

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO HABITACIONAL: EL CASO DE MÉXICO

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA

MA. DEL ROCÍO PURIFICACIÓN AVENDAÑO SANDOVAL

TUTOR PRINCIPAL
DR. RICARDO UVALLE BERRONES

COMITÉ TUTORIAL
DRA. ANA GOUTMAN BENDER
DR. SERAFÍN MERCADO DOMÉNECH
DRA. PATRICIA ANDRADE PALOS
DR. GERARDO TORRES SALCIDO
DR. MIGUEL ANGEL CAÑIZALES MENDOZA
DR. FRANCISCO ANTONIO PATIÑO ORTIZ

ENERO DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Dedico este trabajo con todo mi cariño a mis cinco hijos:
Gil Alejandro, Rocío, Emilio, Tatiana y Santiago,
quienes supieron esperar el tiempo que les pertenecía

Mis agradecimientos a:

*Mi tutor principal **Dr. Ricardo Uvalle Berrones**, un especial reconocimiento y mi gratitud por su excelente orientación, su valioso apoyo y por compartir sus conocimientos y experiencia.*

***Dr. Serafín Mercado Doménech**, por brindarme su invaluable amistad, así como sus conocimientos y ayuda para la realización de este trabajo.*

***Dra. Ana Goutman Bender**, por su dedicación, acertados consejos y crítica constructiva.*

***Dr. Miguel Angel Cañizales Mendoza** quien a pesar de la distancia tuvo constante vigilancia, consejos, apoyo e interés.*

***Dra. Patricia Andrade Palos**, que gracias a su enseñanza y dedicación hizo posible llegar a feliz término esta investigación.*

***Dr. Francisco Antonio Patiño Ortiz**, por su apoyo, asesoramiento y confianza.*

***Dr. Gerardo Torres Salcido**, por su tiempo y sus valiosas observaciones.*

***Dra. Judith Bokser Misses**, mi afecto y agradecimiento por siempre.*

*Agradezco a mis maestros en este nuevo camino, por sus enseñanzas, asesoramiento y paciencia: **Dr. Carlos Ruiz Sánchez, Dr. Raúl Olmedo Carranza, Dr. Francisco Díaz Casillas, Mtro. Roberto Moreno, Dr. Juan Carlos León.***

*A mis compañeros del doctorado por su amistad y constante apoyo, en especial a **Corina Cuevas Renaud**, por ser una gran amiga y su gran generosidad.*

*De manera especial a mis amigos: **Alicia Moreno Cedillos, Estelita Núñez Ocádiz, Lidia Ferreira Nuño, Juan Carlos Muñoz Ledo, Rocío Páez, Hilda Fernández de Ortega, Adria González, Raymundo Domínguez, Araceli Parra, Lamberto Villanueva, Lulú Monroy, Aurora Ayala**, por su cariño y confianza.*

*A mis compañeros de trabajo: **Vivian, Ma. Luisa, Pili, Raúl, Eulalia, Rositita, Vicky**, por su amistad y apoyo desinteresado.*

*Un especial reconocimiento a mis queridos amigos de FCPyS: **Luz Elena Pereyra, Carola García, Leonardo Figueiras**, por sus valiosas observaciones.*

Dedicatorias
Agradecimientos

ÍNDICE

Resumen

PRÓLOGO 4
Antecedentes históricos de la vivienda, 4; Perfiles de la vivienda en México desde el siglo pasado hasta nuestros días, 11; Viviendas y reservas territoriales, 20.

INTRODUCCIÓN 25

CAPÍTULO I
POLÍTICAS PÚBLICAS 32

I.1. Desarrollo y evolución de las políticas públicas 32
I.2. Análisis de las Políticas Públicas 47
I.3. La perspectiva organizacional y la gobernabilidad en la implementación de las Políticas Públicas 78

CAPÍTULO II
POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA 86

II.1. Aspectos Jurídicos de la vivienda en México 86
II.2. Aspectos Jurídicos Internacionales 91
II.3. Políticas en materia de vivienda en México 99
II.4. Políticas Internacionales en materia de vivienda 109

CAPÍTULO III
INVESTIGACIÓN APLICADA 125

III.1. Planteamiento del problema 125
III.2. Justificación 127
III.3. Objetivo general 130
III.4. Hipótesis 130
III.5. Determinación de la estrategia de investigación 130
 III.5.1. Tipo de investigación 130
 III.5.2. Diseño de investigación 131
III.6. Variables 131
 III.6.1. Vivienda de interés social 131
 III.6.2. Habitabilidad 132
III.7. Población y muestra 147
 III.7.1. Método de selección y criterios de inclusión de la muestra 147
 III.7.2. Instrumento utilizado: Escala de habitabilidad 148
III.8. Procedimiento 150
 III.8.1. Recolección de datos 150
III.9. Análisis Estadísticos 151

CAPÍTULO IV

RESULTADOS	154
IV.1. Características de la Muestra	154
IV.2. Descripción y análisis de los resultados de la prueba de habitabilidad	158
IV.3. Indicadores indirectos de satisfacción con la vivienda	160
IV.4. Resultados del test de habitabilidad de la vivienda	161
IV.5. Comparaciones de habitabilidad, por edad, escolaridad, tiempo de habitar la vivienda y número de habitantes por vivienda	162
CAPÍTULO V DISCUSIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS	165
CAPÍTULO VI PROPUESTA	179
BIBLIOGRAFÍA GENERAL, PÁGINAS WEB Y GLOSARIO	195

Resumen

Esta tesis analiza y explica la Política Pública en materia de vivienda a través de un estudio empírico de la “habitabilidad” con usuarios de las viviendas de interés social en la Ciudad de México.

Se ofrecen alternativas de solución y se destaca la importancia de la transdisciplina a través del vínculo entre Derecho, Psicología y Políticas Públicas.

Se proyecta la posibilidad de establecer un puente entre la racionalidad estatal con la voluntad social o ciudadana.

Abstract

The thesis analyzes and explains the housing Policy, based on empirical research about the users of the environmental housing in México City.

Alternatives solutions are proposed, from a multidisplinary approach that include disciplines such as Law, Psychology and Policy.

The possibility for establishing links between the State Rationality and the citizen´s free will is demostrated.

PRÓLOGO

Antecedentes históricos de la vivienda.

Históricamente la vivienda se remite a la comunidad más primitiva, que era el grupo materno compuesto de madre e hijos, pero en el sentido actual, junto al predominio del grupo materno se encuentra la “forma o estilo de relación familiar”; también existen comunidades de hombres y mujeres, económicas, militares y sexuales. Aparecen de manera secundaria el grupo materno aislado, ya que la existencia cotidiana del hombre está como “acuartelada” en la comunidad permanente de la casa llamada “casa de varones”, primeramente con fines militares y después con otros objetivos.

A partir de la vivienda, nace el matrimonio como institución social; nace en todas partes del mundo, en contraposición a otras relaciones sexuales que no se consideran como matrimoniales¹.

La vivienda constituye la comunidad doméstica, es el primer fundamento del apego al grupo y de la autoridad, el fundamento de numerosas comunidades humanas. Fuera de ella, significa la comunidad doméstica en su forma pura, economía y solidaridad frente al exterior y comunismo en el uso y consumo de los bienes cotidianos en el interior, formando una unidad indivisible sobre la base de una rigurosa afectividad personal. En las comunidades domésticas de las ciudades medievales se encontraba claramente el principio de solidaridad frente al exterior, la responsabilidad real, personal o criminal, frente a los acreedores alcanzaba a todos los miembros de la comunidad doméstica.

El principio del comunismo doméstico perdura todavía hoy como la característica esencial de las familias. Un rasgo primario en la asociación

¹ Su existencia significa que no se tolera y es motivo de venganza cuando el nacimiento de una relación es contra la voluntad del clan de la mujer o del hombre que la tenía en su poder; por lo tanto de una asociación, y que sólo los descendientes de una cierta comunidad sexual establecida son acogidos en el círculo de una asociación política, económica, religiosa a la cual pertenece uno de los padres, o ambos, en virtud de su procedencia y reciben trato igual de miembros por nacimiento, fe, familia, de la marca del clan, cofrades de un culto, etcétera; no ocurre lo mismo con los descendientes de uno de los padres, procedentes de otras relaciones sexuales, fuera de la vivienda.

doméstica es la comunidad de viviendas. La cual continúa existiendo como el conjunto de grupos y autoridades domésticas, vinculadas hereditariamente a una familia. (Es el comunismo de riesgo y ganancia)².

La vivienda es símbolo de estatus, de realización, de aceptación social; también es la cara de un país y de sus habitantes, es un campo nuevo dentro de la investigación científica que nace de la necesidad social para saber si una vivienda afecta o no a sus moradores.

En la medida que la vivienda afecta a las familias y a los individuos, influirá sus comportamientos como productora, también, de tensión y en ocasiones de problemas de salud. No es de extrañarse que los índices de morbilidad y mortalidad se correlacionen positivamente con viviendas inadecuadas. La historia nos muestra que la inconformidad de los ciudadanos repercute en la sustentabilidad de los gobiernos³.

Es en Francia⁴ donde se tienen los primeros testimonios acerca de “cubrir las necesidades de vivienda para trabajadores de bajos recursos”.

En el tratado *L' Architecture privée au XIX' siècle de Cesar Daly* en 1864, se distinguían tres clases de viviendas de alquiler para la burguesía francesa de su tiempo.

La de primera clase era destinada para fortunas firmes. Eran viviendas tipo apartamento con doble orientación, al patio y a la calle, de cuatro pisos; los primeros tres pisos contaban con escalera de piedra empalmada y, para el cuarto piso, la escalera era de madera, reflejando degradación de la posición social. Contaban con escalera de servicio, siempre de madera, comunicando todos los servicios hasta las buhardillas donde se alojaba la servidumbre y calefacción instalada en el sótano.

² El mantenimiento del comunismo doméstico tiene lugar en este estadio, en razón de la seguridad económica que proporciona la compensación entre la demanda y los excedentes de capital de las empresas, evitando acudir a créditos exteriores a la familia. La asociación doméstica es la comunidad que cubre la necesidad de bienes y trabajo de la vida cotidiana.

³ Se debe hacer una distinción entre vivienda y hogar: vivienda o casa es definida como una unidad espacial en un ambiente construido; hogar es nombrado como el lugar más aclamado por mucha gente para la vida en familia.

⁴ Hablaré de Francia como el antecedente más próximo e importante en que un país se preocupe en proporcionar viviendas para sectores de población de bajos ingresos.

La de segunda clase era una vivienda de alquiler destinada para fortunas medianas. Construidas sobre sótanos y subsuelos, contaban con cinco pisos donde el primero y el segundo eran almacenes o tiendas. Toda la escalera era de madera y había dos viviendas en cada piso, contaban con escalera de servicio.

La vivienda de tercera clase tenía cinco pisos, contaba con sólo una escalera de madera y no tenía patio. Esta clase de vivienda tenían portero y alcanzaban cierta posición.

La implementación de proyectos de ciudades sin el consentimiento pleno de los ciudadanos carece de popularidad. En 1860 en Francia (Audiggane), el proyecto de ciudades tampoco fue popular porque implicaba un reglamento que prolongaba a la vivienda con la disciplina fabril. Los beneficiados de este tipo de vivienda decían que las ciudades obreras, a pesar del relativo confort que tenían, no permitían el libre uso de la vivienda y se quejaban porque no deseaban el control de los patrones sobre su comportamiento. Lo que los obreros preferían eran viviendas pobres y precarias a cambio de su libertad. Este deseo de autonomía y privacidad de la vivienda no sólo se encontró en Francia, se ha registrado generalmente arraigado en la gente procedente del campo.

La vivienda, decía Viollet le Duc⁵ (1873), es una realidad moral y política. No hay elector sin domicilio, ni persona notable sin casa propia en la ciudad y residencia en el campo. También es símbolo de disciplinas y de ciertas reconstrucciones. La casa, decía le Duc, conjura también el peligro de las revoluciones.

Para 1881 se decía que la traza de vivienda ejemplar era la casa del maestro, por ser una casa de cristal y su alcoba un pequeño santuario del orden, del trabajo y del buen gusto; lo contrario del soltero que era un cuchitril desordenado. Acerca del perfecto misionero de la República se decía que su vivienda debería estar provista de libros clásicos, vitrinas para colecciones científicas, una jaula para pájaros cantores y algunas plantas verdes; y qué decir de un buen inquilino, aquél que teniendo casa con suelo de madera, estaba

⁵ Le Duc, V. (1945) *Historia de la vivienda humana*. México: Editorial Centauro.

encerado, contaba con sillas de paja y además libres de mancha (Ariés y Duby, 1986).

Melun en 1986 mencionaba respecto a los individuos que por primera vez eran dueños de sus viviendas, que sus propiedades los hacía individuos formales y laboriosos, se retenían en su hogar, en el seno de la familia y ocupaban mejor su tiempo.

El impacto emocional que se origina de la vivienda que se habita, está relacionado con el concepto de satisfacción emocional, comodidad y relaciones interpersonales adecuadas. Pero esta definición es muy simplista, sobretodo cuando nos referimos a un lugar habitado por humanos.

En los inicios del Siglo XIX la forma de vivienda popular era un “cuchitril infecto y estrecho”. La promiscuidad, que era criticada por las clases altas adineradas, era lo cotidiano.

En Francia, durante el Siglo XIX, hablar de vivienda era un asunto familiar, encarnaba la ambición de la pareja y la figura de éxito. Se decía entonces que fundar un hogar era lo mismo que habitar una vivienda.

Para la clase de bajos recursos (llamados dolientes y débiles), las condiciones de la vivienda fueron dejadas a un lado de la historia y de los reportes históricos, ya que no se vinculaban con la estética.

En el año de 1832, como resultado de una encuesta oficial, después de una epidemia de cólera que mató a 18,602 víctimas, describen a las viviendas populares como viviendas hacinadas, sucias y estrechas, por lo que las condiciones de las viviendas fueron materia de discusión y examen, coincidiendo en que se caracterizaban por la insalubridad general de este tipo de vivienda obrera.

A comienzos del año 1849 se formó una sociedad para edificar en los doce distritos de París ciudades con viviendas sanas, ventiladas, alquiladas a precio más bajo que las viviendas insalubres, compuestas sólo por cocina y uno o dos cuartos.

El primer proyecto de la ciudad obrera se empezó por la calle Rochechouart # 58 en el Distrito nueve, que subsiste a la fecha, es un auténtico incunable de la

vivienda popular social. Se inauguró el 18 de noviembre de 1851 con el nombre de Cité Napoleón. Tenía 200 viviendas para 600 habitantes; contaban con una recámara con chimenea, gabinete y cocina o entrada. Además había retrete y fregadero para uso común en cada piso. En el patio había una fuente pública y un conserje que cuidaba de las escaleras, el lavadero y los baños; había guardería y médico que por la mañana atendía a un paciente gratis, además de hacer visitas a domicilio.

Otra “ciudad” para obreros, con viviendas para trabajadores de escasos recursos, fue la llamada Hullera de Blanzly en Monteau les Mines; se le llamó “Pabellones unifamiliares” y fue fundado por los dueños de la fábrica, de apellido Chagot, con el fin de crear viviendas confortables. Contaba con guardería y, después de 30 años de servicio y una pensión de 300 francos, a cada trabajador se le otorgaba la vivienda con la calefacción hasta el fin de sus días, asegurándoles dignidad a su profesión y la justa remuneración de su trabajo. Posteriormente en el año de 1859 sólo se hablaba de barrios elegantes y viviendas elegantes ya que el tema de la vivienda popular les parecía a las clases pudientes un tema repugnante.

En 1865, Bapterosses dueño de una gran fábrica, crea otra ciudad para 50 familias, con casas aisladas; contaba con mil usuarios; había desde guardería hasta asilo para ancianos. La ciudad patronal francesa mejor lograda fue la fundada por Emile Justin Menier, alojando a 1700 obreros. Gracias a este proyecto que dio bienestar habitacional, la chocolatera francesa pasó de 350 toneladas de producción en 1849 a 15,000 en 1889, lo cual hizo asegurar que no existiendo otros factores, era evidente que la tranquilidad de una vivienda para los trabajadores afecta directamente la productividad en la fábrica.

En 1892 la compañía minera de Francia, proporcionó 201 viviendas para sus asalariados, pero sólo pudo abarcar al 6.9% de sus efectivos, quizás por el movimiento obrero que comenzó a compeler demandando aire puro y medidas de sanidad para sus viviendas. El uso de la calefacción artificial no representaba un valor importante en estas viviendas, ya que los médicos exigían habitaciones frías y ampliamente aireadas.

La noción de vivienda con normas higiénicas mínimas de aire y confort empiezan a perfilarse en París hasta el siglo XX, el gobierno francés comprendió que teniendo buenas condiciones de vida, los ciudadanos eran pieza clave para la paz social contra las utopías y el socialismo.

Paralelamente en Inglaterra el fenómeno de la vivienda iba sentando bases en el comportamiento colectivo. En Inglaterra desde 1855 se hicieron intentos para mejorar las condiciones de vivienda de los obreros y se promulgaron leyes reconocidas como “letra muerta” por Sax⁶. Para fines del siglo XIX en Glasgow⁷ Inglaterra, a consecuencia de algunas demoliciones para construir nuevos vecindarios, se observaron efectos negativos en sus moradores, lo que sirvió para poner en acción leyes al respecto sólo teóricamente porque estas leyes presentaron problemas de definición y método. Estas leyes no dieron solución a la posesión de una vivienda y tampoco incluyeron las condiciones físicas del vecindario como era el espacio, su funcionalidad, su operatividad, mostrando también una grave falta de planeación por parte del gobierno inglés.

Antecedentes históricos de la vivienda en el Siglo XX.

Científicos sociales como Ferguson, Thomas y Pettigrew⁸ entienden que el medio físico cumple la función que media las interacciones sociales y dan por sentado la existencia de principios reconocidos que permiten la medición de proposiciones sobre la naturaleza de la “atmósfera” o ambiente creado por las viviendas; y deducen también que las interacciones sociales que se originan deben ser inducidas a fin de aumentar al máximo los efectos positivos de los espacios físicos.

Dentro de cualquier ambiente o espacio físico, el individuo no sólo responde a estímulos como una difusión de luces próximas, ondas sonoras, formas, u otros

⁶ Sax, Emile. (1869) *Las condiciones de vivienda de las clases trabajadoras y su reforma*. Viena. En: Marx, C. & Engels, F. (1971) *Obras Escogidas en dos tomos*, Moscú: Editorial Progreso.

⁷ Ferguson, Thomas & Pettigrew. (1954) pág. 183. En: Schor, Halvin, L. (1966) *Slums and Social Insecurity*. U.S. Department of Health, Education and Welfare, Social Security Administration, Division of Research and Statistics. Research Report. Núm. 1, Pp.7-31.

⁸ *Ibid.*, pág. 20.

objetos; también a personas, lugares y propósitos específicos. Es decir, que se establecen relaciones entre las conductas de los individuos y la naturaleza de su ambiente⁹. Los espacios físicos, sean simples o complejos, evocan respuestas humanas intrincadas en formas de sentimientos, actitudes, valores, expectativas, deseos y, en ese sentido, igual que en sus conocidas propiedades físicas deben de entenderse sus relaciones con la experiencia y las conductas humanas. Es decir, no cómo es físicamente el espacio o el ambiente, sino cómo es experimentado y percibido por el individuo.

Uno de los primeros problemas planteados con relación a la vivienda, ha sido la definición del ambiente que se crea como espacio físico¹⁰. Los ambientes son un proceso activo y continuo de los componentes del espacio físico, no es una secuencia causal directa, sino una secuencia de retroalimentación recíproca que circula, es decir, interactúan los elementos del espacio físico entre los diferentes componentes con que cuenta una vivienda. Es decir es un sistema.

Preguntarse cómo penetra el ambiente en el individuo o qué procesos biológicos y psicológicos le permiten al individuo percibir, conocer y crear su vivienda, es abocarse a la relación entre el mundo físico de la persona y el mundo que este individuo “construye”. Esto puede llevarnos a formular las siguientes preguntas: ¿ Modificaría la conducta el ser humano, cambiando su espacio físico?, ¿el ser humano obedece a patrones culturales o a los espacios físicos?, ¿qué relación existe entre ambos factores?, ¿qué hace que el ser humano consistentemente responda a su espacio físico, en especial a la vivienda donde habita?

El espacio físico puede ser único en un momento dado, nunca se encuentra en reposo, interviene no sólo el lugar sino también el tiempo. El hombre y su espacio pueden concebirse como inseparables, pero para poder investigarlos y analizarlos se debe ver al individuo como componente del ambiente; y al proceso ambiental como participante del proceso. El espacio físico se tiende a considerar

⁹ En muchos ámbitos como el político se repudia la importancia del significado, la comprensión y otros procesos cognoscitivos como causantes de las conductas.

¹⁰ El término de espacio o ambiente físico se refiere al ambiente creado por el hombre, esa parte del ambiente que es planeada, construida y modificada, con base en una tecnología que evoluciona continuamente.

dentro de un medio planeado, es decir, dentro de barreras o límites físicos que restringen el movimiento y la recepción de información visual y auditiva entre otros. También se le define en función de la conducta de los organismos que ocupan los espacios.

Las características de sus conductas espaciales son muchas, pero sobresale territorialidad, que implica el control que se tiene sobre este territorio y que es reconocido legalmente por la propiedad o el dominio. A estos espacios o territorios se les puede analizar desde la perspectiva individual o colectiva y los definimos en función de la inclinación del habitante del territorio, a defenderlo en contra de invasores y para acometerlos cuando violan las fronteras.

En el hombre civilizado defender las fronteras del espacio físico depende de su grado de socialización, pero ¿qué sucede cuando se invade el espacio físico de la vivienda?

Perfiles de la vivienda en México desde el siglo pasado hasta nuestros días.

La vivienda generalmente es presentada en términos arquitectónicos, así se encuentra con la llamada “arquitectura nativa”, que abarca elementos indígenas y europeos; o aquellas viviendas que en el siglo XVI en México contaban con muros anchos y largas vigas para las azoteas planas; de pocas puertas y escasas ventanas; con patios interiores y grandes corredores, para la comodidad del rico; o pequeñas chozas o cuartitos aislados para los criados o esclavos que estaban al servicio del patrón.

Acercándose el siglo XVII se empezaron a construir viviendas de todo tipo de material que se tenía al alcance, tratando siempre de ser muy económicos para el pobre; viviendas de dos cuartos, uno carente de ventanas y el otro como pórtico sostenido por columnas al frente. Generalmente de adobe o bajareque, con techos de otate y morillos.

En el transcurso de los siglos XVIII y XIX empezaron las viviendas a transformarse, dejando atrás los hierros forjados, las decoraciones religiosas, la

belleza del tezontle aparente, retirando escudos reales y nichos con imágenes que daban a la calle.

Hasta el siglo XIX se habla de la vivienda familiar como algo común y aparece el concepto de intimidad relacionado a su uso. La importancia de los diseños arquitectónicos también se hacen relevantes al no tomar en cuenta aspectos psicológicos o sociológicos; por ejemplo, el inexplicable vandalismo de algunos conjuntos habitacionales, como el del proyecto de Tlaltelolco, similar al norteamericano de nombre Pruitt-Igoe, de tres mil departamentos en St. Louis Missouri¹¹ donde se encontraron índices altos de criminalidad porque en estos conjuntos habitacionales no se tomó en cuenta el factor de habitabilidad. En el caso de St. Louis Missouri, los residentes llegaron a la conclusión que debían crear su propia vigilancia ya que el diseño en general del tipo de sus pasillos, entradas o ascensores que tenían creaban un anonimato peligroso.

Es común y frecuente que los diseñadores de conjuntos habitacionales de interés social, al ahorrar dinero en su construcción, descuiden los aspectos de habitabilidad. La disparidad entre diseñador y moradores es debida en gran medida a desconocimiento de la idiosincrasia y las necesidades de los moradores.

En la segunda mitad del siglo XIX se afirmó el deseo de contar con un lugar y un espacio propios para la clase de bajos recursos y que se perfiló como una fuerza urbana creciente. Ser libre equivalía ante todo a la posibilidad de escoger la propia vivienda.

En México, la evaluación de la vivienda llega a ser un requisito fundamental para la adquisición de una mejor calidad de vida del individuo, lo que lleva a crear en 1900, por constructoras privadas, la mayor parte de las vecindades, uniéndose al número de las ya existentes del Centro Histórico.

La obligación patronal para facilitar viviendas para los obreros da principio sobre la base de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1921, que pedía viviendas decorosas para el sector agrícola. Posteriormente

¹¹ Luna-Lara, M.G. (1995) *Normas para evaluar la habitabilidad de la vivienda*. Tesis de Lic. En Psicología. Fac. de Psicología. UNAM

en la década de los sesenta, en Ginebra, Suiza, se dan las directrices con mayor alcance.

A principio del siglo XX predominaban las viviendas de un piso, las iglesias todavía sobresalían; aparecían los grandes edificios de seis pisos y las grandes casonas coloniales se convertían subdivididas en albergues adyacentes al centro de la ciudad. La primera década se caracterizó por escaso crecimiento económico y de grandes cambios en la estructura política y social del país.

También la mayor parte de los trabajadores laboraban para compañías extranjeras; y es en el Estado de Chihuahua, con el Programa del Partido Liberal Mexicano de julio de 1906 y la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos en esta entidad, cuando Enrique Creel, el primero de noviembre de 1906, propone a los patrones dar alojamiento higiénico a sus obreros.

El gobernador provisional del Estado de México, Gustavo Baz, es otro ejemplo de exigencia de proporcionar viviendas a los trabajadores, bajo el decreto del 10 de marzo de 1915.

Es hasta 1912, a partir de la creación de la Casa del Obrero Mundial en la Ciudad de México (COM), cuando los trabajadores empiezan a organizarse, logrando a fines de los años veinte su consolidación; ayudando al desarrollo económico del país, manteniendo el orden y los bajos salarios¹². Sin embargo, en esta época post-revolucionaria el desarrollo económico fue lento. La población de escasos recursos casi no figuraba y las políticas en materia de vivienda eran para atraer y asegurar a los trabajadores organizados y servidores públicos.

Para la tercera década del siglo XX se observan paracaidistas¹³ espontáneos de origen agrícola, desplazando a los de origen urbano; para fines de 1930 crece el proceso de industrialización y su consecuente urbano. Las empresas privadas construyen edificios de departamentos para ciertas clases sociales, por lo que el Estado, a través del gobierno y la administración pública, presionado ante la demanda de vivienda, levanta sus primeros conjuntos

12 Épocas de los presidentes Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928).

13 Nombre tomado de los soldados especializados en el acto de lanzarse desde un aparato volador dejándose caer en la retaguardia del enemigo para desconcertar sus movimientos.

habitacionales en áreas periféricas al Centro Histórico, utilizando también las nuevas tecnologías, como el concreto armado.

Para 1950 los inmigrantes forman una parte importante de la población con bajos recursos. La ciudad de México tiende a crecer con una población de cerca de dos millones de habitantes, y los más pobres se encuentran hacinados en el centro de la ciudad. Esto ocurre porque las fuentes de trabajo están cerca y la evolución de la vivienda siempre está al alcance del desarrollo económico y la industrialización. Para estas fechas aparece el “congelamiento de las rentas”. Los asentamientos espontáneos se encuentran a las orillas de la ciudad y las fuentes de trabajo se ubican relativamente distantes e inaccesibles. En estas circunstancias, los trabajadores ciudadanos bien establecidos van emigrando a las afueras de la ciudad porque pueden pagar el transporte desde las locaciones nuevas. Así, se van uniendo lo que antes fueron poblaciones distantes. En estas décadas, en Coyoacán se decía: “Vamos al centro”..., de México y se decía “Vamos al zócalo”..., de Coyoacán. Por estas fechas, la ciudad de México es clasificada por Turner¹⁴, como una ciudad de transición avanzada -ya cuenta con 6 millones de habitantes-, su crecimiento demográfico preocupa y empieza a frenarse y la proporción de emigrantes de los cincuenta, estaría disminuyendo.

A consecuencia de la expansión comercial, el acomodo de los pobres en el anillo interior resultaba caro. Se habían dejado atrás algunos asentamientos espontáneos que antes habían sido periféricos, de modo que muchos de sus habitantes oriundos del lugar se mudaban más lejos rentando o vendiendo, lo que se convertía en viviendas de suburbios interiores con los más pobres que llegaban de las zonas más centrales de la ciudad o del interior del país.

La evolución de la vivienda en el siglo XX se debió, principalmente, al desarrollo tecnológico e industrial; actualmente ya se pueden encontrar algunas viviendas que hacen uso de la tecnología para que las inclemencias del tiempo no afecten a sus moradores, a través de aires acondicionados, climas artificiales, el

14 Turner, J..F.C. (1967) Barriers and channels for housing development in modernizing countries, *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 23, Pp. 167-181.

uso de los servicios como el baño, el agua caliente y fría al alcance de la mano de las viviendas que distan notablemente de las que nos antecederon.

Bajo el acelerado crecimiento urbano y la mejora de las condiciones económicas, el gobierno y la iniciativa privada incrementaban su producción de viviendas colectivas, elevando el nivel tecnológico de la construcción. Aparecen nuevas formas de financiamiento y novedosos tipos de viviendas como los conjuntos unifamiliares, torres de departamentos; pero, no obstante, aumentaba así la carestía habitacional que provocó el deterioro cada vez mayor de las vecindades y el crecimiento de los asentamientos periféricos a la urbe. La autoconstrucción comenzó a ser la realidad de esta ciudad. Por un lado no alcanzaba para una vivienda proporcionada por el Estado y mucho menos por una de la iniciativa privada.

Las familias con menores ingresos podían pagar una cantidad limitada de transporte y algunos de los menos pobres eran más móviles que nunca, con lo cual, el conjunto de viviendas de clase baja se expandió rápidamente por otras áreas.

Al problema de la vivienda se unen otros requerimientos sociales, aceptando el Estado intervenir en la economía a través de los subsidios, como por ejemplo al transporte.

La densidad de población cercana al centro de la ciudad de México, aunque elevada, empiezan a bajar; las vecindades del Centro Histórico se concentran en un área que rodea al Zócalo capitalino. En los años sesenta, medio millón de personas habitaban hacinadas las viviendas de un solo cuarto en esta zona; virtualmente la totalidad de las viviendas de esta área eran rentadas, no se venden. Las rentas eran bajas en términos absolutos, pero no en términos del espacio ocupado, de las comodidades y de la calidad de vida que proporcionaban; no obstante lo módico de las rentas constituyó esa parte de México que recibía a la mayoría de los emigrantes.

En décadas posteriores, la emigración era hacia zonas más periféricas de la ciudad. Para 1958 sólo una vecindad localizada en la Colonia Guerrero del Centro

Histórico había aumentado al doble con respecto al número de viviendas y habitantes por metro cuadrado.

Desde que se aprobó el Plan de Desarrollo Urbano es claro que se han difundido los asentamientos espontáneos en zonas que no estaban oficialmente programadas.

Es un hecho que las condiciones del campo son tan malas, o peores, que el emigrante puede esperar en la gran urbe mejores niveles de vida, incluyendo a la vivienda, a pesar de su precariedad.

Para los años 1950 y 1952 se proyectaron las Unidades: Jardín Balbuena con recursos del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP) y la Unidad Kennedy con recursos de algunos sindicatos de Estados Unidos.

