

# La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México

ROSALÍA LÓPEZ PANIAGUA\*

## Resumen

A una década de iniciada la reforma del Estado en México, se analizan algunos de sus impactos sobre la política social de vivienda dirigida a sectores populares. La restructuración del estado mediante la aplicación de un proyecto político de modernización plantea interrogantes tales como: cuáles fueron los factores de la reforma del Estado en México y qué cambios se presentan en la política de vivienda, temas abordados aquí.

## Abstract

After a decade of state's reforma in Mexico, this article research some impacts on the housing social policy for poor people. The transformation of the state throught the modernization political proyect is the context for to ask: Which are the factors of the state's reform, and which are the changes on the housing policy, this is the issue here.

---

**A** más de una década de iniciada la reforma del Estado en México, resulta pertinente analizar algunos de los impactos de ésta sobre la política social y particularmente en la de vivienda dirigida a sectores populares.<sup>1</sup>

En general la política social presenta una correlación entre la forma de Estado que la promueve y sus objetivos y modos de ejecución, elementos que se asocian a una propuesta económica y política.<sup>2</sup> En México la vivienda es parte de la política social y su

\* Este artículo forma parte de una investigación más amplia sobre la producción de viviendas en México del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Se hace referencia a la población que accede a la vivienda de interés social. Otros autores consideran como populares las viviendas deterioradas (vecindades) y los cuartos de azotea. Al respecto ver a Judith Villavicencio, "Acción habitacional y vivienda popular. Una propuesta de programa", en Martha Schteingart (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México y I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, pp. 277 y siguientes.

<sup>2</sup> Respecto a la noción de política social puede consultarse a Manuel Canto Chac "Política social e intercambio político", en *Seminario de Política social y análisis de políticas públicas*, México, 1992 y Luis Aguilar Villanueva, *La bechura de las políticas*.

---

---

importancia tiene un significado económico, en la medida que impacta a varias ramas productivas y por ello se identifica como un área privilegiada para la inversión. Pero también su importancia radica en su papel político, ya que constituye una oferta reiterada que apela a su valoración social como factor de bienestar; de hecho puede decirse que en cualquier tipo de sociedad la vivienda se considera como un elemento fundamental de bienestar social que conforma el espacio de reproducción social como fuerza de trabajo; de interacción personal y familiar como entidades sociales; y de identidad cultural y comunitaria.

La tendencia de los últimos años hacia la reestructuración del Estado respecto a sus funciones económicas y en relación con el bienestar social, mediante la aplicación de un proyecto político de modernización, lleva a plantear interrogantes tales como: ¿cuáles fueron los factores que llevaron a la reforma del Estado en México?, y ¿cuáles cambios se presentan en la política de vivienda a lo largo del último decenio en el marco de las actuales transformaciones sociopolíticas y económicas del país? Son, éstos, los temas que se abordarán a continuación.

Para analizar cómo se están llevando a cabo los programas de vivienda dirigidos a sectores populares se considera el caso del Programa de Mejoramiento de la Vivienda Popular por Autoconstrucción en Ciudad Juárez, Chihuahua. Finalmente, a manera de conclusión, se mencionan cuáles serían las líneas generales de una política social de vivienda popular.

## **I. Factores de la Reforma del Estado en México**

La reforma del Estado se asocia con uno de los acontecimientos más relevantes de nuestro tiempo: la irrupción del neoliberalismo en la escena pública.<sup>3</sup> A nivel mundial, hoy están en pleno auge las

<sup>3</sup> Respecto al neoliberalismo se reconocen dos modelos: liberal social, formulado por Rawls, quien plantea un principio de justicia distributiva como base de legitimidad, y el modelo liberal radical que propone Nozick, quien opone el Estado mínimo como antiutopía del Estado justo a la utopía del capitalismo libertario. Véase José Rubio Carracedo, *Paradigmas de la política. Del Estado justo al Estado legítimo (Platón, Marx, Rawls, Nozick)*, Prólogo de José Luis L. Aranguren, España, Anthropos, 1990, pp. 153 y siguientes.

políticas que reducen las funciones y el ámbito de decisión del Estado, por lo que la venta de paraestatales y la reorientación del gasto público son estrategias en vigor.

Incluso en los países pobres, como los de América Latina, la reducción de la intervención del Estado<sup>4</sup> se aprecia como una tendencia creciente, en la que la contracción del gasto público y la desincorporación de las empresas paraestatales son resultado, en parte, precisamente de la presión que ejercen las agencias internacionales de crédito y desarrollo, sobre todo a mediados de los años ochentas.<sup>5</sup>

Actualmente el modelo de desarrollo mexicano y la política económica se dirigen fundamentalmente hacia una creciente apertura económica y una mayor participación en el mercado internacional, basadas en mayores niveles de eficiencia y productividad, condiciones a las que no toda la población puede acceder, por lo que se prevé la profundización de la desigualdad social y la pobreza.<sup>6</sup>

Así, los resultados en términos de bienestar social se vinculan fundamentalmente con el modelo y la estrategia de desarrollo que cada país sigue. Hasta principios de la década de los setentas, las crisis cíclicas del capitalismo de depresión e inflación marcan una correspondencia muy clara con el aceleramiento y la contracción de la actividad estatal.<sup>7</sup>

En México, como en otros países subdesarrollados, los gobiernos han intentado modelos de industrialización vía sustitución de importaciones, así como el desarrollo de tecnología propia, apoyados en políticas fuertemente proteccionistas.

Esta estrategia generó precios altos en el mercado interno y una tendencia a la baja de calidad de los productos industriales, debido al mercado cautivo configurado. La pérdida de competitividad de los

---

<sup>4</sup> La noción de Estado interventor se ajusta más a la forma de Estado de bienestar que operó en México y América Latina. Sobre el tema véase: Manuel Villa, "La forma intervencionista del Estado en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLIX, núm. 2, abril-junio, 1987.

<sup>5</sup> Peter Ward, *Las políticas de bienestar social en México*, México, Ed. Nueva Imagen, 1989, pp. 27 y 29.

<sup>6</sup> Andrea, Giovanni, *et al.*, *Ajuste con Rostro Humano. Estudio de países*, vol. II, Madrid, Siglo XXI Editores, 1987, p. 83.

<sup>7</sup> PREALC, *Buscando la Equidad. Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas*, Chile, 1986, pp. 1-2.

