combate a la pobreza y otros programas contemplados en la política social

Esta Dirección general se integró con personal de base proveniente de la Dirección general de financiamiento para el desarrollo urbano y vivienda y de la Dirección de política y fomento a la vivienda, así como de otras que en el proceso de reestructuración de la Dependencia admitió en su conformación orgánica.

Las atribuciones de la Dirección fueron treinta, de las cuales 18 se referían a la promoción, gestión, operación de programas, proyectos, capacitación y asistencia técnica para vivienda, mismos que fueron transferidos formalmente a la Comisión nacional de fomento a la vivienda (CONAFOVI) en una segunda publicación del reglamento interior ¹⁰⁴; por ello, con la creación de ésta última se evita una duplicidad en cuanto a funciones.

La Dirección general actualmente se encuentra integrada a la Subsecretaría de desarrollo urbano y ordenación del territorio, que de algún modo, no sólo dejó de lado las funciones que le correspondían en el área de vivienda, sino que le dio prioridad al desarrollo urbano, ordenación del territorio, suelo y reserva territorial.

La CONAFOVI, decretada el 26 de julio de 2001 se crea como órgano desconcentrado de la SEDESOL con autonomía técnica, cuyo objetivo es el diseño, coordinación, promoción e implementación de políticas y programas de vivienda del Gobierno federal.

¹⁰⁴ Reglamento interno de la Secretaría de desarrollo social, Diario oficial de la federación, México, 2001

Coincidentemente, tanto la Dirección general de atención a la vivienda urbana y rural como la CONAFOVI contemplaron, hasta entonces, criterios comunes en cuanto a programas y acciones referentes a la vivienda, entre los cuales destacaron: la planeación, programación y financiamiento; oferta de suelo, crecimiento y productividad.

Asimismo se amplían las funciones en cuanto a la atención y prevención a desastres naturales, aplicándose a concertar, formular, impulsar, proponer, participar, coordinar y promover acciones tendientes a mitigar los efectos de los desastres naturales en la población, consecuentemente los cambios administrativos ocurridos durante los procesos políticos dieron lugar a la hoy denominada alternancia.

A partir de la alternancia en el poder, el gobierno federal, no solo retoma las actividades contempladas en los planes de desarrollo anteriores sino que se concentra en algunos puntos que a su parecer son sustanciales, debido a que carece de estructura propia durante el cambio político, de tal suerte que durante la campaña no se muestra el sustento con capacidad de gobierno.

Así, el PND 2001-2006 abarca cuatro grandes áreas que sustancialmente contemplan: el Desarrollo político, Orden y respeto, Desarrollo económico y Desarrollo humano observado a largo plazo.

Como propuesta de gobierno, las políticas y estrategias aplicadas a cada uno de estos rubros competen a las distintas Instituciones dedicadas a los fines pretendidos, así, a la SEDESOL le corresponde el desarrollo humano y social de una manera integral en un proceso constante de progreso total.

Con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República, el programa Progreso cambia de nombre y ahora se denomina “Contigo” y prácticamente es lo mismo de los dos anteriores, pero en esta ocasión se ramifica y contempla una serie de acciones que incluye a las

mujeres jefas de familia, adultos mayores, jóvenes con oportunidades, apoyo a grupos vulnerables, Hábitat y algunos proyectos de tipo productivo.

La política aplicada actualmente al rubro de desarrollo social cuenta también con una gama de actividades implementadas programáticamente en el ámbito de acción propio, de esta manera el enfoque específico de las políticas públicas y sociales se enmarcan rigurosamente en su espacio respectivo.

El régimen gubernamental como ente dentro de las políticas sociales, establece y determina la causa particular dentro del sistema debido a la reglamentación y cambio constante en la discusión y posición de alternancia política del mismo.

Los cambios políticos ocurridos a principios del nuevo milenio dieron como resultado el análisis de nuevas y añejas propuestas con referencia a la problemática del desarrollo social, así “la misión de la SEDESOL” es el establecimiento de la política social orientada al “desarrollo humano” integral e incluyente, mediante el cual se supere la pobreza y concluya en senderos prósperos.¹⁰⁵

La visión gubernamental ideada por los analistas del régimen actual sólo añaden términos como: política social solidaria y subsidiaria, desarrollo humano integral e incluyente y ordenamiento territorial mismos que, aunados al Desarrollo urbano y vivienda cambian de forma pero no de fondo.

En el contexto general, es decir en su estructura orgánica actual, la SEDESOL contempla tres Subsecretarías, las cuales se denominan de la manera siguiente: Subsecretaría de desarrollo social y humano; de Desarrollo urbano y ordenamiento del territorio y de Prospectiva, planeación y evaluación, mismas que se encargan de manejar la política social de acuerdo con lo indicado en el PND del gobierno federal.

¹⁰⁵ Plan nacional de desarrollo, México, 2001/2006, oficina de planeación estratégica

La desregulación del sistema financiero privado como parte del proceso de cambio del Gobierno federal actual, debe ser uno de los cuestionamientos básicos debido al vasto campo de acción en materia habitacional, haciendo su reglamentación necesaria en cuanto a los fines que persigue y así destinar una parte de su crecimiento económico a la generación de vivienda de interés social y a reducir riesgos en los créditos hipotecarios otorgados a sectores de bajo ingreso.

Al no existir una política de vivienda que de respuesta a la población, en especial a los no asalariados, es necesario establecer unos lineamientos o criterios de regionalización y distribución de una parte de los recursos destinados a los diferentes organismos promotores y gestores de la vivienda como contribución prioritaria ante el desbaste del mismo.

Debido a la limitada capacidad de pago del sector no asalariado, los organismos encargados de gestionar y dotar de vivienda, no los contemplan en sus programas, ante esta situación el Centro de Estudios de la población de América Latina CEPAL, recomendó, bajo los principios de la universalidad, solidaridad y eficiencia que estos organismos del total de sus financiamientos destinen una parte de su techo financiero para aquellos que carecen de un salario fijo.

La política social de vivienda observada en las distintas fases durante los cambios que sufrió la institución en los diferentes períodos gubernamentales, ha sido por así decirlo, solamente un placebo para aquellos que carecen de los medios económicos para su subsistencia, esto es, que mientras el gobierno federal no cambie los lineamientos de dicha política y los adapte a la situación real de las necesidades de los demandantes de vivienda, no se podrá hablar del cumplimiento cabal de los preceptos constitucionales al respecto.

La experiencia actual del gobierno federal en materia habitacional, tendrá que valorarse en su momento con sus innovaciones, con sus actores emergentes y las modalidades gubernamentales en general.

Sin embargo, se estará en condiciones limitadas para realizar un ejercicio amplio de evaluación institucional, en el cual el seguimiento de las acciones se tome como punto de partida, dada la decisión en el año 2000 de reducir al mínimo los archivos históricos que poseían las direcciones generales y las subsecretarías, arguyéndose su inutilidad. El gran pretexto que se argumento como razón de fondo fue el giro, en la temática de atención, pues la materia habitacional pasó como responsabilidad de la naciente Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), desde luego, esto implicó una limitante directa en el presente trabajo al no contar ya donde consultar archivos específicos que pudieran haber brindado la materia prima necesaria para llevar a cabo el seguimiento aunque fuese mínimo.

3.6. Apreciación valorativa de la SEDESOL

La verificación de los programas y acciones llevadas a cabo por la dependencia gubernamental tiene por objeto comprobar y medir de algún modo la eficacia y eficiencia del desempeño de la institución con referencia a la aplicación de sus proyectos en la sociedad y grupos determinados en su ámbito de gestión. Por ello, se vuelve indispensable la evidencia mediante una evaluación práctica de aquellos.

- ¿Como se desenvuelve en México un organismo público, en su dinámica interior en tanto encargado de aplicar la política social de vivienda como cabeza de sector?

La SEDESOL como institución fue la encargada de llevar a cabo parte de la política social propuesta por el gobierno federal, entre otras la vivienda; su tarea fue programar y ejecutar la política nacional de vivienda en coordinación con los distintos organismos dedicados a esta función; el objeto de este organismo fue la gestión de la atención a las necesidades básicas de la población, mediante la aplicación de programas y acciones de los mismos.

La gestión institucional deriva en los ámbitos de planeación y ejecución de los programas y proyectos destinados a la atención de la población. Aunque esto no fue así en sentido estricto, debido a que su aplicación solo fue en determinados sectores, políticamente ligados al gobierno en turno; así, las acciones encaminadas al beneficio social fortalecieron a los que detentaron el poder, además de minimizar el apoyo a los niveles más bajos y de escasos recursos económicos.