En 1952 se edificó el conjunto Juárez, creado por la Dirección de Pensiones Civiles, con 1,024 viviendas. Un año más tarde se creó la Unidad Modelo con 3,629 viviendas, con recursos del BNHUOP y la Dirección de Pensiones Civiles. En Guadalajara, en 1959, se construyó la Unidad Clemente Orozco con 488 viviendas por el Instituto Nacional de Vivienda

En la década de los sesenta se empezaron a construir grandes conjuntos habitacionales, como el de la Col. Del Valle; Unidad Independencia con 2,234 viviendas; Unidad Santa Fe con 2,199 viviendas. En 1962 se proyectó la Unidad Aragón para nueve mil familias, por el Departamento del D.F.

En 1964 se construyó el Centro Urbano López Mateos, llamado Tlaltelolco-Nonoalco con 15,000 viviendas, financiado por BNHUOP.

Una razón de peso para la emigración al centro de la ciudad eran los conjuntos habitacionales que no resolvían, ni solucionaban los problemas de vivienda, debido al bajo poder adquisitivo de los habitantes de la Ciudad de México y al aumento demográfico de la población que necesitaba de más viviendas a precio accesible.

En los años sesenta (1967), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) inició muestras estratificadas de viviendas a partir de encuestas detalladas. Se tenía el criterio entonces, de que los requerimientos de las familias y la realidad de

su vivienda podrían definir los problemas habitacionales y llegar así a soluciones adecuadas. Una década después seguían interesados en los análisis físico-espacial de la vivienda, pero empiezan a incluir aspectos sociológicos de tipo funcionalista; época en que se empezó a enfatizar los aspectos marginales: dónde se ubicaban las viviendas, cómo eran los servicios y cómo podrían influir en actitudes de tipo político. Mientras que en los años cincuenta se pensaba en erradicar estas viviendas, ahora se veía la posibilidad de integrarlas a la ciudad. En esta década, Turner aseguraba que la vivienda autoconstruida era una medida superior a la vivienda de interés social.

Entre 1972 y 1985 la expansión urbana llegaba a límites cada vez mayores: un sector industrial importante abarcaba la construcción y la inversión privada de viviendas colectivas, pero respondía a estratos de recursos intermedios; mientras que el Estado, apoyado en un marco jurídico y normativo, multiplicaba y descentralizaba sus respuestas a través de fondos de vivienda, institutos y mecanismos financieros de mayor cobertura. Se crearon e implementaron una serie de nuevas instituciones, programas de vivienda y programas de regularización de la tenencia de la tierra en México¹⁵. A través de estos mecanismos se logró la construcción de cientos de viviendas, pero nunca eran suficientes, además de que seguían apareciendo zonas marginadas, por lo que la mancha urbana cada día era y es mayor y más alejada.

En la década de los setenta las políticas habitacionales tenían un carácter general y en la década de los ochenta se profundizó en el conocimiento de situaciones específicas y se crearon políticas particulares.

La Coordinación general del plan nacional para las zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR) en 1982 hizo un estudio descriptivo donde se hicieron relevantes los aspectos físicos de la vivienda y su déficit, ofreciendo lineamientos y bases para nuevas políticas habitacionales. Sólo en el ámbito académico se trataron de vincular situaciones físico-espaciales de la vivienda, con

¹⁵ Aparece el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI) como parte del proyecto "Vivienda a bajo costo" (1977) *La Producción de la vivienda*. Vol. II. Editorial COPEVI.

factores de tipo social¹⁶, y las políticas del Estado y su incidencia sobre la producción y consumo habitacional.¹⁷

En 1985 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) observó la necesidad de mejorar sus diseños en cuanto al bienestar de los trabajadores, planeando que fueran a bajo costo y mejoraran la calidad de vida que proporcionaban.

El 19 de octubre de 1985, a raíz del terremoto del 19 de septiembre, se inicia un nuevo periodo de emergencia por la necesidad de viviendas. El Estado se ve en la necesidad de realizar programas emergentes para la construcción de nuevas viviendas, así como la rehabilitación o reconstrucción de las existentes. Aparecen programas de renovación urbana, que a partir de este momento histórico se aumentaron, tratando de movilizar a numerosas personas hacia complejos habitacionales, realizados sin tomar en cuenta las necesidades de los habitantes, (necesidades que no son satisfechas y con frecuencia sus moradores viven disgustados en sus viviendas), además de fomentar el comportamiento antisocial; debido a que la única finalidad era alojar a más familias a bajo costo.

Desde el punto de vista del constructor, el espacio dentro y fuera de la vivienda es algo muy valioso por lo que los planificadores y constructores de los grandes fraccionamientos o conjuntos habitacionales minimizan intencionalmente el espacio entre una casa y otra asumiendo sólo las ventajas en la reducción de los costos. Se comprende por qué los constructores de las viviendas de interés social se ven forzados a usar el espacio tan económicamente, con pasillos sobrecargados, muy estrechos, sin límites físicos o agradables a fin de delimitar para marcar la territorialidad tanto para el individuo como para sus familias. Por esto ha crecido el interés de ver y estudiar los efectos de la vivienda en la conducta humana y renovar una Política Pública en la materia, para satisfacer las carencias presentes.

¹⁶ Rebolledo, Octavio (1985), *La situación habitacional en la zona de Orizaba, Veracruz*. Tesis de Maestría, COLMEX.

¹⁷ Azogue, Ricardo (1983), *La situación habitacional de las clases sociales en Orizaba y Córdoba*, Tesis de Maestría, COLMEX.

Es importante señalar que uno de los objetivos de los censos de población es el interés por la cuantificación de las viviendas. Ya en el Censo de 1990 se incluyen características de las viviendas, pero la problemática habitacional lleva a otros problemas como son: la vivienda de los emigrantes recientes, la escasez de la vivienda rentada, las situaciones habitacionales según la región o localidad considerada. Estos datos emitidos por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), son solamente de tipo descriptivo y no llevan la intención de explicar las causas y los fenómenos observados acerca de la problemática de la vivienda¹⁸.

En 1991 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología reglamentó normas mínimas de construcción de la vivienda de interés social en cuanto a sus dimensiones, salubridad, higiene, acondicionamiento bioclimático, facilidades de acceso y privacidad, seguridad, durabilidad, posibilidad de mantenimiento, buen aspecto y elementos de identidad entre la vivienda y su ciudad. A once años de distancia es pertinente preguntarse si se cumplen estas normas.

La vivienda de interés social tiende a fragmentar el espacio de las sociedades tradicionales en tres subespacios¹⁹, donde deben vivir sus moradores: el correspondiente al trabajo, al intercambio social y al refugio de la familia. Espacios donde la vida privada se ve constreñida al máximo, ¿o, será ésta nuestra futura concepción nacional de vivienda?

Las diferencias entre las grandes casas y las viviendas para familias de bajos recursos siempre se han efectuado descendiendo la escala social. Recordemos las casas reales, basadas en las grandes construcciones religiosas y aristocráticas preocupadas por ofrecer un boato conforme a su rango, mostrando su economía, poniendo distancia entre las distintas regiones, clases sociales e imitando siempre, ya que de no proclamar su estatus económico, no se creía en su propia jerarquía interna. A la función de hospitalidad que puede ofrecer la

¹⁸ Schteingart, Martha y Solís, Marlene (1995), *Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacia*, Tomo VIII, INEGI. Los estudios del INEGI sólo concluyen haciendo recomendaciones generales para futuros censos de población y vivienda.

¹⁹ Lo público y lo privado se favorecía en las sociedades tradicionales, el espacio de la vivienda proponía tenía un anclaje global: trabajo, descanso, interacción social, apreciaciones estéticas e intelectuales y por qué no de soledad.

vivienda de interés social la suplanta “la vanidad de la casa”²⁰ que intenta hacer de ella un objeto de admiración para el prójimo y la desvía de su función principal como abrigo familiar, como refugio protegido y como preservador de su intimidad.

Vivienda y reservas territoriales

Al hablar de la vivienda no se puede dejar de lado el tema de las reservas territoriales²¹, ya que muchas ciudades en desarrollo requieren la necesidad de rediseñar sus actuales instrumentos de planificación del uso de suelo, para hacerlos más eficaces, para planificar su crecimiento y localizar nuevas inversiones habitacionales debiendo ser flexibles a fin de adaptarse a los variados contextos económicos y ecológicos.

A medida que aumenta el número de familias que viven en las grandes ciudades, los problemas ambientales como la vivienda, aire puro, agua potable, drenaje, luz, teléfono se convierten cada vez más en problemas de la gente. Ante este tipo de dificultades deberá intervenir el Estado para solucionar el déficit de vivienda y reservas territoriales, y evitar futuros focos conflictivos que afecten su estructura misma, administrando y legislando con equilibrio y equidad. ¿Qué Política Pública en materia de vivienda podría considerarse en una época en que el crecimiento demográfico es evidente y la extensión de la mancha urbana ejerce una presión cada vez más fuerte sobre el gobierno?

En la Cumbre de la Ciudad, realizada en Estambul²², se habló de la vinculación entre la vivienda y el desarrollo sustentable y de los asentamientos sustentables, así como de los problemas ecológicos que afectan a todos los ecosistemas nacionales y locales, urbanos y rurales, ricos y pobres.

Hasta hace poco la agenda correspondiente a los problemas del medio ambiente señalaban problemas de tipo local, pero hoy en día es un tema importante en la agenda de gobierno de cualquier país.

²⁰ Pezeu-Massabuau, J. (1988), *La vivienda como espacio social*, México: Editorial FCE, pág.193.

²¹ En muchos países, aun Estados Unidos, las Políticas Habitacionales van unidas a las reservas territoriales.

²² Cumbre de la Ciudad o Hábitat II, realizada en Estambul, Turquía en 1996.

Una tercera parte de la población en México vive en esta ciudad, convertida en el motor del desarrollo económico. Por su número de consumidores y productores contribuye con un gran porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), y contribuye de igual manera a la contaminación ambiental.

El impacto sobre los pobres de la ciudad se ve cada día más fuerte; en gran medida por las políticas de vivienda que los obligan a vivir invadiendo terrenos sin servicios y sin la oportunidad de utilizar sus precarios recursos en mejorar su entorno y su vivienda. El aprovisionamiento inadecuado de agua los obliga a pagar un alto precio por ella; la falta de drenaje contamina sus recursos hídricos, etc. Este tipo de organización hace cada día más constreñidas a las grandes ciudades y sus modelos de consumo se hacen más significativos.

Si nos cuestionamos acerca del papel que juega la vivienda de interés social en México, habrá que decir, para empezar, que la ciudad de México no se encuentra dentro de los límites de recursos razonables y consume peligrosamente los recursos naturales que afectan a todos (la degradación de los recursos naturales, las aglomeraciones, por ejemplo), y la preocupación más grave es la gobernabilidad del medio ambiente urbano. Se debiera entender esto como: ¿Nuevo desafío para el gobierno urbano?

Ante esta realidad, no se puede hacer a un lado el conocimiento de la actuación del Banco Mundial que, comprometido a la mejora de los residentes del mundo, se vuelve proactivo en el diseño, la preparación y la evaluación de los proyectos nacionales, proporcionando asistencia a través de Planes Nacionales de Acción Ambiental. El Banco Mundial trabaja con gobiernos nacionales, locales y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), fijando objetivos específicos para un mejor éxito y para la ayuda de alta calidad enfrentando los diferentes problemas humanos como es la vivienda. ¿Cómo lo hace frente a México? ¿Podrá intentar planificar la construcción de viviendas, con un modelo especial para México?

A medida que las ciudades cambian, la vivienda va adoptando otras funciones y las respuestas se hacen más difíciles; pero para intentar planificarla, ¿tendrá ésta planificación que estar acompañada de nuevos reglamentos?, por

ejemplo, sobre el uso de suelo, que hasta ahora al ser tan elevados los precios no están al alcance de un trabajador, incluso de las familias con un ingreso regular²³. Sumado a esto, la ley ha hecho que las inversiones en edificios de alquiler no sean rentables, además de no mantener el ritmo de la demanda, porque sus precios se han fijado muy elevados.

Debido al precio tan alto del suelo, los pobres recurren a las invasiones de terrenos desocupados o de reserva ecológica. Las leyes de control de rentas hacen imposible la recaudación en estas condiciones y el ritmo de su crecimiento tan acelerado no les permite construir la infraestructura necesaria de una vivienda proporcionándose los servicios básicos. De igual manera si se abarata el suelo, los ricos se beneficiarían. Para el pobre, los beneficios rara vez son suficientes para comprar una vivienda.

Cualquier liberalización del mercado debería estar acompañada de infraestructura, incluso planificándola verticalmente. La incapacidad del gobierno con respecto a los impuestos sobre las propiedades se basan en los ingresos por las rentas derivados de la propiedad y no en el valor de mercado de la propiedad. El sistema tributario no capta adecuadamente para construir infraestructuras u otros servicios. La pregunta sería: ¿Desde dónde será el aprovisionamiento de agua para las nuevas viviendas en la ciudad de México?, ¿el metro cuadrado de habitación por persona, podrá cubrir los nuevos servicios habitacionales, como son agua y luz?, ¿las Políticas Públicas en materia de vivienda, podrán cumplir sus funciones cuando sólo atienden a ciertos sectores de la población?

²³ OCDE, *Ciudades para el siglo XXI*, Pág. 40.

Notas de pie de página

1. Su existencia significa que no se tolera y es motivo de venganza cuando el nacimiento de una relación es contra la voluntad del clan de la mujer o del hombre que la tenía en su poder; por lo tanto de una asociación, y que sólo los descendientes de una cierta comunidad sexual establecida son acogidos en el círculo de una asociación política, económica, religiosa a la cual pertenece uno de los padres, o ambos, en virtud de su procedencia y reciben trato igual de miembros por nacimiento, fe, familia, de la marca del clan, cofrades de un culto, etcétera; no ocurre lo mismo con los descendientes de uno de los padres, procedentes de otras relaciones sexuales, fuera de la vivienda.
2. El mantenimiento del comunismo doméstico tiene lugar en este estadio, en razón de la seguridad económica que proporciona la compensación entre la demanda y los excedentes de capital de las empresas, evitando acudir a créditos exteriores a la familia. La asociación doméstica es la comunidad que cubre la necesidad de bienes y trabajo de la vida cotidiana.
3. Se debe hacer una distinción entre vivienda y hogar: vivienda o casa es definida como una unidad espacial en un ambiente construido; hogar es nombrado como el lugar más aclamado por mucha gente para la vida en familia.
4. Hablaré de Francia como el antecedente más próximo e importante en que un país se preocupe en proporcionar viviendas para sectores de población de bajos ingresos.
5. Le Duc, V. (1945) *Historia de la vivienda humana*. México: Editorial Centauro.
6. Sax, Emile. (1869) *Las condiciones de vivienda de las clases trabajadoras y su reforma*. Viena. En: Marx, C. & Engels, F. (1971) *Obras Escogidas en dos tomos*, Moscú: Editorial Progreso.
7. Ferguson, Thomas & Pettigrew. (1954) pág. 183. En: Schor, Halvin, L. (1966) *Slums and Social Insecurity*. U.S. Department of Health, Education and Welfare, Social Security Administration, Division of Research and Statistics. Research Report. Núm. 1, Pp.7-31.
8. *Ibid.*, Pág. 20.
9. En muchos ámbitos como el político se repudia la importancia del significado, la comprensión y otros procesos cognoscitivos como causantes de las conductas.
10. El término de espacio o ambiente físico se refiere al ambiente creado por el hombre, esa parte del ambiente que es planeada, construida y modificada, con base en una tecnología que evoluciona continuamente.
11. Luna-Lara, M.G. (1995) *Normas para evaluar la habitabilidad de la vivienda*. Tesis de Lic. En Psicología. Fac. de Psicología. UNAM
12. Épocas de los presidentes Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928).
13. Nombre tomado de los soldados especializados en el acto de lanzarse desde un aparato volador dejándose caer en la retaguardia del enemigo para desconcertar sus movimientos.
14. Turner, J..F.C. (1967) Barriers and channels for housing development in modernizing countries, *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 23, Pp. 167-181.
15. Aparece el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI) como parte del proyecto "Vivienda a bajo costo" (1977) *La Producción de la vivienda*. Vol. II. Editorial COPEVI
16. Rebolledo, Octavio (1985), *La situación habitacional en la zona de Orizaba, Veracruz*. Tesis de Maestría, COLMEX.
17. Azogue, Ricardo (1983), *La situación habitacional de las clases sociales en Orizaba y Córdoba*, Tesis de Maestría, COLMEX.
18. Schteingart, Martha y Solís, Marlene (1995), *Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacia*, Tomo VIII, INEGI. Los estudios del INEGI sólo concluyen haciendo recomendaciones generales para futuros censos de población y vivienda.
19. Lo público y lo privado se favorecía en las sociedades tradicionales, el espacio de la vivienda proponía tenía un anclaje global: trabajo, descanso, interacción social, apreciaciones estéticas e intelectuales y por qué no de soledad.

20. Pezeu-Massabuau, J. (1988), *La vivienda como espacio social*, México: Editorial FCE, Pág.193.
21. En muchos países, aun Estados Unidos, las Políticas Habitacionales van unidas a las reservas territoriales.
22. Cumbre de la Ciudad o Hábitat II, realizada en Estambul, Turquía en 1996.
23. OCDE, *Ciudades para el siglo XXI*, Pág. 40.

INTRODUCCIÓN

Actualmente y siendo acordes al modelo económico vigente del país se deberá tomar en cuenta la reducción de los recursos del Estado para plantear cualquier tipo de política pública, con respecto al problema habitacional y la sobre demanda existente de viviendas, es el déficit acumulado de viviendas en México _es de 3.5 millones_ un problema tan grave que sólo el Estado puede hacerle frente. Existen programas para la construcción de viviendas de interés social, pero la brecha entre la demanda y la oferta pública como privada es cada día mayor y el poder adquisitivo del mexicano es cada día menor¹.

Si bien hay trabajos sobre la vivienda de interés social, no existe un solo estudio que verifique empíricamente los resultados. El presente estudio tiene como objetivo, analizar y tratar de explicar la importancia de las Políticas Públicas con relación a este tipo de viviendas. Los resultados de esta investigación tratan de comprender y encontrar la optimización de soluciones buscando establecer un equilibrio aceptable entre las condiciones de habitabilidad de la vivienda en beneficio de sus moradores y el mínimo de medios o recursos indispensables para su materialización, asunto que alcanza el rango de interés público y de agenda de gobierno.

Desde la década de los sesenta ya reportaba la ONU que más de mil millones de habitantes de Asia, África y América Latina no tenían casa o vivían como una amenaza para la salud y una afrenta para la dignidad del ser humano. El déficit en América Latina supera los 50 millones de viviendas² (Dato de la CEPAL, 1977), a pesar de que no existe Estado que no dedique parte de su presupuesto fiscal a la construcción, aún cuando cada sociedad tenga problemas habitacionales muy particulares.

1 Ver Ayala Espino., "De 1970 a 1994 el poder adquisitivo de la población se ha reducido en 62% en términos reales". Pág. 603.

2 Dato de la CEPAL.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo³, el problema está creciendo. Estiman que 2.5 millones de viviendas se requieren anualmente para satisfacer las necesidades y simultáneamente mejorar las condiciones de los usuarios que en este momento viven en viviendas “sub estándar”, no obstante que anualmente se añaden 1.5 millones de nuevas viviendas. A pesar de los recursos dedicados a la vivienda, que va del rango de dos al ocho por ciento del Producto Nacional Bruto dependiendo del país, Latinoamérica todavía encara el problema creciente para asegurar viviendas al total de sus pobladores.

La vivienda no sólo tiende a satisfacer las necesidades ambientales y de servicio; también proporciona protección y seguridad para las actividades vitales, además fomenta la integración y el desarrollo de quien las habita.

Las familias de bajos ingresos encaran múltiples limitaciones para tener acceso a soluciones formales con respecto a sus viviendas, especialmente en México donde los ingresos insuficientes niegan a las familias pobres permitirse entrar a los mercados formales de la vivienda y las regulaciones gubernamentales les impiden resolver el problema informalmente. Los programas de políticas públicas en materia de viviendas populares y de viviendas de interés social, son en su mayoría incapaces de dar respuesta a estos problemas y a menudo introducen distorsiones que adicionalmente impiden soluciones eficientes.

Acorde al concepto de transparencia es importante considerar ciertos aspectos de la vivienda que hasta ahora se han dejado de lado para conocer la satisfacción de los usuarios, ya que existen ciertos indicadores con respecto a la habitabilidad de la vivienda de los que dependerá la sustentabilidad de los programas habitacionales. En la etapa de evaluación de cualquier programa existe un elemento importante que refleja y materializa la acción del gobierno que son los criterios de racionalidad utilizados.

Antes de adquirir una vivienda de interés social el trabajador se forma ciertas expectativas, éstas se pueden referir a la naturaleza de la vivienda, los

³ The IDB in low-cost housing. The First Three decades. (2001), En: Rojas E. *Operation Policy Division. Strategic Planning and Operational Policy Department: IDB* (BID, Banco Interamericano de Desarrollo).

costos y esfuerzos para adquirirla y los costos y beneficios sociales que logrará con la misma.

Muchos han sido los programas gubernamentales que cada sexenio se ponen en práctica sobre la vivienda y su publicidad son un factor importante que influye en las expectativas del trabajador asalariado para la adquisición de una vivienda de interés social, por lo que éste espera siempre los niveles más altos e idealizados que correspondan al tiempo y dinero invertidos en la obtención de dicha vivienda.

Las Políticas Públicas en materia de vivienda plantean la necesidad de realizar estudios sobre el tema para obtener el panorama actual y saber cómo responden los trabajadores asalariados y otros grupos a esta demanda social en particular.

La política habitacional en México⁴ se ha caracterizado -especialmente en el Distrito Federal- por impulsar de manera importante la producción masiva de viviendas de interés social para sectores de trabajadores de bajos ingresos, con la participación directa de organismos públicos creados con un sentido social y una participación del sector privado, mediante concesiones dadas por el Estado y licitaciones que previamente adquirieron ciertas constructoras, aún cuando siempre va dirigido a trabajadores del sector público.

Aguilar Villanueva⁵ afirma que un hecho calificado como problema, particularmente si éste era significativo cristalizaba sobre toda una historia cultural; efecto de una cadena de factores sociales y valoraciones de una sociedad. En consecuencia el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el medio socioeconómico y cultural del que se forma parte, por el que existe y está determinado.

4 Entendido como el conjunto de propuestas y directrices oficiales... Pp. 259 Ver, Villavicencio, J. En: Eibenschutz, H. R. (1999), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. Tomo II: Estructura de la ciudad y su región México: Miguel Ángel Porrúa.

5 Aguilar, V. L. (1996), Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Perfiles Latinoamericanos*. México: FLACSO, Núm. 3.

La vivienda es considerada un bien público⁶ emanado de la Constitución. Cuando se nos dice una vivienda digna para todos los mexicanos, considero que significa que todos nos la merecemos. El sector público ha organizado acciones para dotar de viviendas a sectores de bajos ingresos pero sus objetivos no se han cumplido totalmente. Cada decisión de gobierno consume recursos tanto políticos como fiscales, por lo que se requiere atender esta falla con eficiencia y eficacia. Los resultados de esta política deben estar acordes con los ciudadanos para no crear situaciones críticas proclives a la ingobernabilidad.

Para proporcionar vivienda a toda la población, los tres niveles de gobierno ya participaron como constructores directos⁷ crearon sistemas de ahorro a través del IMSS, ISSSTE y las Fuerzas Armadas y actualmente se promueven programas de financiamiento a través de la banca comercial y constructoras privadas. Sin embargo el mercado sólo proporciona viviendas a personas con medianos y altos ingresos.

¿Qué cambios o ajustes organizacionales necesitan establecer las Políticas Públicas para que sus programas en materia de vivienda sean eficientes y las nuevas políticas sean más equitativas?

Si la mayoría de las viviendas de interés social cumplen con las normas rigurosas de construcción ¿Por qué son insuficientes los aspectos físicos para que una persona se sienta a gusto en su vivienda?

La importancia de esta investigación radicó en lo siguiente:

Vincular el conocimiento empírico en un ámbito profesional que abre las perspectivas de las Políticas Públicas hacia otros campos.

Al ser evaluada la vivienda por sus moradores, las Políticas Públicas en el ámbito de la vivienda deberán seleccionar aquellas características que más le convengan para satisfacer sus necesidades y estilos de vida.

6 Se dice *bien público* porque es un compromiso del Estado explícito en nuestra Constitución con el propósito de dotar a cada mexicano de una vivienda digna. Constitución de 1917, Art. 123, fracción XII.

7 A través de INFONAVIT, FOVI y FONHAPO.

La satisfacción residencial⁸ generada por la habitabilidad de la vivienda de interés social al tener que ver con factores económicos, políticos, sociales y aspectos culturales, repercutirá en la sustentación gubernamental.

De poder argumentar una Política Pública adecuada en materia de vivienda, se originarán mejores posibilidades para elegir viviendas que estén más al alcance de todos y cuenten con indicadores de habitabilidad para tener mejores estilos de vida general.

La sociedad moderna ha demostrado que sus etapas no son fruto de la casualidad o de los determinismos históricos, así, los moradores de la vivienda de interés social son una sociedad activa que no es opuesta ni lejana al Estado.

La crisis del mundo moderno pone de manifiesto que la sociedad y el Estado son realidades diferenciadas donde cada uno cumple con los cometidos encomendados⁹.

Los precursores de la “mejor práctica de investigación” hablan de dar un giro a la tendencia para estudiar los fracasos de ciertos programas, dedicándose sólo a los casos de éxito de manera directa y a observar los factores que lo determinaron¹⁰.

Esta investigación se encamina al descubrimiento de nuevos horizontes de las Políticas Públicas, e invita a mantener despierto el potencial creativo del mexicano y hacer de una Política Pública un sistema vivo, vinculando siempre a la sociedad y su problemática, con la gestión pública a favor de objetivos definidos.

Se espera que los resultados de esta investigación contribuyan a las acciones de Gobierno a través de su Política habitacional, permitiendo que el vínculo entre Estado y sociedad se fortalezca; esto permitirá reconocer también, que los espacios ciudadanos dan vigor al Estado, tanto por no desplazar a la sociedad, como las de dotarse de lo que necesita para conservarse como una organización de poder.

8 La autonomía de la satisfacción residencial frente a los eventos políticos y económicos se pone de relieve.

9 Ver, Uvalle, R., “La administración pública como...”,

10 Arellano- Gault, D. (1995), Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte. *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Núm. 1, primer semestre Pp.119-147.

Para incidir en el problema habitacional es necesario la implementación de una nueva Política Pública, coherente, eficaz, eficiente, audaz y decidida, para que el trabajador pueda resolver su problema de vivienda satisfactoriamente; de otra manera se traducirá en viviendas inadecuadas, crecimiento desordenado y anárquico de las ciudades, problemas crecientes y graves de urbanismo; y los demandantes de vivienda requerirán de soluciones operativas muchísimo más caras.

El capítulo uno: “Políticas Públicas”, revisa el desarrollo y evolución de las Políticas Públicas, su análisis y la perspectiva organizacional y la gobernabilidad en su implementación.

El capítulo dos: “Políticas públicas en materia de vivienda”, revisa los aspectos jurídicos de la vivienda, las Políticas habitacionales de México e Internacionales.

El capítulo tres: “Investigación Aplicada”, señala un estudio de caso, aspectos de tipo empírico en los cuales se apoyan los resultados.

El capítulo cuatro: “Resultados” trata de contestar los problemas planteados anteriormente y se contestan las hipótesis de trabajo explicitando hipótesis subyacentes. Se da un diagnóstico sobre la situación de la vivienda estudiada.

El capítulo cinco: “Propuesta” se aboca a presentar una propuesta de Política Pública en materia de vivienda y abrir nuevas interrogantes para el estudioso del área.

Notas de pie de página

1. The IDB in low-cost housing. The First Three decades. (2001), En: Rojas E. *Operation Policy Division. Strategic Planning and Operational Policy Department: IDB* (BID, Banco Interamericano de Desarrollo).
2. Entendido como el conjunto de propuestas y directrices oficiales... Pp. 259 Ver, Villavicencio, J. En: Eibenschutz, H, R. (1999), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. Tomo II: Estructura de la ciudad y su región México: Miguel Ángel Porra.
3. Ver, Ayala Espino. , "De 1970 a 1994 el poder adquisitivo de la población se ha reducido en 62% en términos reales". Pág. 603.
4. Aguilar, V. L. (1996), Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Perfiles Latinoamericanos*. México: FLACSO, Núm. 3.
5. Se dice bien público porque es un compromiso del Estado explícito en nuestra Constitución con el propósito de dotar a cada a cada mexicano de una vivienda digna. Constitución de 1917, Art. 123, fracción XII.
6. A través de INFONAVIT, FOVI y FONHAPO.
7. La autonomía de la satisfacción residencial frente a los eventos políticos y económicos se pone de relieve.
8. Ver, Uvalle, R., "La administración pública como...",
9. Arellano-Gault, D. (1995), Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte. *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Núm. 1, primer semestre pp.119-147.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. Desarrollo y evolución de las Políticas Públicas

Las ciencias de la Policy o Políticas Públicas se originan en la academia de Estados Unidos a partir de los resultados negativos de la Segunda Guerra Mundial, debido al comportamiento del gobierno considerado como inadecuado. El centro a discutir fue el desenvolvimiento gubernamental deficiente de los Estados y la carencia de Políticas Públicas como un principio para guiar la acción del gobierno.

En Estados Unidos existe una variedad de políticas: “Economic Policy”; “Social Policy”; “Ecological Policy” y “Public Policy”. Las ciencias de la Policy constituyen su paralelo a la Ciencia Política; disciplina que estudia la moderna Polis: el Estado. Se refiere a la operación dinámica del gobierno.

Esta noción de Políticas Públicas trasciende porque su curso de acción se efectúa de manera decisiva y tiene un carácter de diseño para construir el futuro.

Visión académica.

Karl Mannheim¹, en la década de los cuarenta consideraba a “la tarea de la educación política” como la llama que mantenía viva una orientación flexible ante situaciones cambiantes, era la capacidad de reorientarse de nuevo a un mismo frente a una constelación de factores en constante transformación y constituía la capacidad práctica y esencial de la clase de mente que se orienta permanentemente hacia una acción. La falta de atención sobre el contexto, la

¹ Mannheim, K. (1940), “*Ideology and utopia: an introduction to the sociology of knowledge*”. New York: Harcourt, Brace & World.

historia y la complejidad de la vida política se traduce en “crisis de educación política”².

En 1951 Haroldo Lasswell³, en la Universidad de Stanford, apuntaló los antecedentes sobre las ciencias de las Políticas Públicas (Policy Sciences) los cuales se remontan a 1937. A partir de estas fechas en la Universidad de Harvard _en la escuela de Administración Pública_ se introduce el estudio de Políticas Públicas.

En 1952 con el libro *Public Administration and Public Policy*, de Haroldo Stein, se desarrolla aún más esta disciplina.

En 1958 Charles Lindblom⁴ introduce el análisis de Políticas Públicas como un método propio de las Ciencias de la Políticas Públicas, las incorpora a la economía y propone el método de análisis de las Políticas Públicas del Gobierno.