---

---

artículos mexicanos en el exterior limitó las exportaciones y el flujo financiero por este concepto, influyendo negativamente sobre la balanza de pagos en cuenta corriente. Al mismo tiempo la sobrevaluación monetaria contribuyó a profundizar este desequilibrio, lo que permitió castigar las exportaciones y estimular las compras subsidiadas en el extranjero. Esta situación influyó negativamente en el desarrollo de una estructura productiva propia.

El Estado apoyó fuertemente el proceso de acumulación de capital con financiamiento proveniente de la banca de desarrollo, múltiples incentivos fiscales, y, sobre todo, con la conformación de un amplio aparato paraestatal, cuya función central consistía en subsidiar, por distintas vías, el proceso productivo privado con clara orientación proindustrial.

En el ámbito interno el modelo tendió a fortalecer la inequidad en la distribución del ingreso, aunque paralelamente, y al amparo del crecimiento estatal, se formó un amplio grupo social medio que permitió dar al sistema político una gran estabilidad a lo largo de cinco décadas.

El auge petrolero de finales de los años setentas permitió apoyar la actividad económica, aunque profundizó la heterogeneidad de la estructura productiva, debilitó el comercio exterior al reorientar la inversión fundamentalmente a la industria petrolera, con el consecuente abandono relativo del resto de la economía. Las exportaciones no petroleras declinaron sensiblemente desde 1979, mientras que las importaciones de mercancías aumentaron reforzadas éstas por las compras de alimentos en el exterior. De esta manera, los ingresos por el comercio exterior se volvieron dependientes de las exportaciones de petróleo, las que llegaron a representar, en 1981, el 75 por ciento del total de las exportaciones.

Para poder sufragar el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente se recurrió al endeudamiento público, el que ascendió a veintinueve mil millones de dólares en 1977, y a ochenta y cinco mil millones en 1981. La inestabilidad del mercado petrolero internacional, junto con las presiones sobre el tipo de cambio derivadas de una fuerte inflación, se combinaron para dar inicio a una intensa especulación cambiaria, saliendo del país, entre 1981 y 1982, según algunas estimaciones, veinte mil millones de dólares, agravándose la vulnerabilidad financiera mexicana, tanto por esta vía como por

la interrupción drástica del flujo de financiamiento externo. Este escenario, finalmente, condujo al gobierno a suspender los pagos de su deuda externa por 90 días, marcando el inicio de lo que se ha llamado la "crisis de la deuda", que tuvo como respuesta inmediata la nacionalización de la banca privada y la adopción de un sistema de control integral de cambios en el mes de septiembre de 1982.<sup>8</sup>

La manifestación abierta de la crisis económica, en 1982, exigió un cambio radical de política económica. Ésta se definió en correspondencia con lo que el diagnóstico de la crisis arrojaba: la acumulación de endeudamiento externo agudizó el desequilibrio de las cuentas con el exterior, y el excesivo aumento del gasto público implicó incurrir sistemáticamente, en ampliaciones del déficit fiscal, lo que a su vez se identificó como el elemento original y amplificador de las presiones inflacionarias. Ambos desajustes se retroalimentaron, el déficit fiscal originó y reprodujo la inflación, lo que aumentó el desequilibrio externo, y éste, a su vez, incrementó el propio déficit público. El ordenamiento de la economía internamente tiene como condición estabilizar los precios, ya que esto coadyuva a que se ordene el desajuste con el exterior, permitiendo estabilidad cambiaria.

Por ello, la política económica general se orienta a resolver prioritariamente los desequilibrios detectados, transformando el estilo de política proteccionista anterior por otro cuyo soporte fundamental son las exportaciones de manufacturas diversificadas, apoyadas por una profunda apertura comercial y un amplio proceso de privatización de empresas estatales, corrigiendo el déficit externo y el de las finanzas públicas mediante lo que se ha denominado la "política de ajuste y estabilización". Este esquema de política que empezó a tomar cuerpo en el régimen del presidente Miguel de la Madrid, en 1983, ha continuado en lo que va de la presente administración salinista con matices diversos, pero en lo fundamental se ha tendido a transitar por la misma vía, sólo que con mayor rigor e intensidad.

La acentuación de la crisis económica, a principios de los años ochentas, constituye el contexto sobre el cual se van asentando las ideas de reducción de la intervención del Estado en la economía.

<sup>8</sup> Miguel Angel Correa Jasso, "El Comercio Exterior de México y el Tratado de Libre Comercio", *Carta del Economista*, año 2, núm. 3, mayo-junio de 1992.

---

Esta política general significa una profunda reforma del Estado, al intentar armonizar la construcción de un modelo de crecimiento orientado hacia afuera con las urgentes necesidades de la población. El objetivo central consiste en dejar atrás la vieja forma de participación del Estado en el quehacer económico y en el conjunto de la vida social.

En suma, los excesos mismos del intervencionismo estatal provocaron desórdenes financieros y con ellos procesos inflacionarios de magnitudes extraordinarias con efectos negativos en los salarios, revirtiendo así la función interventora del Estado.

El endeudamiento externo, la contracción en las exportaciones petroleras, el déficit en las finanzas públicas, se convierten en factores decisivos para implantar una estrategia de saneamiento del gasto público, la que se traduce en reducciones en los presupuestos destinados a las políticas de asistencia y bienestar social respecto al PIB,<sup>9</sup> sobre todo a mediados de los años ochentas, y más aún si se comparan con los porcentajes por concepto de transferencias netas y servicios de la deuda, como puede verse en el cuadro 1.

Tampoco puede señalarse que no existe, en el caso de México, la preocupación por avanzar y generar una mayor justicia social. Las distintas instituciones creadas y los programas instrumentados muestran una importante preocupación por el bienestar de la población, sin dejar de reconocer que, en ningún momento, el modelo de desarrollo del país se ha estructurado poniendo como preocupación fundamental abatir la desigualdad y la pobreza.<sup>10</sup>

En los últimos años y paralelamente a la aplicación de estrategias de ajuste económico, las políticas de bienestar social se han orientado hacia sectores específicos. De hecho, la política social se concibe con el objetivo de erradicar los grupos en extrema pobreza a través de la entrega directa de subsidios, monetarios y no monetarios, a los hogares más pobres. A medida que se agudiza y hace más

<sup>9</sup> Carlos Tello, "La crisis en 1985: Saldos y opciones", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis*, México, Siglo XXI, 1986, pp. 399-414.

<sup>10</sup> Entre los problemas fundamentales de los programas de bienestar social destacan la ineficiencia y el excesivo burocratismo. Una investigación por realizar es evaluar los diversos programas nacionales y regionales que se han llevado a cabo en el país y aclarar su impacto, pues las políticas sociales pueden también ser un factor de profundización de la exclusión social.