El programa nacional de vivienda fue producto de la política social puesta en práctica por esta institución. El contenido de éste fueron las normas, lineamientos y acciones mediante las cuales los organismos encargados de la vivienda debieron concretar la política habitacional.

Como organismo federal, dentro del universo del ámbito gubernamental, la SEDESOL se interrelaciona con todas las instituciones tanto nacionales como internacionales, dedicadas a la cuestión social y combate a la pobreza.

En el contexto de transformación de un estado de bienestar a otro de carácter neoliberal, la SEDESOL, durante la década de los noventa cambia algunos lineamientos en la aplicación de la política social, encauzando ésta a la obtención del bienestar familiar, en un enfoque asistencialista en contravención a las políticas del estado neoliberal, sustentado desde 1982 con el libre comercio, todo ello con una visión electorera hacia las próximas elecciones de 1994 y, con la intervención de la iniciativa privada en lo referente a la política social de vivienda, el sector privado desvirtúa el objetivo de asistencia a los más vulnerables económicamente, pues ante todo, éstos arguyen la recuperación y respectiva ganancia de su inversión en la construcción habitacional.

A la pregunta general anteriormente planteada interesa de sobremanera la forma de:

- ¿Cómo se ha dado el desempeño gubernamental?

Con un sustento jurídico inscrito en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a las garantías individuales basados en los principios de equidad, el Estado normó las condiciones para la convivencia pacífica de los mexicanos. Así el desempeño del gobierno es hacer factible las leyes que emanan de la Carta Magna

- ¿Cuál es el origen del organismo directivo encargado de ejecutar las políticas sociales de vivienda?

Como antecedente inmediato, durante los años setenta en el Congreso de Hábitat, realizado en Vancouver, Canadá, México atendiendo a los compromisos de los convenios realizados ahí mismo, creó la Secretaría de asentamientos humanos y obras públicas (SAHOP) resultado de la fusión de la Secretaría de comunicaciones y transportes, y otras Direcciones generales de distintas dependencias con la nueva Secretaría; posteriormente con el surgimiento de la SEDUE, se generó una subsecretaría encargada de la política y la normatividad de la vivienda, con la consecuente creación de dichas direcciones generales. La SEDESOL fue hasta el año 2000 la directamente encargada de aplicar la política de vivienda como cabeza de sector, ya que a partir de esa fecha fundamenta un organismo desconcentrado, cuya operatividad se desligó de los nexos de esta secretaría de Estado, en cuanto a vivienda

- ¿Bajo que fundamento fue creado?

Al considerar distintos factores como desarrollo urbano con respecto a la dispersión de la población, la ecología al medio ambiente, y la infraestructura carretera a las vías de comunicación, la vivienda como satisfactor de una necesidad humana, se contempló prioritariamente en los convenios estipulados durante los congresos realizados.

- ¿Cuáles son sus atribuciones?

La SEDESOL mediante sus distintos nombres, a atacado diferentes problemas sociales, la SAHOP estableció las bases para la operación del desarrollo urbano y la vivienda en México, la SEDUE continuó con la operación de varios programas provenientes de SAHOP y además creó las leyes, normas y reglamentos para combatir el deterioro ambiental y el aprovechamientos de recursos y energías no convencionales. La SEDESOL desde su primera etapa combatió la pobreza con programas como Liconsa y siguió operando el desarrollo urbano y la vivienda, continuando con estos programas en su segunda etapa, en la tercera etapa se dedicó al combate a la pobreza mediante varios programas de atención social a la población, y se deslinda de la vivienda al crear un organismo descentralizado para tal efecto, y emprendió programas como el hábitat que contempla la prevención y la atención a desastres naturales, el desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.

- ¿Cuáles han sido sus objetivos y metas?

Uno de los objetivos de la institución desde SAHOP hasta SEDESOL ha sido el cumplimiento a lo establecido en la constitución, la satisfacción de las necesidades básicas de la población más vulnerable, mediante la promoción de programas sociales como:

desarrollo urbano, infraestructura, medio ambiente, vivienda, implementadas a corto, mediano o largo plazo, así el gobierno mediante sus instituciones pone un tiempo límite a los programas y acciones durante su prestancia política, esto es, la propuesta de metas para cada uno.

- ¿Cuáles son las transformaciones que ha tenido la institución?

Inicialmente, con la conformación de la SAHOP se planeó y coordinó acciones de distintos programas de desarrollo e infraestructura urbanas y vivienda, como prioridad para concentrar la población dispersa de las comunidades, principalmente rurales; posteriormente la SEDUE dio importancia al desarrollo urbano, la vivienda y ecología, primacías que en su momento interrelacionó el acondicionamiento e infraestructura, con las condiciones de habitabilidad y un medio ambiente saludable. Asimismo agrega programas sociales como Liconsa y Diconsa. La SEDESOL retoma los planes y programas de sus antecesores solo en cuanto a vivienda y desarrollo urbano y adiciona y hace énfasis en los programas de ayuda a las necesidades más urgentes como, Distribuidora e impulsora comercial Conasupo, Fondo nacional de apoyo a empresas sociales, Fondo nacional para el fomento de las artesanías (FONART), instituto nacional indigenista, instituto nacional de solidaridad, fondo nacional de habitaciones populares, coordinación nacional de conprogesa, comisión nacional de zonas áridas entre otros.

- ¿Cuáles han sido sus principales programas de vivienda?

La vivienda y el desarrollo urbano fueron su principal objetivo, por ello desarrollaron programas alusivos tanto a uno como a otro; estos fueron, programa de autoayuda promovida por el INDECO durante el período de la SAHOP; la de autoconstrucción y normalización de insumos para la vivienda y transparencia de precios

de los mismos para ayudar al autoconstructor en la compra de sus materiales básicos, programa de cien ciudades para la atención del desarrollo urbano en la SEDUE y; en la SEDESOL, el programa de ahorro y subsidio para la vivienda programada (VIVAH) , programa nacional de solidaridad PRONASOL.

- ¿Cuál es el despliegue de su estrategia institucional en relación con los objetivos que le dieron origen?

La estrategia respecto a la gestión institucional, se dio conforme a la coordinación con los distintos organismos dedicados a la atención de la vivienda, donde la SEDESOL fue receptora de las demandas de los grupos sociales y se inicia el trámite interinstitucional, canalizando las peticiones hacia donde correspondieran. El proceso no se consumaba como debiera debido al deficiente seguimiento que se daba a la problemática propuesta. Así en mayor o menor medida las organizaciones fueron atendidas siguiendo una línea de acción dictada por el gobierno, cuya política fue la atención a todos los grupos sociales y requerimientos individuales que fueran factibles de realizar, éste al delegar su atención a otras instituciones, el seguimiento de la problemática se relajaba a menos que los solicitantes fueran grupos grandes de presión, y solamente en este caso se ejercía coacción sobre los destinatarios para una respuesta positiva e inmediata.

- ¿Cuál es la función e importancia de la dirección general de normas y tecnología según las áreas de trabajo existentes?

La concepción inicial de la dirección general de normas y tecnología para la vivienda proviene de la SAHOP, que en su estructura contemplaba los asentamientos humanos , el desarrollo urbano y la vivienda; con la SEDUE se establece la subsecretaría de vivienda y dentro de esta la dirección general de normas y tecnología de vivienda que posteriormente

fue normas e insumos para vivienda. Su función inicial fue la de instituir las normas mediante las cuales se rigieran o regularan las condiciones de la vivienda; así, el establecimiento de leyes como la de asentamientos humanos, la de vivienda y otras, dieron origen a la conformación de distintos organismos filiales al asunto, asimismo tanto las direcciones de política de vivienda promoción y apoyo de programas de vivienda y la de tierra para vivienda junto con la de normas y tecnología formaron parte de las encargadas de planear, promover coordinar y gestionar las diferentes acciones de vivienda implantadas por el gobierno federal.