Pero es Yehezkel Dror⁵ quien articula la manera en que se forman las Políticas Públicas y la elaboración de las mismas. En 1967 este autor impulsa más la carrera de Analista de Políticas Públicas; y es en este año cuando se efectúa el simposio sobre ciencia y políticas públicas, en un momento en que las decisiones políticas no eran capaces de interferir en procesos demográficos, ecológicos y sociales. Su finalidad estaba fuera del ámbito de las ciencias de la política, ya que su misión principal era mejorar las habilidades humanas, intentando que la racionalidad ocupara el papel central expresada en forma de ley.

En 1972 Howard McCurdy publica y diseña una clasificación de nueve materias sobre Administración Pública, donde tres de ellas se refieren a Políticas Públicas:

- El enfoque de las Políticas Públicas
- Políticas Públicas Intergubernamentales y Urbanas
- Políticas Públicas en materia financiera y económica.

2 Torgerson, D. (1986), “Between knowledge and politics: three faces of Policy Analysis”, en: *Policy Sciences*, Vol. 19, Pp.33-59.

3 Lasswell, Harold (1968), “Policy Sciences”, en: *International Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. 12, Pp. 181-189.

4 Lindblom, Charles E. (1959), “The Science of Muddling Through”, en: *Public Administration Review*. Núm. 34, Pág. 3417.

5 Dror, Yehezkel (1970), “Prolegomena to Policy Sciences”, en: *Policy Sciences*, Núm. 1, Pp. 135-150.

En 1977 se efectúa la reunión para el Análisis de Políticas Públicas en el Gobierno de Estados Unidos, donde aparecen los resultados en la *Public Administration Review*. Es en este momento histórico cuando América Latina ingresa al movimiento de las ciencias de la Políticas Públicas con el curso de Políticas Públicas en el Centro Latinoamericano para el Desarrollo de Bolivia.

Para la década de los ochenta la asignatura de Políticas Públicas ya estaba integrada a nueve universidades de Estados Unidos.

Las Ciencias de la Políticas Públicas con su propio proceso de investigación, han generado un tipo de análisis inclinado a constituirse en la traducción aplicada que marca su sello propio. Por lo tanto se habla de análisis de Políticas Públicas como una disciplina aplicada de las Ciencias Sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información de Políticas Públicas, utilizables en ordenamientos políticos para resolver problemas de políticas públicas. *Significan además que son un curso de acción, un proceso de decisión o un programa de acción.*

El desarrollo de las políticas no puede explicarse plenamente sólo por los intereses, las necesidades y las exigencias de los ciudadanos, y tampoco lo explica de manera aislada cualquier proceso de tipo político, a pesar de que se pueda ver reflejado y mediado por las estructuras internas de algún sistema político. Cabe señalar que no todos los temas de interés ciudadano dan lugar al reconocimiento y son merecedores de tratamiento político⁶.

Con respecto al desarrollo de las Políticas Públicas, Aguilar⁷ menciona que son decisiones de gobierno que incorporan opinión, participación, corresponsabilidad y dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

Cuando se habla *del lugar donde tienen su origen las Políticas Públicas*, se menciona la relación de las políticas públicas con el sistema político no dejándolas de situar en el ámbito de la dicotomía entre la administración y los procesos donde

6 Offe, C. (1984), *Social Policy and the Theory of State Contradictions of the Welfare State* Cambridge. Pp. 88-118.

7 Aguilar, L. (1982), *Política y racionalidad administrativa*. Serie V, Teoría de la Administración Pública, No.3, INAP.

se llevan a cabo: acción del gobierno (policy), lucha por el poder (politics) y el marco general donde se llevan a cabo las anteriores (polity). En las Ciencias Sociales el uso de las políticas públicas se refiere a la investigación aplicada y a los resultados de los procesos políticos.

Douglas Torgerson⁸, para comprender el análisis de las políticas en términos de su significado político e histórico, identificó tres aspectos en una secuencia histórica, ya que cada aspecto emerge del anterior: primero, donde el conocimiento se propone reemplazar a la política; segundo, donde la política se enmascara del conocimiento; y tercero donde la política y el conocimiento alcanzan una medida de reconciliación.

Históricamente estos aspectos pueden ser vistos como periodos en el desarrollo del análisis de las políticas: desde el positivismo al post-positivismo. Torgerson menciona que este desarrollo tiene tres caras o períodos.

La primera cara o período del análisis de políticas se deja influir por la técnica y desprecia el significado del proceso. Esta fase, nos dice el autor, se desarrolla a partir del siglo XVIII, pues durante la Ilustración aparece el deseo por fundamentar los asuntos públicos con bases racionales.

En el siglo XIX se fortalece este pensamiento con la llegada del positivismo. Los primeros positivistas anuncian el surgimiento de una nueva era con una civilización industrial armónica, eficiente, dictada por el conocimiento genuino aunado a los hallazgos de las ciencias sociales y naturales; el conocimiento reemplazaría a la política.

La perspectiva dominante es la tecnocrática, que pretende separar el conocimiento de la sociedad para después aplicarlo a esta última. Hoy día el análisis conserva el sello de la herencia positivista con la administración científica en la empresa privada y en el gobierno y denota claramente cómo la influencia del positivismo en el análisis de políticas ha sido aguda en la forma y en el contenido.

Los científicos sociales creían alcanzar la certeza propia de las ciencias naturales y afirmaban que sus resultados se podían incluir en los programas

8 Torgerson, D. (1986), "Between knowledge and politics: Three faces of policy análisis", en: *Netherland Policy Sciences*. Vol. 19, Pp. 33-59.

públicos. Con base en este conocimiento los sucesos se podían explicar con referencia a condiciones antecedentes y recíprocamente los acontecimientos futuros podrían predecirse confiablemente, lo que permitiría el control de los hechos futuros.

Este conocimiento no ofrecía ninguna guía para determinar las metas. Plantearse esta pregunta era confiar exageradamente en la capacidad del conocimiento, se restringían a planteamientos de carácter lógico y factual y no podía extenderse a juicios de valor, lo que no ayudaba a decidir qué se debería o no hacer. No existía un principio normativo intrínseco que determinara su utilización; por ejemplo, no se tenía respuesta si el análisis de las políticas podía ser aplicado a la causa de la tiranía o de la democracia.

El positivismo no se preocupó por tales consideraciones, creyó resolver los compromisos prácticos sobre la base de la comprensión exhaustiva del pasado y del futuro.

En la práctica se acepta, pero existe una diferencia importante entre el positivismo y el análisis de políticas. El primero se entendió como parte del desarrollo mundial dedicado al surgimiento de una civilización industrial madura y ordenada; y el análisis de políticas apareció cuando el industrialismo estaba en auge y aceptaba el orden establecido, ignorando en gran medida el problema del compromiso y la valoración. Al respecto menciona Easton _limitándose a hacer ajustes menores en los mecanismos existentes_ que la primera cara del análisis de políticas es la cara de la Ilustración⁹.

Aparece como el complemento necesario de la visión racional de la Ilustración, fortalecida por el positivismo como una visión de orden industrial y progreso.

9 "... Al igual que los humanistas de la antigüedad, como Sócrates y los estoicos, la mayor parte de los filósofos de la Ilustración tenían una fe inquebrantable en la razón del hombre". Gaarder Jostein (1998), *El mundo de Sofía*, México: Edit. Patria. Pág. 379.

Visión politizada

El papel de las Ciencias de las Políticas Públicas enfoca en dos aspectos al comportamiento gubernamental: por un lado el proceso de las Políticas Públicas o la formación de ellas (*policy making*) y por el otro, las necesidades de inteligencia requeridas en su configuración.

El mundo de las Políticas Públicas ha permitido analizar la política en acción conectándose con otras disciplinas, tales como: Economía, Derecho y Psicología Social; introduciendo la metodología de la investigación social con el fin de explicarse aquellos procesos de intervención pública en sociedades pluralistas.

El estudio de la elaboración de las Políticas Públicas¹⁰ dirige su atención, especialmente, al papel de la información y el análisis en el proceso de su formulación. Debido a los graves problemas que aquejan a la humanidad, como los problemas ecológicos o la vivienda entre otros, voltean su mirada hacia este tipo de análisis.

Esta visión es criticada debido a que muy poca gente en sociedades de tipo democrático sería capaz de opinar libremente y de renunciar a sus intereses políticos, o de abdicar a sus funciones políticas, a pesar de que quisieran a las políticas más científicas. No obstante que se afirme que la competencia de ideas es el mejor camino hacia la verdad, el conflicto entre la razón, el análisis y la ciencia permanecen antagónicos a la política y a la democracia.

En todos los sistemas políticos se recolectan, analizan y polemizan datos, por lo que vemos cada día grupos especializados en este ámbito. Muchas veces es a través de esta ayuda que muchos políticos se auxilian y amparan para su toma de decisiones, cada día más se utilizan datos reales para tener argumentos mejor y más preparados¹¹.

10 Lindblom, Charles E (1991), *El Proceso de la elaboración de las Políticas Públicas* México:Miguel Ángel Porrúa.

11 *Ibíd.*, Pág. 23, En los países desarrollados el análisis de políticas afecta a millones de ciudadanos, en países pobres no los pueden financiar y en los países autoritarios controlan y evitan el análisis.

La utilidad de las Ciencias de la Políticas Públicas va en aumento al definir los objetivos de la acción del gobierno, proporcionando métodos y técnicas que aporten certidumbre a la situación en la cual se definen los objetivos. Puede:

- habilitar a los gobernantes para traducir nociones generales en acciones específicas;
- habilitar para prevenir las repercusiones de las mismas;
- sortear posibles conflictos que emerjan de su aplicación;
- facilitar la anticipación de eventos, prediciendo confiablemente; lo cual sirve para la toma de decisiones (esto es fructífero no sólo para los hacedores de Políticas sino para la ciudadanía).

Entre 1951 y 1971 las Ciencias de la Políticas Públicas se enriquecieron con la participación de disciplinas como las físicas y biológicas y las ciencias sociales con las investigaciones prospectivas. Las Humanidades también se incorporaron, principalmente la Jurisprudencia.

Las Ciencias de las Políticas Públicas plantearon su *modus operandi* o “salir del paso”¹² encontrando soluciones viables para el enlace entre el saber y el poder, pero el sello distintivo de las Ciencias de las Políticas Públicas fueron el empirismo estadístico como metodología, con su búsqueda de precisión cuantitativa, un sistema de valores para las decisiones y el análisis de sistemas con su visión global como la metateoría. Es así como aparecen las llamadas “técnicas gubernamentales”, que proveen a los Estados modernos de la información necesaria para prevenir catástrofes naturales o humanas a través de cuestionamientos sociales. La aplicación de las Ciencias de la Políticas Públicas es útil para mejorar la organización de las sociedades modernas cuyos conflictos son ineludibles. Estas técnicas permanecen como campo profesional para que ejerzan las ciencias sociales como una solución a los problemas políticos. También son objeto de la Abogacía de Políticas Públicas como campo de la contienda política.

12 Ver, Lindblom, Ch., “The science of ...”, (*salir del paso o muddling through*).

Dwight Waldo¹³ criticó este método empírico analítico, afirmando que no se podía ser neutral ante valores sociales. Por supuesto existen márgenes de error, ya que los problemas sociales son multifactoriales y el análisis de Políticas Públicas no puede abarcar todas las soluciones para todos.

A veces los intereses públicos se refieren a bienes universales (como el aire puro que deberíamos respirar o cualquier otra cosa que afecte a toda la humanidad) o a cierto interés que favorezca a la mayoría. Aquí se puede plantear la pregunta: ¿Qué pasaría con el resto de los ciudadanos que no se ven favorecidos como resultado de un análisis de Políticas Públicas? Esto nos remite a las diferentes explicaciones o definiciones de Políticas Públicas.

Se pueden agrupar en dos:

- Las referidas al curso de una acción gubernamental que plantea la pregunta: ¿Cuáles son las pautas o procedimientos por donde corren o manan las Políticas Públicas?
- Las que representan la acción misma y se preguntan: ¿Qué hacer en tal o cual caso de opción de las Políticas Públicas y qué problemas plantea la adopción de una Política Pública en especial?

El significado de Políticas Públicas se puede confundir con la concurrencia de técnicas procedentes de distintas disciplinas y profesiones, como son: estudios de caso, análisis cuantitativos, toma de decisiones, programación, teoría de simulación, planificación, teoría de sistemas, teoría de la organización, análisis organizativo y teoría de juegos.

Una definición usual de Política Pública es aquella que el gobierno opta por hacer o no hacer. Esto significa una variedad de acciones hechas por el gobierno, tales como la organización de la sociedad, la regulación de conflictos entre grupos, la distribución de beneficios, la acuñación de la moneda, entre otras.

Quedan incluidas todas las acciones gubernamentales, tanto las que el gobierno hace explícitas como las que no. Incluye también el análisis de los programas públicos y coloca en primer término los propósitos del gobierno.

13 Waldo Dwight (1952), "Development of Theory of Democracy Administration", en: *American Political Science Review*, Vol.46, Núm. 1, Pp. 81-103.

Graham T. Allison¹⁴ considera que los pequeños detalles de acción de las organizaciones son determinados por las rutinas y no por las órdenes gubernamentales.

Las Políticas Públicas representan acciones dirigidas al ejercicio y a la conservación del sistema político y es la Política la que sienta las bases para la comprensión de la Políticas Públicas; son así mismos, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos a la cooperación. Su vigor es sustentarse de la multidisciplinariedad.

Al inicio de la década de los setenta Douglas Hartle¹⁵ fue un destacado representante de lo que, en retrospectiva, se llamaba análisis de políticas “tecnocráticas” (de la primera cara del análisis de políticas), y se vio desilusionado cuando en medio de las realidades políticas se enfrentó directamente con la segunda cara mencionada por Torgerson Hartle, concluyendo que los cambios en las técnicas y los procesos deberían considerarse como una batalla continua de “todos contra todos”.

Hartle propugnó cambios en las técnicas y los procedimientos (en su mayoría consciente o inconscientemente mercenarios), porque decía que los mercenarios buscaban cambios en la estructura de poder establecida, pero que en realidad respondían a los incentivos que convenían a sus intereses y a los del grupo al que servían. Propugnó también porque el análisis convencional con su orientación tecnocrática estaba ciega a la realidad política, que no lograba entender la naturaleza de su contexto, que hablaban como persuadiendo a un dictador omnipotente y omnisciente, pasando por alto de manera sistemática a la política, la naturaleza humana y las estructuras institucionales.

La segunda cara o periodo es criticado por Hartle al reconocer que las técnicas utilizadas por el análisis de políticas no son los instrumentos neutrales, sino que se insertan profundamente en el proceso político.

14 Graham T, Allison, (1969), “Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis”, en: *The American Political Science Review*. Vol. 58, Núm. 3, Pp.689-718.

15 Hartle, Douglas G. (1976), “Técnicas y procesos de administración”, en: *Canadian Public Administration*, Núm.19, Pp.21-13.

De manera indirecta algunos autores ponen en duda la racionalidad que sustenta el análisis convencional de las políticas, porque no se puede seguir aceptando este análisis como parte del desdoblamiento necesario de un modelo de desarrollo bueno y objetivo, y el progreso ordenado de una civilización racional. El análisis de políticas había aparecido como la victoria del conocimiento sobre la política y ahora aparecía como la dominación de la política sobre el conocimiento.

Henry S. Kariel¹⁶ expresó claramente que la dimensión política que subyace en el análisis convencional estaba en sintonía con la realidad política preestablecida y que las ciencias de las Políticas Públicas permanecían al lado de los intereses creados. Sus practicantes por sí mismos no deseaban interferir en las definiciones establecidas de la realidad y percibían tales transacciones como no científicas, por lo que incorporaron los problemas de la realidad a los de su ciencia.

Su tarea consistía en el tipo de conocimiento adecuado para gobernar eficazmente dentro del marco político establecido, integrando a los hombres en los sistemas establecidos. Por supuesto el “abuso” en la investigación de las políticas públicas era un fenómeno bien conocido. Se realizaban los estudios de las Políticas Públicas a la medida de las capacidades mentales acordes con sus tendencias políticas, de otra manera no hubieran sobrevivido.

El análisis convencional no sólo sirve a los intereses particulares, también refuerza el orden y la ideología del mundo político establecido.

Laurence Tribe¹⁷, uno de los críticos más importantes del análisis de las Políticas Públicas, afirmaba que el análisis no sólo tiene la intención de ayudar al responsable de una decisión a elegir un curso de acción, sino también de persuadir a otros sobre la justicia e inteligencia de su elección. Considera, sin embargo, que pierde casi toda su utilidad en el momento que parezca que ya no es capaz de sustentar objetiva y claramente una alternativa en particular, por lo que los analistas se ven presionados para reducir las múltiples dimensiones de los problemas a una medida común, donde sea posible llevar a cabo las

16 Kariel, H. S. (1969), *Open systems: Arenas for political action*. Itasca, IL: Peacock Publishers.

17 Tribe, L.H. (1973), “Technology assesment and the fourth discontinuity: The limits of instrumental rationality”, en: *Southern California Law Review*, Núm. 46, Pp. 617-660.

comparaciones “objetivas”; aún cuando signifique mucha información “suave” pero crucial, sólo por no ser cuantificable o, en su caso, valorizable con los datos “duros” del problema. Este autor no le da tanto énfasis al abuso de los intereses políticos en el análisis de políticas, sino a la influencia penetrante aunque sutil de la política misma dentro del análisis. La objetividad aparente, que parece fiel a la razón, se convierte para Tribe en una traición inconsciente, donde el estilo tecnocrático y su imaginaria se vuelven sólo retórica política. Es decir, la política se oculta tras el conocimiento.

La crítica a la segunda cara del análisis de las políticas muestra el lado oscuro: una tecnocracia irracional en la que se anida una aparente fuga de la política y que en realidad es una máscara para el ejercicio subrepticio del poder.

La tercera cara o periodo apenas se vislumbra

La tercera cara de la que habla Torgerson surge con la comprensión de que la teoría y la práctica del análisis de políticas se enraízan en las decisiones políticas; decidir sobre una particular forma de investigación, significa necesariamente afectar la vida y los valores de una sociedad al influir en la conformación de un proceso político más general. El punto crucial es que la elección puede tanto inhibir como incrementar la racionalidad de la vida política. Hoy ésta cara del análisis de políticas aparece principalmente como una fórmula metodológica que se inspira en un nuevo enfoque de la filosofía de las ciencias sociales. Una tendencia emergente que apenas se perfila. Lasswell¹⁸, pionero con este enfoque, experimentó con propuestas tales como: seminario de decisión, planetario social, prototipo de participación en el poder. Surgieron otras innovaciones como: la participación pública en la planificación, experimentos en la mediación política, comunidades técnicas permeables y plurales, el fomento de los ciudadanos informados en audiencias públicas. A pesar de que se cuenta con todo esto, la tercera cara sigue siendo una tarea por realizar. No es de sorprenderse porque, para poner sólo un ejemplo, las evaluaciones sobre impactos, como la llevada en

18 Lasswell, H.D. (1968), “Policy Sciences International”. Encyclopedia of the Social Sciences, Núm. 12, Pp.181-189.

el gasoducto del valle de Mackenzie para el gobierno de Canadá en 1974, surgieron de una gran preocupación social que ponía en tela de juicio el ritmo y la dirección de la industrialización.

Torgerson sostenía que el cultivo de la razón en los asuntos públicos, así como el significado de la política, permanecían pero el significado de la razón cambiaba.

En este periodo se reconocía el potencial para una relación donde la política y el conocimiento no eran antagónicos, se reconocía que la corriente post-positivista de las ciencias sociales tenía consecuencias profundas en el ejercicio del análisis de políticas.

El discurso del positivismo pierde sentido cuando se descubre la segunda cara del análisis de políticas. Esto ha propiciado un estilo intelectual insensible a su propia naturaleza y contexto, en una palabra se vuelve irracional. Esta crítica conduce a la pregunta clave: ¿Puede la razón tener cabida en el mundo real de la política, donde se elaboran y llevan a cabo las Políticas Públicas? Para responder se necesita considerar la política y la metodología. El positivismo fomenta una imagen de neutralidad en la investigación porque divorcia al analista del objeto de análisis. El investigador se convierte en un observador distante y neutral de los hechos que adquiere de la sociedad su conocimiento. Sin embargo el análisis de políticas, al incorporarse a la política, toma un carácter político que implica considerar la forma en que se toman las decisiones colectivas.

El punto metodológico central es el siguiente: *el analista debe desarrollar el conocimiento de la sociedad, pero también el conocimiento en la sociedad*. La vida social se basa en el sentido común al aceptar el significado de lo que percibe (palabras, gestos e instituciones), lo que es un entendimiento cultural. Por lo tanto, el analista no se puede divorciar de la sociedad, no es un observador apartado sino un observador-participante. Los asuntos de políticas rebasan estos problemas hacia cuestiones que apuntan a un contexto histórico y político más amplio bajo técnicas establecidas de investigación. El surgimiento del post-positivismo en la filosofía de las ciencias sociales se opone a la tradición dominante del

pensamiento político, interpretado y preservado por ciertas figuras clave contemporáneas.

Haroldo Lasswell¹⁹, conocedor de la tradición del pensamiento político piensa que es fácilmente discernible la necesidad de un proyecto de orientación contextual en el desarrollo de las ciencias de las políticas. El trabajo de este autor es significativo en el sentido de que las propuestas iniciales que tendían a contemplar el análisis de políticas con un rostro eminentemente humano fueron distorsionadas, mientras que las nociones positivistas y los sueños tecnocráticos vinieron a dominar las ciencias sociales. Las críticas a Lasswell lo colocaron como positivista y tecnócrata a partir de sus planteamientos iniciales. Sin embargo, se funda en un marco metodológico que considera el contexto y enfatiza la participación del investigador en el mundo humano. Se preocupó por impulsar y profesionalizar el análisis de políticas para contrarrestar las tendencias burocráticas y oligárquicas.

La obra de Lasswell, es una convergencia político-metodológica hacia la participación. A esta convergencia se refiere Kariel, definiendo a la investigación como una forma de acción que implica la presencia del investigador en su campo de interés, en el que una multiplicidad de aspectos no ha sido desarrollada cabalmente para su autorrealización; el investigador descubre que simplemente no puede saber qué es menos costoso para las posibilidades humanas actuales y potenciales sin involucrar a los individuos que serán afectados por el diseño político de su sociedad. Desde esta perspectiva post-positivista, la propuesta de Lasswell es también objeto de debate, él mismo afirma que la ciencia de políticas podrá avanzar sólo si se afinan los métodos de información genuina e interpretación confiable y se les integra al juicio del decidor²⁰.

Torgerson²¹, afirma que en el análisis de políticas se ponen de manifiesto las evidencias tecnocráticas y su potencial participativo (cuando se consideran las innovaciones desarrolladas para enfrentar los problemas surgidos durante el

19 Lasswell, H.D. & Lerner, D. (1951), *Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press. Palo Alto Cal.

20 *Ibid.*, pág. 5.

21 Torgerson, D. (1986), Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences* Núm.19, Pp. 33-59, Printed in Netherlands.

transcurso de la industrialización) y los esfuerzos por considerar las consecuencias sociales y ambientales (derivadas de la innovación técnica y la expansión industrial, como las evaluaciones tecnológicas, ambientales y de impactos sociales), que expresan con frecuencia una visión estrecha tecnocrática.

A pesar de todos los esfuerzos de las predicciones positivistas, existe el fracaso histórico concerniente al progreso de la civilización industrial.

La institucionalización de estas nuevas formas de investigación de políticas representó una aceptación de muchos problemas dejados hasta entonces de lado, durante el desarrollo de la sociedad industrial. Las evaluaciones sobre los efectos de este desarrollo estaban fundadas en una perspectiva contextual del análisis.

Tanto en la teoría como en la evaluación real de impactos, se expresa el contexto global del análisis. El proyecto de esta investigación en sí mismo, puede verse como un proceso social que afecta el carácter y calidad de la vida social y política.

En oposición a las Políticas Públicas se encuentran los programas como resultado de las políticas gubernamentales, que establecen una preocupación primordial de los ciudadanos comunes y constituyen los beneficios y crean los costos de un Estado, no obstante que los recursos gubernamentales se movilizan con propósitos públicos. Son los medios para obtener las metas y valores políticos mayores, aunque no estén bien definidos.

En las naciones occidentales, los programas públicos se caracterizan por tener principalmente uno de los siguientes cuatro patrones de cambio²²:

1. Gran incremento en dinero y empleo.
2. Evidente aumento en el gasto público.
3. Escaso cambio en la demanda de recursos.
4. Amplia disminución en dinero y empleo.

²² En una nación puede haber diferencias entre los programas respecto a la dirección y extensión del cambio.

Estos patrones de cambio se determinan por:

Programas intensivos en dinero y en mano de obra.

Son los programas de educación y de salud que formulan grandes demandas ciudadanas sobre el producto nacional de un país y también sobre su fuerza de trabajo. Este patrón se encuentra en las naciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE)²³. Los gobiernos pertenecientes, deben solamente subsidiar las pérdidas y financiar la inversión del sector público. En cambio, los programas gubernamentales para el mantenimiento de la infraestructura económica tienden a ser intensivos en dinero, como ocurre con las donaciones en efectivo para las empresas del sector privado, los subsidios agrícolas y el financiamiento de la inversión de capital en caminos, transportes y telecomunicaciones.

Programas intensivos en dinero.

Son aquellos programas donde los subsidios de mantenimiento del ingreso de los pensionados, desempleados y toda persona con derecho a recibir asistencia en efectivo, formulan grandes demandas del erario público. El llenar cheques es una tarea administrativa fácil; se requiere un mínimo de organización y de fuerza de trabajo para verificar que un individuo tiene o no la edad requerida para recibir una pensión y una vez que pase lo hará por muchos años. En una nación típica de la OCDE pedir dinero prestado es fácil, pero sufragar el costo de las deudas es muy caro. El pago de los intereses de la deuda representa una porción significativa del producto nacional. En términos administrativos el gobierno emplea un número insignificante de personas para el pago de los intereses de la deuda y los demandantes son fáciles de identificar, pues se trata de bancos y personas ricas. El número de empleados de cualquier banco central de un país

23 OCDE (1999), "Synthesis of reform experiences in nine OECD countries: Government roles and functions, and public management. Government of the future: Getting from here to there", en: **Public Management Committee Symposium**, Paris. Sep. Pp. 1- 34.

(de la OCDE) es pequeño si comparamos el dinero que manejan para pagar los intereses sobre los préstamos gubernamentales.

Programas medianos en términos de dinero y de empleo.

Van dirigidos a la defensa que requiere dinero e intensiva mano de obra. Las fuerzas militares se juzgan por el número de personas y el gran capital que se requiere para los programas de defensa los cuales han llegado a ser considerablemente de gran tamaño y numerosa fuerza de trabajo.

Programas intensivos en leyes.

Se caracterizan por el mantenimiento de la ley y el orden intensivos en normas, no en dinero ni en mano de obra²⁴, sino cuando el número de leyes reguladoras de los asuntos de la sociedad sobrepasa al número relativamente pequeño de empleados.

Wildavsky²⁵ se pregunta cuál modo de identificación de objetivos e implementación de programas podrían ser más racionales, y se responde que esto dependería de lo que se entienda por racionalidad y de su particular finalidad: sí es técnico, eficiencia, menores esfuerzos, costos de oportunidad, alternativas no utilizadas o económica.

1.2. Análisis de las Políticas Públicas

Cuando se habla de *las Políticas Públicas como productos del sistema político*, el concepto de *políticas públicas y su estudio* se consideran determinados por los flujos del régimen político hacia la sociedad; y cómo los productos del sistema político son el conjunto de actividades de las diversas instituciones de gobierno que actúan directamente o a través de agentes que van a influir sobre la vida de los ciudadanos. Sus rasgos más notorios son:

24 Las leyes son el recurso del gobierno ya que se ponen en vigor por sí solas.

25 Wildavsky, A. (1988), *Las arenas movedizas del análisis costo-beneficio*. Coloquio Internacional. La Reforma del Estado Desafío para la democracia. Caracas, Septiembre 26-30 Menciona que una aspiración que vale la pena inculcar es cuando el factor económico –el dinero- fluye hacia los logros.

- Se distinguen por su contenido que es el trabajo gubernamental (*policy making*) que producirán resultados concretos.
- Contienen elementos de decisión o asignación cuya naturaleza es la legítima autoridad de los actores gubernamentales. Las Políticas Públicas dibujan un cuadro de acción general formado por actores singulares.
- Afectan por su contenido a públicos muy diferentes. Su estudio debe realizarse desde una perspectiva comparada al responder a las interrogantes de cómo, por qué, cuáles son los efectos que los diferentes gobiernos persiguen mediante las formas de acción o inacción particular.
- Las Políticas Públicas enfatizan el o los significados que para la sociedad representa lo que el gobierno hace, es para y por ella con sus consecuentes repercusiones lo que da legitimidad al sistema.

La selección de Políticas Públicas se maximizará en función del bienestar ciudadano, más informalmente se puede decir que este punto se debe cuestionar a menudo bajo la pregunta de: ¿Realmente es posible, tomar una posición respecto a las alternativas que proponen las políticas públicas cuando no se tiene en mente una visión clara de lo que es una buena sociedad y cómo crear soluciones que debieran estar acordes con tal visión? Este punto considera tres aspectos relevantes:

1) Se pierden a menudo fórmulas o procedimientos acordes a una política pública por agregar ciertas funciones que redunden en el bienestar del ciudadano.

2) Aún cuando sea importante, las preferencias o valores de los individuos que conciernen a una política pública, a menudo no se conocen. Los individuos aprenden y expresan sus preferencias a través de la secuencia de selección de las políticas públicas, deduciendo la elección apropiada de sus preferencias al azar.

3) Muchos individuos satisfacen los valores que conocen por las ventajas que obtienen cuando eligen.

Los objetos más visibles y familiares del sistema político son las políticas públicas, porque son objeto de valoración constante por parte de los ciudadanos y generan directa o indirectamente grados de confianza en el sistema.

Sólo los planteamientos medidos y rigurosos que se distinguen con claridad en el ámbito de la ciencia y la política reclamarán la racionalidad de las decisiones de gobierno. Laswell & Lerner²⁶, demandan y proponen un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia. No exigen el compromiso de comprometerse previamente con una teoría específica de la ciencia y de la política como condición para compartir su propuesta. Estos autores proponen una política pública adecuada que contenga una descripción exacta de la o las condiciones de Estado deseadas y que pueda intervenir para alterar y mejorar a la demanda ciudadana y al conjunto de los medios que prometen solucionar esa condición, es decir, alcanzar la meta misma de la política pública. *Esta postura mantiene su carácter hipotético.* Según estos autores, “el aparato”, llamado metodología científica, tiene la única función de prevenir y eliminar el error. En su opinión, ésta es la tarea primaria del análisis de políticas públicas.

Para el éxito de una política pública, se deben de tomar en cuenta los procesos que involucra: *diseño, agenda, implementación y evaluación.* En realidad es un concierto que vincula actividades concretas que implican la participación de oficinas y agencias gubernamentales, organizaciones privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés, clientelas políticas. Todo dentro del contexto de un sistema político históricamente conformado y heredado; y en un impredecible juego entre actores con un sin número de intereses particulares. Estos actores pueden ser políticos, empresariales, sociales, burocráticos, institucionales, etc. Una Política Pública en su calidad de “procedimiento científico”, se encuentra sometida a un esquema evaluativo donde se comparan con la formulación inicial los resultados de su realización, con objeto de saber qué tan exitoso fue _o si fracasó_ el diseño y la implementación de la política pública.