**Cuadro 1**  
**Gasto social del gobierno federal y**  
**costo de la deuda externa mexicana**  
**(porcentaje del PIB)**

<i>Año</i>	<i>Gasto social<sup>a</sup></i>	<i>Transferencias netas</i>	<i>Servicio de la deuda</i>
1983	6.7	7.6	12.9
1984	6.7	6.1	8.8
1985	5.0	5.8	8.5
1986	6.6	2.9	8.9
1987	6.2	1.6	8.3
1988	6.1	5.7	7.0
1989	6.2	-0.3	6.4
1990	6.5	-2.6	5.3
1991	7.6	-5.8	5.2

<sup>a</sup> El gasto engloba el que aplica en su totalidad á la educación, la salud y el desarrollo regional.

Fuente: Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993, pp. 39 y 106.

viable el costo social del modelo económico se desarrolla un sistema de identificación de la población en extrema pobreza, asistida mediante diversos tipos de subsidios.

## **II. Las políticas de vivienda popular en México**

En el proceso de reforma del Estado las políticas de vivienda popular han tenido modificaciones en los niveles financiero, operativo y respecto a su población objetiva, los cuales responden tanto a directrices de la política económica neoliberal adoptada, como a transformaciones sociopolíticas que tienen que ver con el debilitamiento del corporativismo.

En relación con los presupuestos, el rubro vivienda se ha incrementado constantemente, aunque en forma irregular, como se aprecia en el cuadro 2, lo cual se asocia más con variables eco-

nómicas relativas al incremento en los costos de los componentes constructivos, cemento, varilla, etcétera, que a una mayor cobertura.

Tradicionalmente, la política de vivienda se había definido básicamente a partir de los sectores sociales integrados en las agrupaciones obreras y corporaciones sindicales, las que constituyeron la población-objetivo de fondos de vivienda, tales como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), organismos que siguen absorbiendo la parte más importante de los recursos gubernamentales destinados a vivienda, según se advierte en el cuadro 3.

**Cuadro 2**  
**Inversión total ejercida en vivienda<sup>1</sup>**  
**Miles de millones**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Incremento</i> %
1983	164,2	—
1984	371,0	126
1985	666,4	80
1986	1,205,2	81
1987	3,237,5	169
1988	6,117,0	89
1989	7,131,0	17
1990	9,702,1	36
1991 <sup>p</sup>	11,088.7	14
1992 <sup>e</sup>	30,536.8	175
1993	32,034.9	5

<sup>1</sup> Se refiere a la inversión ejercida durante un año calendario en vivienda terminada, progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda y otros créditos (adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento). El monto considera los recursos para la terminación o continuación de obras en proceso de años anteriores, así como para el inicio de obras en el año de referencia. En los años 1983-1989, cifras oficiales publicadas en la Estadística de Vivienda 1983-1988 y en la Estadística de Vivienda 1989.

<sup>p</sup> Cifras preliminares.

<sup>e</sup> Cifras estimadas.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 1993.



**Cuadro 3**  
**Fondos de fomento a la vivienda**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 <sup>1</sup>	1993 <sup>2</sup>
<b>INFONAVIT</b>											
Créditos otorgados	54 486	60 884	71 134	81 577	75 475	62 309	71 553	85 344	69 825	89 033	110 000
Monto (mills.)	65 506	129 539	244 062	366 582	805 254	1 751 697	2 237 045	3 372 557	3 884 644	5 408 945	5 824 000
Viviendas Iniciadas	55 766	69 857	71 182	69 267	53 712	58 222	64 651	46 360	74 418	50 388	23 700
Ingresos (mills.)	88 183	158 556	235 365	417 403	901 071	2 002 283	2 523 928	3 693 313	4 631 318	5 839 130	4 810 922
<b>FOVISSSTE</b>											
Créditos otorgados:	4 938	6 220	12 195	17 390	10 274	11 532	12 702	18 684	45 853	36 260	32 000
Monto (mills.)	2 594	7 501	18 080	50 739	78 914	147 998	205 448	307 625	1 097 888	852 173	1 032 500
Vivienda terminada	9 078	7 357	2 520	5 648	4 316	3 391	714	6 302	2 325	2 875	268
Costo (mills.)	15 706	25 415	11 715	35 801	88 578	118 981	299 638	392 948	170 524	105 772	3 955
<b>FONHAPO</b>											
Vivienda terminada <sup>3</sup>	0	246	500	480	285	—	—	—	—	—	—
Inversión <sup>4</sup> (mills.)	5 530	18 701	175 220	175 220	268 940	335 591	318 019	435 238	373 000	470 700	440 000
<b>FOVI-BANCA<sup>5</sup></b>											
Créditos otorgados	31 150	60 000	63 000	114 787	90 300	107 000	50 000	81 970	124 363	140 670	150 000
Monto (mills.)	74 196	174 426	307 657	489 745	1 654 242	3 237 711	2 869 701	3 585 440	9 698 696	15 823 696	16 872 000
Pob. beneficiada	171 325	330 000	348 150	631 383	496 650	588 500	275 000	420 835	683 997	773 685	825 000
<b>DDF</b>											
Vivienda terminada	1 570	2 547	970	538	1 647	4 386	1 068	6 578	4 877	2 416	ND
Pob. beneficiada	10 805	13 805	5 080	2 690	8 235	21 930	5 340	32 890	24 521	1 000	ND

<sup>1</sup> Cifras preliminares.

<sup>2</sup> Cifras estimadas.

<sup>3</sup> A partir de 1988 la entidad dejó de ejecutar este tipo de acciones.

<sup>4</sup> Obras terminadas y en proceso.

<sup>5</sup> Comprende los recursos financieros que el FOVI autoriza para apoyar a las instituciones bancarias, las cuales con sus recursos y los enganches que los adquirientes aportan, ayudan a la construcción, adquisición o mejora de la vivienda. Desde 1989 se liberó a la banca de su inversión obligatoria en vivienda; actualmente los créditos a largo plazo se otorgan con recursos del FOVI, a través de subastas de derecho y la banca de Primer piso absorbe el crédito para construcción a corto plazo.

Fuente: Banamex, *Estudios Sociales, Indicadores Económicos*, México 1990 y Carlos Salinas de Gortari, *Cuarto y Quinto Informe de Gobierno*, México 1992 y 1993.