En 1992 la SEDUE dejó de existir y dio paso a la SEDESOL abandonando el tópico del medio ambiente, concentrándose en los quehaceres de la política social del desarrollo urbano y la vivienda. Como consecuencia de la dirección general de insumos, se creó la dirección general de normas y tecnología para la vivienda con tres direcciones de área; la dirección de apoyo a la autoconstrucción, que se encargaba de promover y vigilar el flujo de créditos hacia los grupos sociales para la autoconstrucción de su vivienda; la de normas y tecnologías, donde se hacían normas de hidrosanitarios, eléctricas, se elaboraban guías y cartillas de procedimientos de construcción y la dirección de materiales y componentes, esta registraba los precios de los materiales de construcción, organizaba cursos con la participación de los productores para su promoción y estableció convenios de abaratamiento con éstos.

A partir de 1997 hasta el 2000, funcionó la Coordinación general de concertación y promoción, la cual sustituye a la dirección general de normas y tecnologías para la vivienda, con sus mismas atribuciones u funciones. Aunque esta coordinación no existió en el organigrama general de la Secretaría, su creación obedece a la justificación de mantener los puestos de mandos medios, que debido a las reformas administrativas, realmente estaban a punto de ser despedidos de la institución. Entonces, administrativamente el personal de base fue absorbido por las direcciones generales de

política y fomento a la vivienda y la de financiamiento al desarrollo urbano y vivienda, en un cincuenta por ciento para cada cual.

Esta coordinación fue pionera en cuanto a la atención de desastres naturales, siendo el antecedente directo de la dirección general de política territorial, que dentro de sus funciones, actualmente contempla la prevención y atención de desastres naturales.

- ¿Cuáles son sus formas internas de toma de decisiones?

Administrativamente, la cadena de mando prevé funciones claramente establecidas en los distintos manuales operativos e cada dirección de área, los cuales a su vez coordinan al personal de base, confianza, y honorarios; operativamente existe el personal administrativo, técnico, profesional y de servicios.

En general la encabeza el Secretario, subsecretario, director general, director de área, subdirector, jefe de departamento, personal enlace y personal de base.

- ¿Cuáles son sus formas de representación y de relación con otros actores institucionales?

La gestión institucional pone en contacto a las distintas áreas tanto administrativas como operativas para mantener la comunicación constante y recíproca de las mismas. En un proyecto interno, cada quien en su ámbito de competencia desarrollará el trabajo asignado en una interrelación coordinada para lograr la consumación de las acciones correspondientes a los distintos programas encomendados.

- ¿Cuál es la expectativa sobre el papel que cumple la secretaría?

La perspectiva considerada por la institución gubernamental a largo plazo contempla el desarrollo integral de las ciudades, sin embargo el campo no fue observado en los proyectos antes mencionados. Así donde las expectativas de impulso de la población son en el ámbito de una urbe, ordenada con equidad e igualdad de oportunidades, con la idea de erradicar la pobreza y fomentar el bienestar social.

El adelanto en el medio rural solo a quedado para aquellos que poseen una infraestructura adecuada para el cultivo industrial de productos agropecuarios de exportación.

- ¿Tipo de evaluación:?

La Secretaría de desarrollo social, como órgano institucional del gobierno federal, formula objetivos para dar cumplimiento a planes y proyectos expresados en programas y acciones estipulados en el Plan nacional de desarrollo. Así, el estudio se evalúa de manera general, al considerar su conformación, estructura y recursos necesarios para realizar procesos administrativos y técnicos; además de los programas y proyectos generados por la institución. Desde el punto de vista particular el seguimiento de programas y acciones se ponderan y califican conforme a su actuación en los diferentes ámbitos en que fueron aplicados atendiendo a su eficacia y eficiencia.

Por ejemplo, el “programa Transparencia de precios de materiales para construcción”, diseñado por la dirección de área materiales y componentes perteneciente a la dirección general de normas e insumos para la vivienda, propuso un modelo de matriz para conocer la fluctuación de los precios de materiales a raíz de los sismos ocurridos en 1985. Este con el fin de regular los precios de los insumos básicos para la construcción. Asimismo fue

aplicado en todos los Estados con una respuesta del 70 % en su efectividad. Cabe mencionar que este programa se continuó a lo largo la dirección general de normas y tecnología para la vivienda de 1992 a 1997 y de la coordinación general de concertación y promoción de 1997 a 2000.

Un derivado de este programa fue la creación de una red de tiendas para materiales donde el consumidor obtenía descuentos especiales en todas las tiendas afiliadas en el país.

Paralelamente en la misma dirección en coordinación con los productores se invitó a las asociaciones, organizaciones y particulares en general a participar en los cursos de capacitación para la autoconstrucción con el fin de reactivar la economía en este campo.

El programa se mantuvo constante en su aplicación hasta el año 2000, debido al convenio contraído con la Cámara nacional de la industria de la construcción, Parque de materiales del Departamento del Distrito Federal, Procuraduría Federal del Consumidor, donde se publicó mensualmente un boletín de la serie "Quién es quien en los precios". Periódicos como "El financiero" colaboraron en la divulgación de dichos precios. Además, la SEDESOL mantuvo un archivo histórico de la fluctuación de los costos de los insumos, que los estudiosos en esta materia consultaron para la elaboración de documentos y tesis, debido a que ni en las mismas Cámaras poseían una información tan detallada de esa naturaleza.

Como se observa, el programa mantuvo su vigencia durante quince años, bajo un estricto seguimiento institucional, donde con la realización de boletines mantuvo una dinámica de comunicación y retroalimentación constantes.

Este programa se aplicó a 50 tiendas de distribuidores de materiales para la construcción, dirigido básicamente a la población en general para abaratar la construcción de la vivienda

Los comercios distribuidores de materiales fueron seleccionados de manera aleatoria, ello como una forma de conocer la fluctuación de los precios durante y después de acontecimientos de desastres naturales. Para esta empresa fue aplicado un cuestionario dividido en grupos: básicos como el tabique, tabicón, cemento, arena y grava, yeso, pegazulejo; elementos de acero, varilla de todos los calibres, alambón, alambre rojo recocido, estribos; material eléctrico, apagadores, cables de todos los calibres y alambres, chalupas, contactos, switches, conectores, luminarias; hidrosanitarios, lavabo, tasa, cespól, regaderas, llaves, tubo de pvc, tubos de fierro forjado, tubería de cobre, tinacos, cisternas, entre otros.

Los grupos en que fueron clasificados los materiales básicos de construcción pueden ser los indicadores y las variables en el programa llevado a cabo por la Secretaría, debido a que se pueden medir en los aspectos cualitativo y cuantitativo.

En la aplicación de la encuesta antes mencionada se establecieron distintas rutas para el monitoreo semanal con el cual se trató de cumplir en gran medida las actividades del programa; los resultados de éste se asentaron mensualmente en una matriz para obtener el porcentaje de variación durante las semanas de investigación.

En el programa realizado hubo necesidad de asistir periódicamente a los establecimientos mercantiles para efectuar las encuestas y verificar la correcta aplicación de las mismas, y de esta forma corroborar los cambios ocurridos en los precios de cada material o insumo de vivienda. Así, se realizó el trabajo de campo requerido.

Las herramientas utilizadas para valorar la calidad del programa fueron: la estadística, representándose con valores numéricos y gráficas, por un lado, el diseño, color, tamaño, resistencia y textura de los insumos o materiales para la construcción de vivienda, por el otro, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.

- ¿Cómo evaluar la institución?

Ante esta interrogante, se propone un parámetro con referencia al aspecto administrativo, y otro con lo político. Así en cuanto al primero, la institución cumple de acuerdo con el PND las estrategias y acciones inherentes a su función como es el caso de la vivienda; esto es que la gestión realizada por la SEDESOL cumplió debidamente con los planes y proyectos ejecutados, cuyas políticas se desarrollaron en programas habitacionales; al segundo correspondieron propiamente la ejecución de los programas en los sectores requeridos, esto es la realización de los proyectos con fines proselitistas y clientelistas.

- ¿Qué evaluar en la política social de vivienda?

El organismo gubernamental con el fin de poner en marcha la política social de vivienda siguió una metodología susceptible a una evaluación con los parámetros anteriormente expuestos a corto, mediano y largo plazo según el programa general o subprograma derivado de éste. Asimismo el impacto en la sociedad podría ser el resultado de los beneficios obtenidos por las organizaciones y particulares, como consumidores.

El Estado a través del gobierno federal “en su mejor esfuerzo” satisface la demanda por medio de la gestión gubernamental a los organismos y grupos sociales y particulares basados en los preceptos constitucionales y en los lineamientos de la política social.