26 Lerner, D. & Laswell, H. (1951), *The Policy Orientation. The Policy Sciences.* Stanford: Stanford University Press. Pp.3 –15.

El impacto metodológico que causa este enlace de actividades con una base conceptual eminentemente formal, es un desinterés en la práctica de la política y el gobierno.

Diseño de política pública

Un proceso de *diseño de Políticas Públicas* puede comenzarse reforzando la adopción de decisiones que generen la maduración intelectual y ésta, a su vez, retroalimentar la adopción de las decisiones tomadas.

Cuando se habla de la evolución y diseño de las políticas públicas, Lowi²⁷ dice que éstas se presentan bajo cuatro modelos:

1.- *Modelo de políticas regulatorias o reglamentarias*. Que establecen las reglas del comportamiento y cuya principal herramienta es la legislación, basada siempre en aspectos disuasorios como multas o privación de la libertad.

2.- *Modelo de políticas redistributivas*. Establece que las funciones principales del sector público trata de modificar la distribución de la renta entre personas o regiones.

3.- *Modelo de políticas distributivas*. Dispone de una sistema impositivo, de gastos de transferencia como: seguros de desempleo, jubilaciones y pensiones; y medidas que implican intervención directa entre el mecanismo de mercado como: salarios mínimos, limitación de dividendos y alquileres, controles sobre precios de artículos de primera necesidad, congelación de salarios.

4.- *Modelo de políticas esenciales o constitutivas que definen las reglas*. Sirven a la nación para entender las necesidades operativas del propio gobierno (Código Penal).

Dentro de esta evolución se encuentra también la Tipología de Ricardos que se fundamenta en:

27 Lowi, T. J. (1967), *The Public Philosophy: Interest Group Liberalism*. *American Political Science Review*, Vol. 61, Núm. 1, Pp.5-24.

- La forma de aproximarse al gobierno para resolver un problema según su actuación, ya sea con actitud anticipatoria o activa hacia los problemas de la sociedad.
- La relación del trabajo gubernamental, de donde se desprenden dos características: una por el consenso y otra por la imposición de las soluciones.

De esta manera se *podría definir el estilo de una política como la interacción entre la aproximación del gobierno a la resolución de los problemas y la relación entre el gobierno y otros actores, proceso que se desarrolla durante el diseño de una política pública.*

Formación de la Agenda

Dentro del desarrollo y evolución de una política se habla de crear la Agenda para las Políticas Públicas y es Jones²⁸ quien racionaliza la frecuencia de actividades en un cuadro analítico que va del seguimiento público a la culminación de la acción gubernamental.

Para Jones existen dos tipos de agenda: la agenda institucional o gubernamental y la agenda sistémica o pública.

La agenda institucional o gubernamental tiende a ser más concreta y específica ante problemas muy precisos, como el problema del SIDA que es de interés público y general.

La agenda sistémica o pública puede no tener las prioridades de la institucional o gubernamental, ya que más claramente se interesa en problemas que un reducido sector de la población atiende. El tema ha de orientar el interés global o abstracto como la pobreza, pero a través de esta agenda se podrá lograr su visibilización como un problema verdaderamente público con probabilidades altas de presionar las decisiones de gobierno.

28 Jones, C. O. (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*. 2ª. Ed. Duxbury: North Scituate. MA.

La identificación de un problema para poder ser incluido en la agenda sistémica debe quedar integrado por cinco incisos clave:

- *Percepción e identificación de los sucesos.* Se encuentran los grupos afectados por algún problema. Llamados grupos de identificación.
- *Definición de un problema.* Los problemas de política son materia de interpretación y definición social. Se construyen socialmente, surgen de los significados que la gente atribuye a los acontecimientos y circunstancias. La definición del problema no parte de lo que se cree que es correcto, sino de cuál es lo más creíble y aceptable políticamente en un momento particular.
- *Agregación de intereses.* Son los grupos llamados *Grupos de atención* preocupados y ocupados de manera especial por algún problema
- *Organización de las demandas.* De manera especial existen conglomerados de individuos atentos a la solución de problemas. A mayor número de grupos de ciudadanos atentos a los problemas más se podrá presionar para la solución de los mismos.
- *Representación y acceso ante las autoridades.* Cobb y Elder²⁹ aseguran, que si un asunto es considerado a través de los medios masivos de comunicación, pasará más fácilmente a la agenda gubernamental o institucional porque presionan al gobierno, en especial a los actores políticos con poder de decisión.

Pallares³⁰ señala, que los estudios empíricos han mostrado tener las características que confieren más probabilidades para ser consideradas y entrar en los hechos de una agenda. Entre los ciudadanos estos hechos deben:

- Alcanzar proporciones notables de crisis o amenaza de crisis.
- Tener algún componente altamente emotivo.
- Estar relacionado con cuestiones de poder.

29 Cobb, R y Elder, Ch. (1986), *Participación en la política americana*. México: NOEMA.

30 Pallares (1988), Seminario sobre Análisis Funcional. Universidad de Murcia. Vol. I. Pág.148.

- Basarse en demandas legítimas de la sociedad que puedan afectar a un gran número de personas.

Implementación de una política pública

Es a partir de contrastar políticas como se deciden los asuntos de gran envergadura. Esto se sostiene en los países con democracias muy estables y se puede deber a diversos factores, entre los que se señalan tres importantes:

- Consenso extendido en torno a los valores fundamentales.
- Acuerdo extendido y frecuente en la dirección general y carácter de cambio social deseado.
- Relativa mayor confianza en la predictibilidad de las consecuencias incrementales contra algún cambio social drástico.

Método incremental de implementación

Desde la perspectiva de las Políticas Públicas, cuando se habla del método incremental en sentido específico, es cuando se aíslan los efectos de una política, mediante el examen de las diferencias en los resultados entre el *status quo* y cada una de las situaciones posibles o nuevas, que podrían ser producidas a través de pequeños cambios de la política estudiada.

Este método llega a ser una alternativa para la aplicación de la teoría. Se ha convertido en uno de los métodos que mejor explica las limitaciones de cualquier teoría, aun ante el riesgo de parecer que se sale del tema.

Considerando una política hipotética, la teoría incremental es una alternativa que depende del número de variables consecutivas que pudieran ser afectadas y de la magnitud de sus efectos.

El investigador cuando emplea el análisis incremental, simplifica su problema analítico y evita el supuesto de que siempre hay una adición al conflicto de las preferencias sobre las Políticas Públicas.

En un análisis incremental se explora a través de una sucesión de políticas, las actitudes de la población hacia la igualdad en una variedad de campos. No es fácil generalizar, sobre las actitudes públicas ni cambiar las prioridades cuando las metas son iguales tratándose de diferentes áreas.

Se sabe que una población puede valorar ciertas alteraciones incrementadas en políticas en la dirección de igualdad de resultados sin que necesariamente sean ordenados, tampoco hacia o contra la igualación de resultados como una regla general, porque una regla general no es muy significativa.

En un análisis incremental, los valores no son simplemente fórmulas para la guía de elecciones de políticas, pero interactúan con las elecciones de políticas, de tal modo que cada “in conclusión” altera la otra, tanto más como lo aprendido acerca de ambos valores y políticas apropiadas de los resultados de cada alteración incremental en Políticas Públicas. La utilidad del método depende del carácter de la sociedad en la que se practica. El acercamiento incremental a los valores son mejor adaptados en una sociedad donde los valores sean explorados incrementándolos y ajustándolos por la ciudadanía o cualquier grupo de la población, cuyos intereses conciernen al analista. Observando al otro extremo cada individuo en la sociedad hace sucesivas comparaciones limitadas de sus propios valores. Por lo tanto, otra vez como se dijo al principio, el análisis incremental descansa en las actitudes incrementales y las políticas. La última característica que diferencia el análisis incremental, es que éste evita la clase de suposición de las políticas que se funda en un análisis convencional.

Se identifican tres elementos esenciales del método incremental, llamado conjuntamente con el término: “Comparaciones incrementales sucesivas” y se añade un cuarto elemento, caracterizado por comparaciones severamente limitadas porque excluyen a ciertas variables importantes, lo cual da *la idea de fragmentación de una política*.

El análisis incremental sugiere una explicación posible para cierta clase de análisis no comparativo. Su propósito es generalmente poner en la forma “¿por qué no...?”, o “¿cuál podría ser la manera con...?” A pesar de todo, algunas

veces el propósito es bueno porque formular hipótesis puede contestar algún cuestionamiento. Éstas se originan de una serie de comparaciones incrementales diferentes a la mayoría de los grupos de estudiosos que fueron trabajando implícitamente con ellos.

Una explicación justa del análisis incremental, indica por qué las políticas a menudo son incomparables; el punto es hacerlas comparadas bajo circunstancias en las cuales se ha fallado anteriormente en encontrar alguna comparación.

Es comprensible que la selección de políticas sea el producto de secuencias únicas incrementales, es claro que en cierto grado ellas puedan ser comparadas si uno toma voluntariamente el problema para trabajar de espaldas, aunque cada secuencia de comparaciones respecto a las políticas fuera producida hasta que algunos elementos comparables sean descubiertos. Por ejemplo, algunos gobiernos han encontrado el análisis incremental como un apoyo tanto en políticas incrementales como en actitudes incrementales entre la ciudadanía; también hay que añadir que el incrementalismo a la larga resulta potencialmente una mejor orientación política o una filosofía pertinente para amortiguar otras áreas de la elección. En políticas, sin embargo, se encuentra un incremento de dificultades para aplicar la dicotomía derecha-izquierda o conservadores-liberales; esto podría ser sintomático de que un número de individuos crece, a pesar de no ser conservadores ni liberales, si son filosóficas y políticamente incrementalistas.

En la implementación de análisis incrementales, los analistas de diferentes ámbitos no pueden comparar sustancialmente sus resultados, ni “apreciar” cualquier otra conclusión, porque se enfrentan a las dificultades en comparaciones internacionales de políticas económicas. La política pública de cada país es también el producto final de una sucesión distintiva de reducción de políticas públicas. Por ejemplo, ante una política de reforma monetaria, Albert Hart³¹ escribió: “...el esquema probablemente no ha tenido mucha atención como esto merece...” Las nociones del autor no se ajustan fácilmente ni dentro de lo académico ni en la discusión política. Esto es una parte evidente de que cada

31 Hart, A. M. & McNaughton, J. T. (1958), Evidence and Interference in the Law. *Daedalus*, Núm. 87, Pp.40-64.

política pública ha sido escogida, no tanto por referencias hacia algunas metas estándares o postuladas, sino como una comparación histórica con incrementos alternativos.

El estudioso que emplea un análisis incremental obtiene la información que requiere de los valores propios o del grupo que observe, porque en el análisis incremental se observa y estudia la elección incremental y porque el analista se excusa a sí mismo para adquirir competencias excepto de las evaluaciones temporales y marginales con pocas variables. Los requerimientos para comprender los valores relevantes en el análisis de alguna política no son imposibles, porque son datos actuales derivados de decisiones previas. Esto es una característica de las sociedades democráticas donde las políticas no son un ideales y son lógicamente derivadas de un grupo de valores unificados como podrían concebirse a los hacedores de políticas gobernando en una dictadura. De hecho, actualmente es común que los ciudadanos o sus líderes políticos estén de acuerdo con las Políticas Públicas, aun sin cuestionar las diferencias.

Fragmentación de una política

Por fragmentación de la hechura de las Políticas Públicas, Lindblom³² denota una situación política en la cual: a) hay uno o más grupos de hacedores de políticas en el gobierno; y, b) ellos tienen varios puntos de vista y diferentes funciones especializadas. Claramente son el caso de todos los gobiernos amplios aun aquellos que tienen una jerarquía muy rígida.

La fragmentación de las Políticas Públicas puede irse al extremo si el proceso gubernamental es previo a una lucha entre grupos de interés.

Aun tomando en cuenta la variedad de estándares a través de los que se les puede juzgar, la fragmentación en la hechura de las políticas públicas puede ir muy lejos y no siempre en el camino deseable. Se pueden tener objeciones al respecto, pero con el análisis de políticas es más fácil hacer predicciones.

32 Lindblom (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom desarrolló una lista de argumentos que es posible generalizarse para producir interconexiones entre el proceso de fragmentación y las predicciones.

Se puede fragmentar una política de varias formas:

- Cuando las funciones de las políticas públicas son dispersadas entre muchos y diferentes grupos especializados
- Cuando todo un grupo que forma las políticas públicas deba ser formalmente encauzado a través de un grupo jerárquicamente superior, la fragmentación da lugar al inicio y la ejecución de los incrementos de políticas en manos de quienes las conducirán. Por lo tanto, habrá muchas oportunidades para la reconsideración analítica cuando las variables hayan sido descuidadas.
- Otro aspecto importante es la fragmentación de las políticas que son fructíferas, porque los diferentes puntos de vista derivados de los diferentes grupos en el gobierno servirán para hacer de cada grupo un punto de vista alerta para contrastar ciertas variables ante algunas consideraciones decisorias. La importancia de la fragmentación radica en poder limitar que ciertas variables sean descuidadas.

La fragmentación en políticas unida a la fragmentación analítica significa que algunas variables de las políticas son inconcebibles para un grupo y vienen a ser centrales para otro.

Lo mejor en cualquier gobierno es el intento para corregir los errores cometidos en previas Políticas Públicas, pero con la fragmentación política los ajustes pueden ser rápidos y persistentes; este proceso facilitará que a algunas variables ignoradas pero importantes se les ponga atención y lograr, así, consensos.

Lo ideal de las relaciones entre la fragmentación política y el análisis incremental lo constituye el ajuste mutuo que se puede lograr, sobre todo en ausencia de

tareas humanas eficaces y suficientes tanto en cálculo como en control, permitiéndose lograr la coordinación adecuada de políticas más complejas.

Ni la academia, ni el hacedor de políticas públicas, cuentan con la información *suficiente* para permitirles una visión panorámica de las interrelaciones entre todas las variables de una política pública para hacer una decisión integrada y eficaz.

La coordinación e integración de políticas se darán cuando se logren pequeñas políticas, porque a través de decisiones fragmentadas los disensos se reconocen mejor, pero podría degenerarse en reglas minoritarias no deseables.

- El siguiente aspecto es cuando el análisis incremental difiere del método en cuanto al proceso y manejo de las políticas. Convencionalmente esto requiere que el analista postule una función social de bienestar, pero si carecen de ella debe determinar la utilidad sobre el supuesto de ha de tratar, siempre, los problemas como relevantes.

Evaluación de una política pública

Se puede evaluar el tipo conveniente de suposición por un grupo de ideas como son: El *sistema de premios*, debatido por su alta especialización o su mecanismo social diferenciado por economizar; posee méritos obvios para encontrar la mayoría de las tareas de la organización económica la cual, aunque sea deficiente es ciertamente identificable al respecto. Se debería juzgar de cerca sobre una pregunta de Políticas Públicas con una suposición a favor del sistema fijado. Términos como competencia, capitalismo, planeación y socialismo continúan siendo útiles para fundamentar las Políticas Públicas y para otros propósitos. En una sociedad políticamente incremental no pormenorizan en la actualidad las alternativas de las políticas públicas.

A partir de todos los sistemas mundiales reales hay combinaciones de estos sistemas donde se conjugan puntos de ajuste marginales de políticas llamados "*sistemas mixtos*". En el caso general a favor o en contra de cualquiera de estos sistemas puros se encuentra que no es el caso a favor o en contra de cualquier

elección actual de políticas públicas; esto está de hecho abierto, no tiene las bases suficientemente lógicas para una suposición a favor o contra de cualquier alteración específica de las políticas. Esto lleva al siguiente cuestionamiento: ¿Sin los supuestos de políticas públicas se toman decisiones de políticas sin pensar en las implicaciones fundamentales para seguir los pasos de una política? Sí, siempre que sea superficialmente, cualquier analista atiende el método, pero, puede perder las implicaciones fundamentales de una política. Cuando se refuta el empleo de una suposición para la competencia, lógicamente no se está limitando a las implicaciones de una política para el proceso competitivo.

En el caso del incrementalismo, mejorar la comunicación produce disfraces a partir de la comprensión de la naturaleza del análisis incremental; La diferencia en los resultados es comprensible sobre la hipótesis de que “salir del paso a duras penas” tiene que abarcar ambiciosamente ambos: a) el análisis incremental hábil por un extremo; y, b) negando el pensamiento por el otro extremo.

Similarmente, se tienen los casos de la reputación británica para enlazar al hacedor de decisiones y de la reputación francesa para efectuar articulaciones extremas, con el refinamiento teórico de eventos que pueden atribuirse a la diferencia entre el incrementalismo que necesita sólo articular diferencias significativas y una clase de no-incrementalismo que ataque cada problema de políticas públicas dentro de una economía global, o el sistema político para su análisis.

Cuando se habla del *rendimiento de un sistema político en relación con las Políticas Públicas*, se puede decir que éstas son elementos institucionalizados de un sistema político, porque puede ser evaluado a través de una rendición de cuentas y, de no hacerlo con claridad, podrán generar crisis en la gobernabilidad.

Políticas Públicas y análisis del concepto tiempo

Para completar el enfoque de las Políticas Públicas, es importante considerar la asociación de las políticas y el tiempo³³, elemento de suma importancia porque tiene efecto en:

- los contenidos, los procesos y los efectos de una política;
- las políticas públicas mismas;
- la legislación.

Según Hoogerwerf el tiempo tiene dos formas: diacrónica o histórica y sincrónica, la cual puede ser pasiva o activa. La perspectiva temporal sincrónica se refiere a la simultaneidad de ciertos acontecimientos o fenómenos. El autor recalca que el tiempo en este aspecto cumple una función coordinadora.

Recomienda el autor tener una política bien equilibrada, tomando en cuenta el pasado (o ámbito retrospectivo) y el presente y futuro (o ámbito prospectivo). Para apoyar a una política se debería considerar el horizonte temporal de los afectados (no sólo 10 o 15 años, también menos de 6 años). Se justifica apoyar una política a plazo corto por: la inflación, las políticas promisorias, el aumento de la participación política y por los sistemas de partidos altamente competitivos. La complejidad de esta perspectiva es imaginarse los acontecimientos en un determinado tiempo discrepando del pasado, presente y futuro y hacerla globalmente sin historia, sólo en teoría.

Considera Hoogerwerf, que el tiempo tiene una *intensidad* en tres diferentes dimensiones:

- dependiendo de su orientación;
- dependiendo de lo que se diferencia;
- dependiendo de lo que la integra (es decir: centrada en el pasado o tradicional y reaccionaria o innovadora).

33 Hoogerwerf, A. (1990), Políticas y tiempo: Consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 57, Núm. 4, Diciembre Pp. 93-118.

El sentido de la continuidad, facilita la asociación de las políticas, permite aflorar y realizar las intenciones de las acciones y valorar los resultados.

La perspectiva temporal discontinua, tiene los siguientes efectos:

- Una Política Pública descontinuada e incoherente.
- La posible repetición de los errores anteriores.
- Política pública terminada parcialmente, (lo que es igual a una secuencia política no lineal).

Significa un nuevo programa de política pública o una relación con alguna política pública anterior y a veces con una estructura organizada de manera diferente.

Una perspectiva cíclica o lineal de los acontecimientos hace del tiempo una división de periodos o secuencias, con una clara relación sobre la intencionalidad de una política pública acerca de los fines y los medios. Esto puede tener los siguientes efectos:

- Eficacia de una política.
- Eficiencia.
- Legitimidad.
- Un ritmo adecuado.

Si los logros se refuerzan se crearán niveles ambiciosos para lograr los objetivos de la política pública.

Cuando se tienen nuevos objetivos y métodos, obviamente, unos se aceptan y otros no; pero esto no sólo debe contar para la admisión de una nueva política pública, sino también en el momento en que el Estado debería lograrlo. El Estado tiene también sus tiempos y tiene objetivos en orden de urgencia. Hoogerwerf los enumera en orden de importancia como:

- Primarios.
- Secundarios.
- Terciarios.

Y, en cuanto a los procesos de las políticas, considera que hay tres periodos de tiempo dominantes o principales, superiores a un año o más, que pueden dificultar el diseño de las políticas públicas y son:

- Ritmo anual del presupuesto.
- Fecha de las siguientes elecciones y la legislación de horizonte (a mayor tiempo más eficacia).
- Se limita a cierto plazo, a una vigencia especial y se valora al final del proceso.

La evolución óptima de una política requiere de una secuencia correcta de tiempo, dependiendo de su duración o sus ritmos.

En el proceso del diseño de políticas públicas, merecen atención la evolución del diseño y la adopción de las decisiones. Esto implica un ritmo que puede resolver el problema entre el conocimiento y la voluntad (destacando el diseño y destacando la toma de decisiones).

En la perspectiva política, el concepto del tiempo considera factores como: las siguientes elecciones, cierto hombre de Estado y la siguiente generación.

Frente a las políticas a corto, mediano y largo plazo variarán los procesos de las políticas. Normalmente se promulga una ley para un tiempo indefinido hasta que no la derogue otra. En el ámbito de la economía, la ley será corta. El objetivo de una política económica se cancela tan pronto como se cubre, como es un hospital (objetivo no recurrente). Un ejemplo de objetivo permanente es la salud pública porque tiene *un objetivo repetitivo*.

Para una Política Pública se requiere *flexibilidad*, debido a las circunstancias cambiantes, porque el tiempo implica considerar:

- El ámbito de las políticas.
- Su contenido.
- Su proceso.
- Sus efectos.

Tomando en cuenta el tiempo, se puede decir que los gobiernos pueden *estar centrados*:

- En problemas presentes. Pudiendo tener políticas mal equilibradas en cuanto a la gestión, la dirección de las crisis y el oportunismo.
- Hacia el futuro. Con problemas de comunicación. A partir de los rasgos principales de los problemas se tienen posibilidades para crear sistemas

de pronta alerta, para limitar riesgos de crisis, sin olvidar las tradiciones y sin pasar por alto las oportunidades presentes.

Finalmente Hoogerwerf³⁴ sugiere:

- Tener el sentido de continuidad que requieren las Políticas Públicas.
- Tomar en cuenta, en el proceso de una política, los periodos principales ligados al tiempo.
- Que exista un ritmo anual del presupuesto previniendo las siguientes elecciones y con legislaciones a futuro (un ritmo sería la coordinación de las Políticas Públicas con diferentes departamentos que podrían ser Pre-Durante-Post. Otro ritmo sería optar, o no, por la retroalimentación durante el proceso aplicativo de la política). Para el logro de una evolución y secuencia óptimas en la aplicación de una Política Pública se considera los ritmos con relación a:
 - El curso de la investigación teórica.
 - Estudios empíricos referentes a los periodos de espera.
 - Secuencias óptimas.
 - Vías críticas.
- Tener una secuencia correcta a mayor tiempo, más eficacia.
- Valorar la política pública al final de cada periodo.
- Atender en el proceso del diseño de las políticas el ritmo del tiempo, destacando el diseño y la toma de decisiones.
- Comenzar el proceso del diseño reforzando la adopción de decisiones que lleve a la maduración intelectual, lo cual retroalimenta la adopción de decisiones.
- Considerar como criterio de calidad las probabilidades en la introducción de la nueva política pública, por ejemplo, la ley ambiental para bosques talados.
- Considerar los posibles retrasos de los procesos de una política, ya sean ser internos, externos e intermedios. Estos se pueden deber a diferentes obstáculos como serían, los organismos afectados que ponen

34 *Ibíd.* , Pág. 99.

trabas, a la falta de intencionalidad, de información, de poder, de capacidad y de coordinación de los actores afectados.

Se suelen valorar los efectos de las políticas a través de³⁵:

- El grado en que se logran los objetivos.
- En qué grado los efectos se deben a la política.
- Los efectos colaterales producidos; y en qué grado.
- La periodicidad y secuencia de los efectos.

Programas de gobierno

Los cambios más notables en los programas ocurren cuando un gobierno decide hacer las cosas de modo diferente. Entre las acciones occidentales hay semejanzas sustanciales en los estilos de cambio en programas dados, respecto a la dirección y extensión del cambio³⁶. En el patrón de cambios se han encontrado tres puntos significativos:

1. Que los programas difieren en cuanto a la dirección del cambio con el fin de entender por qué ciertos programas crecen, otros son constantes y otros se contraen.

2. Si un programa es intensivo en dinero y mano de obra, el empleo y el gasto público tenderá a aumentar y disminuir al mismo tiempo. Un programa se orientará a tener más parecido con el mismo programa de otro país, que con otros del mismo país. Existen influencias comunes de carácter internacional. Las variaciones de detalle pueden ser explicadas por la cultura política, los partidos o los políticos individuales. Los cambios que ocurren en los programas llevan al autor a preguntarse acerca de las causas de los cambios. Todo intento por explicar el crecimiento o cambio de las políticas públicas debiera ser, ante todo, específico de un programa.

35 Rara vez se distinguen entre las fases de los efectos de las Políticas Públicas en cuanto a investigar la eficacia y el logro de los objetivos, respecto a este punto no hay una teoría.

36 OCDE (1999), A changing canon of Government: from custody to service. Government of the future: Getting from here to here. *Public Management Committee*. Symposium, París. Sep. Pp.1-27.

3. Los programas de bienestar (educación, salud, mantenimiento del ingreso) han crecido durante la última generación en todo Occidente. Por esto la OCDE ha identificado cuatro causas principales que afectan a los programas en mayor o menor grado:

- Las presiones demográficas.
- Ampliación del acceso a los programas.
- Mejoramiento de la calidad o la cantidad de los beneficios de impacto e incidencia de programas individuales.
- Incremento del costo de los programas.

Perspectiva de la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE)

En el análisis de la OCDE no se presta atención explícita a los factores políticos, pero después de reflexionar se ve que las causas identificadas por este organismo internacional reflejan las preferencias positivas de los políticos. *La influencia más significativa sobre la expansión de los programas por ampliación de los derechos es explícitamente política.* Por lo general para ampliar los derechos se requiere un cambio legal por parte del gobierno. Acerca del mejoramiento de la calidad o cantidad de los servicios de asistencia requieren de la asignación de fondos públicos adicionales y los políticos desearán arrogarse el crédito de tal acción pública. Otra medida surgida de los políticos es el aumento de los costos cuando ellos aceptan que los salarios del sector público aumenten a la par que los salarios del sector privado. Una opción política más es determinar si se expande o no la defensa militar. Las decisiones políticas del gobierno pueden ser causa inmediata de muchos cambios programáticos explicables, por ejemplo, la propensión a aumentar el consumo público con un incremento del producto nacional.

Para comprender lo que hace crecer a un gran gobierno, se debe entender lo que provoca el crecimiento de cada uno de sus programas principales. El desarrollo del gobierno es colectivamente el resultado de las actividades de

muchos subgobiernos; es decir, de redes de problemas que constituyen la fuerza inercial tras los programas públicos particulares.

Con el fin de entender las consecuencias de los programas públicos para la eficacia de un gobierno y el consenso popular, se deben de distinguir las diferencias entre los programas nuevos y los establecidos. Por definición los nuevos no han sido probados, su eficacia es incierta, sobretodo cuando el crecimiento es extensivo; pero si es intensivo existirá un fondo de experiencia administrativa relevante que suministrará una base para pronosticar la eficacia de un programa; y los establecidos suelen basarse en tecnologías de medios y fines bien establecidos, por ejemplo, los relacionados con diplomacia, defensa, ley, orden, recaudación de impuestos entre otros. Si el Estado moderno no puede ser eficaz en estos programas dejará de existir, a diferencia del Estado benefactor donde la creación y expansión de grandes programas se ha basado en la utilización de tecnologías previsibles y de fácil difusión, utilizando tecnologías sociales relativamente eficaces.

Para el proceso complejo de gobernar es de utilidad establecer, desde un principio, el referente desde el cual se hará su comparación logrando destacar sus puntos fuertes y sus deficiencias. Se refiere al comportamiento gubernamental indudablemente la sustancia misma y objeto de estudio, el cual se delinea como un proceso entre las siguientes fases:

1. Especificar dimensiones: institucional, fiscal, política, administrativa, etc.
2. Elaborar decisiones políticas.
3. Ponerlas en práctica.
4. Argumentarlas públicamente³⁷.

Cumplido el ciclo de esta tarea del gobierno se acepta que junto con las herramientas que hicieron posible este proceso estaba el producto _o no_ de ciertos propósitos políticos, y a su vez fue sustentado en las aspiraciones y

³⁷ Aguilar Villanueva, L., "Hacia una disciplina de las políticas públicas", en: *Perfiles Latinoamericanos*. México: FLACSO, Núm. 3, Pág. 7.

necesidades reales de una sociedad organizada³⁸. A tal denominación de los procesos de gobierno compuestos desde un “principio” derivados de una intención de índole política, por ejemplo legislativa; y por un “final” concretado por determinada acción administrativa, por citar un caso, la decisión final de concesionar un servicio público.

Políticas sociales

La vivienda es un componente importante de la política social, por ser ésta una necesidad básica de los mexicanos, sin distinción de los niveles socioeconómicos, ni de lugar de residencia; como Ayala Espino afirma³⁹: “La vida cultural, social y política es inviable sin una vivienda cómoda, digna e higiénica que permita el desarrollo productivo de las familias”.

En 1947 Fröbel⁴⁰ en su sistema de la política social, hablaba del principio de la mayoría y la imposición del discurso público al sentido normativo de las leyes, _recurría a las condiciones de comunicación que facilitan la combinación de opiniones orientadas hacia la verdad a partir de una voluntad mayoritaria_. Mencionaba también, que el legislador democrático decide por mayoría y su discurso debe mediar entre la razón y la voluntad, entre la formación de opinión de todos los ciudadanos y la formación mayoritaria de la voluntad popular; y que la decisión mayoritaria debía derivarse de un acuerdo condicionado de una minoría a una praxis regida por la mayoría. Ante este punto de vista Habermas⁴¹ se pregunta: ¿cómo una república puede ser democrática? Y, señala que en la otra cara de un Estado social está la democracia de masas que asume rasgos de un proceso de legitimación dirigido en el ámbito administrativo: el derecho, que confiere la forma jurídica _el poder de lo obligatorio_. Este autor se apoya en Kant cuando éste último dice: “el poder legislativo sólo podrá corresponderle a la

38 Merino M. (1992), Cambio político y gobernabilidad, México, CNCP y AP - CONACYT, Pp. 63-64.

39 Ayala Espino, J. (1999), *Economía del sector público mexicano*. Facultad de Economía: UNAM, pág. 595.

⁴⁰ Fröbel, J. (1947), *System der sozialen Politik*. Mannheim.

⁴¹ Habermas, J. (1993), *Moralidad, Ética y Política*. María Herrera Coordinadora. México: Alianza Editorial. Cap. I. Pp. 27-113.

voluntad unificada del pueblo, del cual debe emanar todo derecho, y sus leyes por principio no deben menoscabar los derechos de nadie”.

Habermas afirma que el fin de un Estado es efectuar actos de socialización a través de los cuales los individuos aislados se convierten en ciudadanos orientados hacia el bien común, y se crea un cuerpo colectivo y no son sólo individuos aislados sometidos a leyes particulares.