---

Sin embargo, esta política de vivienda corporativa y centralizada se situó en un contexto de crisis del Estado interventor,<sup>11</sup> el cual se vio imposibilitado, tanto económica como ideológicamente, para seguir cumpliendo su compromiso político de dotar de vivienda a los sectores sindicalizados.

El agudo proceso inflacionario que sufrió la economía del país en los últimos años hizo necesaria la adecuación del esquema financiero del Infonavit, porque además de limitar la capacidad adquisitiva de sus recursos puso de manifiesto la urgente necesidad de modificar su sistema crediticio, el que fue diseñado para una economía estable, no inflacionaria, que condujo a la descapitalización del Infonavit.<sup>12</sup> Entre las principales transformaciones del instituto en los últimos dos años destacan la posibilidad de incorporarse como beneficiario en forma individual e independiente; el cambio en sus funciones, de organismo financiador y constructor —siempre a través de constructoras, no en forma directa— a organismo sólo financiador; y el fortalecimiento de la línea de crédito de compra a terceros. Asimismo, el Fondo de Vivienda del ISSSTE se enfrentó a los problemas derivados del impacto que la difícil situación económica ocasionó en su estructura financiera. Los altos costos de edificación, así como los constantes aumentos en el mercado inmobiliario, volvieron insuficientes los recursos del fondo para el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para servidores públicos, y fue prácticamente imposible actualizar los montos máximos de los créditos hipotecarios al ritmo de los aumentos registrados en los costos de la vivienda.

Así, la creciente descapitalización de los organismos de vivienda y los desórdenes administrativos pusieron de manifiesto el deterioro financiero y administrativo de los organismos de vivienda que atienden a los sectores corporativizados.

Un factor más que explica la crisis de la política de vivienda corporativa es la creciente presencia de los sectores sociales no agrupados en los gremios tradicionales como resultado de las transfor-

<sup>11</sup> Para un análisis sobre los efectos de la crisis económica en el sector vivienda véase Martha Scheingart, "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Comercio Exterior*, México, vol. 34, núm. 8, agosto.

<sup>12</sup> *Cfr.* Alicia Ziccardi, "Los organismos de vivienda de los asalariados", ponencia en el Seminario "La Vivienda de los Trabajadores", México, INFONAVIT, 1993.

maciones ocurridas en la economía, lo que ha generado una forma de empleo informal o por cuenta propia.<sup>13</sup> Esta tendencia rompe con la forma de asignación del "salario social", vinculado al binomio empleo estable-salario.

Al mismo tiempo, ya desde principios de los años ochentas, se advierte el fortalecimiento organizativo de diversos grupos sociales en muchas regiones del país, lo que cuestiona la política social, y particularmente las políticas de vivienda, que habían contemplado como prioritarios aquellos sectores corporativizados y con ingresos estables. En estas manifestaciones sociales se advierten nuevas formas de gestión y de demanda que obligan al régimen a estructurar una respuesta más elaborada. La presencia de los grupos no corporativos plantea la necesidad de redefinir la política social de vivienda del Estado, en función de la nueva realidad sociopolítica y económica del país. Se trata de sectores marginados, tanto económica como políticamente, que cobran mayor fuerza y reclaman atención a sus demandas y mecanismos intermedios que faciliten el acceso a una mejor vivienda.

Sobre este contexto, en la política de vivienda del sexenio 1982-88 se dejan entrever algunos elementos que permiten identificar una incipiente respuesta del Estado a las demandas de vivienda que los sectores no corporativos hacen cada vez con mayor insistencia.

Destaca, por una parte, el fortalecimiento de organismos y programas de vivienda como el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), que con mayores recursos, 84.2 millones de pesos en 1976 y nuevas reglas de operación, logró participar en los programas nacionales de vivienda, al pasar de 4.5 por ciento en 1983 a 12.5 por ciento en 1986.<sup>14</sup>

El FONHAPO,<sup>15</sup> que nació con el objetivo de atender a los grupos de población no asalariada de menores ingresos, ha dado mayor importancia a los programas de vivienda progresiva, mejoramiento

---

<sup>13</sup> Sobre la polémica de informalidad y "cuentapropismo" ver Carlos Salas Páez, "Actividad económica y empleo en el Area Metropolitana de la Ciudad de México: 1979-1990", en *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, Consejo Nacional de Población, 1992.

<sup>14</sup> Entrevista al Arq. Enrique Ortiz, Director del FONHAPO 1981-86, México, octubre 1990.

<sup>15</sup> Un estudio más detallado de este fondo de vivienda está en Emilio Duhau, "Políticas Habitacionales para los sectores populares en México. La experiencia de Fonhapo", en *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 24, Buenos Aires, septiembre.

habitacional y lotes con servicios, y menor significación al programa de vivienda terminada, debido a su inaccesibilidad por el alto costo; de hecho esta línea de crédito se interrumpió en el año 1987. Este último programa es el que tradicionalmente absorbe los mayores recursos en los organismos de vivienda como INFONAVIT y FOVISSSTE. Durante el año pasado destaca el significativo incremento de créditos en la línea de financiamiento para adquisición a terceros, como se muestra en el cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**Créditos para vivienda del FONHAPO**

	<i>Vivienda terminada</i>	<i>Lotes y servicios</i>	<i>Vivienda progresiva</i>	<i>Mejoramiento de vivienda</i>	<i>Adquisición a terceros</i>
1983	0	1 898	5 569	0	0
1984	246	8 318	9 298	8 713	427
1985	543	11 823	14 539	3 024	607
1986	480	18 994	31 875	6 342	1 207
1987 <sup>1</sup>		18 601	26 809	14 482	11 270
1988		12 852	20 756	25 950	1 446
1989		7 931	23 822	7 822	3 259
1990		18 979	11 408	26 393	2 726
1991		3 635	10 327	19 374	219
1992		3 038	11 140	24 986	41
1993		n.d.	22 231	n.d.	12 569

<sup>1</sup> A partir de 1987 se excluyó esta línea de financiamiento.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, 1993 (Anexo estadístico).

Además, a través de FONHAPO se descentralizó parcialmente la política de vivienda para así atender la demanda en este sector, en el interior del país, de grupos populares que demandaban su derecho a una vivienda digna pero que se enfrentaban a la incapacidad de respuesta, por parte de las autoridades locales, debido al manejo centralizado tanto de recursos financieros como de estrategias institucionales.