En su relación interinstitucional el gobierno atiende los requerimientos de los grupos sociales organizados encauzándolos a las distintas instancias y niveles de gobierno para satisfacer sus necesidades. La política social de vivienda involucrada en el desarrollo social implica la atención en un amplio rango de consumidores de vivienda de interés social .

Se busca en el aspecto operativo, actuar en base a la calidad y cantidad optimas conforme a los tiempos y metas establecidas en los planes y programas puestos en marcha por la institución con una visión a largo plazo.

Los objetivos de la SEDESOL en cuanto a la política social de vivienda durante la transición del Estado benefactor al neoliberal se consolidan, debido al otorgamiento y coordinación de una mayor participación no gubernamental y a la ampliación del campo de la intervención y valoración de los representantes gubernamentales, y de los actores sociales y privados en las etapas del proceso habitacional. Así la propuesta del nuevo modelo económico conlleva a la participación directa de los sectores privado y social en el desarrollo de la vivienda. También, las instituciones crediticias desarrollaron un conjunto de acciones estableciendo nuevos parámetros para el otorgamiento de los créditos, esto es, un cambio en el sistema de reglas y condiciones para la autorización de los mismos y prevenir de esta manera “quiebras técnicas o paralizaciones”.

Los cambios en las áreas directivas obedecen a las diversas transformaciones de los programas nacionales de vivienda que se han sucedido a lo largo de las últimas décadas, por

ello algunas áreas desaparecen para dar paso a otras en su lugar, con el propósito de coordinar la gestión institucional, sin que la SEDESOL como cabeza de sector pierda su papel.

En cuanto a los resultados, los programas de vivienda estructurados por la SEDESOL, no respondieron a las necesidades de la población tanto en cantidad como en calidad, debido, por un lado al cambio de rumbo de las políticas estatales que provocaron la intervención más decisiva de la iniciativa privada, dando por resultado una vivienda cara, de mala calidad, y pésimos servicios, por el otro, la deficiente planeación y aplicación de estrategias de gestión para la operación óptima en los diferentes niveles de administración y ejecución de los mismos.

Por ello, la gestión institucional en materia habitacional, se ha caracterizado por mantener un discurso de gobierno conciente y dispuesto a beneficiar a la población demandante de vivienda, sin embargo las transformaciones que presentan las áreas directivas de su estructura secretarial muestran razones que obedecen al ámbito político por sobre el estrictamente administrativo.

Como consecuencia de lo anterior, el efecto social de las acciones realizadas por el gobierno repercuten directamente en los bajos estratos representados por la población de menores ingresos económicos, quienes en lugar de poseer una vivienda digna como lo estipula la constitución, en algunos casos representan mayores problemas para la familia que recibe el bien en propiedad.

Cabe mencionar que de entre los indicadores de cobertura como adquisición de vivienda, mejoramiento, adquisición de lotes y vivienda transitoria, la vivienda de interés social, solo cubre parte de las necesidades básicas de la familia mexicana, en donde se resaltan los aspectos de identidad y privacidad, dejando de lado protección y funcionalidad. En cuanto a las

necesidades sociales únicamente cumple con lo subsistencial, así, la identidad social, oportunidad de desarrollo y seguridad social no se consuman en esta modalidad de vivienda, debido en lo general a los condicionamientos del tamaño, hacinamientos y aproximación de costumbres creencias y tradiciones, donde la prevalencia de los grupos de mayor fuerza imponen sus normas de conducta de forma violenta y fuera de la ley.

CONSIDERACIONES GENERALES

México, al igual que otros países del orbe, ha generado dentro de su gobierno distintas instituciones para consolidar el régimen establecido. Diversidad de naciones fundan para sí, organismos capaces de fortalecer administrativamente ministerios, que a su vez instauren las normas y reglamentos convenientes para la integración de los sectores prevalecientes en los mismos.

Nuestro país tiene una amplia cobertura en muy diversos aspectos institucionales sea ya en lo técnico, económico-jurídico y social. Así, el establecer una dependencia gubernamental encargada de tal o cual rubro indica una planeación consistente en una línea política y económica sustentada por el Poder ejecutivo y dictada según la influencia sectorial.

El aspecto social ha sido atendido en la medida de las necesidades que presenta la población en sus demandas, organizada ésta en una sociedad civil heterogénea, representada por sectores básicamente de un nivel social medio y alto, cuyos intereses se reflejan en lo político y económico.

Las instituciones concebidas como favorecedoras de los programas y acciones del gobierno, son actualmente elementos que coadyuvan la interrelación entre los diversos sectores productivos del país y las organizaciones sociales.

La SEDESOL y las dependencias que le antecedieron han formado parte del sistema administrativo del Estado mexicano, así su estructuración obedece básicamente a las necesidades del gobierno federal para hacer frente a los reclamos de los servicios esenciales de la sociedad.

Eventualmente, a principios y a fines de los períodos de la gestión administrativa, ponderan acciones proselitistas en las cuales se generan compromisos con los diversos sectores de la población, principalmente con aquellos que detentan el poder económico y según la línea

política del candidato en turno. De esta manera los programas políticos se ciñen a la filosofía partidaria, al contexto donde se desarrolla, al proyecto personal del aspirante, así como con aquellos que fueron sus benefactores durante la campaña electoral.

De entre otros programas y acciones, se encuentran aquellos que por su sentido social mantienen permanentemente una expectativa de cambio y desarrollo constante, bajo el discurso político de ser una respuesta a las condiciones extremas de un sector relegado de las oportunidades de desarrollo económico y social.

Es considerable que, aún así instituciones, tanto públicas como privadas, tuvieran proyectadas propuestas concretas, por ejemplo: el desarrollo social de las comunidades relegadas, de desarrollo urbano, y capacitación.

Las instituciones públicas, como organismos que fortalecen la generación de vivienda, debieron incrementar su capacidad financiera, de tal manera que cada una de ellas respondiera a los requerimientos de los demandantes y afiliados, así los créditos encauzados a los derechohabientes serían en gran medida una solución.

Esto trae consigo una serie de actividades tanto de la comunidad como de la municipalidad, con ello, la generación de acciones y programas de vivienda iniciados a nivel federal repercutirán en el desarrollo del sector social.

En la administración gubernamental, la toma de decisiones y la operación de los programas, deberán ser manejados por aquellos organismos o instituciones capaces de prever crecimientos futuros de oferta y demanda habitacional.

El gobierno federal, aún con el despliegue burocrático y tecnológico que asume desde la creación de SAHOP hasta SEDESOL 2004 adeuda, hasta ahora, a la sociedad la concreción de los planes que en el transcurso de su trayectoria ha elaborado. Las razones son muchas, pero en

realidad el no haber obtenido los resultados deseados, pasan por esquemas políticos, estructurales y administrativos.

En el orden político tenemos el ejemplo de SAHOP que se constituye como una supersecretaría y los demás secretarios celosos del poder adquirido obstaculizan la labor de la misma nulificando y obstruyendo los planes, programas y proyectos emanados de las distintas Direcciones generales. Además, la Secretaría fue tomada como trampolín para lograr puestos de mayor jerarquía dentro del gobierno federal, casos concretos: Manuel Camacho Solís después de fungir como secretario de la SEDUE que se le encargó el gobierno del Distrito federal; Patricio Chirinos Calero que arribó a la gubernatura del Estado de Veracruz después de su encomienda en la Secretaría y Luis Donald Colosio, posterior a su cometido en la SEDESOL se propone como candidato presidencial.

La estructura de la secretaría se planteó de tal manera, que abarcó todos los aspectos del diseño del desarrollo urbano del país, pero no tuvo el esquema jurídico, administrativo y de operación acorde a las circunstancias dadas en ese momento, es decir que le sustentaran, por lo que toda la planeación realizada en cuanto a vivienda y desarrollo urbano no se pudo plasmar en la realidad.

En un momento dado no se precisó a quién le tocaba hacer tal o cual cosa, porque no se dieron las reglas claras y nadie asumió la responsabilidad ante la población que requería las acciones prontas y expeditas en cuanto a vivienda.

El papel de la SEDUE en cuanto a la gestión interinstitucional fue la acción más relevante dentro del marco administrativo, enlazando a los tres niveles de gobierno en las tareas de atención, adjudicación y seguimiento en materia de vivienda, siempre con el apoyo de las instituciones dedicadas a la construcción habitacional.