La política social, comprendida como Política Pública, es concebida “pluriforme seguridad humana o mejora del estatus sociocultural” que sirve para perfilar la formulación preliminar de una investigación sociológica de la política social, comparativamente podría calificarse como el deber frente al ser, trazando las deficiencias y las omisiones de las prácticas existentes, aun cuando esta práctica política siga dudosa.

La política social tiene entre sus objetivos avanzar hacia un desarrollo social, superando la pobreza, elevando los niveles de bienestar y mejorando la calidad de vida. Se sustenta en la igualdad de oportunidades _idealmente que fuera nacional_, asegurando que toda la población disfrute de los derechos individuales de manera eficaz.

El problema radica en los resultados de los valores hipotéticos que se perfilan directamente desde la conciencia social del investigador. La investigación demuestra que la práctica de las políticas sociales fallan al encontrarse con criterios políticamente progresistas, más allá de los que la propia investigación adopta.

De ese modo, los proyectos normativos de investigación, en primer lugar, son incapaces por si solos, para sostener la validez y la necesidad de sus presuposiciones normativas; y segundo, que habitualmente sobreestiman su capacidad para inducir cierto desasosiego entre los actores políticos y administrativos en quienes prueban las discrepancias entre el deber y el ser (y que como regla tienen el poder financiero, o se niegan a financiar tal investigación). Una investigación a largo plazo, relevante y continua de los intereses del Estado, debe escaparse de este doble dilema metodológico y político. En ambos casos las

reglas del procedimiento se contraponen a las necesidades y los hechos, a los valores y lo formal, o sea, a la racionalidad material.

Lo problemático de esta continuidad es la autopercepción que se encuentra en cualquier esfuerzo para formular una teoría del Estado; hipótesis que debe medirse frente a la evidencia de los datos de funciones reguladoras, ideológicas y otras del aparato estatal; sus componentes y políticas organizacionales únicas; sobre la función social de las instituciones de las políticas sociales y el problema de los marcos funcionales de referencia.

Habermas⁴² asegura que lo empírico entra en acción cada vez en mayor medida, a lo largo del desarrollo de un Estado social, a mayor relevancia empírica deberá modificarse la comprensión normativa de una auto-organización democrática de la sociedad, aún cuando la generación presente sienta sobre sus hombros la carga de la responsabilidad por el destino de las generaciones futuras, al mismo tiempo que pierde vigencia el ejemplo heredado de las generaciones pasadas.

El problema central puede dividirse en tres componentes, por ejemplo: si una reorganización social fundamental de lo ocurrido en el curso de la industrialización capitalista es posible, entonces los trabajadores potencialmente desposeídos, deben, en primer lugar, estar preparados para ofrecer su capacidad en trabajar como una mercancía del mercado. Han de considerarse los riesgos y límites asociados con esta forma de existencia relativamente aceptable; deben de reunir la motivación cultural para convertirse en asalariados y que funcione.

Las precondiciones socio-estructurales son necesarias para que los asalariados funcionen como tal. Se requiere un campo de servicios institucionales específicos, bajo cuyo poder laboral quede exento de venderse de distintas maneras, como el intercambio de ingreso-dinero (por ejemplo, las amas de casa)⁴³. ¿Por qué esas formas de organización deberían caer dentro de la

⁴² *Ibíd.*, Pág. 49.

⁴³ "... Se trata sin duda del "trabajo" específico propio del capitalismo industrial: un trabajo al que nos referimos cuando decimos que una mujer "no tiene trabajo" si consagra su tiempo a educar a sus propios hijos, y que "tiene trabajo" si consagra aunque más no sea una fracción de su tiempo a educar a los hijos de otra persona en una guardería o en un jardín de infantes" Gorz, A. (1998), *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. México: Piados. Pág.12.

planificación estatal, como una política social? Dos puntos de apoyo sostienen el que el Estado debe organizar y sancionar la transformación de la fuerza laboral en fuerza asalariada. En la fase pre industrial y la primera fase industrial (caridad privada y religiosa) pierden su capacidad de respuesta a los problemas del desarrollo industrial y deberán sustituirse por regulaciones políticas formales. Estas elecciones deben regularse positivamente mediante criterios políticamente definidos, pues los asalariados evadirían sus funciones, deslizándose dentro de subsistemas aledaños.

Debe haber un equilibrio cuantitativo aproximado entre proletarios pasivos y aquellos quienes son capaces de encontrar empleo como asalariados, dado el volumen de demanda en el mercado laboral. La comercialización de la fuerza laboral se ve afectada por el hecho de que las capacidades profesionales van continuamente cayendo en desuso.

Al respecto, la política social es una estrategia estatal para incorporar la fuerza laboral dentro de la relación trabajo–salario, vínculo capaz por su amplitud contemporánea y su “normalidad”, solamente en virtud de la efectividad de esta estrategia. En resumen, la desposesión de la fuerza laboral crea tres problemas estructurales:

- La incorporación de fuerza laboral al lado del suministro del mercado laboral;
- la institucionalización de los riesgos y áreas de la vida que no se “subsumen” bajo la relación trabajo–salario; y,
- la relación cuantitativa del vínculo entre suministro y demanda en el mercado de trabajo.

Si las “relaciones económicas” impulsan a algo, éstas serán la invención de instituciones sociales y relaciones de dominio. Un análisis más completo confirmaría la impresión de que los tres problemas básicos: la voluntad, la habilidad y las perspectivas objetivas de venta de la fuerza laboral, son dispositivas multi–funcionales al nivel de las correspondientes medidas de la política social.

Las fuerzas impulsoras que conciernen al desarrollo de las políticas sociales ofrecen ciertas dificultades que pueden distinguirse como sigue:

- Explicación de la génesis de la política social estatal en términos de sus intereses y necesidades. Se dijo antes que el trabajo-salario sólo podría establecerse con éxito como forma organizativa dominante si se hicieran admisibles los riesgos específicos afrontados por el propietario de la “mercancía” fuerza laboral y sólo si se evitara, a la vez, cualquier huida de la relación trabajo-salario tanto en forma de regresión a lo precapitalista como de progresión hacia formas socialistas de organización. Esto sugiere la hipótesis de que el desarrollo ulterior de las instituciones y operaciones de política social se ve impulsado por los precisos riesgos del proceso de industrialización capitalista, y también por la fuerza organizativa de la clase trabajadora, que eleva y defiende exigencias apropiadas ante el Estado. Los desarrollos en planificación social pueden analizarse como efecto de cargas subjetivas y puesta en práctica política de exigencias.
- Quienes tratan de explicar los desarrollos de política social haciendo referencia a intereses o necesidades, o a las exigencias de distintos cambios, deben por lo mismo suministrar explicaciones de cómo el sistema de instituciones políticas es, en primer lugar, lo bastante sensible y receptivo como para hacerse consciente de esas exigencias y otorgarles el estatus de “asuntos” políticos; pero en segundo lugar, no lo bastante sensible y receptivo como para que esos “insumos” puedan registrarse significativamente de modo no necesariamente ligado, ni al nivel de riesgos objetivos del salario-trabajo, ni de la fuerza política de los trabajadores organizados. Esto permite concluir que el desarrollo de las políticas no puede explicarse plenamente por intereses, necesidades y exigencias; y que el proceso de conversión de las exigencias en políticas se ven siempre refractados y mediados por las estructuras internas del sistema

político, cosa que determina si se reconocen o no como temas merecedores del tratamiento para las necesidades.

Visión multidisciplinaria o ecléctica de las políticas sociales

Explicar los principales “objetivos” en el proceso de valorización del capital, acerca a las razones que pueden agruparse bajo un tipo de argumentación que mantiene a las variables causales en los desarrollos de política social, no como exigencias de la clase trabajadora, sino exigencias funcionales del proceso capitalista de valorización. Devorar la fuerza laboral cuya consecuencia es la destrucción global de las capacidades laborales y por eso mismo los fundamentos de una acumulación futura.

La planificación social estatal se explica por el autointerés capitalista a largo plazo en el mantenimiento de la sustancia material, el nivel de aptitud, disponibilidad de la fuerza laboral y su protección frente a la explotación miope y excesiva. Este enfoque debe aclarar que los centros estatales disponen de las capacidades previsoras y analíticas necesarias para diagnosticar las exigencias funcionales del capital con más precisión que los portadores del proceso de valorización y, en segundo término, si la administración fuese dirigida por súper sociólogos, se aclararía bajo qué circunstancias los centros estatales que están en posición de responder libremente a las demandas percibidas con medidas e innovaciones adecuadas en política social. En contraste con las interpretaciones marcadamente armónicas de la génesis y la función de las políticas sociales del Estado, se intenta defender la tesis de que la explicación de la política social debe tomar efectivamente en cuenta, como factores causales, tanto a las demandas como los requisitos sistémicos; es decir, problemas de integración social e integración sistémica. Como reacción a ambos grupos de problemas, el desarrollo de la política social nunca puede hacerles frente de manera coherente y compatible en las estrategias por cuya mediación el aparato político gobernante debe reaccionar a las demandas y a los requerimientos sistémicos, en el marco de

las instituciones políticas existentes y a la relación de fuerzas sociales canalizadas a través de ellos.

El punto de referencia funcional para explicar innovaciones en planificación social es, por lo tanto, la racionalización interna del sistema de ejecución para la planificación social; desde esta perspectiva, la correspondiente presión orientada hacia la racionalización proviene de que las exigencias o demandas y los requerimientos se enfrentan al sistema político administrativo cuestionando continuamente la compatibilidad y viabilidad de las instituciones de la política social existente.

- Cuando se habla de racionalización administrativa y la implementación de innovaciones, el problema de compatibilidad describe la condición causal y la fuerza motriz de la innovación en la planificación social y que es accesible al análisis sociológico empírico. Cabe detectar una serie de esquemas de racionalización en la esfera de desarrollo de la planificación social. En cierto modo esos esquemas se reconocen y recomiendan explícitamente en informes oficiales de política social como cálculos estratégicos que se superponen a otros campos.
- Cuando se habla de prevención se refiere a la idea de potenciar la eficacia de la política social, apoyándose cada vez más sobre estrategias preventivas para resolver problemas. La medida en que puede ser realmente eficaz es en los esfuerzos por hacer más eficiente la política social, sustituyendo los programas condicionales por programas finales. Cabe mencionar el extenso uso de medidas en leyes sobre planificación social, así como la libertad de juicio, permitida por conceptos como adaptabilidad a la política para el mercado laboral o deseabilidad. Por ejemplo, los textos legales sobre reglamentación de la formación y las condiciones de trabajo en las fábricas operan similarmente como una regla con cláusulas sobre necesidad y deseabilidad. En este tipo de innovación es evidente la referencia a problemas estatales de coherencia interna. Una relajación de las formas legales rígidas facilita descartar las exigencias cuya

satisfacción no se considera apropiada a la luz de circunstancias concretas, mientras el poder articulador de los preceptos puede suavizarse si las consecuencias fiscales de supuesta práctica como es el desempleo o la reducción fiscal, parecen demasiados graves. La definición de adaptable para un empleo se gobierna de modo similar por el grado en que los patrones pueden entrar en conflicto individual o colectivo.

- Un tercer esquema de racionalización, se refiere a la parte de los servicios y pagos en especie que crecen en relación con la totalidad de las tareas estatales en política social. Además de transferir y sustituir parcialmente el poder adquisitivo, se vincula al problema estatal interno equilibrando exigencias institucionalizadas y de los medios financieros e institucionales para satisfacerlas. En la medida en quienes demandan no sólo reciben dinero, sino también relaciones de tratamiento, el gasto inapropiado de ingreso transferencial que puede ponerse bajo control.
- El dilema político del desarrollo social se decide en el curso de la ejecución social de las innovaciones estatales en planificación social.
- Un cuarto esquema de racionalización prominente de desarrollo actual en política social se pone en evidencia en intentos por ahorrar gastos fiscales y costos de conflicto político, desplazando las tareas sociales a sistemas parafiscales de financiación o a formas privadas o casi públicas autogestionadas de organización del proceso. El centro estratégico de atención es eliminar un dilema interno del Estado: cuando las cargas en el ámbito financiero y de toma de decisiones deben desplazarse del nivel estatal central a la esfera de los participantes inmediatos, a quienes están sobre la escena. Es evidente que la fuerza económica relativa a estos participantes determina el modo en que acabarán distribuyéndose las cargas y beneficios respectivos.

Majone⁴⁴ señala que los asuntos transcientíficos en la evaluación de innovaciones tecnológicas, impulsa al análisis de políticas más allá de la orientación tecnocrática, también asegura que al afrontar el problema que plantea la contribución tecnológica, el análisis de políticas debe convertirse en una suerte de jurisprudencia generalizada. Para llegar a la “verdad”, el analista *no deberá confiar en los modelos, sino en las capacidades de persuasión y de disuasión*. Los supuestos necesarios para proceder con los cálculos usuales parecen irracionales porque evaden el análisis de incertidumbre y complejidad.

Majone está consciente de que rara vez la racionalidad presupuesta por la investigación es exacta, especialmente cuando el análisis se encuentra influido por lealtades políticas, y propone cambiar el contexto comunicativo actual para coadyuvar al logro colectivo de la “verdad”. El avance por esta vía no requiere la negación sino el reconocimiento del contexto político. La importancia de una “jurisprudencia generalizada” consiste en que lleva estos intereses a la luz pública exigiendo razones para las diversas políticas alternativas; en este sentido hace énfasis en la necesidad de que el análisis de políticas supere la falta de principios metodológicos concernientes a “nociones legales, como decisiones razonadas, protocolos adecuados y reglas de evidencia”. Sugiere tolerar las ideas no convencionales en aras del interés de la investigación racional.

La lógica de la investigación se orienta a la transformación de la vida pública, con tres aspectos importantes:

- información,
- financiamiento y,
- forma del proceso de investigación.

En una crítica, tanto al análisis tecnocrático de políticas como al estado administrativo centralizado, los exponentes de la tendencia reformista argumentan en favor de un proceso político-administrativo más participativo en el marco de un modelo de desarrollo social, económico y político, descentralizado y democrático.

44 Majone. G. (1978), “The uses of policy analysis”, en: *Policy Studies Review Annual*. Pp. 161-179.

Hoy en día se confunde fácilmente a la política con la manipulación y el conflicto, pero el conocimiento y la política no siempre se han concebido de manera antagónica. Torgerson recomienda, que se podría comenzar por la institución misma del análisis de políticas; y que lanzarse a un proyecto de reorientación contextual, que desmitifique el análisis tecnocrático y apunte hacia una dirección post-positivista, constituiría ciertamente una acción política en la que la razón y la política podrían encontrar finalmente su ruta de convergencia. Muchas clases de análisis todavía permanecen formalizados, entre las cuales está el análisis de las Políticas Públicas⁴⁵ donde los métodos cuantitativos son explícitos. Un supuesto explícito se puede perder incluso reconociendo los distintos métodos. Los modelos empíricos utilizados por el método científico, especialmente aquellos que describen la construcción y el uso de la teoría, buscan formalizar algunos de los métodos para el análisis de las políticas, donde se propone incluir en el amplio conjunto de métodos no cuantitativos y los no teóricos. Una característica notable de estos estudios es que no son argumentativos, lo que genera su falta de impulso.

Desde la perspectiva de Lindblom respecto al análisis de los procedimientos comunes derivadas políticas públicas, reconoce cuatro características principales:

1. Un cuerpo de teoría aplicado a una situación en particular en la que surge un problema de política.
2. Una visión comprensiva de todas las variables atendidas por el analista; o si una variable importante es descuidada en la teoría, los resultados son calificados para tomar en cuenta al usuario y con ello estar alerta a los resultados obtenidos.
3. Los valores propuestos especifican el criterio por el que las políticas alternativas serán juzgadas; o no han sido planteadas. Su derivación en cualquier caso es un proceso separado del análisis puramente científico o positivista de las variables.

45 Lindblom Ch. E. (1958), "Policy Analysis", en: *The American Economic Review*, Vol. XLVIII, Núm. 3, Junio. Pp. 298-312.

4. Un supuesto a favor de una clase particular de políticas en una situación problemática en particular es derivado de un argumento teórico general tratada como una regla general.

Dicho autor se refiere a estos cuatro procedimientos como el método “convencional” del análisis de políticas, sin suponer algo acerca de su falta de exactitud, frecuencia de uso, o, respetabilidad académica. Contrasta este método familiar con un segundo método del cual parte, que se caracteriza por lo siguiente:

- 1) En teoría es relativamente de menor confianza.
- 2) Tiene una vista parcial o fragmentada de las variables importantes.
- 3) Se necesita llevar a cabo una entrevista cercana en la búsqueda de valores y de los hechos.
- 4) Presupone políticas de la clase empleada con el método convencional.

En términos de frecuencia de uso, el segundo método es más común que el primer método y no está libre de error; pero esto no puede describirse en los términos convencionales que se emplean para describir el trabajo científico. El segundo método es más interesante como método, ya que el primer impulso es mirarlo con recelo, creyendo que el mérito del método convencional respecto a cada una de las cuatro características es incuestionable.

Con respecto al segundo método, señala Lindblom, que de hacerlo explícito y mostrar sus contrastes con el método convencional _considerando los puntos de diferencia_, si se parte de la teoría uno puede contrastar las consecuencias de competencia perfecta e imperfecta; sin embargo, frecuentemente se es incapaz de predecir las diferentes consecuencias de algunas formas alternativas de competencia; aun cuando las políticas todavía se eligen entre formas de competencia imperfecta. *¿Por qué frecuentemente las políticas difieren de una manera sensible? Porque los procedimientos políticos son incrementales.* Sólo que se tiene la idea de que la política incremental requiere de explicación, ya que es central para el método analítico que se pretende clasificar.

En la política incremental se observa, que los partidos políticos y los líderes compiten por los votos, estando de acuerdo en lo fundamental y ofreciendo sólo

política incrementalmente diferente en cada una de las áreas de las políticas. Después, cada uno de los partidos en competencia política cambiará su propia política en cualquier tiempo. El decididor procede a través de una secuencia de aproximaciones.

Una política se dirige a una solución posible de un problema y puede ser *tratada y modificada o alterada* cuando es modificada de nuevo y así sucesivamente.

1.3. La perspectiva organizacional y la gobernabilidad en la implementación de Políticas Públicas

Es un hecho que la posibilidad de empleo y un futuro, para muchos mexicanos, supera los costos de vivir sin una vivienda digna o la tenencia segura de un trozo de tierra. Gillian Tindall⁴⁶ dice, que el crecimiento de la población es: "... una cuestión de gobernabilidad... no es simplemente un percance infortunado que puede rectificarse o mejorarse por medio de la aplicación del bienestar, planificación grandiosa y anticonceptivos gratuitos. Cualesquiera que sean las desventajas de este crecimiento, también es una tendencia positiva respaldada con recursos humanos y económicos..." Los asentamientos humanos derivados de la búsqueda de vivienda son la gestación de nuevas ciudades, pero ¿su vitalidad se podrá traducir en un gobierno informado, que reconozca la capacidad de rendir cuentas locales y de tener una administración pública fuerte y capaz en el ámbito de ciudad? El objeto sería mejorar las políticas públicas en materia de vivienda a través de las cuales operaría más adecuadamente la ciudad.

Adentrarse a la perspectiva organizacional y la implementación de alguna política pública lleva fácilmente a los anales de sus fracasos, porque llegar a la toma de decisiones centrales (penetrar el centro de las decisiones de gobierno), generalmente admitidas por la administración pública como una especie de "punto ciego", en el proceso y cuya lógica inmediata sería asegurar consecutivamente su éxito desde la coherencia formal de una formulación exacta.

46 Gillian Tindall (1995), *La Era Urbana*, Vol. 3, Núm. 2, Pág.7.

Esto implica justamente adentrarse y abrir la caja negra que media entre la política pública y su realización. Es decir, involucrarse con el “problema de implementación”.

La premisa inicial del nuevo sentido de política pública, que cambia de raíz la percepción de que los políticos establecen las metas que mejor convienen a la sociedad⁴⁷, mientras que la burocracia mediante una actividad técnica, cumple al pie de la letra con su realización, será ahora radicalmente diferente en la medida de que *“la validez técnica de una política pública ya no puede ser presupuesta en el diseño... [pues] el proceso de implementación de la política pública está compuesto por fases, a través de las cuales las intenciones originales pueden permanecer, transfigurarse o pervertirse”*⁴⁸.

Por supuesto, tal cambio de enfoque acontece cuando se alude a la existencia de organizaciones, siempre presentes en todo el ciclo de despliegue de una política pública. Ya desde la definición de las agendas gubernamentales aparece el conflicto social entre las diversas organizaciones (partidistas, privadas, sociales, etc.) por ver representados sus intereses; las entidades de la administración pública que intervendrán en la implementación también tienen anhelados intereses; propios del ámbito burocrático, al punto de desear “capturar” la política pública. Sumándole, el modo de proceder característico de toda organización que sucede bajo un “modelo de racionalidad limitada”, y le imprime una determinada capacidad como institución -atenida a ciertas reglas, normas,

47 “...El discurso político está lleno de declaraciones de nobles propósitos *públicos y buenas intenciones*”, en: Aguilar, V. L. (2000), *La Implementación de las Políticas*. Antología 4, México: Miguel Ángel Porrúa. Pág. 44.

48 Stocker, R. (1992), “Un marco de análisis para el régimen de implementación y reconciliación entre los imperativos federalistas”, en Aguilar Villanueva, L. (editor), *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

tradiciones acumuladas y el tiempo⁴⁹-, resultando de ello un cierto comportamiento muchas veces opuesto a los propios fines declarados en la política pública⁵⁰.

Se tiene, por tanto, una complejidad organizacional siempre previsor, ya sea corrigiendo jurídicamente, racionalizando administrativamente o consensuado políticamente las etapas de la implementación que cubren el recorrido entre las intenciones legislativas y gubernamentales, y los resultados concretos de la realización administrativa de la política pública; procesos que, además, están permeados por la cultura política, los intereses particulares de los protagonistas y la capacidad de negociación de las partes.

Este entrecruzamiento de acciones es siempre un ejercicio delicado de conducción gubernamental debido a la incertidumbre siempre latente de los actores involucrados en una política pública (beneficiados, afectados o responsables directos), quienes adquieren legalmente un poder de veto -o lo aplican de facto- sobre lo convenido para la realización de la política pública; ya sea porque estén en desacuerdo con los lineamientos de inicio, la distribución esperada de recursos o el modo en que es supervisado el cumplimiento de cada fase del ciclo de implementación.

Si la premisa de la democracia moderna es la de un gran proceso político, compuesto a su vez de procesos de políticas públicas, significa que los cambios en el Estado omnipresente conducen hoy hacia una “perspectiva agregativa”⁵¹, donde lo que está en juego es un intercambio de recursos _por otra parte escasos, públicos y “publicitados”_ según las preferencias ciudadanas mostradas en la conflictiva social, y donde la racionalidad esperada resultante de las políticas exitosas es aquella expresable como cambio incremental⁵² _no violento_ de las

49 Hoogerwerf, A. (1990), “Políticas y tiempo: ¿consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas”, en: *Revista Internacional de Ciencias administrativas*. Vol. 57, Núm. 4, Diciembre. Según este autor la perspectiva temporal cumple una función legitimadora y democrática.

50 Vergara, R. (1997), “El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política”, en: March, J., y Olsen, J., *El redescubrimiento de las instituciones*. México, FCE-CNCPyS, Pág. 12.

51 Vergara, R., “El redescubrimiento...”, Pág. 31.

52 Lindblom, Charles (1958), “Policy análisis”, en: *The American Economic Review* Vol. XLVIII, Núm. 3, pp. 298- 312. La política incremental tiene un aspecto saludable, reduce los riesgos de controversia política, ayuda al consenso general y sus efectos reales son mayores a los observables.

instituciones⁵³. Es decir, expresable en la forma de un acuerdo cuyo cumplimiento institucional exige entre los actores un flujo continuo de relaciones de cooperación implícitas en el proceso de implementación, o sea un cumplimiento de objetivos desde el proceder organizacional de cada miembro, con la finalidad de que el resultado de la política pública tienda a ser exitosa, retroalimentándose así, por el efecto del “éxito” observado, la cooperación continua, el fortalecimiento de las organizaciones, la institucionalización del conflicto, y la ampliación pública (de los espacios públicos ciudad anisados) del Estado. En este sentido se podría afirmar que implementar un programa es un proceso cuya meta final es la gobernabilidad.

En resumen, el Estado al atender el reto de la complejidad social, económica y política actuales, complementa su visión a través de un cambio conceptual en el análisis de las Políticas Públicas. Utiliza y dirige la racionalidad formal hacia un análisis de implementación, donde la razón tiene sustento político; pudiendo decirse que se estaría atendiendo un componente fundamental de la estabilidad del orden en la “construcción de gobernabilidad”⁵⁴.

Esto se refiere a la eficacia en la satisfacción de las expectativas ciudadanas o función de gestión de las políticas públicas, las cuales aunadas a los componentes de legitimidad en los objetivos y métodos generales del Estado (políticas de Estado), legitimidad auto-referencial de su origen (renovación de sus referentes histórico-ideológicos) y eficacia en el control político (manejo de la cultura política de manera transicional, o autoritaria a democrática), conducen conjuntamente hacia la posibilidad de construir gobernabilidad para, con ello, mantener institucionalizados y estabilizados el conflicto y la convivencia social⁵⁵.

53 Se comprende que entre las causas que detonan la ineludible reforma del Estado subyace un desencuentro entre las instituciones fundamentales y el “ambiente” que las rodea (substanciado en comportamientos, visiones culturales, valores compartidos, etc.), y que en ciertas condiciones históricas del pasado les dio origen, pero que sin embargo hoy dicho ambiente no encuentra en los fundamentos organizacionales vigentes reducir la incertidumbre y proveer de cierta estabilidad institucional las decisiones de los ciudadanos, quienes esperan ver sus preferencias cumplidas o con un mínimo de optimización vía las organizaciones que integran. Ver, Vergara, R., “El redescubrimiento...”, Pág. 20.

54 Hernández Corrochano, D. (1999), “La construcción de gobernabilidad desde el ámbito municipal en México, en: *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, año 8, Núm. 14, junio, Pág. 83.

55 *Ibíd.*, Pp. 85-88.

La importancia de impulsar, en el proceso de una política pública, un cambio institucional con “marcos de referencia cultural a partir de los cuales individuos y organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad”⁵⁶, adquiere la cualidad de convertirse en un cambio cualitativo dentro del enfoque tradicional de los problemas públicos _con trascendencia política significativa en el presente y futuro inmediato_.

Desde muchos aspectos, los problemas de ingobernabilidad pueden originarse en las dificultades para implementar las políticas públicas y que no se alcanzaron a resolver. Sin embargo, una de las posibilidades importantes para dar solución es poder observar y medir los efectos causados por un programa o una política particular y convertirlos en objetivos primarios.

Ante las reflexiones anteriores que sobre las políticas públicas se han dicho es menester relacionarlas con la normatividad jurídica que le da sustento a la expresión normativa de la expresión ciudadana, a través de las acciones de sus legisladores.

56 Vergara, R., “El redescubrimiento...”, Pág. 34.

Notas de pie de página

1. Mannheim, K. (1940), *Ideology and utopia: an Introduction to the sociology of knowledge*. New York: Harcourt, Brace & World.
2. Torgerson, D. (1986), "Between knowledge and politics: three faces of Policy Analysis", en: *Policy Sciences*, Vol.19, pp.33-59.
3. Lasswell, Harold (1968), "Policy Sciences", en: *International Encyclopedia of Social Sciences*. Vol. 12, Pp. 181-189.
4. Lindblom, Charles E. (1959), "The Science of Muddling Through", en: *Public Administration Review*. Núm. 34, Pág. 3417.
5. Dror, Yeheskel (1970), "Prolegomena to Policy Sciences", en: *Policy Sciences* Núm. 1, Pp. 135-150,
6. Offe, C. (1984), *Social Policy and the Theory of State Contradictions of the Welfare State*. Cambridge. Pp. 88-118.
7. Aguilar, L. (1982), *Política y racionalidad administrativa*. Serie V Teoría de la Administración Pública. Núm. 3, INAP.
8. Torgerson, D. (1986), "Between knowledge and politics: three faces of Policy Analysis", en: *Netherlands Policy Sciences*. Vol. 19, Pp. 33-59.
9. "...Al igual que los humanistas de la antigüedad, como Sócrates y los estoicos, la mayor parte de los filósofos de la Ilustración tenían una fe inquebrantable en la razón del hombre". Gaarder Jostein (1998), *El mundo de Sofía*. México: Edit. Patria. Pág. 379.
10. Lindblom, Charles E (1991), *El Proceso de la Elaboración de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
11. *Ibíd.*, Pág. 23. En los países desarrollados el análisis de políticas afecta a millones de ciudadanos, en países pobres no los pueden financiar y en los países autoritarios controlan y evitan el análisis.
12. Ver, Lindblom, Ch., "The Science of ...", (*salir del paso o muddling through*).
13. Waldo Dwight (1952), "Development of Theory of Democracy Administration", en: *American Political Science Review*, Vol.46, Núm. 1, Pp. 81-103.
14. Graham T, Allison (1969), "Conceptual Models and the Cuban Missils: Crisis", en: *The American Political Science Review*. Vol. 58, Núm. 3, Pp.689-718.
15. Hartle, Douglas G. (1976), "Técnicas y procesos de administración", en: *Canadian Public Administration*. Núm. 19, Pp.21-13.
16. Kariel, H. S. (1969), *Open Systems: Arenas for Political action*. Itasca, Il: Peacock Publishers.
17. Tribe, L.H. (1973), "Technology assesment and the fourth discontinuity: the limits of instrumental rationality", en: *Southern California Law Review* Núm. 46, Pp. 617-660.
18. Lasswell , H.D. (1968), "Policy Sciences International", en: *Encyclopedia of the Social Sciences*, Núm. 12, Pp.181-189.
19. Lasswell, H.D. & Lerner, D. (1951), *Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press. Palo Alto Cal.
20. *Ibíd.*, Pág. 5.
21. Torgerson, D. (1986), "Between knowledge and politics: three faces of policy analysis", en: *Policy Sciences*, Núm. 19, Pp. 33-59. Printed in Netherlands.
22. En una nación puede haber diferencias entre los programas respecto a la dirección y extensión del cambio.
23. OCDE (1999), "Synthesis of reform experiences in nine OECD countries: Government roles and functions and public management. Government of the future: getting from here to there", en: *Public Management Committee Symposium*, Paris. Sep. Pp. 1- 34.
24. Las leyes son el recurso del gobierno, ya que se ponen en vigor por sí solas.
25. Wildavsky, A. (1988), *Las arenas movedizas del análisis costo-beneficio*. Coloquio Internacional. La Reforma del Estado Desafío para la democracia. Caracas, Septiembre 26-30. Menciona que una aspiración que vale la pena inculcar es cuando el factor económico –el dinero- fluye hacia los logros.