Sin embargo, este organismo se vio rebasado por la demanda de

vivienda, además de que los recursos financieros que recibía del Banco Mundial se redujeron drásticamente, por lo que tendió a limitar sus acciones en los últimos años (ver cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Acciones de vivienda ejecutadas e inversión total del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares**

	<i>Acciones</i>	<i>Inversión<sup>1</sup></i> <i>Total</i> <i>(Miles de Millones)</i>
1983	7 467	5.2
1984	27 002	17.2
1985	30 535	30.2
1986	58 898	42.9
1987	60 162	127.1
1988	61 004	260.7
1989	42 834	303.0
1990	59 506	479.8
1991	33 555	430.8
1992*	39 205	470.7
1993**	34 800	440.0

<sup>1</sup> Se refiere a la inversión ejercida durante un año calendario en vivienda terminada, progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda y otros créditos (Adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento). El monto considera los recursos para la terminación o continuación de obras en proceso de años anteriores, así como para el inicio de obras en el año de referencia.

\* Cifras preliminares.

\*\* Cifras estimadas.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 1993.

La política de vivienda, en el decenio anterior, se caracterizó por intentar medidas tendientes a reducir las desviaciones e ineficiencias de los organismos gubernamentales de vivienda, así como la puesta en marcha de una política emergente de vivienda dirigida a sectores más amplios, sobre todo en la ciudad de México, donde los sismos de 1985 motivaron a las organizaciones demandantes de vivienda hacia una mayor movilización. El fortalecimiento de estas organiza-

---

---

ciones obligó al Estado a adoptar una estrategia de concertación política como base de los programas de reconstrucción.<sup>16</sup> En este escenario afloró, de una parte, la presencia de organizaciones solicitantes de vivienda con experiencia de gestión del espacio urbano, con estrategias sociales muy distintas de los tradicionales procesos espontáneos de urbanización popular fundados de manera exclusiva en la ocupación del suelo, como sucedió durante la década de los setentas, e inmersas en dinámicas de constitución de su identidad como actores urbanos.

Por otra parte, quedó claro que la política de vivienda popular jamás será un simple proceso constructivo, sino que entraña obligatoriamente la organización de contingentes de familias interesadas en vivir, voluntariamente, en colectividad. Que la constitución de sujetos de crédito deja de ser un proceso estrictamente bancario, para convertirse, sobre todo, en un esfuerzo de concertación política. Y que la política de vivienda involucra, centralmente, procesos de organización urbana y de participación política.

### **III. Programas de vivienda para sectores populares**

Dentro de la actual reforma del Estado mexicano las políticas habitacionales, a través del Programa Nacional de Solidaridad, parecieran ser un intento de gestión gubernamental sobre bases de relación distintas entre el Estado y los sectores populares.

Su puesta en práctica perfila nuevos caminos para la gestión y la construcción habitacional, así como de intermediaciones políticas;<sup>17</sup> sin embargo, sus logros no se han generalizado y sólo existen algunas experiencias aisladas. Un ejemplo de esta nueva orientación lo constituye el programa denominado Mejoramiento de Vivienda por Autoconstrucción, desarrollado en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua.

Ciudad Juárez es una ciudad fronteriza que en los últimos diez

<sup>16</sup> Priscilla Connoly, "La política habitacional después de los sismos", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, pp. 107-108.

<sup>17</sup> Luis Aguilar Villanueva, "Por un Estado con los pies en la tierra", *Examen*, México, junio 1990, pp. 8-9.

años ha tenido un enorme crecimiento poblacional vinculado a la instalación de industrias maquiladoras y a su colindancia con el sur de Estados Unidos. De acuerdo con información censal, en 1990 la población de Juárez era de un millón trescientos mil habitantes, lo que representa un incremento poblacional cercano al ciento por ciento en el último decenio, resultado de un flujo migratorio proveniente sobre todo de Durango, de Coahuila y de otras entidades del país.

Esta fuerte inmigración acentuó la problemática de la vivienda. La información disponible señala que en Juárez existen 203 000 viviendas, de las cuales el 40 por ciento tiene uno o dos cuartos y un promedio de seis habitantes por casa. En sólo cinco años se han construido cincuenta mil viviendas en condiciones sumamente precarias (utilizando cartón y madera de empaques que desechan las maquiladoras), carentes de servicios y asentadas en terrenos irregulares.<sup>18</sup> El déficit habitacional actual se calcula en sesenta mil viviendas, sin considerar aquellas deterioradas. Entre el 60 por ciento y el 70 por ciento de las viviendas han sido construidas por la gente sin apoyo de ningún tipo.<sup>19</sup>

Ciudad Juárez comparte las características sociales y físicas de las concentraciones urbanas fronterizas, que también representan el ejemplo más acabado de los efectos provocados por los acelerados desarrollos económico y demográfico, no todos positivos. Las expansiones económica y de población, al mismo tiempo que benefician las economías regional y nacional, por otra parte se convierten en fuente de presiones y rezagos sociales, de manifestación local. La permanente movilidad laboral en la industria maquiladora, que es la principal actividad económica de Ciudad Juárez, impide la estabilidad de trabajo necesaria para acceder a una vivienda a través del INFONAVIT. Por lo menos 26 900 operadores de maquiladora carecen de vivienda propia; si el INFONAVIT dirigiera todas sus acciones

---

<sup>18</sup> Manuel López Poo, "Viviendas en malas condiciones", Opinión, *Diario de Juárez*, 20 de octubre de 1991.

<sup>19</sup> Guillermina Valdez Villalba, "Asentamientos Humanos Irregulares y Reservas Territoriales", en *Revista Chamizal*, núm. 2, junio-agosto, 1988. Escuela de Sociología de la U.A.C.J. (La investigadora no explicita la procedencia de sus datos). Véase también: *Diario de Juárez*, 25 de diciembre de 1990, citado por Guadalupe Santiago y Manuel Arroyo, "Política y obra pública en Ciudad Juárez", *Ciudades*, núm. 11.

---

hacia los trabajadores de maquila, tardaría 37 años en satisfacer el déficit actual, sin contar la nueva demanda.<sup>20</sup>

Comparadas con otras ciudades del interior del país, las fronterizas presentan la paradoja de tener elevadas tasas de crecimiento económico, mejores indicadores de ingreso y, al mismo tiempo, carecer de las condiciones de equipamiento urbano que reflejen directamente, en las condiciones de vida de la población, los beneficios del desarrollo económico.<sup>21</sup>

En Ciudad Juárez se aprecia que la mayor parte de la inversión municipal se ha destinado a la creación y a la dotación de infraestructura (agua, luz, drenaje, pavimento, edificios, vialidades, etcétera) para parques industriales, sin que la dotación de servicios para el resto de la ciudad haya crecido en la misma proporción, lo que ha empeorado significativamente las condiciones de vida de la población.<sup>22</sup>

Las tendencias resultantes indican, por un lado, que Ciudad Juárez tiene un efectivo dinamismo económico, por encima de los promedios nacionales. Por otra parte, a pesar del crecimiento, sus beneficios no se han traducido en satisfactores para la población que produce esta riqueza, por lo menos en las proporciones que el potencial económico indica. En particular, la paradoja social es más notable cuando se contrastan el crecimiento económico y el desarrollo del equipamiento urbano.