Se gestionó ante la Banca nacional e internacional el financiamiento necesario para la adquisición de suelo y reservas territoriales aptos para la vivienda y para la construcción habitacional en el ámbito rural y urbano; además se hicieron convenios con diferentes instituciones dedicadas a la investigación de materiales no convencionales, nuevas formas de diseño y normas de calidad. En todo esto se contó con la intervención de las secretarías de Estado como: Relaciones exteriores, Hacienda y SECOFI. Pero no ha sido suficiente.

Durante estos períodos se mantuvo latente la intervención de la iniciativa privada en la construcción habitacional. Sin embargo, al paso del modelo neoliberal, se inició la transición, al dar una mayor participación a la iniciativa privada en la construcción de la vivienda en todo su proceso. Así el gobierno se manifiesta como un deficiente administrador al justificar una serie de acciones fallidas y de metas no alcanzadas, como ha sucedido con el INFONAVIT y el FOVISSSTE.

Como institución la SEDESOL contempló en sus programas el aliciente de un bienestar social integral, sin embargo sus limitaciones en la aplicación de los mismos impidieron hasta el año 2000 el fortalecimiento del Plan Nacional de Desarrollo como se diagnosticó durante el período 1995-2000.

Si la SAHOP representó la muestra del gobierno mexicano en su disposición para acatar las políticas internacionales, la SEDUE constituyó la respuesta a la necesidad de organizar el territorio ante el fenómeno generalizado de la urbanización; pero la SEDESOL podría considerarse un esfuerzo por conjuntar los aspectos propios de la gestión administrativa con aquellos de índole política, sin importar la consecución de acciones concretas y de un impacto permanente del gobierno en materia habitacional.

Bajo una perspectiva de carácter personal basada en la experiencia y las investigaciones realizadas por el INDECO, FONHAPO y SEDESOL, la vivienda se percibe como factor de desarrollo

social y económico; en la primera se vislumbra la integración familiar, basada en una estructura monogámica en la cual sus ventajas ponderantes son: unidad, estabilidad, protección y educación a los hijos etcétera; en la segunda adquiere un carácter de valor monetario, incluso el lugar donde se asienta.

BIBLIOGRAFÍA

Andrade Romo Salvador, y M. Margarita Fernández Ruvalcaba, 1998, "Las formas organizacionales como mediación entre la teoría y la práctica", en *Administración y Organizaciones*, noviembre, año 1, número 1, Edit. UAM-X, México.

Ayala Mercado, José *Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Porrúa y Facultad de Economía, 2ª edición México, 1996.

Azuela Antonio, "El significado jurídico de la planeación urbana en México. Diez años de legislación", Ponencia presentada en el Seminario Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, COLMEX, México, Mayo, 1988.

_____, "De la economía política a la Urbanización a la sociología de las políticas urbanas", en *Sociológica*, verano 1987, año 2, Num. 4, UAM-Azcapotzalco, México, 1987.

_____, y Emilio Duhau, (coords.), *Gestión Urbana y cambio institucional*, UAM-A, UNAM-IIS, IFAL, México, 1993.

Bassols, Angel Batalla Gloria, Gonzales Salazar, Delgadillo Macias Javier, Zona metropolitana de la Ciudad de México, complejo geográfico, socioeconómico y político

Boisier Sergio, "Las regiones como espacios socialmente construidos", en *Revista de la CEPAL*, no. 35, pp. 39-53. 1988.

Buelin, Juan Horacio Act. Mecanismos financieros para el sector de desarrollo urbano y vivienda sector desarrollo urbano y vivienda volumen 2 documento 2.5.

Cabrero Mendoza Enrique, (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Casas, R. H. Castillo. M Constantino. R. Cordera varios Las políticas sociales de México en los años noventa, UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdez. primera edición 1996.

Chevallier Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días*, Aguilar, Madrid, 1975.

Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia Coordinadoras, Las políticas sociales de México al final del milenio, descentralización, diseño y gestión. Coordinación de humanidades, Facultad de Economía.

Cordova Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Ed. Era, México, 1972.

Coulomb René y Emilio Duhau, coords., "La vivienda en la ZMCM *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*.

.De Gortari Hira , y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientelas de la política social; un esbozo histórico, 1967-1994", en Casas, R., Castillo, H. y otros, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés, México, 1998.

- Duhau Emilio, "Estado benefactor, política social y pobreza", *Sociológica*, año 10, núm. 29, UAM-Azcapotzalco, México, 1995.
- Duhau Emilio y Martha Schteingart, "Nuevas orientaciones de las políticas sociales para los pobres en México y Colombia". Ponencia presentada en el seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena, Colombia, Mayo 14 al 16 de 1996, cit. en Duhau, Emilio, 1997, *Op.Cit.* pp.4, 1996.
- Fontaine R. Ernesto, Evaluación social de proyectos, 12ª edición, alfa omega ediciones, Universidad católica de Chile.
- Garra, Gustavo; Schteingart, Martha. La acción habitacional del Estado en México, el Colegio de México.
- García Calvo, Agustín, ¿Qué es el estado?, editorial, la gaya ciencia, Barcelona, 1977.
- Garrigues Walker, Joaquín, ¿Qué es el liberalismo?, editorial, la gaya ciencia, Barcelona 1976.
- Giddens Anthony. *Sociología*, Alianza editorial, Madrid, 1991.
- Godard Francis, Robert Cabanes, Uso de las historias de vida en las ciencias sociales, el enfoque biográfico en sociología, 75 p.p
- Hernández Sampieri, Roberto Fernández Collado, Pilar Baptista, Carlos, Metodología de la investigación, edit: Mc Grau Hill.
- Hernández León, Manuel H, Sociología, temas ciencias sociales, editorial, porrúa, s.a. México, 1979.
- Incháustegui y Martínez, 1998, "Políticas sociales y cambios de fines de siglo: contexto y valores en la relación con lo nuevos actores" en Casas, R. *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM-P y V-FLACSO, México.
- Jiménez, Gilberto. Las teoría y el análisis de la cultura, problemas teóricos y metodológicos. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.
- Juran J.M. Juran y la planificación para la calidad, Díaz Santos, Madrid, 1990.
- Kusnir, Liliana, 1996, *La política social en Europa*, Miguel ángel Porrúa, México.
- López Cámara Francisco, Origen y evolución del liberalismo europeo, Editorial UNAM textos universitarios, 1977.
- Lopez Paniagua, Rosalía, 1998, *Intervención Estatal y Pobreza Urbana en la Transición Neoliberal en México, 1982-1994. Formas de acceso a al vivienda y alternativas de política social*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

Marshall, Thomas Humphrey. 1964 , *Class, citizenship and Social Development, Doubleday and Company* (en el capítulo 2 tesis)

Maquiavelo, Nicolás, 1994, *El Príncipe*, Ed Porrúa, México.

Maurice Cornforth, El materialismo y el método dialéctico, ediciones cuauhtemoc.

Mele, Patrice, “ Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla”, en Padua, Jorge y Vanneph Alaine, *Poder local, poder regional*, El colegio de México/CEMCA, México.

Montaño, Hirose Luis, 1998, “La informalidad en los procesos de modernización organizacional. Hacia una reformulación del paradigma burocrático”, en la revista *Administración y Organizaciones*, noviembre, año 1, número 1, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Xochimilco, México.

O'Donnell, Guillermo, 1993, “Transicoes, continuidades en algunos paradocos”, en Fabio Wanderley Reis y Guillermo O' Donnell, org. *A democracia no Brasil. Dilemas y perspectivas*. So Paulo: Ed. Vertice Titmuss, Richard, 1981. Política social, ed. Ariel, Barcelona- Caracas- México.

PARDO, Ma. Del Carmen 2000, *El diseño administrativo de los programas de emergencia. En las políticas sociales al fin del milenio*, UNAM-Porrúa.

PARDO, María del Carmen, 1986, “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo” en *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.

PLIEGO Carrasco, Fernando, 2000, *Participación comunitaria y cambio social*, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, Plaza y Valdés, México.

PUEBLA Cadena, Claudia, *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México 1972-1994*, El Colegio de México, México, 2002.

Schteingart, Martha Los productores del espacio habitable, Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México, El Colegio de México, centro de estudios demográficos y de desarrollo urbano, México D.F., primera edición 1989.

SCHTEINGART, Martha y Duhau Emilio, “Gobernabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia Y Centroamérica”, en Rodríguez Alfredo y Lucy Winchester (Coomp), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Col. Estudios Urbanos, ediciones sur, Santiago de Chile, 1997.