26. Lerner, D. & Laswell, H. (1951), *The Policy Orientation. The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press. Pp.3 –15.
27. Lowi, T. J. (1967), *The Public Philosophy: interest Group Liberalism. American Political Science Review*. Vol. 61, Núm. 1, Pp.5-24.
28. Jones, C. O. (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*. 2ª. Ed. Duxbury: North Scituate. MA.
29. Cobb, R y Elder, Ch. (1986), *Participación en la política americana*. México: NOEMA .
30. Pallares (1988), Memoria del Seminario sobre Análisis Funcional. Universidad de Murcia. Vol. I. Pág.148.
31. Hart, A. M. & McNaughton, J. T. (1958), "Evidence and Interference in the Law", en: *Daedalus* 87, Pp.40-64.
32. Lindblom, Ch. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
33. Hoogerwerf, A. (1990), "Políticas y tiempo: consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas", en: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol.57, Núm. 4, Diciembre, Pp. 93-118.
34. *Ibíd.*, Pág. 99.
35. Rara vez se distinguen entre las fases de los efectos de las Políticas Públicas en cuanto a investigar la eficacia y el logro de los objetivos respecto a este punto no hay una teoría.
36. OCDE (1999), "A changing canon of Government: from custody to service. Government of the future: getting from here to here", en: *Public Management Committee*. Symposium, París. Sep. Pp.1- 27.
37. Aguilar Villanueva, L., "Hacia una disciplina de las políticas públicas", en: *Perfiles Latinoamericanos*. México: FLACSO, Núm. 3, Pág. 7.
38. Merino M.(1992), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCP y AP - CONACYT, Pp. 63-64.
39. Ayala Espino, J. (1999), *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, Pág. 595.
40. "... Se trata sin duda del "trabajo" específico propio del capitalismo industrial: un trabajo al que nos referimos cuando decimos que una mujer 'no tiene trabajo' si consagra su tiempo a educar a sus propios hijos y que 'tiene trabajo' si consagra aunque más no sea una fracción de su tiempo a educar a los hijos de otra persona en una guardería o en un jardín de infantes". Gorz, A. (1998), *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. México: Piados Pág.12.
41. Fröbel, J. (1947), *System der sozialen Politik*. Mannheim.
42. Habermas, J. (1993), *Moralidad, Ética y Política*. María Herrera Coordinadora. México: Alianza Editorial. Cap. I. 27-113.
43. *Ibíd.*, Pág. 49.
44. Majone. G. (1978), "The uses of policy analysis", en: *Policy Studies Review Annual*. Pp. 161- 179.
45. Lindblom Ch. E. (1958), "Policy Analysis", en: *The American Economic Review*, Vol. XLVIII, Núm. 3, Junio. Pp.298-312.
46. Gillian Tindall, (1995), *La Era Urbana*, Vol. 3, Núm. 2, Pág. 7.
47. "El discurso político está lleno de declaraciones de nobles propósitos *públicos y buenas intenciones*". Aguilar, V. L. (2000), "La Implementación de las Políticas", en: Antología 4, México: Miguel Ángel Porra. Pág.44.
48. Stocker, R., "Un marco de análisis para el régimen de implementación y reconciliación entre los imperativos federalistas", en: Aguilar Villanueva, L. (editor), *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
49. Hoogerwerf, A. (1990), "Políticas y tiempo: consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas", en: *Revista Internacional de Ciencias administrativas*. Vol. 57, Núm. 4, Diciembre. Según este autor la perspectiva temporal cumple una función legitimadora y democrática.
50. Vergara, R. (1997), "El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política", en: March, J., y Olsen, J., *El redescubrimiento de las instituciones*. México, FCE-CNCPyS, Pág. 12.

51. Vergara, R., "El redescubrimiento...", Pág. 31.
52. Lindblom, Charles. (1958), "Policy análisis", en: *The American Economic Review*, Vol. XLVIII, Núm. 3, pp. 298- 312. La política incremental tiene un aspecto saludable, reduce los riesgos de controversia política, ayuda al consenso general y sus efectos reales son mayores a los observables.
53. Se comprende que entre las causas que detonan la ineludible reforma del Estado subyacen un desencuentro entre las instituciones fundamentales y el "ambiente" que las rodea (substanciado en comportamientos, visiones culturales, valores compartidos, etc.) y que en ciertas condiciones históricas del pasado les dio origen, pero que sin embargo hoy dicho ambiente no encuentra en los fundamentos organizacionales vigentes reducir la incertidumbre y proveer de cierta estabilidad institucional las decisiones de los ciudadanos quienes esperan ver sus preferencias cumplidas o con un mínimo de optimización vía las organizaciones que integran. Ver, Vergara, R., "El redescubrimiento...", Pág. 20.
54. Hernández Corrochano, D. (1999), "La construcción de gobernabilidad desde el ámbito municipal en México", en: *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, año 8, Núm. 14, junio, Pág. 83.
55. *Ibíd.*, Pp. 85-88.
56. Vergara, R., "El redescubrimiento...", Pág. 34.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA

La seguridad jurídica es el instrumento fundamental que permite y otorga certidumbre a la ciudadanía. Contar con un estado de Derecho garantiza que tanto gobernados como gobernantes tengan las condiciones necesarias de institucionalidad y es la posibilidad de calcular las consecuencias de sus actos. Como quiera que se vean los actos de la autoridad gubernamental, las implicaciones de una figura jurídica son de gran trascendencia en la sociedad.

II. 1. Aspectos Jurídicos de la vivienda en México.

El marco jurídico para el desarrollo de la política en materia de vivienda se encuentra fundado en la Constitución misma que en su Artículo 4º Fracción IV señala en su párrafo quinto:

“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objeto”.

Así mismo, el Artículo 123 Constitucional con respecto a la vivienda hace referencia a las aportaciones patronales de un ahorro social hacia el trabajador. Además sienta las bases de la Ley Federal de Trabajo.

El Artículo 3º de la Ley Federal de Vivienda en su segundo párrafo, señala lo que se entiende por vivienda de interés social:

“Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate”.

Al respecto la Ley Federal del Trabajo en el Artículo 136 manifiesta, que:

“Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio”.

El Artículo 137 manifiesta que:

“El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos”.

En el Artículo 140 hace referencia a los artículos 138 y 139, sobre el organismo que tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

En el Artículo 141 manifiesta que:

“Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos a favor de los trabajadores...”

De acuerdo a la Ley Federal de Vivienda, los lineamientos de la política nacional de vivienda, son los siguientes¹:

I. La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.

II. La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo.

¹ LEY FEDERAL DE VIVIENDA, Artículo 2º, 15ª Edición, Porrúa. Pp.228-229.

III. La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios.

IV. La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las de los gobiernos estatales, municipales y con las de los sectores sociales y privados, tendientes a la integración. De un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país.

V. La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social.

VI. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana.

- 1) El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados.

VIII. El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y de mejoría de la población rural en su medio.

IX. El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad.

X. La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos.

XI. La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente.

XII. La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda

XIII. La información y difusión de los programas públicos beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

ESQUEMA 1



Fuente: Elaboración propia, con base en: Art. 133 de la Constitución²

OTROS, Incluye: Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Banco de Obras Públicas (BANOBRAS), CFE., FOVIMI-ISSFAM y FICAPRO. Se incluyeron a los ORGANISMOS ESTATALES Y MUNICIPALES DE VIVIENDA

² A la letra dice: “Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...” Pág. 92 de Agenda Ediciones Fiscales ISEF. 2001.

De acuerdo a lo informado por la Secretaria de Desarrollo Social los porcentajes de adquisición de vivienda a través de los Organismos antes mencionados son del 75% y para el mejoramiento de las viviendas son del 25%.

II.2. Aspectos jurídicos internacionales.

¿Existe en México autonomía en nuestro marco jurídico y políticas en materia de vivienda, con respecto al marco jurídico internacional?

El creciente requerimiento del hombre acerca de las características que debe reunir la vivienda, el desmesurado aumento demográfico y la incapacidad de la economía para absorber a toda la población en edad laboral y para otorgar a la población económicamente activa un ingreso suficiente para permitirles el acceso a una vivienda digna, han ocasionado que en el mundo entero existan problemas de vivienda, mismos que varían de mayor a menor grado en proporción al grado de desarrollo socioeconómico y urbanístico logrado por los diversos países. Es por ello que los miembros de la comunidad internacional a través de las organizaciones internacionales han adoptado medidas que propicien y promuevan la coordinación y la concertación de acciones entre los diversos países para la solución del problema habitacional del mundo.

Se han realizado diversos esfuerzos tanto por organizaciones internacionales privadas como por el flujo de recursos de algunos países desarrollados, mediante convenios bilaterales para programas de vivienda.

El problema de la vivienda visto aisladamente podría entenderse como un asunto concerniente exclusivamente de cada país, ya que el hecho de que exista escasez de vivienda en un país, en apariencia no afecta ni tiene consecuentes directos para otras naciones, pero si se analiza a la vivienda en su papel real de factor insustituible de desarrollo socioeconómico, de bienestar social y moral del ser humano, podrá percatarse que la carencia de vivienda digna por un alto porcentaje de la población mundial, principalmente en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, trascienden significativamente para toda la humanidad ya que es un problema que limita los niveles de vida, el

desarrollo de capacidades y el potencial de progreso y que si no se resuelve podría perturbar la paz social tanto de las naciones que lo padecen como del resto de la comunidad internacional.

Esta consideración y el desmesurado incremento de la escasez y malas condiciones de vivienda han alcanzado proporciones de gravedad, inclusive, en algunos países desarrollados. Miembros de la sociedad internacional han adoptado medidas que van desde la consagración del derecho a una vivienda decorosa como un derecho fundamental universal del ser humano, sin distinción de razas, sexo, nacionalidad, religión, filiación política u otra distinción; hasta la coordinación y concertación de acciones a nivel internacional para la creación de un marco normativo y la realización de programas conjuntos encaminados a la solución efectiva del derecho de vivienda. La vivienda justa es un derecho³ que prohíbe la discriminación en la vivienda en razón de:

3 Departamento de vivienda y desarrollo urbano de los Estados Unidos. Oficina de Vivienda justa e igualdad de oportunidad. -The Fair Housing Act and Equal Opportunity Room- E mail: fairhouse(a)efn.org

La Ley de Vivienda Justa se aplica a la mayoría de las viviendas. En ciertas circunstancias, la ley exime a los edificios de no más de cuatro unidades ocupados por sus propietarios, las viviendas unifamiliares vendidas o rentadas sin la participación de un intermediario y las viviendas administradas por organizaciones y clubes privados que limitan la ocupación a sus miembros. En el caso de venta o renta de viviendas: nadie puede tomar las siguientes acciones en razón de raza, color, origen nacional, religión, sexo, estado familiar o incapacidad:

- Negarse a rentar o vender una vivienda
- Negarse a negociar una vivienda
- Proporcionar vivienda
- Negar una vivienda
- Establecer términos, condiciones o privilegios diferentes para la venta o renta de una vivienda
- Proporcionar diferentes servicios o instalaciones
- Negar falsamente la disponibilidad de la vivienda para inspección, venta o renta
- Por ganancia monetaria, persuadir a los propietarios a vender o rentar una vivienda, indicándoles que grupos minoritarios como personas de otra raza se están mudando en sus vecindarios. Esta práctica se denomina "blockbusting".
- Negar acceso al corretaje de listas múltiples u otros servicios, membrecías o facilidades, relacionadas con la renta o venta de viviendas.
- Es ilegal que cualquier persona amenace, coaccione, interfiera o intimide a otra persona que ejerza un derecho de igualdad de oportunidad en la vivienda, o asista a otras en el ejercicio de tal derecho; Renuncie o efectúe cualquier declaración que

- Raza o color
- Origen nacional
- Religión
- Sexo
- Estado familiar, (incluida la presencia de menores de 18 años que viven con sus padres o tutores regales; mujeres embarazadas y personas que intentan conseguir la custodia de menores de 18 años)
- Incapacidad.

Las normas que integran el Marco Jurídico Internacional de la Vivienda, han sido formuladas en los foros de las organizaciones internacionales, que están encabezados por la Organización de Naciones Unidas –ONU- institución máxima de la organización internacional, es el segundo intento de la comunidad mundial para centralizar y coordinar las relaciones y acciones internacionales para promover la paz, el progreso y el beneficio colectivos.

Es necesario reflexionar que nos encontramos no ante un nuevo orden, lo que implica un distinto conjunto de derechos y obligaciones de los protagonistas en el escenario internacional, sino frente a una etapa histórica diferente caracterizada especialmente por la desaparición de la confrontación Este-Oeste y la expansión de las expresiones políticas democráticas, pero, en donde subsisten defectos anacrónicos, tales como la reparación de regímenes cuasi medievales y la subsistencia de enfrentamientos de diversos tipos.

El orden actual como el de ayer, estimula una inequitativa distribución de capacidades socio-económicas y jurídico-políticas. Así misma, la estructura de poder es un fenómeno que sólo beneficia a una parte de la humanidad y a veces, ese sector lo emplea con una discrecionalidad irracional.

indique una limitación o preferencia en razón de raza, color, origen nacional, religión, sexo, estado familiar o incapacidad. Esta prohibición de publicidad discriminatoria se aplica a aquellas viviendas unifamiliares y ocupadas por sus propietarios que se hallan exentas de la Ley de Vivienda Justa.

La Comunidad Internacional está subordinada a un orden político y económico injusto; injusto porque en la actual distribución de bienes se está creando en una asimetría creciente, en virtud de diversas circunstancias, entre ellas el aumento de las diferencias tecnológicas. El sistema de las Naciones Unidas es la única institución mundial dedicada a fomentar el desarrollo, durante su labor ha mejorado las vidas de innumerables personas en las zonas más pobres del mundo mediante programas prácticos para el desarrollo.

Cuando se plantea la interrogante acerca de que si las virtudes de la organización internacional son mayores que sus defectos o viceversa, se estará juzgando un rasgo de la vida internacional. Las Naciones Unidas no es un actor independiente en el sentido de que pueda ejecutar sus decisiones sin la cooperación de sus miembros, pero sí es un actor relativamente independiente en el sentido de que favorece a un marco especial de interacción.

La opinión pública mide a las Naciones Unidas en razón de la eficiencia de sus iniciativas y mira con temor sus medidas de fuerza. Pero se enfrenta, a la imposibilidad de producir un orden en un mundo desordenado.

La Carta de las Naciones Unidas, establece que para el desempeño de sus funciones cuenta con seis órganos principales que son: Asamblea General; Consejo de Seguridad; Consejo Económico y Social; Consejo de Administración Fiduciaria; Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. Los órganos facultados para representar la intervención de la ONU en las negociaciones y actividades en materia de vivienda a nivel internacional son la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, pero además la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Comisión de Asentamientos Humanos de la ONU, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y la Conferencia Mundial de Población de la ONU. Cada una tiene su propio método de trabajo y emiten diferentes tipos de instrumentos jurídicos que adoptan los nombres de resoluciones, recomendaciones y convenios.

Las acciones internacionales de vivienda, han sido canalizadas mediante organizaciones, que si bien han orientado algunos estudios o instrumentaciones

jurídicas en atender problemas de vivienda, sólo lo han hecho de manera colateral.

Las normas que emite la Asamblea General, adoptan el nombre de “resoluciones” en estricto sentido, ya que, dichas normas deberían ser obligatorias para todos los miembros, pero en realidad se consideran pautas para guiar acciones sobre la materia o asunto a que se refieran. Desde su fundación la Asamblea General se preocupó por el problema de la vivienda tanto por los efectos de las guerras, efectos de la industrialización, crecimiento poblacional, procesos globalizadores, integracionistas, etc. Muchos de los acuerdos de la Asamblea General están basados en estudios o recomendaciones previas del Consejo Económico y Social _ECOSOC_⁴, otras veces dan origen a nuevas funciones y decisiones de dicho consejo y así, consecutivamente.

La Asamblea General, adopta acuerdos, en forma de resoluciones a los que se refieren a vivienda. Con esta idea es que se cristalizó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que fue aprobada y proclamada por la Asamblea General, el 10 de diciembre de 1948 y que adquiere gran significación en la concepción de la nueva organización internacional, ya que funde el consenso de respeto a los derechos del hombre, demanda por atender a niveles más altos; que es la instancia internacional para mejorar los niveles de vida y asegurar el bienestar de las libertades fundamentales del hombre. Es de esta manera que se inscribe por primera vez a nivel internacional y de manera oficial el “*derecho del hombre por la vivienda*”.

A partir de este reconocimiento derivan las acciones normativas internacionales para fomentar la construcción de viviendas y propiciar la obtención de una vivienda digna por cada familia en todo el mundo.

Para coordinar todo lo relativo al Año Internacional de la Vivienda, para las personas sin hogar, se designó a la Comisión de Asentamientos Humanos y se estableció que los países interesados deberían programar con anticipación las actividades que desarrollarán y deberán llevar a cabo proyectos experimentales

⁴ ECOSOC o Consejo Económico y Social es el órgano de la ONU dedicado al estudio, coordinación y promoción de los aspectos económicos, sociales, culturales, educativos, sanitarios y conexos a su desarrollo.

con algunas características como: Atender al sector poblacional cuyo nivel de ingresos se considere *_según definición internacional_* inferior al umbral de pobreza; Beneficiar a toda la población pobre del país; Procurar un equilibrio funcional entre lo deseable y lo viable⁵.

La Asamblea General determina la ruta para tratar la problemática habitacional, con los siguientes postulados:

- *La vivienda es concebida como un elemento de seguridad que garantiza cierto nivel de vida y en este sentido es obligación de los estados cubrir este derecho de vivir dignamente.*
- *Introduce el concepto de que el problema de vivienda es de naturaleza socioeconómica, por lo cual debe ser objeto de planeación integral por parte de los estados; postura que viene a reflejar la grave problemática social ocasionada por el déficit de viviendas existente y la falta de ayuda internacional, debiéndose limitar a la asesoría y apoyo técnicos.*
- *Al agravarse las condiciones de vivienda mundial, llegando a niveles que podrían convertirse en una amenaza para la paz y observando que con los recursos propios estatales no podrían cubrirse las necesidades habitacionales; se tomaron medidas directas recomendando a organismos internacionales como el BIRF, concedieran ayuda y financiamiento para proyectos de vivienda en condiciones más dignas para los países en desarrollo reduciendo otros gastos.*
- *Debido a los resultados poco alentadores se da inicio a una labor amplia y más organizada en toda la comunidad internacional para prever mejoramientos sustanciales en la vivienda para el Siglo XXI.*

A partir de los artículos 62 al 66 de la Carta de las Naciones Unidas, las atribuciones y las funciones de ECOSOC son:

- *Promover el estudio y fomentar la cooperación internacional para ayudar y hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales.*

⁵ ONU, *Directrices para la Coordinación y Estrategias del Año Internacional de la Vivienda para Personas sin Hogar*, (1985), Nairobi, Kenia.

- *Promover elevados niveles de vida con trabajos permanentes y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.*
- *Promover la solución de problemas internacionales en su carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario.*
- *Dar inicio a la realización de estudios, informes y recomendaciones sobre asuntos internacionales.*
- *Concertar acuerdos con organismos especializados.*

Dentro de este contexto, el Consejo Económico y Social hace su labor como órgano internacional activo en el campo de la normatividad y hace promoción para la elevación de los niveles de vivienda en el mundo.

De acuerdo con el artículo 57 de la Carta de la ONU, los organismos especializados son los establecidos por acuerdos intergubernamentales que tienen amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, vinculados a la ONU mediante acuerdos concertados con el Consejo Económico y Social y sometidos a la aprobación de la Asamblea General. Y en los artículos 63 y 64 se establecen las facultades del ECOSOC para celebrar consultas, solicitar informes y formular recomendaciones a dichos organismos. En materia de vivienda tienen competencia la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha expresado que: “...la vivienda es una de las necesidades básicas del hombre y por consiguiente, su escasez constituye un grave problema”, que presenta dos importantes aspectos: social y económico.

- Aspecto social, porque la escasez de viviendas obliga a muchas familias a vivir en condiciones anti higiénicas con efectos perjudiciales para su edad y porque el ambiente general hogareño en que se cría el niño es factor importante en la formación de la personalidad del adulto y determina el papel que desempeñará en la sociedad; ya que ordinariamente si el

trabajador vive en condiciones miserables no puede germinar el sentimiento de la propia dignidad humana, ni en su persona ni en la de sus hijos.

- Aspecto económico, porque las malas condiciones sociales de la vivienda del trabajador influyen en la pérdida de productividad en el trabajo, de tal manera que puede afirmarse que en buena parte al menos el éxito de un plan económico depende en cierta forma de las facilidades de vivienda de que disfrute el pueblo⁶.

En el artículo 2, de la Constitución de la OMS, en su función para elevar la salud mundial, establece y reitera el mejoramiento de la nutrición, la habitación, el saneamiento, la recreación, las condiciones económicas y de trabajo e higiene del medio; pudiendo tomar medidas necesarias para alcanzar los fines que persigue la ONU.

⁶ OIT., Organización Internacional del Trabajo.

II. 3. Políticas en materia de vivienda en México.

Las viviendas de interés social constituyen la respuesta más común de parte de las instituciones del sector público en la mayoría de los países. En su generalidad se componen de edificios multifamiliares y actualmente el paisaje es cubierto por este tipo de vivienda; sin embargo, fuera de la ciudad sólo un número limitado de habitantes se satisfacen. De esto se desprende que sólo se reconoce el derecho social a la población asalariada para una vivienda digna.

Las políticas de vivienda son relevantes para comprender algunas perspectivas del Estado mexicano. El Artículo 123 de la Constitución de 1917 permite demostrar congruencia con la herencia ideológica generada por la Revolución, reconoce el derecho social por lo que toca al sector de trabajadores asalariados.

A través de las políticas en materia de vivienda, el Estado organizó a los obreros pero descuidó a todos los sectores de ciudadanos marginados. A pesar de la claridad de una política en materia de vivienda por su significado palpable, sólo trata de cumplir con los principios sociales de la Constitución.

El Estado legisla, crea instituciones, establece programas pero *_no se basa_* exactamente sobre las situaciones reales de vivienda que necesita la población sino en sus ganancias políticas y económicas.

Un trabajador para poder adquirir una vivienda, si percibe sólo un salario mínimo tendría que ahorrar el equivalente a 10 años de trabajo. De ahí que requiera apoyo crediticio, aspiración que no será apoyada sino por el Estado.

En época de Porfirio Díaz a principios del Siglo XX, se les exigía a los propietarios de algunas fábricas el alojamiento para sus obreros, garantizándoles viviendas con mejores condiciones de vida.

En el Estado de México el 10 de marzo de 1915, el entonces gobernador Gustavo Baz exigió que se otorgaran habitaciones a los trabajadores para proporcionarles mejor nivel de vida.

Entre los años 1900 y 1921, el proceso de aceleración urbana aumentó en la ciudad de México; y, surgió en el año 1925 la Dirección de Pensiones Civiles,

otorgando créditos a los trabajadores del Estado (empleados federales) para la construcción de sus viviendas. Por lo tanto en 1930 ya había 16.5 millones de habitaciones en las ciudades principales del país y en la Ciudad de México un millón y medio.

Cuando en 1932 se expide la Ley General de Instituciones de Crédito, se disponía de la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP) Para 1933 este Banco empezó a funcionar y se creó el Fondo de las Habitaciones Populares, modificándose 48 años más tarde en su organización y operatividad, dando lugar al Fideicomiso del Fondo de las Habitaciones Populares.

En 1934 el Departamento del D. F. por decreto presidencial se construyó viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de más bajos recursos.

Entre los años 1942 y 1948 ante el decremento salarial, y tratando de mejorar el problema habitacional se decretó una política de congelamiento de rentas, repercutiendo en la falta de construcción de viviendas por parte del sector privado.

En 1949 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas con base en una nueva ley orgánica promovió en los trabajadores del Estado, el ahorro y préstamo para poder adquirir sus viviendas.

Entre los años 1950 y 1970, el Estado intensificó sus esfuerzos por influir directa o indirectamente la acción de ahorrar para la adquisición de la vivienda. En este tiempo se crearon 14,000 viviendas.

En 1953 el Instituto Mexicano del Seguro Social construyó 10,600 viviendas para rentar, pero sólo a sus derechohabientes. Nueve años más tarde abandonó esta actividad.

En 1954 se integró a la estructura del Banco (BNHUOP) un Fondo exclusivo para Habitaciones Populares sólo para promover viviendas. Y es en este año en que se creó el Instituto Nacional de Vivienda (INV) orientado a la solución de las demandas habitacionales para trabajadores de bajos ingresos y se establecieron políticas nacionales. Al siguiente año 1955 se constituyó la Dirección de

Pensiones Militares y se le sumó PEMEX construyendo viviendas para sus trabajadores.

Entre 1925 y 1960 se construyeron medio millón de viviendas.

En 1962 se constituyó el Programa Financiero de la Vivienda (PFV)

En 1963 se constituyeron dos fondos: El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) fideicomiso de apoyo al FOVI, creados como fideicomisos por el Banco de México. Su función era aprobar y garantizar inversiones de la banca privada para las viviendas de interés social. Este tipo de financiamiento solamente se otorgaba a las personas cuyos ingresos eran suficientemente altos para garantizar el empréstito.

En 1965 el Banco (BNHUOP) adquiere un nuevo nombre: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y continúa participando en la construcción de viviendas.

En 1969 se creó un Fideicomiso de la Industria Azucarera para la construcción de viviendas para sus obreros. (Ficcoia)

Dentro de la Administración Federal en los años 1970 a 1976, se trató de dar un impulso extraordinario a los programas de inversión en materia de vivienda. Para alcanzar sus objetivos propuestos al problema de la vivienda se vincularon de forma total o parcial a un plan general nacional de asentamientos humanos.

En febrero de 1970 se transformaron por ley⁷, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Rural (Indeco), que desaparecen 11 años después para dar lugar a fines de 1981 a instituciones de vivienda en cada entidad federativa, apoyadas por el Fideicomiso de Banobras.

Durante el sexenio 1970-1976 acordaron _obreros y empresarios_ avalados por el Estado, reformar la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional, el cual dice que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes

7 Un aspecto significativo fue que la obligación patronal se limitó a empresas que se encontraban ubicadas fuera de las poblaciones, más de tres kilómetros y sin transporte y a las empresas con más de cien trabajadores dentro de la zona urbana.

reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas.

En mayo de 1972 se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para enfrentar “radicalmente” el problema de la vivienda del Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y del Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), y a finales de 1972 se obligan a coordinar aún más las entidades involucradas para complementarse recíprocamente. Es en este plan general, donde consideran el papel que desempeñan los recursos del sistema bancario para beneficiar al sector de no-asalariados a través del Programa Financiero de Vivienda.

La actividad de INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI, creados en 1972 aunados al Programa Financiero de Vivienda es apoyada principalmente por los recursos que generaría la banca hipotecaria del país, lo que significó que desde 1970 se hubiera generado un impulso considerable a la inversión en materia de vivienda. De esta manera se incrementaron los recursos sin precedente. Se consideró que podría ser un recurso importante para generar empleos en beneficio de las clases menos favorecidas, es decir al sector de no asalariados. La actividad de estos tres fondos institucionales se apoyaba principalmente en los recursos que generaba la banca hipotecaria del país, argumentando que la inversión en materia de vivienda era un verdadero promotor del desarrollo económico de México.

Entre los años 1970 y 1980 se construyeron casi tres cuartos de millón de viviendas.

En 1979 se aprobó el Programa Nacional de Vivienda (PNV), coordinándose con los gobiernos estatales y municipales y con los sectores privados, la mayoría de estos créditos para lotes con servicios y para el mejoramiento de las viviendas.

Durante los años 1978 y 1982, el Plan Global de Desarrollo coincide con el Plan Nacional de Vivienda (PNV) y otorga 994,000 créditos al sector público, mientras que al sector social lo favorece con 1 millón, doscientos mil créditos.

El gobierno federal ha descentralizado a través del Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Rural (INDECO), los institutos estatales y municipales para la vivienda en los estratos bajos, fortaleciéndolos con apoyos financieros.

En septiembre de 1980 se emitió un decreto en el que con estímulos fiscales, apoya y fomenta la construcción de interés social para habitarla o rentarla.

El Plan Global de Desarrollo, sostiene que la solución al problema habitacional no puede concebirse como un servicio público a cargo del Estado, que sólo le corresponde apoyar la construcción de viviendas a través de financiamientos administrativos y técnicos con el fin de que la población se asegure un patrimonio propio. Y, señala que los rezagos de vivienda existentes y su alto costo deberán realizarse por etapas. Esta situación determina que la política habitacional de prioridad a los programas de vivienda progresiva, lo que significaría solamente un desembolso familiar gradual.

Desde el inicio la política nacional de vivienda, debería propiciarse mediante una programación que abarcaba: la viabilidad financiera y física, la instrumentación normativa, la administración y mantenimiento de las unidades habitacionales y sus consecuencias económico-sociales para el país.

La viabilidad financiera provenía de:

- 1) La aportación del 5% sobre la cuota diaria que percibía la población trabajadora en general, los empleados públicos y los miembros de las fuerzas armadas;
- 2) Los recursos captados en el sistema bancario de las sociedades hipotecarias, de los bancos de ahorro y del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda;
- 3) Los recursos propios de algunas entidades, créditos diversos canalizados a vivienda de interés social y los “enganches” de adquirientes⁸. La magnitud de estas fuentes permitiría enfrentar el problema financiero de la vivienda. Sin

⁸ De La Madrid Hurtado, M. (1986), *Estudios de Derecho Constitucional*. México: Porrúa. Pág. 62.

embargo la política adoptada en materia de vivienda no consideró para su éxito la factibilidad del proyecto, la evaluación de sus resultados y las repercusiones posibles en el contexto de un plan nacional y el aumento indeseable en la cartera de las instituciones de crédito.

Con respecto a la viabilidad física de los programas de vivienda se refirieron principalmente a las reservas territoriales disponibles, a los materiales de construcción y a la mano de obra a mediano y largo plazo.

La construcción de las viviendas, requería de una mecánica especial para la adquisición de terrenos evitando el problema de especulación y reacciones negativas del mercado; tenían que atenderse los problemas de regularización, expropiación y congelamiento de áreas propicias para el desarrollo urbano; definición de fundos legales; planes reguladores; servicios urbanos disponibles y estudios de mecánica de suelos. Pero un punto a considerar en la Política en materia de vivienda debió de ser la evaluación de las tendencias demográficas, la oferta de los materiales para propiciar nuevas industrias aún las artesanales.

En los años 1977 y 1982 se elabora el Programa Nacional de Vivienda por la administración federal basado en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976.

En 1985 se constituye el Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO)

En 1996 se firma la Alianza para la Vivienda. Coordinándose sectores sociales, públicos y privados. En este año aparece el Programa de Autoconstrucción "Crédito a la palabra"⁹, con asistencia técnica y redes de tiendas de materiales. Esto incluyendo el D.F.

En 1997 se modificaron las Leyes del ISSSTE e INFONAVIT para vincular estos organismos con el nuevo sistema de pensiones y ampliar la cobertura crediticia. En este año se puso en marcha PROSAVI para la adquisición de 50,000 viviendas para trabajadores con sueldos correspondientes de 2 a 5 salarios mínimos.

9 Con el "Programa Crédito a la Palabra", hubo 565,012 créditos, de los cuales 553,107 fueron para mejoramiento y el resto para construir cimientos de casa.