La experiencia social de mejoramiento de vivienda por autoconstrucción, en Ciudad Juárez, se desarrolla en un contexto de fuertes carencias habitacionales, básicamente de la población inmigrante empleada en forma eventual en las maquiladoras, con ingresos de 0.75 a 3.5 veces el salario mínimo mensual familiar, es decir, se trata de población pobre y en extrema pobreza.

Son familias asentadas en colonias populares sobre terrenos en proceso de regularización, situación que perfila condiciones económicas y culturales específicas, entre las que destacan: la relativa homogeneidad de la población en las condiciones de pobreza; una

<sup>20</sup> Guadalupe Santiago y Manuel Arroyo, *op. cit.*, p. 57.

<sup>21</sup> Guillermina Valdez Villalba, "Estudios y análisis de la realidad económica, social y política de Ciudad Juárez, Chihuahua", *Mimeo*, Colegio de la Frontera Norte, 1989.

<sup>22</sup> Cf. Guadalupe Santiago y Manuel Arroyo, *op. cit.*, p. 57.



expectativa de vida compartida respecto a su necesidad de estabilizarse en un nuevo espacio, y su integración en la "cultura del crédito", tan propia de la economía fronteriza.<sup>23</sup>

La organización social tiene, como un antecedente, la formación de asociaciones vecinales promovidas por FONHAPO y el Gobierno Municipal en 1984, que se constituyeron como organizaciones representantes de la población e interlocutoras de las instancias gubernamentales en materia de vivienda y servicios urbanos.

La organización social para la vivienda ha sido inducida, pues una característica de esta región de la frontera norte de reciente y explosivo desarrollo urbano es la escasa experiencia de movilización social urbana, conformada por población mayoritariamente inmigrante con una fuerte movilidad en el empleo y el lugar de residencia.

No obstante, la inducción a organizarse ha propiciado que estos grupos sociales hayan desarrollado una dinámica organizativa orientada a canalizar la participación de la población en la solución de sus problemas de vivienda, al planteamiento de soluciones y a la organización del trabajo colectivo.<sup>24</sup>

Particularmente esta estrategia social de mejoramiento de vivienda por autoconstrucción, en la frontera norte, destaca por la participación organizada de los demandantes de vivienda a través de comités integrados por un presidente, un secretario y dos vocales, quienes, con la participación de todos los miembros del grupo a través de asambleas, orientan los trabajos de autoconstrucción y de evaluación del programa, así como la recuperación de los créditos obtenidos. Estos elementos son muy importantes, ya que constituyen estrategias sociales desarrolladas en torno al mejoramiento de la vivienda por poblaciones de escasos recursos.

El desarrollo de los comités incorpora un número importante de pobladores y una mayor agilidad en la ejecución de las obras, así como una mejor organización ampliamente participativa y desarrollo del trabajo planificado.

---

<sup>23</sup> Juan Mayans Patiño, "Solidaridad. Programa de mejoramiento a la vivienda 'Crédito a la Palabra'", Ponencia, Dirección General de Programas Especiales, H. Ayuntamiento 1989-1992, Juárez, Chih., noviembre de 1990.

<sup>24</sup> Entrevista a Juan Mayans Patiño, director general de Programas Especiales, Ayuntamiento 1989-1992, Juárez, Chihuahua, octubre, 1991.

---

---

El acceso a la tierra se realiza invariablemente mediante invasión, tanto sobre terrenos ejidales como privados. La invasión se hace en torno a un líder (se trata generalmente de personas dedicadas profesionalmente a la invasión de tierras), que presiona al gobierno local y en ocasiones obtiene terrenos previstos para reserva habitacional.

Esta movilización para acceder a la tierra constituye otro antecedente, aunque con un impacto limitado en la experiencia de organización social, que se ha desarrollado en torno a la vivienda.

En los comités se realizan diversas acciones como información y difusión del programa de mejoramiento de vivienda; convocatoria para reunión de asambleas; realización de asambleas para explicar el programa y levantar la lista de solicitantes avalados por la propia asamblea; llenado de solicitudes de crédito; verificación de datos, casa por casa, para asesorar en las acciones solicitadas, así como en la realización de trámites legales respecto a la tenencia de la tierra; información de las solicitudes aprobadas, fechas y lugares de firma de contratos; realización de talleres de organización del trabajo y capacitación en construcción y ejecución de obras; asesoría de apoyo técnico y social; revisión de avance de obras, recuperación de créditos y evaluación en general. Además, en la Asamblea integrada por los comités se vigila y apoya para que las obras se lleven a cabo, sin mal uso de los materiales.

Se trata de una experiencia de gestión social para el mejoramiento de la vivienda realizada en muy corto tiempo, en un lapso de dos a seis meses, que contrasta con los largos periodos que generalmente requiere una familia para mejorar su vivienda. Mediante la formación de los comités se registran los diversos tipos de necesidades en materia de mejoramiento habitacional: ampliación, reparación, terminación, acabados e instalaciones de servicios dentro de la vivienda (instalaciones eléctricas, hidráulicas, sanitarias, fosas sépticas).

Esta estrategia de organización social por comités permite que en una asamblea general se conforme la demanda de crédito, ahí mismo los vecinos opinan si los solicitantes viven en la colonia y si son personas responsables, además de que se vigila que la lista de solicitantes sea respetada.

Antes de llenar la solicitud de crédito, los solicitantes deben contar con información relativa a su ingreso, al gasto familiar y al lugar de

trabajo, lo que permite al comité identificar, por una parte, el tipo de requerimiento de mejoramiento de vivienda y el nivel de ingresos de la familia, además de obtener datos del terreno o vivienda: superficie del lote, superficie de la vivienda, descripción de la obra que se va a realizar, material requerido y dimensiones en metros cuadrados.