SMITH. M y Víctor Durand, 1995, “La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México”, en *Estudios sociológicos*, Colegio de México, Vol. XIII, núm. 38, mayo-agosto.

VILLA Manuel, *Los años furiosos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

HEMEROGRAFIA

- Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior, Secretaría de Asentamientos, Humanos y Obras Públicas, México, 28 de junio 1976.
- Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas, México, octubre de 1981.
- Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, México, diciembre de 1982.
- Diario Oficial de la Federación, Reformas y adiciones al reglamento interior de la, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, México, 1985.
- Diario Oficial de la Federación, Reformas y adiciones al reglamento interior de la, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, México, 1988.
- Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior, Secretaria de Desarrollo Social, México, junio de 1992.
- Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior, Secretaria de Desarrollo Social México, 1995.
- Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior, Secretaria de Desarrollo Social, México, septiembre, 2001.
- INFONAVIT, La vivienda comunitaria en México, Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, México, 1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 2000, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Publico.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.
- Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Vivienda 1995-2000.
- Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Desarrollo Urbano 1995-2000.
- Secretaría de Desarrollo Social, Alianza para la Vivienda.
- Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Cien Ciudades.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Jornadas sobre la ecología en los asentamientos humanos, México, D. F. 1977.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Guía para la formulación de planes regionales en zonas conurbadas, México, D. F. 1978.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Plan Nacional de Desarrollo urbano, México D. F. 1980.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Informes Laborales, México, 1982 – 1988.

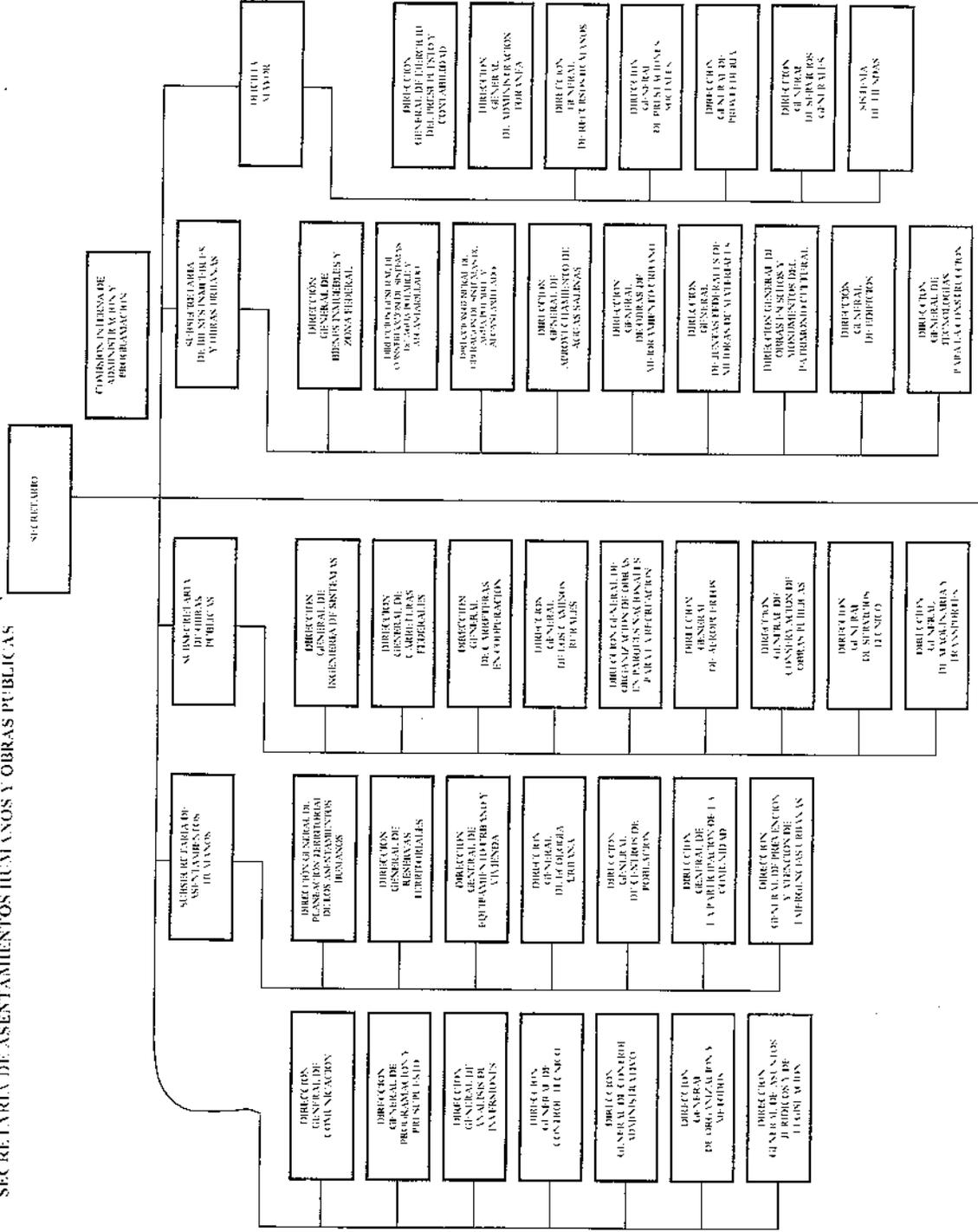
Secretaría de Desarrollo Social, Informes Laborales, México, 1991 – 2000.

Secretaría de Desarrollo Social, Manual de Organización, Dirección general de normas y tecnología para la vivienda, octubre de 1993.

Secretaria de Desarrollo Social, Serie folletos somos contigo, 2004, www.sedesol.gob.mx.