Hasta agosto de 1998 se suscribieron Acuerdos de Coordinación del Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO) con 27 entidades federativas y 22 grupos de trabajo locales, donde participaban estados, municipios y las dependencias del sector agrario y SEDESOL. Este Programa se instrumentó como parte de la estrategia nacional para facilitar la participación ordenada de los ejidatarios y comuneros en la incorporación del suelo apto (150 hectáreas de reservas territoriales) para el desarrollo urbano y la vivienda de interés social y popular, privilegiando la participación de los núcleos agrarios; con la participación de las inmobiliarias ejidales: PROCEDE y FIFONAFE. A partir de este año, empieza a operar el Programa Piloto de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh), para atender a la población urbana cuyos ingresos fueran de 2 salarios mínimos mensuales mediante un esquema de ahorro y subsidio directo, alentando la corresponsabilidad de los Gobiernos Federales y Locales y los trabajadores beneficiados¹⁰.

Dentro del *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*¹¹ se encontraron cuatro objetivos principales:

- Programa de 100 ciudades.
- Programa de consolidación de zonas metropolitanas.
- Programa de ordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano.
- Programa de impulso a la participación social en el desarrollo urbano.

Todos los programas con el objeto de inducir al crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, respetando la autonomía estatal y la libertad municipal.

El objetivo del *Programa de 100 ciudades* buscaba impulsar el desarrollo ordenado y sustentable de ciudades estratégicas como alternativas a las cuatro zonas metropolitanas por su potencial para recibir inversiones y población y con

10 Contaba con un presupuesto de 133 millones de pesos para la construcción de 6,500 viviendas.
11 SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social a través de su página web. Última modificación, 15 de febrero de 1999. Los programas del sector son: Desarrollo urbano, Vivienda, Superación de la pobreza y Programas emergentes.

influencia para promover el desarrollo de sus regiones. Consideraba 116 ciudades administrativas, 207 municipios y 31 entidades federativas. La aportación federal era de 45.7% esperando aportaciones locales de 54.3%.

El Programa de vivienda 1995-2000 tuvo las siguientes líneas estratégicas:

- *Fortalecimiento Institucional de los Organismos Promotores de Vivienda.*

Dentro del objetivo del fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda estaba impulsar los cambios administrativos, operativos y jurídicos en los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda a fin de dar sustento a un mercado habitacional integrado y, realizar acciones coordinadas interinstitucionales a efecto de generar condiciones propicias para que la población de menores recursos pudiera acceder a una vivienda digna.

Dentro de la oferta de vivienda se habló de inversiones programadas por parte de los organismos financieros de vivienda del orden de 36,038.3 millones de pesos que permitirían otorgar 309,282 créditos para los diversos programas de vivienda, 93% en la adquisición de vivienda y 7% en el mejoramiento de la vivienda y otros tipos de créditos no especificados.

Para el mes de octubre de 1999, el avance reportado era de 191,357 créditos con una inversión de 21,985.0 millones de pesos, 73.6% para la adquisición de vivienda y 26.8% para el mejoramiento de viviendas y otros créditos no especificados.

- *Mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento a la vivienda.*

Para el mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento a la vivienda por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); se tuvieron los siguientes objetivos:

- Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado en apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda, conforme a lo establecido en el Plan Nacional. De Desarrollo 1995-2000.

- Promover las condiciones para que las familias puedan acceder a una vivienda digna en especial a las que tienen mayores carencias.
- Fortalecer el papel de la vivienda como un factor fundamental para respaldar el desarrollo económico dentro de un orden urbano integrado al entorno ecológico.

Programaron 4 estudios en el período de 1 de enero al 31 de diciembre de 1998 pero sólo se realizaron 2, _lo que significó sólo un avance del 50%_

Cuando se habla de mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento a la vivienda, se refieren a la modernización de los instrumentos financieros, a la generación de un mercado secundario de hipotecas y la creación de fuentes alternativas de captación a largo plazo y el fortalecimiento de las existentes.

Los organismos reportados eran: INFONAVIT, FOVI, BANCA, FOVISSSTE, FONHAPO, SEDESOL, y, el rubro de OTROS que incluye FIVIDESU (4,514 viviendas en proceso y 55 terminadas); PEMEX (9697 viviendas terminadas); BANOBRAS (6432 viviendas en proceso y 8762 terminadas); CFE (1,187 viviendas terminadas); FOVIMI-ISSFAM (396 viviendas en proceso y 55 terminadas); FICAPRO (2,884 viviendas en proceso y 80 terminadas)

Existe un rubro de ORGANISMOS ESTATALES, referido a organismos estatales y municipales de vivienda¹². Construyeron un 45.13% de viviendas terminadas y 54.87% en proceso; Con 14,053.3 millones de pesos menos de lo programado originalmente para este propósito y con un faltante de viviendas de 19.4%

Dentro del mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento a la vivienda, estaban los objetivos de modernizar los instrumentos financieros de vivienda; generar un mercado secundario de hipotecas y crear fuentes alternativas de captación de recursos a largo plazo junto con el fortalecimiento de las existentes. Para estos objetivos se instrumentó el Programa VivAh, Programa Piloto de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva. Este Programa sólo

12 Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, con información de los organismos financieros de vivienda, banca de desarrollo y comercial, y los institutos estatales y municipales de vivienda.

atendía a las familias hasta de dos salarios mínimos mensuales regionales bajo el esquema de combinación de ahorros y subsidios directos.

- *Desregulación y Desgravación.*

Con este rubro se pretendía promover la actualización, agilización y reducción de gestiones para el financiamiento, producción y titulación de las viviendas y disminuir los costos indirectos de carácter estatal y municipal asociados a estos objetivos.

En el período de 1995 –1998 se instalaron 56 oficinas para los trámites con respecto a las viviendas, sumándose en total 238. Y se redujeron los honorarios notariales al 1% del valor de las viviendas.

- *Suelo para la vivienda.*

El objetivo de este rubro era contar con una oferta de suelo suficiente a precio accesible, para frenar la especulación inmobiliaria e inducir a un aprovechamiento adecuado del suelo urbano, regularizar los asentamientos existentes y ordenar el crecimiento caótico de las ciudades. A través del Programa PISO.

El Capítulo III, del Suelo para la vivienda, de la Ley Federal de la Vivienda, señala en su Artículo 19 que:

“Se considera de utilidad pública, la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales”

- *Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana.*

Los objetivos eran mejorar y promover la calidad de vida de la población rural y urbana marginadas, mejorando la higiene y seguridad de las viviendas a través del apoyo crediticio, la asistencia técnica y la compra accesible de los materiales para las construcciones.

Se consolidó la participación de PROFECO en la difusión de los medios masivos de información.

- *Fomento Tecnológico.*

Los objetivos eran fomentar la investigación y aplicación de innovaciones tecnológicas regionales para la producción de las viviendas. Abatir los costos y

establecer parámetros de calidad, seguridad estructural y durabilidad de los materiales para la construcción.

II. 4. Políticas Internacionales en materia de vivienda.

En 1921 a partir de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se obliga y exhorta al patrón facilitar viviendas decorosas a sus obreros.

Posteriormente, con base en las atribuciones de la Asamblea General perteneciente a la ONU, se han creado diversas instituciones estableciendo órganos subsidiarios exclusivamente para asesorar; y es a nivel mundial que sólo la Comisión de Asentamientos Humanos ha realizado actividades normativas en materia de vivienda a partir de un nuevo enfoque en la problemática de los asentamientos humanos, en función de los recursos disponibles de los diferentes países y la minimización de costos.

Cualquier revisión de políticas públicas dentro de un país implicaría tomar en cuenta la economía nacional específica, los factores políticos y las fuerzas que operan en la economía global. *“Cada país se ve afectado por dos de estos factores: la fuerza de la época, donde aparecen las particularidades de las circunstancias y la fuerza de las trayectorias nacionales, donde se expresan los rasgos específicos de la historia de cada país”*¹³.

Muchas de las políticas estatales han sido históricamente dirigidas para acrecentar el sector ocupacional y alentar con una variedad de programas asistenciales para familias modestas y con bajos ingresos para la adquisición de su primera casa. Desde 1958, las políticas habitacionales no se habían reformado hasta los años noventa, a través del centro de préstamos de la “Corporación Habitacional” perfilada para un “esquema de ingresos modestos” (La Comisión Nacional Habitacional, (NHC), 1988)

A través de los años variaron los esquemas económicos para ayudar en la acumulación necesaria de dinero para el depósito inicial o enganche de una

13 Gourevitch, (1986), Pág. 217, Citado en: Harloe, M. (1995) *The People's Home? Social rented housing in Europe and America*. Oxford/Cambridge, Blackwell. Pág. 528.

vivienda. Este esquema fue cuidadosamente previsto para subsanar las lagunas de los que ganan poco (NHC, 1988) Sin embargo, la reestructuración del sistema de previsión habitacional que se adoptó en la década de los noventa han servido de base para grandes cambios como ha sido retirar las provisiones directas y los beneficios habitacionales provistos por el Estado hacia un sistema más indirecto de suplementación de ingresos¹⁴ ¹⁵. El apoyo fuerte para este cambio vino del Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda¹⁶. Su argumento para el cambio surgió de una posición sujeta a que *“la causa principal de los problemas habitacionales era permitirles a los consumidores tomar las últimas decisiones y en cómo se encontraban ante la necesidad de sus viviendas”* (NHC¹⁷, 1998, Pág. 112) Thorns¹⁸ examina las políticas habitacionales en la década de los noventa en Nueva Zelanda, época de reestructuración radical para las instituciones públicas y lo hace en el diseño de asistencia habitacional; se discutió la naturaleza de las reformas y su impacto sobre las oportunidades que tienen los ciudadanos de bajos ingresos. Las políticas públicas habitacionales se habían enfocado hasta entonces en cubrir la demanda con base en méritos relativos tanto en la teoría como en la práctica de los sistemas preventivos de este problema ¹⁹. (Nueva Zelanda es un país que tiene altos índices de ocupación, sobre 70% en la década de los noventa y bajos índices de viviendas rentadas _5%_) Esta posición fue acogida por el Gobierno Nacional en 1991. Así, su primer presupuesto se propuso reducir el rol directo del Estado incrementando la elección del consumidor y reduciendo el costo fiscal de asistencia habitacional²⁰. Para lograr estos objetivos se crearon nuevas instituciones introduciendo formas sencillas de asistencia, reestructurando y reformando las políticas públicas sociales y económicas. Estas habían estado

14 Ferguson, G. (1994), *Building to the New Zealand Dream*. Palmerston North: Dunmore Press.

15 Murphy, L(1999), “Housing Policy”, en: Boston, J.; Dalziel, P. & St.John S. (1999), *Redesigning the Welfare State in new Zealand*. Auckland: Oxford University Press.

16 Treasury (1990), *Briefing to the Incoming Government*. Wellington:Government Printer.

17 US *Department of Housing and Urban and Development*. <http://www.hud.gov/cpd/cdbgfct.html>

18 Thorns, C. David. (2000), “Housing policy in the 1990s – New Zealand a decade of change”, en: *Housing Studies*. Vol 15, Issue 1, Pp. 129- 138.

19 Yates, J. & Whitehead, C. (1998), “In defense of greater agnosticism. A response to Galster’s comparing demand-side and supply-side housing policies”, en: *Housing Studies*, Vol. 13, Núm. 9, Pp. 415-423.

20 Luxton, J. (1991), *Housing Accommodation. Accommodation Asistencia. A Statement of Government Policy and Housing and Accommodation*. New Zealand Bovernment Printer, 10 July.

ligadas muy de cerca, durante la década de los ochenta y noventa _período de la reforma dentro de las políticas públicas económicas_ cuando se acogió el mercado liberal. Esto involucró modificarse a un régimen de comercio “libre” con tarifas removibles y protección al margen para alentar mayor competitividad^{21 22 23}.

Esta ventaja está enfocada dentro del Gobierno a través de tasas de interés, deudas y requerimientos de préstamos gubernamentales _Government borrowing requirements_. Estas medidas aseguran los autores asentaron la plataforma para el crecimiento económico. El rol del Estado pudo reducirse con menos intervención en la actividad económica, un régimen menor de impuestos y mayor responsabilidad individual²⁴.

Hipotecas estatales fueron vendidas a instituciones financieras privadas. En 1998 el Ministerio para la vivienda se re-estructuró con políticas integradas en el Ministerio de Políticas sociales y una sola función administrativa del Acta de Tenencia Residencial (Residential Tenancy Act) Un segundo rasgo fue que para la demanda del consumidor se subsidió menos al subsidio a la producción y más para ayudar a los pagos de los usuarios de bajos ingresos tanto en rentas, como en pagos de hipotecas.

En conclusión, los cambios llevados a cabo en las políticas habitacionales por el Gobierno de Nueva Zelanda en la década de los noventa, fueron extensivos y aventajaron el desmantelado sistema previo de apoyo habitacional.

Este sistema estaba basado alrededor de un rango de subsidios para estimular la producción de las viviendas para familias de bajos ingresos y esquemas. El Estado fue el proveedor sustancial, al mismo tiempo las rentas estatales fueron asignadas de acuerdo al lugar que las familias ocupaban en una lista de espera y valorar sus necesidades y las rentas fueron relacionadas al ingreso familiar.

21 Boston, J. & Dalziel, P. (Eds) (1992), *The Decent Society Auckland*. Oxford University Press.

22 Castles, F., Gerritson, R. & Vowles, J. (1996), *The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand and New Zealand*. Auckland, Allen, and Unwin: Sydney and Auckland University Press.

23 Kelsey, J. (1997), *The New Zealand Experiment. A World Model for Structural Adjustment*. Auckland: Auckland University Press and Bridget Williams Books.

24 O'Brien, M. & Wilkes, C. (1993), *The Tragedy of the Market*. Palmerston North Dunmore Press.

A diferencia de las políticas mexicanas el cambio al mercado liberal dentro de las políticas públicas económicas y sociales de Nueva Zelanda empezaron con la labor del Gobierno después de la elección de 1984 y continuaron hasta la década de los noventa a través de la reestructuración del Acta Habitacional. Los principales objetivos de las reformas fueron mejorar la elección y así decrecer la marginación, mejorando la efectividad con el uso de la asistencia estatal (mejores objetivos y uso de una reserva de rentas públicas) conteniendo y no reduciendo el costo estatal.

En territorio europeo la vivienda y la tierra, afirma Quigley²⁵ que se verán menos afectadas directamente debido a la creación de la Unión Europea y sus políticas monetarias unificadas, porque se facilitará la convergencia de las economías locales y se estimulará la eficiencia económica eliminando las barreras artificiales para la competencia en los mercados para comerciar bienes y servicios.

El principio de subsidiariedad del Tratado de Maastricht²⁶ implica que las políticas habitacionales y la regulación de los mercados sobre vivienda, serán más eficientes y efectivas, por la sencilla razón de esperar la centralización de la responsabilidad, pero hay muchas maneras en que la nueva unión europea pueda afectar las políticas nacionales y los mercados locales en cuanto a normas de construcción, planeación habitacional y sistemas financieros, que hasta hoy están postergadas.

Basándose en una investigación de tipo empírico en Holanda, Hugo Priemus²⁷ analiza el impacto de la integración Europea sobre las industrias de construcción de los países-miembro y observó que las compañías de construcción muestran celos notorios para protegerse a sí mismas contra la competencia.

México como la Unión Europea, muestran una falta de viviendas y las políticas nacionales no alcanzan a cubrir la probidad de los servicios.

25 Quigley, John, (1999), "European Integration and Housing Policy", en: *Urban Studies Edinburgh*. Nov Vol. 36, Núm. 12 Pp. 2167-2168.

26 *Maastricht* es una etapa decisiva en la construcción europea. Es también la puesta en circulación, en el año 2002, de billetes de 10, 20 o 100 euros. El principio de subsidiariedad precisa que "los objetivos de la Unión se alcancen de conformidad con las disposiciones del presente tratado...", Pág. 21, en: Herbeth, Alain, (1997), *La Construcción Europea*. Madrid, España: Esenciales Paradigma.

27 Priemus, H. & Dieleman, F. (1999), "Social housingfinance in the European Union: developments and prospects", en: *Urban Studies*, Vol. 36, Núm. 4, Pp. 623-631.

Mark Stephens²⁸, contribuye con un análisis sobre las influencias contenidas en la Unión Europea Monetaria a través de las políticas habitacionales nacionales, comparando los diseños gubernamentales de los subsidios sobre vivienda -porcentaje de producto doméstico bruto- con el déficit gubernamental. En algunos países, el costo financiero de las políticas sobre vivienda, ha sido pequeño respecto al déficit gubernamental general, -por ejemplo, el costo de subsidios habitacionales en Bélgica, Suecia, Ucrania, pero en Holanda ha sido de tres cuartas partes más grande del tamaño del déficit gubernamental general

Estas comparaciones ayudan a explicar y sugieren que hay pequeñas dudas para retomar los programas habitacionales expansivos que se daban hace dos décadas.

Con base en una investigación comparativa Marietta Haffner²⁹, documenta los efectos de los diferentes tratamientos financieros y de impuestos sobre los dueños que habitan sus propias viviendas en seis países: Dinamarca, Bélgica, Francia, Holanda, Inglaterra y Alemania occidental. Sus resultados revelan que en Inglaterra hay un aumento sostenido de impuestos, en comparación a los otros países. De hacerlo en México el incrementalismo debería ser pequeño y a más largo plazo para no crear impactos psicológicos que repercutan en la sustentabilidad.

Christine Whitehead³⁰ presenta los resultados de encuestas hechas a expertos sobre financiamiento habitacional, con respecto a las diferentes formas de hipotecas y sus consecuentes instituciones gubernamentales en los estados de la Unión Europea. La autora encuentra diferencias en las fuentes para obtener el financiamiento de viviendas, así como para las formas efectuar las hipotecas; también encuentra marcadas diferencias en los derechos de propiedad y sus aplicaciones y en los tipos de financiamiento sobre todo donde hay grandes presiones de fuera para la vivienda establecida. Sugiere que las variaciones

28 Stephens, R., Waldegrave, C. & Frater, P. (1995), "Measuring poverty in New Zealand", en: *Social Policy Journal of New Zealand* Núm. 5, Pp. 88-112.

29 Haffner, M. (1992), *Eigen woning in the EG fiscale on overige financier instrumenten*. Delft: Delftse Universitave Pers.

30 Whitehead, C. (1999), "The provision of finance for social housing: The UK experience", en: *Urban Studies* (forthcoming).

nacionales substanciales en las condiciones del mercado de vivienda y las políticas habitacionales caracterizarán por muchísimo tiempo a la Unión Europea.

Malpass³¹ argumenta las reducciones en los subsidios en general sobre los costos de vivienda y hace énfasis sobre el financiamiento privado. Comenta el crecimiento y la transformación de las asociaciones para la vivienda en Inglaterra, las cuales tienen su importancia en reservas transferidas de autoridades locales, porque han crecido a tal punto que han sido la mejor fuente de crecimiento y dentro de un futuro previsible el sector social que renta podría convertirse en ser propietario a través de las asociaciones privadas de viviendas. Este es un punto de vista no contemplado por México.

Inglaterra ha planeado dentro de sus políticas habitacionales tener un papel clave para las autoridades municipales como constructoras y manejadoras de lo que se llama ahora “vivienda social rentada”. Durante setenta años a partir de la primera guerra mundial, Gran Bretaña ha dejado dentro a la provisión municipal y las organizaciones de vivienda independientes, no por beneficios ya que juegan solamente una parte muy marginal en las necesidades de vivienda. En tales circunstancias era difícil de cambiar de dirección³² pero es a partir de 1974 en adelante, cuando *las asociaciones de vivienda* empezaron a jugar un papel más significativo dentro de las políticas habitacionales, extendidas hasta el fin del siglo XX; es evidente que ha habido re-estructuración en las políticas de renta, lo que los pone alineados con los otros países de la Unión Europea. La desmunicipalización, es justamente la manera en la cual la vivienda social inglesa ha venido siendo más europea. Este cambio refleja la presión sobre los gobiernos dentro de la Unión Europea que se tiene sobre el gasto público para converger en los criterios del Tratado de Maastricht.

Actualmente en Inglaterra hay una Corporación Habitacional, la cual, el gobierno señala como un organismo público semi-independiente. En total existen más de 2400 asociaciones de vivienda, pero el noventa por ciento del total

31 Malpass, P. (1999), “Housing associations and housing policy in Britain since 1989”, en: *Housing Studies*, Harlow No. Vol. 14, Núm. 6, Pp 881-893.

32 Kleinman, M. (1998), *Housing, Welfare and the State in Europe*. Cheltenham: Edward Egar.

pertenece a 215 asociaciones con más de mil viviendas³³. En las reformas a las políticas de vivienda uno de los objetivos establecidos por el gobierno británico, era incrementar las viviendas rentadas produciéndolas para un volumen dado de gasto público y creando nuevos incentivos para las asociaciones, para ser más concientes en los costos exponiéndolos a las disciplinas del mercado. El primer objetivo fue persuadido por los requerimientos de las asociaciones para elevar los préstamos del sector privado _que no podía contar con gasto público_ sobre la parte de los costos del esquema no cubiertos.

El sistema de rentas justo fue retirado por etapas y desde hace doce años todos los nuevos usuarios fueron asegurados, lo que significa que las asociaciones por si mismas deciden, además de requerir un financiamiento privado. No obstante, se entendió con el tiempo que las instituciones de préstamo requerirían alentarse de lo que las asociaciones eran capaces, si fuera necesario elevar las rentas para cumplir con las obligaciones del préstamo _aunque nieguen su libertad_. Si el financiamiento privado ha tenido éxito, entonces las rentas justas han tenido que terminar. Aunque el financiamiento privado ha venido jugando un papel importante en el trabajo desarrollado por las asociaciones, en general hay muy poco del capital invertido en nuevos edificios; esto da lugar sin gran ayuda tanto a la Corporación Habitacional como a las autoridades locales. Es claro que en años recientes, las asociaciones habitacionales han estado conduciéndose hacia la agenda llamada 'housing plus' en donde ellos esperan repartir más viviendas justas, decentes y buenas³⁴.

Las asociaciones que existen sobre la vivienda, han resultado un poco mejor que las políticas previas de vivienda. En este tipo de países cuando se hace referencia al volumen y tipo de actividad desarrollada en este ámbito, lo que más ha influenciado al gobierno central (vía su agente llamado Corporación Habitacional) son las regulaciones producidas por las asociaciones habitacionales. Estos dos roles se unieron a la fuerza de la función regulatoria. La Corporación Habitacional también controla el acceso al estatus del *inquilino social registrado*.

33 Ver, Priemus, "Social housingfinance...", Pág. 660.

34 Evans, R. (1998) Tackling deprivation on social housing estates in England: an assessment of the housing plus approach. Housing Studies Vol 13, Núm. 5, Pp.713-726.

Las únicas asociaciones nuevas que han tenido un impacto real son las formadas dentro del sector público. Esto puede tener un impacto en la fragmentación continua de la gobernancia de la vivienda social y es importante reconocer que la promoción de la extensión geográfica para las asociaciones habitacionales se apoya sobre las políticas de transferencia de recursos de las autoridades locales. *El incremento de este tipo de asociaciones incita a preguntarse acerca del rendimiento de cuentas, tanto por el dinero que gastan, como la expansión geográfica que se utiliza para la construcción de las viviendas.*

En el diseño de este tipo de políticas, resultan actores significativos para abordar la exclusión social y la regeneración urbana y así salvar el incremento de demandas en términos de arrendatarios y mejoría de servicios. Pero mientras los Británicos enfrentan así el problema, en el resto de Europa se discute el punto.

Reid³⁵ discute brevemente la posición de la vivienda en la Unión Europea en el proyecto de integración. En esencia dentro de la introducción retoma a Priemus (1993) que dice: “Si nada pasa, la convergencia y la unión probablemente aceleren algunos de los tratados en las políticas habitacionales, emergerán y aflorarán en la década de los noventa”. El efecto de la integración sobre la industria de la construcción aunque parezca desafortunado impactará el mercado de la vivienda y sus implicaciones no podrán alargarse más. Respecto al impacto de las políticas hace relucir con tomar en cuenta minuciosamente que los mecanismos de control y el impacto sobre los países miembros de la “dominación fiscal” que se requiere bajo los términos de los criterios de convergencia de la unión monetaria. Las políticas de planeación con controles ambientales mejorarán la integración de los “niveles” de planeación. Las normas se expresarán y aplicarán a través de prácticas regulatorias y el impacto de la desregulación con esta esfera técnica.

En Estados Unidos Henderson³⁶ buscando nuevas políticas habitacionales en el año 2000, encontró que se había incrementado el interés por trazar la

35 Reid, Barbara (2000), European Integration and Housing Policy Housing Studies Harlow Vol. 15 Núm. 5 Pp. 789-790.

36 Scott Henderson, (2000), En búsqueda de políticas habitacionales en el Siglo XX. Estados Unidos.

evolución de las políticas sociales; y señaló que el área que ha recibido insuficiente atención ha sido la vivienda. Un argumento clave fue que las políticas dirigidas a familias de ingresos regulares y altos han tenido éxito, pero no así, para las familias pobres y de escasos recursos. Los estándares de vivienda para pobres no han mantenido un ritmo con los estándares mejorados para los grupos con altos ingresos. A pesar del éxito del gobierno federal en abogar y asegurar la suburbanización después de la Segunda Guerra Mundial, Henderson alude a preguntarse por la comunidad entre los activistas y los residentes urbanos y la legislación federal, que rara vez se conoce y se apoya.

Henderson sugiere que los decisores tienen mucho que aprender de los errores y éxitos del pasado en cuanto a la forma y contenido de las leyes y los éxitos judiciales y que sin la intención, han contribuido a las desgracias del aspecto urbano.

Ante el reciente debate circundante de los cambios sustanciales en políticas públicas sobre la vivienda en Estados Unidos, Keating³⁷ hace notar que existe la emergencia de un consenso a favor de los resultados porque ha dejado importantes lecciones. Durante 20 años se desplazó a la minoría pobre sin permitirles una participación significativa en la planeación del re-desarrollo, sin compensaciones adecuadas, sin suficiente re-acomodo de viviendas y sin la posibilidad de regresar a las áreas re-desarrolladas. Estos proyectos destruyeron simultáneamente a comunidades sociales indígenas, por residentes con más altos ingresos. Una investigación en los años setentas para medir la representatividad del caso, necesitó una legislación para la participación residencial en la planeación de re-desarrollo y la ubicación y devolución de sus viviendas. La devolución federal requiere de la. responsabilidades de las políticas, la involucración de los estados y localidades.

37 Keating, Larry, (2000), "Redeveloping public housing: Relearning urban renewal's immutable lessons", en: *Journal of the American Planning Association*, Autumn, Vol. 66, Núm 4, Pp. 384-396.

Hills³⁸ delibera sobre la naturaleza de los ingresos de las viviendas y como se podrían evaluar, enfocándose particularmente sobre la in efectividad de los beneficios o los ingresos nacionales distribuidos a través de los mecanismos institucionales de la renta.

Gareth³⁹ para valorar las políticas habitacionales durante el gobierno del Presidente Nelson Mandela, parte de lo dicho por el contador del Banco Mundial que enumera las políticas de que hacer y que no hacer como parte de la estrategia empleada. Esta enumeración de políticas produce tensiones en la entrega de viviendas.

Joe Slovo ministro de vivienda declaró, (durante el gobierno de Mandela) que podía construir un millón de viviendas en cinco años, protegidas del agua, con una estructura durable, espacio para vivir de manera razonable y con privacidad⁴⁰. Una vivienda debería incluir facilidades sanitarias, drenaje pluvial, luz y acceso conveniente al agua potable⁴¹. Pero mientras las expectativas subían, la capacidad de entrega se fue tensionando: después de un año menos de 5,000 viviendas se habían construido y después de dos años, menos de 15,000.

La crítica decía que Slovo había querido decir: “cinco viviendas en un millón de años”. Se ve claramente aquí la retórica política y los logros prácticos⁴² y cómo de un programa nacional se pueden inferir los efectos de las políticas nacionales, su impacto y su sustentabilidad.

38 Hills, J., Hubert, F., Tomann, H., & Whithead, C. (1989), “Shifting subsidies from bricks and mortar to people: experiences in Britain and West Germany”, en: Housing Studies Vol. 5, Núm. 3, Pp. 147-167.

39 Gareth A. Jones & Kavita Datta, (2000), “Enabling markets to work? Housing policy in the ‘new’ South Africa”, en: International Planning Studies Abingdon Oct. Vol. 5, Núm.3, Pp. 393-416.

40 Congreso Nacional Africano, African National Congress (ANC) (1994), Pág. 22.

41 *Ibíd.*, Pág. 23.

42 Goodlad, R. (1996), “The housing challenge in South Africa”, en: Urban Studies Vol. 33, Núm. 9, Pp. 1629-1645; Tomlinson, M.R. (1998), “South Africa’s new housing policy; an assessment of the first two years 1994-96”, en: International Journal of Urban and Regional Research, Vol..22, Núm. 1, Pp.137-146.

- Jenkins, P. (1999), “Difficulties encountered in community involvement in delivery under the new South African housing policy”, en: Habitat International, Vol..23, Núm. 4, Pp. 431-446.

- Mackay, C. J. (1999), “Housing policy in South Africa: The challenge of delivery”, en: Housing Studies, Vol..14, Núm. 3. Pp. 387-399.

Utilizando la experiencia de Sud África se hicieron una serie de cambios importantes en el Banco Mundial:

- Se asentaron políticas habitacionales ambiciosas, de acuerdo al Marco de Desarrollo Urbano;
- Procuración de ciudades integrales, libre de discriminación racial y de género y segregación,
- Promover la capacitación de la gente para construir su residencia y elegir empleo para perseguir estos ideales. Con áreas urbanas con centros de oportunidad económica y social donde la gente pudiera vivir y trabajar con seguridad y paz.
- Además, con un gobierno manejado democráticamente y eficientemente con la cooperación de la sociedad civil. (Department of Housing, 1997, p. ii)

El Banco Mundial aprendiendo del pasado ha acordado que los gobiernos deben intervenir para vencer las fallas del mercado de manera que eviten agravar la disrupción del mercado, utilizando una serie de instrumentos capaces de servir a la obtención de los derechos institucionales.

Respecto a la vivienda, el Banco Mundial, recomienda:

- *Desarrollar derechos de propiedad regularizando y registrando la titularidad, privatizando más que nacionalizando el stock de viviendas, _desarrollando el financiamiento de hipotecas incrementando el papel del sector privado, evitando desalojos, encontrando nuevos instrumentos para una variedad de tipos de arriendo o titularidad y sancionar por default a través de leyes_.*
- *Que los mercados para el financiamiento de viviendas debieran estar integrados dentro de los mercados financieros.*
- *Que se debe evitar recurrir a tasas de interés rebajadas porque produce costos impredecibles que ascienden muchas*

veces directamente al gasto de vivienda y probablemente resulte socialmente regresivo^{43 44}.

- *Que preferiblemente los subsidios deberían ser objetivos utilizando subvenciones (distribuidos como certificados o vouchers mejor que efectivo) con la intención de que los usuarios completen con valores o financiamientos secundario*⁴⁵.
- *Que los gobiernos otorguen la infraestructura especialmente en los grupos no captados por el sector privado por vías financieramente sustentables.*
- *Que se hagan regulaciones sobre la tierra y en materia de desarrollo habitacional para evitar costos innecesarios sobre promotores, o, a través de los precios, problemas asequibles a los consumidores.*

Segre⁴⁶ del CLAD describe la problemática habitacional desde las políticas públicas en los niveles nacional, provincial y municipal, a partir de un estudio de caso, donde compara municipios localizados al sur de Córdoba, Argentina, donde había déficit habitacional. El autor concluye que se debe transferir a los gobiernos locales la solución de este tipo de problema mediante una política cooperativa de recursos técnicos, financieros y humanos.