Los propios comités integran en las asambleas una cartera de demandas sobre la problemática de mejoramiento a la vivienda y las propuestas sobre problemas específicos, selección de beneficiarios, formas de organización del trabajo para la autoconstrucción, compromisos colectivos con las autoridades del programa, así como para el desarrollo de las obras y la recuperación del crédito.

También en estas asambleas se definen, con criterios de prioridad, las necesidades tanto individuales como colectivas de mejoramiento de vivienda. Las familias que tienen como cabeza a una mujer o a personas ancianas, o familias que viven en condiciones extremadamente precarias, tienen prioridad para ingresar en el programa de crédito de materiales de construcción. Para realizar las obras de construcción los miembros de la propia organización, una vez capacitados, se encargan de orientar al resto de los miembros en la realización de sus obras. Para facilitar esta acción, cada colonia planifica sus acciones y se compromete a otorgar ayuda mutua a quien pueda requerirla. Durante la ejecución de las obras se llevan a cabo acciones permanentes de evaluación, seguimiento, supervisión en las diversas etapas constructivas, conjuntamente con los técnicos del programa.<sup>25</sup>

Dentro de la participación social en el proceso constructivo está contemplada la identificación del tipo de obras a realizar, así como el manejo de ministraciones de materiales y los procedimientos para su obtención en los parques de materiales, ubicados en diversas colonias de acuerdo con la concentración geográfica de la demanda. Para reducir los costos de transporte de materiales los vecinos de una misma calle se ponen de acuerdo y acuden en grupo al centro de distribución, con el objeto de transportar en conjunto todos los componentes constructivos que requieren.

---

<sup>25</sup> Entrevista a asesores técnicos del Parque de Materiales Lucio Blanco, Ciudad Juárez, Chihuahua, octubre 1991.

---

---

El control de la disposición de los materiales requeridos se realiza de manera conjunta entre los solicitantes y el encargado del centro de distribución de materiales y el asesor técnico, de acuerdo con el avance de la obra y con la disponibilidad de almacenamiento por el solicitante. Un factor muy importante consiste en que los centros de distribución trabajan incluso los fines de semana, porque muchas personas sólo disponen del sábado y del domingo para trabajar en la autoconstrucción de sus viviendas. Las acciones de mejoramiento habitacional logradas comprenden aspectos tanto estructurales como en acabados (aplanado de paredes, techos, puertas, ventanas, pintura, etcétera), que cubren las principales necesidades de mejoramiento habitacional de esta población que ha construido su vivienda en diversas fases inconclusas (paredes, techos, pisos, puertas, ventanas, etcétera), con impactos negativos sobre su calidad de vida. Las obras de mejoramiento se realizan con amplios criterios de flexibilidad y se adaptan a las características de cada vivienda y son las siguientes:

— Ampliación y/o construcción: cuarto 3.5 x 3.5 m; cuarto: 3.5 x 4.5 m; baño: 1.25 x 2.5 m; cuarto: 3.5 x 4.5 m y baño: 1.25 x 2.5; cuarto: 3.5 x 4.5 m y cocina: 1.4 x 2.5; pie de casa: 3.85 x 7.85 (cuarto, cocina y baño).

— Reparación: pisos, muros y techos.

— Terminación: cimentación, pisos, muros, techos, banquetas interiores y bardas perimetrales.

— Acabados e instalaciones: aplanados interiores, aplanados exteriores, puertas, ventanas, marcos, instalación eléctrica, instalación hidráulica, instalación sanitaria, fosa séptica, diversos (miscelánea de diversos materiales).

A partir del ingreso mensual familiar se establecen seis rangos que determinan el monto del crédito al que el solicitante puede acceder, el interés a pagar, el monto de la deuda total y el enganche inicial a pagar que equivale a una mensualidad. A partir de las necesidades de mejoramiento de vivienda, el propio solicitante, junto con el asesor técnico, formula un antepresupuesto para lo cual se cuenta con una relación de precios unitarios que permite al solicitante conocer previamente el monto de la deuda total que va a contraer, así como los pagos mensuales que deberá hacer.

Esta información se difunde ampliamente en las asambleas, y cada solicitante hace la estimación del monto de su solicitud de cré-

dito de acuerdo con lo que puede disponer de su ingreso familiar como pago mensual, tal como se muestra en el cuadro 6.

La realización del trabajo de autoconstrucción se basa en la vinculación de la capacitación técnica con la práctica de trabajo de la autoconstrucción que realizan los beneficiarios y el trabajo organizativo que se requiere.

Por otra parte, se busca estimular la cooperación, la reflexión, la participación, el comportamiento democrático, la creatividad, el concurso y el compromiso, entre los beneficiarios, para optimizar recursos y eficientar resultados, a partir del análisis de experiencias y conocimientos que poseen los propios beneficiarios del programa en la construcción.<sup>26</sup>

Esta estrategia ha generado un aprendizaje colectivo que toma en

**Cuadro 6**  
**Condiciones financieras del Programa Mejoramiento de**  
**Vivienda Popular por Autoconstrucción, Ciudad Juárez,**  
**Chihuahua, México**

<i>Rango</i>	<i>Salario mensual</i> <i>v.s.m.*</i>	<i>Monto</i> <i>crédito</i>	<i>Interés</i> <i>total</i>	<i>Deuda</i> <i>total</i>	<i>Enganche</i>
1	267 750 a 357 000 .75 1	856 800	64 260	921 060	30 940
2	360 570 a 535 500 1.01 1.50	1 285 200	96 390	1 381 590	46 053
3	539 070 a 714 000 1.51 2.0	1 927 800	144 585	2 072 385	69 079.5
4	717 570 a 892 500 2.01 2.50	2 677 500	200 813	2 878 313	95 937.8
5	896 070 a 981 000 2.51 3.00	3 534 300	265 073	3 799 373	126 639.8
6	1 074 570 a 1 249 500 3.01 3.50	4 498 200	337 365	4 835 565	161 185.5

\* Veces salario mínimo.

Fuente: "Solidaridad. Programa de mejoramiento a la vivienda 'Crédito a la palabra'". Información válida de noviembre 1990 a noviembre 11, 1991.

<sup>26</sup> Solidaridad. Programa de mejoramiento a la vivienda "Crédito a la palabra", Manual de Autoconstrucción, Ayuntamiento de Juárez, 1989-1992.

---

---

cuenta las experiencias individuales que cada beneficiario posee sobre trabajos de construcción a mejoramientos de su vivienda, así como de cooperación con otros beneficiarios, para ayudarse en la construcción.