ANEXOS

SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS



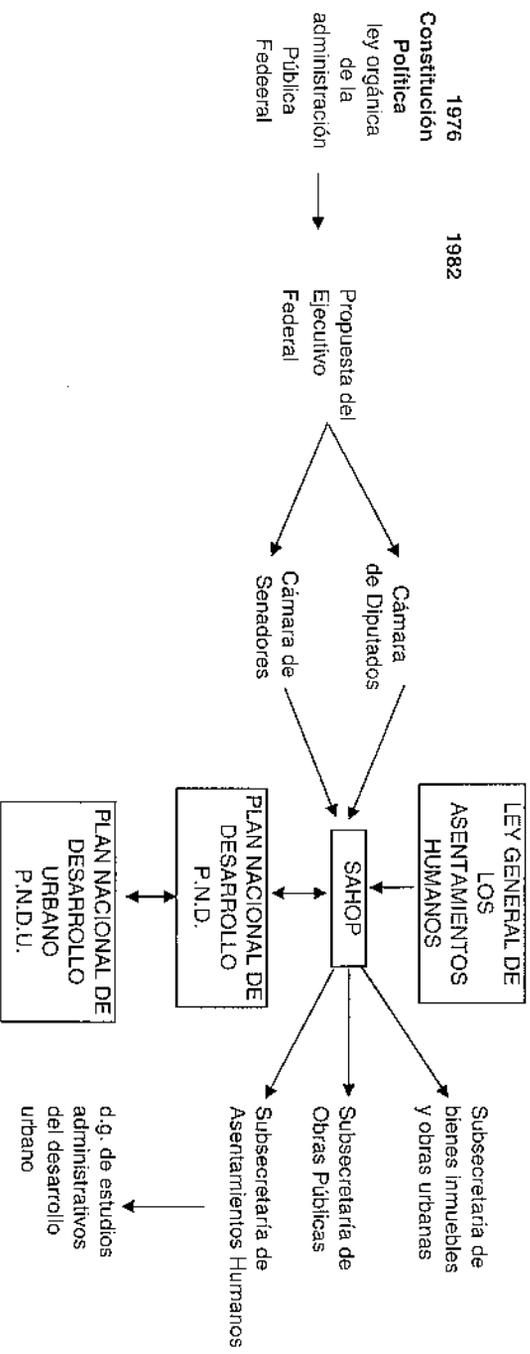
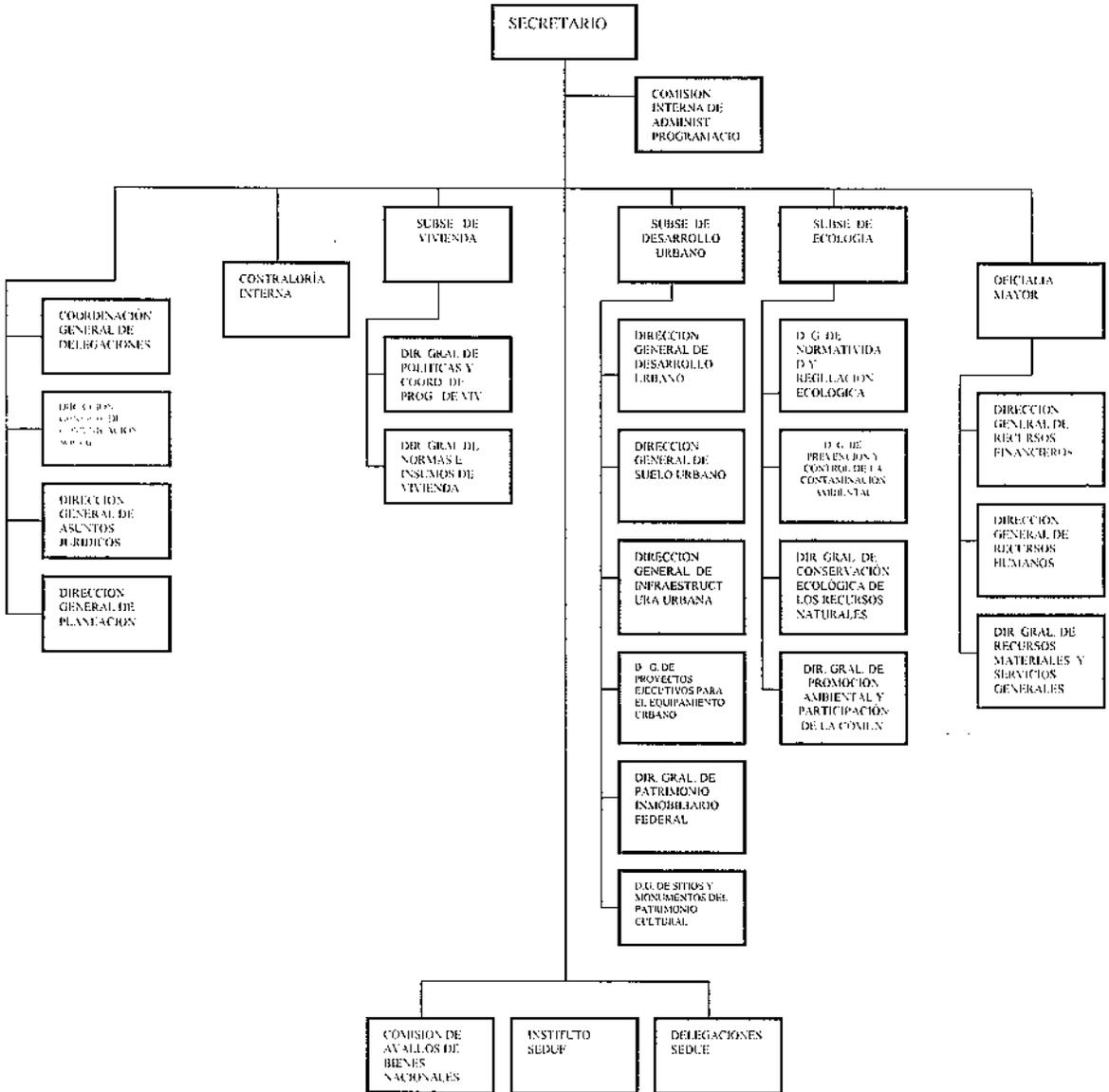


DIAGRAMA DE FLUJO DE LA SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS
 Fuente: Manual de organización, Oficialía mayor SAHOP, México 1980

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA



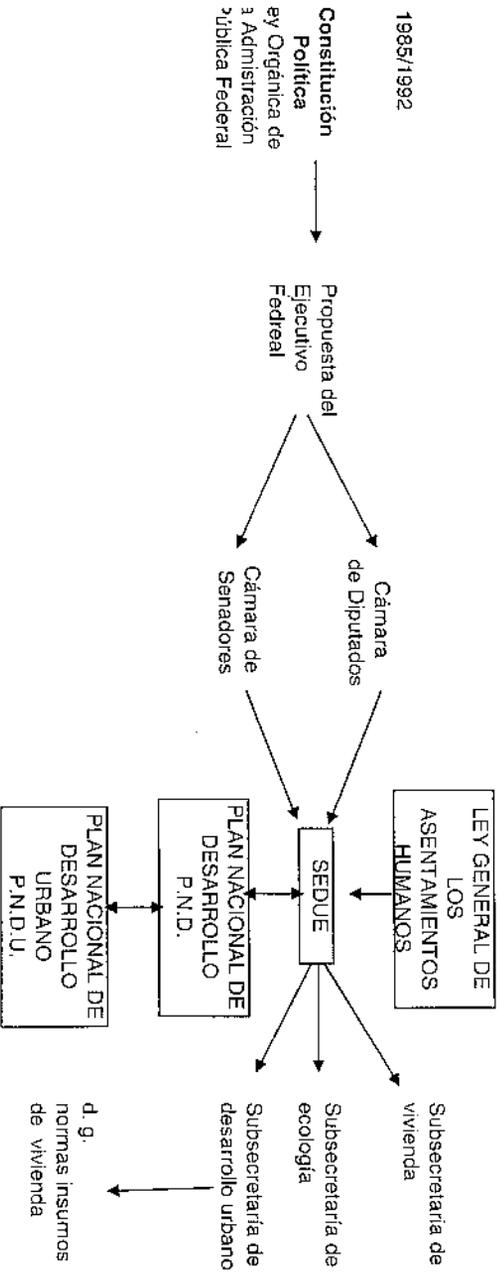


DIAGRAMA DE FLUJO DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

Fuente: Manual de organización, Oficialía mayor, SEDUE, México 1985

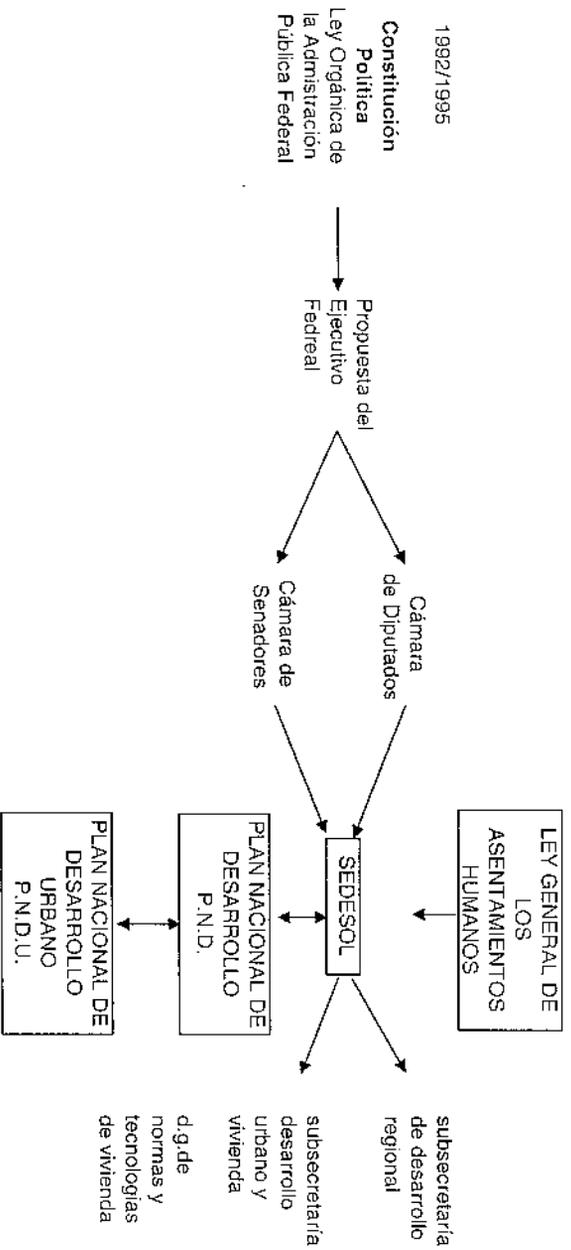
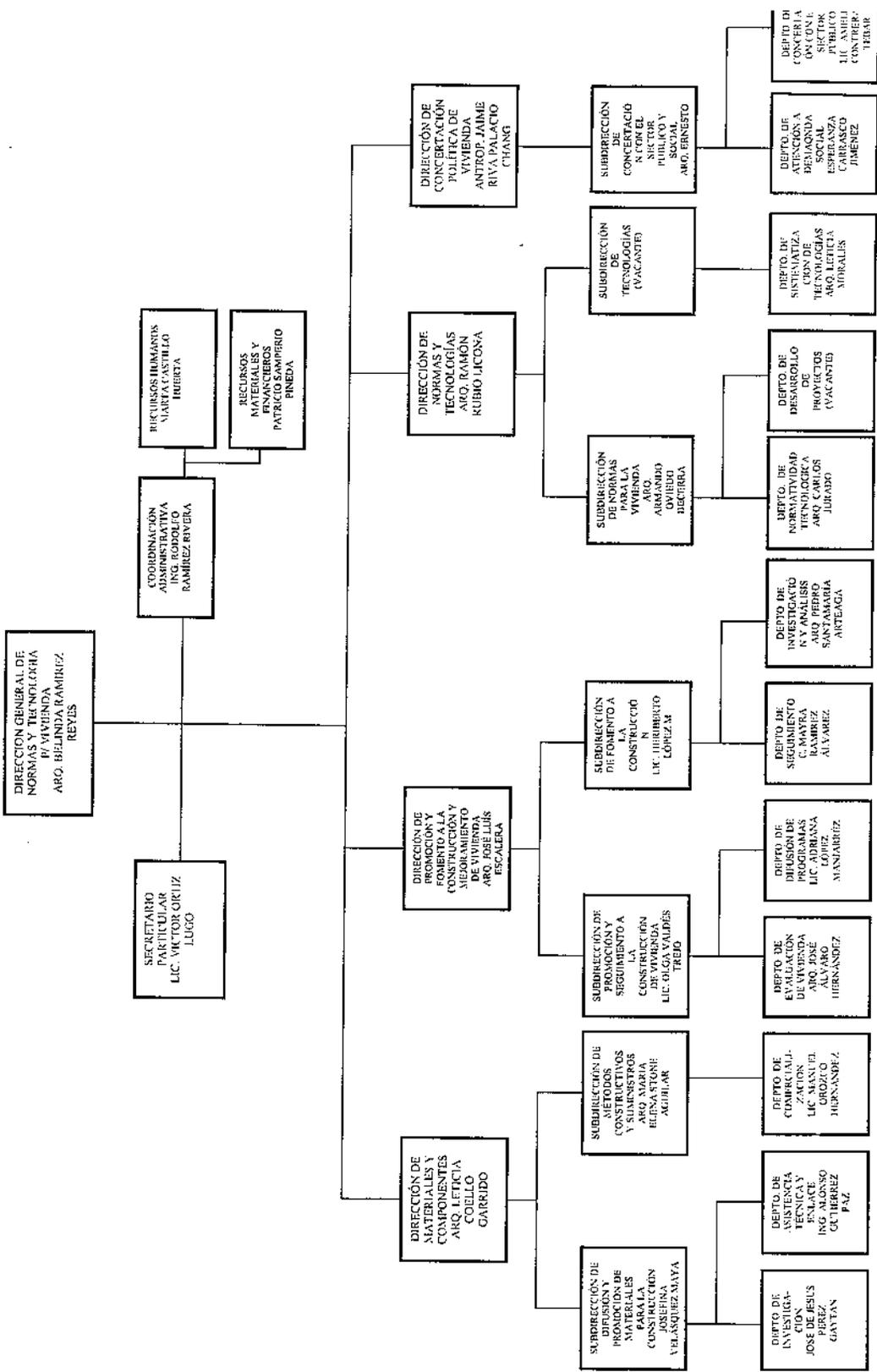


DIAGRAMA DE FLUJO DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

fFuente: Manual de organización, Oficialía mayor, SEDESOL, México 1992

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION GENERAL DE NORMAS Y TECNOLOGIA PARA LA VIVIENDA



Funciones principales de la SAHOP

- Ordenación del territorio
- programa nacional de vivienda
- programa nacional de desarrollo urbano
- programa nacional de desarrollo de la comunidad
- programa nacional de urbanismo
- proyectos de infraestructura urbana
- proyecto y construcción de obras públicas de fomento o de interés general en los estados y municipios
- administración y conservación de inmuebles bienes nacionales
- proyectar normas y celebrar los contratos para el uso, explotación de bienes federales para el beneficio social

Secretaría de Asesoría Federal

Funciones principales de la SEDUE

- Ordenación del territorio
- programa nacional de vivienda
- programa nacional de desarrollo urbano
- programa nacional de desarrollo de la comunidad
- programa nacional de urbanismo
- proyectos de infraestructura urbana
- proyecto y construcción de obras públicas de fomento o de interés general en los estados y municipios
- administración y conservación de inmuebles bienes nacionales
- proyectar normas y celebrar los contratos para el uso, explotación de bienes federales para el beneficio social
- registrar la propiedad federal

Funciones principales de la D. G. de Normas e Insumos de Vivienda

- concertar con las organizaciones sociales o privadas la producción de materiales para la construcción.
- promover paquetes de materiales para vivienda de interés social y establecimiento de los mecanismos para el rápido otorgamiento de autorizaciones y permisos que faciliten la creación de unidades de producción y distribución.
- otorgar asesorías a gobiernos locales y a organizaciones sociales y privadas en el aprovechamiento y explotación de bancos de materiales.
- estudiar y promover ante la secofi, la expedición de normas tendientes a

Principales funciones de la SEDESOL

- conducir, evaluar y conducir la política general de desarrollo social, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología.
- prever a nivel nacional las necesidades las necesidades de tierra para desarrollo social y vivienda con la intervención en su caso de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, con la participación de los gobiernos estatales y municipales.
- fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial.
- promover y desarrollar los mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano así como para la vivienda y el medio ambiente, con la participación del gobierno federal, los gobiernos de los estados y municipios, la instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.

Principales funciones de la D.G. de Normas Y Tecnologías

- promover la concertación con organizaciones sociales y privadas, la producción y distribución de materiales para la vivienda y establecer los mecanismos que hagan disminuir el precio al consumidor final.
- proponer a las dependencias competentes un paquete de materiales básicos para la construcción de vivienda, así como, el otorgamiento de estímulos que faciliten la creación de unidades de producción y distribución de los mismos.
- explotación de los bancos de materiales en concertación con los sectores social y privado.
- apoyo técnico a en el uso de materiales de construcción.
- fomentar el uso de las ecotécnicas en los proyectos de vivienda.
- fomentar ante la Secofi, la promulgación de las normas de tecnología de vivienda, así como establecer normas de calidad en los procesos industrializados.
- regular en coordinación con la Secofi los precios de los materiales básicos para la

Principales funciones de la SEDESOL

2000

- programa alianza para la vivienda, en el cual se contemplan apoyos financieros para las familias con problemas para pagar sus hipotecas.
- se formula el plan 1997-2000, el cual define las acciones que se deberán desarrollarse en el último tercio del siglo.
- a partir de 1998, se opera el programa VIVA, (programa de ahorro y subsidio para la vivienda programada) el cual tiene por objeto apoyar a la población urbana con hasta de dos salarios mínimos.
- programas con organismos nacionales de vivienda y con los gobiernos estatales para llevar a cabo las adecuaciones necesarias para promover la reducción de impuestos y derechos asociados a la producción y titulación de vivienda de interés social.
- programa de autoconstrucción con crédito a la palabra.
- programa de transparencia de precios (continuación)
- programas emergentes de vivienda en apoyo a los damnificados por desastres naturales.
- instalación de 27 comités de organización con el propósito de buscar innovaciones tecnológicas en la edificación de vivienda.
- transferencia de 16 normas oficiales mexicanas a distintas secretarías.

Principales funciones de la Coordinación Gral. De Concertación y Promoción

- programa de autoconstrucción para el mejoramiento y construcción de la vivienda
- apoyo a la formación de cooperativas de producción de insumos de vivienda y de vivienda terminada
- recopilación y análisis de las legislaciones existentes para analizar reglamentos, normas y disposiciones administrativas.
- concertación con la iniciativa privada para obtener precios preferenciales de los materiales de construcción.
- programa de diseño de prototipos normalizados de vivienda de acuerdo a las distintas condiciones climáticas del país.
- actualización de los reglamentos estatales de construcción.
- programa de exención del impuesto por escrituración en apoyo a los damnificados de 1985.