Los nuevos conocimientos sobre construcción proporcionados por los asesores técnicos son analizados por los propios destinatarios para determinar su utilidad, en la medida que puedan dar respuesta a las acciones concretas a realizar. La aportación de nuevos conocimientos la dan tanto los técnicos como los beneficiarios que tienen experiencias en trabajos de construcción. La capacitación, en términos de los requerimientos derivados de la práctica, se desarrolla en talleres, asesorías, reuniones de trabajo, asambleas, etcétera, no como acciones aisladas, sino planeadas de manera sistemática para apoyar todo el proceso de autoconstrucción. En la construcción se emplean tecnologías convencionales y se realiza a partir de un autodiagnóstico de prioridades de mejoramiento de la vivienda y de capacidad de endeudamiento familiar; además se basa en un proceso de asesoría individualizada por técnicos especializados ajenos a la comunidad, pero perfectamente identificados con los objetivos del programa.

Entre los factores de éxito de este programa de vivienda destaca el método de trabajo empleado por los funcionarios del programa Crédito a la Palabra, el cual ha permitido desencadenar procesos de organización basados en la participación, en el ordenamiento de acciones y en el fomento de la identidad y la solidaridad entre los participantes. La metodología de "planeación participativa" centra su instrumentación en una acción capacitadora permanente dirigida a los grupos sociales con el fin de generar procesos de aprendizaje que les permite programar y conducir el desarrollo de sus acciones para la autoconstrucción de manera planificada, participativa, autogestionaria y corresponsable.

Las principales características de la acción capacitadora que se lleva a cabo son:

- Vincular la capacitación técnica con la práctica de autoconstrucción que realizan los beneficiarios.
- Vincular la capacitación con la práctica de trabajo organizativo.
- Estimular la cooperación, la reflexión, la participación, el comportamiento democrático, la creatividad, el concurso y el compro-

miso, entre los beneficiarios, para optimizar recursos y eficientar resultados.

— Partir del análisis de experiencias y conocimientos que poseen los beneficiarios del programa en relación con la construcción.

— Generar una experiencia de aprendizaje colectivo que tome en cuenta las experiencias individuales que cada beneficiario posee sobre trabajos de construcción o mejoramiento de su vivienda, así como de cooperación entre ellos, para ayudarse en la construcción.

— Los conocimientos nuevos sobre construcción que se proporcionan a los beneficiarios son analizados por ellos, para determinar su utilidad en la medida que puedan dar respuesta a las acciones concretas a realizar.

— La aportación de nuevos conocimientos se dan tanto por los técnicos, como por los beneficiarios que tienen experiencias en trabajos de construcción.

— La acción capacitadora, en términos de los requerimientos derivados de la práctica, se desarrolla en talleres, asesorías, reuniones de trabajo, asambleas, etcétera, no como acciones aisladas, sino planeadas de manera sistemática para apoyar todo el proceso de autoconstrucción.

#### **IV. Hacia una política social de vivienda popular**

El programa de vivienda desarrollado en Ciudad Juárez pone de manifiesto que, paralelamente a la restructuración del Estado, la política social, y en particular la de vivienda, requiere cambiar los patrones de gobierno, es decir, las maneras cómo el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones levantan al Estado.

En este sentido la política social o de bienestar se encuentra inmersa en un proceso que exige mayor eficacia, dentro de un espacio en el que cambian los interlocutores y los métodos de negociación.

Es necesario evitar que la política social pueda jugar un papel residual y, en el mejor de los casos, compensatorio de las desigualdades generadas por el modelo de desarrollo.<sup>27</sup> Por ello tendrá que modi-

---

<sup>27</sup> Adolfo Gurrieri y Edelberto Torres-Rivas (coords.), *Los años noventa: ¿desarrollo con equidad?*, Costa Rica, FLACSO-CEPAL, 1990, pp. 358.

---

ficarse a partir de la necesidad de atender a más grupos sociales de recursos limitados con mayor equidad y eficiencia. Esta exigencia de mayor eficiencia en la implantación de las políticas para el bienestar social, la profesionalización en las tareas de bienestar social y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, siempre limitados frente al constante incremento de la demanda de vivienda y habitat digno, se traduce en una condición definitiva en la reforma del Estado.

Asimismo, los cambios institucionales deben dar paso a formas democráticas de participación en la gestión y la evaluación de los propios beneficiarios, además de modificar las estructuras anquilosadas y verticales de control político de las instituciones de bienestar social.<sup>28</sup> Desarticular la estructura institucional y su respectiva estructura de poder y una nueva forma de gestión estatal descentralizada, basada en la menor concentración de la prestación de servicios, y aproximar al control directo de la ciudadanía la acción gubernamental que permita democratizar y eficientar sus resultados, son condiciones necesarias que debe tener una política social asociada a la nueva estructura económica.

El Estado está capacitado y puede generar una acción de respuesta en materia de vivienda a condición de beneficiarse de la energía transformadora de las nuevas demandas y experiencias sociales de gestión. El riesgo más grave reside en que si esta acción sólo responde a intereses puntuales, sin transformar la estructura de poder que se ha apropiado de instituciones y recursos, puede darse una reafirmación del Estado paternalista y de la estructura corporativa tradicionalmente privilegiada. Puede ocurrir que la urgente necesidad de atender necesidades fundamentales lleve a un pragmatismo operativo manipulador, asistencialista, y al riesgo de reproducir prácticas clientelistas que se desean modificar. En nuestro país las capacidades para dar respuesta a las demandas sociales continúan organizadas por la institucionalidad estatal, con su carga clientelista y de poder, a pesar de una fuerte presencia ciudadana. Se trata de evitar que se diluya y disperse esta energía social capaz de transformar la dinámica y el contenido de las políticas sociales. Así como

<sup>28</sup> Enrique González Tiburcio, *Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos*, México, INAP, 1991, p. 53.



no se puede negar la fuerza motriz del reclamo ciudadano, también se debe evitar la ingenuidad de actitudes que hagan recaer sólo en la sociedad la responsabilidad pública del bienestar social.

De la misma forma tampoco es deseable reeditar formas paternalistas y autoritarias que suplantarían dinámicas y actores, lo que ya no correspondería a esta forma de relación Estado-sociedad. Cada vez mayor número de personas y grupos están de acuerdo en que la política social es, sobre todo, una política pública, esto es, socialmente construida. Ello implica considerar que el Estado tiene un papel prioritario y central de regulación y coordinación, pero en ningún caso monopólico. Una política social asociada a la reforma del Estado debe ser plural y flexible.