En México como en Argentina podría plantearse un tipo similar de solución al problema de la vivienda tomando en cuenta a los gobiernos locales, logrando de este modo fortalecerlos económicamente y con efectos vitales adicionales en cuanto a la redistribución de la población a lo largo del territorio.

A diferencia de las políticas mexicanas, el cambio al mercado liberal dentro de las políticas públicas económicas y sociales de Nueva Zelanda

43 Buckley, R.M. (1996) Housing Finance in Developing Countries. Basingstoke: Macmillan.

44 Malpezzi, S. & Mayo, S. (1997), Getting housing incentives right: a case study of the effects of regulation taxes and subsidies on housing supply in Malaysia. Land Economics. Vol 123, Núm 3, Pp. 372-391.

45 Ver, Buckley, R., "Housing Finance in..."

46 Segre, Gustavo, L. (2000), "La gestión municipal en la política de la vivienda: estudio de casos locales del sur de la provincia de Córdoba", en: V Congreso Internacional del CLAD Santo Domingo. Rep. Dominicana 24-27 Oct. Pp.1-30.

empezaron con la labor del Gobierno después de la elección de 1984 y continuaron hasta la década de los noventa a través de la reestructuración del Acta Habitacional. Los principales objetivos de las reformas de ésta Acta, fueron mejorar la elección y así decrecer la marginación, mejorando la efectividad con el uso de la asistencia estatal, (mejores objetivos y uso de una reserva de rentas públicas) conteniendo y no reduciendo el costo estatal.

Compartiendo las observaciones de John Blackwell⁴⁷ los indicadores físicos nos pueden decir mucho, pero la satisfacción del morador es el último criterio para la ejecución de un sistema de políticas habitacionales. Sin embargo añade Blackwell que la movilidad de los usuarios sería un factor clave en el ajuste a las políticas habitacionales. En el caso de México el rango de elección de la vivienda no da esa libertad.

A la fecha es sorprendente observar que la normatividad con respecto a la vivienda de interés social en México se basa en normas internacionales, puesto que no ha sido desarrollada en función de las necesidades habitacionales para los mexicanos. Una diversidad importante de Organismos y Programas consideran aspectos aislados sobre este tipo de vivienda, sin llegar a resultados efectivos que den respuesta a las necesidades de satisfacción habitacional.

⁴⁷ Blackwell, John, (1965), "Towards an efficient and equitable housing policy", en: *Institute of Public Administration USA*, Vol. 36, Núm. 4, Pág. 21.

Notas de pie de página.

1 LEY FEDERAL DE VIVIENDA, Artículo 2º, 15ª Edición, Porrúa. Pp.228-229.

2 A la letra dice: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..." Pág. 92 de Agenda Ediciones Fiscales ISEF. 2001.

3 Departamento de vivienda y desarrollo urbano de los Estados Unidos. Oficina de Vivienda justa e igualdad de oportunidad. -The Fair Housing Act and Equal Opportunity Room- E mail: fairhouse(a)efn.org

La Ley de Vivienda Justa se aplica a la mayoría de las viviendas. En ciertas circunstancias, le ley exige a los edificios de no más de cuatro unidades ocupados por sus propietarios, las viviendas unifamiliares vendidas o rentadas sin la participación de un intermediario y las viviendas administradas por organizaciones y clubes privados que limitan la ocupación a sus miembros. En el caso de venta o renta de viviendas: nadie puede tomar las siguientes acciones en razón de raza, color, origen nacional, religión, sexo, estado familiar o incapacidad:

- Negarse a rentar o vender una vivienda
- Negarse a negociar una vivienda
- Proporcionar vivienda
- Negar una vivienda
- Establecer términos, condiciones o privilegios diferentes para la venta o renta de una vivienda
- Proporcionar diferentes servicios o instalaciones
- Negar falsamente la disponibilidad de la vivienda para inspección, venta o renta
- Por ganancia monetaria, persuadir a los propietarios a vender o rentar una vivienda, indicándoles que grupos minoritarios como personas de otra raza se están mudando en sus vecindarios. Esta práctica se denomina "blockbusting".
- Negar acceso al corretaje de listas múltiples u otros servicios, membrecías o facilidades, relacionadas con la renta o venta de viviendas.
- Es ilegal que cualquier persona amenace, coaccione, interfiera o intimide a otra persona que ejerza un derecho de igualdad de oportunidad en la vivienda, o asista a otras en el ejercicio de tal derecho; Renuncie o efectúe cualquier declaración que indique una limitación o preferencia en razón de raza, color, origen nacional, religión, sexo, estado familiar o incapacidad. Esta prohibición de publicidad discriminatoria se aplica a aquellas viviendas unifamiliares y ocupadas por sus propietarios que se hallan exentas de la Ley de Vivienda Justa.

4 ECOSOC o Consejo Económico y Social es el órgano de la ONU dedicado al estudio, coordinación y promoción de los aspectos económicos, sociales, culturales, educativos, sanitarios y conexos a su desarrollo.

5 ONU, *Directrices para la Coordinación y Estrategias del Año Internacional de la Vivienda para Personas sin Hogar*, (1985), Nairobi, Kenia.

6 OIT., Organización Internacional del Trabajo.

7 Un aspecto significativo fue que la obligación patronal se limitó a empresas que se encontraban ubicadas fuera de las poblaciones, más de tres kilómetros y sin transporte y a las empresas con más de cien trabajadores dentro de la zona urbana.

8 De La Madrid Hurtado, M. (1986) *Estudios de Derecho Constitucional*. México: Porrúa. Pág. 62.

9 Con el "Programa Crédito a la Palabra", hubo 565,012 créditos, de los cuales 553,107 fueron para mejoramiento y el resto para construir cimientos de casa.

10 Contaba con un presupuesto de 133 millones de pesos para la construcción de 6,500 viviendas.

- 11 SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social a través de su página web. Última modificación, 15 de febrero de 1999. Los programas del sector son: Desarrollo urbano, Vivienda, Superación de la pobreza y Programas emergentes.
- 12 Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, con información de los organismos financieros de vivienda, banca de desarrollo y comercial, y los institutos estatales y municipales de vivienda.
- 13 Gourevitch, (1986), Pág. 217, Citado en: Harloe, M. (1995) *The People's Home? Social rented housing in Europe and America*. Oxford/Cambridge, Blackwell. Pág. 528.
- 14 Ferguson, G. (1994), *Building to the New Zealand Dream*. Palmerston North: Dunmore Press.
- 15 Murphy, L(1999), "Housing Policy", en: Boston, J.; Dalziel, P. & St.John S. (1999), *Redesigning the Welfare State in new Zealand*. Auckland: Oxford University Press.
- 16 Treasury (1990), *Briefing to the Incoming Government*. Wellington:Government Printer.
- 17 *US Department of Housing and Urban and Development*.
<http://www.hud.gov/cpd/cdbgfct.html>
- 18 Thorns, C. David. (2000), "Housing policy in the 1990s – New Zealand a decade of change", en: *Housing Studies*. Vol 15, Issue 1, Pp. 129- 138.
- 19 Yates, J. & Whitehead, C. (1998), "In defense of greater agnosticism. A response to Galster's comparing demand-side and supply-side housing policies", en: *Housing Studies*, Vol. 13, Núm. 9, Pp. 415-423.
- 20 Luxton, J. (1991), *Housing Accommodation. Accommodation Assistance. A Statement of Government Policy and Housing and Accommodation*. New Zealand Government Printer, 10 July.
- 21 Boston, J. & Dalziel, P. (Eds) (1992), *The Decent Society Auckland*. Oxford University Press.
- 22 Castles, F., Gerritson, R. & Vowles, J. (1996), *The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand and New Zealand*. Auckland, Allen, and Unwin: Sydney and Auckland University Press.
- 23 Kelsey, J. (1997), *The New Zealand Experiment. A World Model for Structural Adjustment*. Auckland: Auckland University Press and Bridget Williams Books.
- 24 O'Brien, M. & Wilkes, C. (1993), *The Tragedy of the Market*. Palmerston North Dunmore Press.
- 25 Quigley, John, (1999), "European Integration and Housing Policy", en: *Urban Studies Edinburgh*. Nov Vol. 36, Núm. 12 Pp. 2167-2168.
- 26 *Maastricht* es una etapa decisiva en la construcción europea. Es también la puesta en circulación, en el año 2002, de billetes de 10, 20 o 100 euros. El principio de subsidiariedad precisa que "los objetivos de la Unión se alcancen de conformidad con las disposiciones del presente tratado...", Pág. 21, en: Herbeth, Alain, (1997), *La Construcción Europea*. Madrid, España: Esenciales Paradigma.
- 27 Priemus, H. & Dieleman, F. (1999), "Social housingfinance in the European Union: developments and prospects", en: *Urban Studies*, Vol. 36, Núm. 4, Pp. 623-631.
- 28 Stephens, R., Waldegrave, C. & Frater, P. (1995), "Measuring poverty in New Zealand", en: *Social Policy Journal of New Zealand* Núm. 5, Pp. 88-112.
- 29 Haffner, M. (1992), *Eigen woning in the EG fiscale on overige financier instrumenten*. Delft: Delftse Universitave Pers.
- 30 Whitehead, C. (1999), "The provision of finance for social housing: The UK experience", en: *Urban Studies* (forthcoming).
- 31 Malpass, P. (1999), "Housing associations and housing policy in Britain since 1989", en: *Housing Studies*, Harlow No. Vol. 14, Núm. 6, Pp 881-893.
- 32 Kleinman, M. (1998), *Housing, Welfare and the State in Europe*. Cheltenham: Edward Egar
- 33 Ver, Priemus, "Social housingfinance...", Pág. 660.
- 34 Evans, R. (1998), *Tackling deprivation on social housing estates in England: an assessment of the housing plus approach*. *Housing Studies* Vol 13, Núm. 5, Pp.713-726.
- 35 Reid, Barbara (2000), *European Integration and Housing Policy* *Housing Studies* Harlow Vol. 15 Núm. 5 Pp. 789-790.

- 36 Scott Henderson, (2000), En búsqueda de políticas habitacionales en el Siglo XX. Estados Unidos.
- 37 Keating, Larry, (2000), "Redeveloping public housing: Relearning urban renewal's immutable lessons", en: *Journal of the American Planning Association*, Autumn, Vol. 66, Núm 4, Pp. 384-396.
- 38 Hills, J., Hubert, F., Tomann, H., & Whithead, C. (1989), "Shifting subsidies from bricks and mortar to people: experiences in Britain and West Germany", en: *Housing Studies* Vol. 5, Núm. 3, Pp. 147-167.
- 39 Gareth A. Jones & Kavita Datta, (2000), "Enabling markets to work? Housing policy in the 'new' South Africa", en: *International Planning Studies* Abingdon Oct. Vol. 5, Núm.3, Pp. 393-416.
- 40 Congreso Nacional Africano, African National Congress (ANC). (1994), Pág. 22.
- 41 *Ibid.*, Pág. 23.
- 42 Goodlad, R. (1996), "The housing challenge in South Africa", en: *Urban Studies* Vol. 33, Núm. 9, Pp. 1629-1645; Tomlinson, M.R. (1998), "South Africa's new housing policy; an assessment of the first two years 1994-96", en: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol..22, Núm. 1, Pp.137-146.
- 43 Jenkins, P. (1999), "Difficulties encountered in community involvement in delivery under the new South African housing policy", en: *Habitat International*, Vol..23, Núm. 4, Pp. 431-446.
- 44 Mackay, C. J. (1999), "Housing policy in South Africa: The challenge of delivery", en: *Housing Studies*, Vol..14, Núm. 3. Pp. 387-399.
- 45 Buckley, R.M. (1996), *Housing Finance in Developing Countries*. Basingstoke: Macmillan.
- 46 Malpezzi, S. & Mayo, S. (1997), Getting housing incentives right: a case study of the effects of regulation taxes and subsidies on housing supply in Malaysia. *Land Economics*. Vol 123, Núm 3, Pp. 372.-391.
- 47 Ver, Buckley, R., "Housing Finance in..."
- 48 Segre, Gustavo, L. (2000), "La gestión municipal en la política de la vivienda: estudio de casos locales del sur de la provincia de Córdoba", en: V Congreso Internacional del CLAD Santo Domingo. Rep. Dominicana 24-27 Oct. Pp.1-30.
- 49 Blackwell, John, (1965), "Towards an efficient and equitable housing policy", en: *Institute of Public Administration USA*, Vol. 36, Núm. 4, Pág. 21.

CAPÍTULO III

INVESTIGACIÓN APLICADA

III.1. Planteamiento del problema.

A partir de la escasez de los significados para llegar a fondo en ciencia política y teoría social se hicieron evidentes las necesidades de hacer investigaciones empíricas como las realizadas por Guy Peters¹. Sus investigaciones empíricas entre la burocracia pública y las dificultades que involucra tienden a conceptualizar las políticas, las realiza también entre la economía y la cultura en términos de las experiencias nacionales y aún personales. Con base en estas experiencias empíricas, se puede decir que la investigación aplicada toma relevancia en el campo de la ciencia política.

Esto se hace especialmente evidente en la experiencia administrativa y la burocracia pública de Estados Unidos donde se relacionan con aspectos particulares de las Políticas Públicas, permitiéndose de esta manera hacer nuevas generalizaciones. Los propósitos de la investigación pública comparativa intentan conquistar la ciencia política, y, especialmente a las Políticas Públicas en lo concerniente al desarrollo de los significados en la teoría social y su aplicación práctica. Guy Peters fue tal vez excesivamente optimista, pero hace evidente que la dirección a la que apuntó puede ofrecer una oportunidad para el gran desarrollo teórico de las Políticas Públicas.

Investigar la habitabilidad de la vivienda e involucrar conceptos de bienestar, no sólo repercuten en la sustentabilidad respecto a la administración racional de los recursos (renovables y no renovables) de un país, sino hacen patente que la toma de decisiones o gestión gubernamental no se puede

¹ Peters, B. G. (1988), Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method. The University of Alabama Press. Pp. 1- 25 y 181- 189.

centralizar, ni imaginar, sino antes se deben entender, razonar, discutir, impugnar y valorar, tomando en cuenta la posición del ciudadano.

La vivienda de interés social resuelve el problema de habitación, pero, ¿qué sucede con la habitabilidad? ¿cuáles son sus repercusiones positivas y negativas?².

Para que haya una verdadera habitabilidad de la vivienda debería haber un equilibrio social sin déficit, como sería un mundo sin grupos marginados de pobreza, donde no se hablara de vivienda de interés social sino de vivienda digna para todos, como lo proclama nuestra Constitución.

Durante las tres últimas décadas, la rápida expansión de la mancha urbana, ha ido adquiriendo también un nuevo lenguaje³. Las construcciones de viviendas de interés social que surgen a los bordes de las grandes y crecientes metrópolis como la nuestra, son una amenaza para nuestra herencia nacional del espacio abierto, unidas a otras amenazas como por ejemplo, la adicción a los autos, lo cual nos lleva al caos urbano. La planeación metropolitana es una de las tareas de acomodar mutuamente los cambios del ambiente espacial y los cambios del ambiente social y es la vivienda de interés social el elemento central.

La vivienda satisface las necesidades ambientales y de servicio; proporciona protección, seguridad para las actividades vitales; fomenta la integración y el desarrollo de quienes la habitan y da un escenario a la institución social de la familia. *Una interrogante que requiere respuesta es: ¿Cuál es el grado de habitabilidad que tienen los moradores de las viviendas de interés social?*

Al estudiar la habitabilidad de la vivienda de interés social, se tendrán mejores posibilidades de elegir una vivienda con las características que le convengan al ciudadano, en cuanto a cubrir sus necesidades y mejorar sus estilos de vida, además el Estado se fortalecerá a medida que las Políticas Públicas en

2 Surgen otras preguntas que no se tratarán de contestar en esta tesis pero no quito su gran valía, por ejemplo: ¿Cómo opera la vivienda de interés social sobre los ecosistemas? _ya que de seguir la mancha urbana pelagra la preservación de la vida natural del planeta; aumenta la contaminación, aumenta la extinción de especies animales y vegetales_.

3 En las épocas en que se distinguían perfectamente los roles de los ciudadanos y de las personas rurales bastaba con el sentido común para distinguir lo urbano de lo rural. Actualmente estas fronteras están desapareciendo tanto en roles como en espacios.

materia de vivienda resuelvan los problemas de la ciudadanía y muchos actores se benefician.

Esta investigación invita a mantener despierto el potencial creativo del administrador público y hacer de esto un sistema vivo, vinculando siempre a la sociedad y su problemática, con las Políticas Públicas a favor de objetivos definidos.

III.2. Justificación.

Al ser evaluada la vivienda de interés social por sus moradores, la Política Pública en materia de vivienda deberá seleccionar aquellas características que le convengan para satisfacer a éstos con respecto a sus necesidades y estilos de vida.

El conocimiento del concepto habitabilidad obtenido a través de esta investigación, al tener que ver con factores económicos, de ciclo de vida, situaciones familiares y beneficios sociales, repercutirá en las Políticas Públicas en materia de vivienda.

Si se consideran los intereses de los moradores, las posibilidades de elegir una vivienda de interés social estarían más al alcance de todos, se lograrían mejores estilos de vida en general y políticas habitacionales más adecuadas. Si el morador es quien las evalúa seleccionará aquellas características que le convengan más para satisfacer sus necesidades y estilos de vida. Visión significativa que no puede perder el hacedor de Políticas Públicas.

Este estudio es relevante para vincular el conocimiento empírico y abrir las perspectivas de las Políticas Públicas hacia otros campos. Los precursores de la “mejor práctica de investigación”, hablaban de dar un giro a la tendencia de: solamente estudiar los fracasos de las Políticas Públicas, en vez de, dedicarse sólo a los casos de éxito de manera directa y observar los factores que las determinaron⁴.

4 Arellano- Gault, D. (1995), “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estados del arte”, en: Gestión y Política Pública, Vol. IV, Núm. 1, primer semestre. Pp. 119- 147.

Estudiar cualquier tipo de vivienda, es encontrarse ante el hábitat que hace posible que un individuo opere como institución social. La evidencia arqueológica muestra cómo la vivienda es el hábitat original del ser humano y cómo otro tipo de construcciones se fueron diferenciando a partir de ella a medida que las sociedades y las culturas se fueron complicando.

Entre las funciones de la vivienda es que se utiliza como interfase entre el individuo y el medio ambiente natural⁵, lo cual permite regular el clima interior, controlar los niveles de radiación, temperatura, viento, lluvia y otros factores atmosféricos. Otra ventaja importante, es la de ser una red de escenarios conductuales que dan ubicación a los procesos grupales que constituyen la vida familiar.

De la vivienda emergen diferentes tipos de relaciones: sociales, morales, legales y comerciales y éstas a su vez ejercen su efecto en ella, la vivienda se convierte así en el sitio donde los seres humanos realizan un vasto número de actividades sociales a las que la vivienda les da ubicación espacial. Estas actividades son procesos de carácter fundamental en la generación de la sociedad tal como la conocemos hoy.

A partir de la vivienda familiar, los lugares de trabajo, comercio, gobierno, o de culto religioso y otras instituciones sociales se fueron separando. Esto se vincula al hecho de que la familia es el núcleo alrededor del cual se constituyen los grupos con los que se integraría la sociedad en extenso (clan, tribu, ciudad-nación, país, comunidad de naciones).

La vivienda es el sitio donde se satisfacen las necesidades biológicas y sociales fundamentales de los individuos; se lleva a cabo la vida en pareja, se socializan los hijos, se establece un territorio grupal que constituye la base para el contacto con otras instituciones, además de ser el refugio seguro para sus moradores puede ser visualizada desde la perspectiva de la teoría de sistemas como una estructura de lugares y objetos diseñados e interconectados entre sí, que crea las condiciones para que se expresen los comportamientos individuales y

5 Fisher, J., Bell, P. & Baum, A. (1978), *Environmental Psychology*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

se coordinen grupalmente; es decir, se crean los escenarios conductuales que permiten la vida familiar.

En las grandes urbes como el caso de la ciudad de México, la tierra es escasa y el capital para la mayoría de sus habitantes (en especial los trabajadores) les permite a duras penas subsistir; de ahí la trascendencia del tema de la vivienda de interés social como un problema grave por su naturaleza tan diversa: política, sociológica, psicológica, económica y de salud.

No existe Estado sin tener una Política en materia de vivienda que no se dirija y dedique algo de su tributo fiscal a la vivienda, a pesar de que cada sociedad tenga problemas habitacionales singulares, distintos y únicos.

Esta investigación resalta la importancia de esclarecer aspectos de la vivienda de interés social para conocer su habitabilidad, con todos sus indicadores, ya que de ella depende la sustentabilidad de las políticas públicas y de los programas emergentes o no, que se crean. Al ser evaluada la vivienda de interés social por sus moradores, una Política Pública podrá seleccionar y consensar aquellas características que le convengan a los ciudadanos para satisfacer sus necesidades.

A través de una Política Pública transparente y adecuada se darían las condiciones para elegir una vivienda de interés social que estuviera más al alcance de todos y lograr así, un mejor estilo de vida en general.

Los datos obtenidos en esta investigación van encaminados al conocimiento de las políticas públicas en materia de vivienda de interés social y sugieren la necesidad de realizar estudios sobre el tema para obtener el panorama actual y saber cómo se responde a la demanda social.

La política pública en materia de vivienda del Estado⁶, se ha caracterizado hasta ahora en México, _especialmente en el D.F._ por impulsar de manera importante la producción de viviendas, sólo para sectores de trabajadores de bajos

6 Entendida como el conjunto de propuestas y directrices oficiales...Pág. 259 Ver, Villavicencio, J. en: Eibenschutz, H. R. (1999), Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Tomo II: Estructura de la ciudad y su región. México:Miguel Angel Porrúa.

ingresos⁷ y con la participación directa de organismos públicos, creados “con sentido social”.

Es importante subrayar la importancia de la investigación que aquí se reporta. En primer lugar se vislumbran las aplicaciones prácticas del conocimiento generado a partir de modelos teóricos y su vinculación con el conocimiento empírico en un ámbito profesional que abre las perspectivas de las Políticas Públicas hacia otros campos, como podrían ser los del diseño, la reingeniería, la Psicología, entre otros.

III.3. Objetivo general.

A partir del estudio sobre la habitabilidad, el objetivo general de esta investigación es conocer el grado de satisfacción que los usuarios tienen de las viviendas de interés social.

III.4. Hipótesis.

H. Nula: No existe un nivel bajo de habitabilidad de la vivienda en los moradores de la vivienda de interés social.

H. Alterna: Existe un nivel bajo de habitabilidad de la vivienda en los moradores de la vivienda de interés social.

III.5. Determinación de la estrategia de investigación.

III.5.1. Tipo de investigación.

Es un estudio de campo, descriptivo, Ex post facto, no experimental, analítico.

De campo, porque se fue al ambiente donde se desarrollan los hechos.

Descriptivo, porque permite conocer los promedios y las desviaciones estándar de los factores de la habitabilidad.

Ex post facto, porque las características de los sujetos de la muestra ya están dadas.

⁷ Siempre y cuando coticen en el ISSSTE o en el IMSS.

Es no experimental, porque es una indagación empírica y sistemática en la cual el científico no tiene un control directo sobre las variables independientes, porque sus manifestaciones ya han ocurrido o porque son inherentemente no manipulables. Las inferencias acerca de las relaciones entre variables se hacen, sin una intervención directa, a partir de la variación concomitante de las variables dependientes e independientes⁸.

Analítico, porque se buscaron las relaciones de asociación estadística entre variables.

III.5.2. Diseño de Investigación.

Es una investigación científica, porque es una investigación crítica, sistemática, controlada y empírica de fenómenos naturales.

Es crítica, porque se debe ser crítico respecto a los resultados de la investigación y de las de los demás ya que otros científicos leerán lo que de ella se escriba.

Es sistemática y controlada, porque se le puede tener una confianza crítica en los resultados de la investigación.

Es empírica, porque si el científico cree que algo es como es, tiene de alguna manera que poner a prueba su idea, y las ideas subjetivas deben ser comparadas con la realidad objetiva.

III.6. Variables.

III.6.1. Vivienda de interés social

Definición conceptual de vivienda de interés social.

El concepto de vivienda viene del latín: vivienda, sustantivo femenino con terminación de dus y el participio de vivére: vivir. Significa morada, habitación. Es el espacio social que le permite al hombre desarrollarse de manera integral. Marca el modo de vivir, la identidad social, el desenvolvimiento personal.

Es la vivienda construida en el ámbito masivo, de tamaño reducido (44 metros cuadrados), con materiales baratos, carente de lujos y privacidad. Su

8 Kerlinger , F.N. (1975), Investigación del comportamiento. México: Edit. Interamericana. Pág. 268.

poder adquisitivo se relaciona con el salario que se ve aún más reducido mes con mes como resultado de la propiedad adquirida.

Definición Operacional de vivienda de interés social.

La vivienda de interés social, es aquella que es adquirida en propiedad por los trabajadores, debiendo de cumplir las obligaciones que les imponen las normas. Este tipo de vivienda, se caracteriza por haberse adquirido a través de un Organismo Público de Vivienda, cumpliendo con los procedimientos y formas, conforme a los cuales el trabajador la obtuvo en propiedad.

III.6.2. Habitabilidad.

Definición conceptual de habitabilidad

Habitabilidad se define como: “El grado en que la vivienda se ajusta a las necesidades y expectativas de sus moradores”⁹, se refiere a un sitio en el cual se puede vivir cómodamente, y, es el grado en que los estilos de vida, las preferencias y las expectativas de los moradores se puedan acomodar a la vivienda de interés social.

Medir la habitabilidad es medir la satisfacción residencial¹⁰, significa también la satisfacción de necesidades ambientales y de servicio; proporciona protección, seguridad, bienestar para las actividades vitales, fomenta la integración y desarrollo de quienes la habitan. Tiene que ver con factores como los económicos, ciclos de vida, situación económica, situación familiar, beneficios sociales y aspectos culturales. Está relacionada con el concepto de comodidad y relaciones interpersonales adecuadas. Pero no se puede hacer a un lado el que la vivienda sea objeto de inversión y de imposición.

Es importante enfatizar los siguientes aspectos de la vivienda para conocer la satisfacción o habitabilidad de quienes la adquieren y denotar algunas características específicas, para quedar así dentro del rango de asuntos legítimos y llamar la atención a los organismos institucionales particulares a cargo de la toma de decisiones.

9 *Ibíd.*, Pág.40.

10 Priemus, H. (1986), “Housing as a social process: a conceptual scheme”, en: *Environment and Behavior*, 18, Núm.1 Pp. 31-52.

*La variable habitabilidad describe e identifica los conceptos que mayor influencia tienen sobre la vivienda*¹¹.

La Habitabilidad depende emocionalmente de tres factores:

Placer: Son los niveles de agrado o desagrado que los moradores sienten con relación a su vivienda, está relacionado con aspectos de satisfacción y confort.

Activación: Son los niveles de tensión emocional que genera la vivienda debido a la cantidad de estimulación perceptual que produce en sus moradores. Si la estimulación de una vivienda es muy baja, al morador le parecerá aburrida; si es muy alta le parecerá tensionante y perturbadora. Una persona muy estresada por su vivienda sentirá poco placer y control.

Control: Son los grados de dominio que sienten los moradores respecto al espacio que define su vivienda, por tal motivo se puede producir aversión o placer. Cuando el control se ejerce sobre un espacio y es posible manejarlo, el lugar parecerá accesible y flexible y se tendrán ciertos niveles de seguridad. Si el individuo no puede controlar, influenciar o ajustar el medio ambiente a sus necesidades, el medio puede actuar y controlar al individuo.

Al influir el ambiente sobre el ser humano y el hombre influir en su medio lo adapta conforme a sus necesidades y posibilidades. Las viviendas de interés social debieran poseer ciertas características a las que como compradores tienen derecho.

Una vivienda de interés social tiene ciertas modalidades ambientales que la circundan, desde el vecindario, el tipo de comercios y escuelas o trabajos que lo rodean, el grupo o grupos étnicos que viven cerca de la casa, la localización, la superficie del área, el estilo arquitectónico, etc. Es decir, el macro ambiente que rodea a la vivienda tiene algún tipo de efecto en el individuo. Algunos conceptos como satisfacción o salud a pesar de ser experimentados de manera privada, conservan cierta similitud, dándose en un grupo de individuos más que en otro.

¹¹ Con respecto a la habitabilidad se han llevado a cabo muchos trabajos de investigación que han dado pauta para incrementar el interés en torno al hombre y su medio más inmediato -su vivienda-

Este estudio se centra en el micro ambiente, dejando de lado los aspectos externos que rodean la vivienda; es decir, el vecindario, aspectos de seguridad alrededor de la casa, los servicios que se pueden encontrar cerca de ella, el mantenimiento de la cuadra, el tipo de vecinos que comparten la calle, etc. Todos estos aspectos del macro ambiente que son referidos dentro de la habitabilidad, no se tomarán en cuenta para este estudio por no ser exclusivos de la vivienda de interés social.

Variables o Indicadores del concepto de habitabilidad según Mercado-Domenech.

El concepto de habitabilidad cuenta con seis variables o indicadores:

1. Impacto emocional. Son los valores o atributos con que los moradores definen su vivienda. Es la facilidad o dificultad para comprender el espacio que se habita, puede ser placentero, sin ruido, sin hacinamiento y no ser aburrido o viceversa. *Son las consecuencias psicológicas de uno o varios aspectos de la vivienda sobre sus ocupantes y cómo repercuten éstas en su conducta y en su estructura social.* Las áreas menos significativas dejan de tener el compromiso y la identidad de lo propio.

El impacto emocional adecuado es visto como un conjunto de condiciones físicas y ambientales que permite lo siguiente:

- La permanencia humana en un lugar.
- Vivir gratificadamente en la vivienda.
- Determinar el control de calidad de la vivienda para que sea congruente entre las expectativas del que la adquiere y la satisfacción emanada por ella, (lo más cercano posible al esquema ideal que guardamos todos los individuos con respecto a nuestra vivienda); incluyendo los servicios necesarios que repercuten en sus moradores.
- Controlar las condiciones climáticas con un diseño que permita a sus moradores no sufrir por las inclemencias del clima y controlar factores externos

como son los recursos disponibles para la construcción del inmueble y las características de su vecindario, entre otros.

2. Seguridad. Este concepto se refiere a la percepción que tienen los moradores de la protección derivada de su vivienda. Tiene dos connotaciones importantes: la seguridad y la salud. Por ejemplo, no golpearse con algunos bordes, la falta de pasamanos y en general las malas instalaciones, como las de gas.

Muchos de los factores de seguridad se basan en las emociones de aflicción que provocan las viviendas en sus moradores y la incomodidad generada en cuanto a la garantía que suscita este tipo de viviendas. Sentirse seguros, inatacables o tranquilos, no dependen sólo del diseño, sino de los problemas que se suscitan en los grandes conglomerados de viviendas.

Todo rasgo de la vivienda que produzca tensión, como es el caso de la inseguridad afectará a todos sus moradores, principalmente en la salud y la crianza de los hijos.

En la ciudad de México la creciente inseguridad afecta de una forma u otra a los moradores de las viviendas de interés social, la tensión de la ciudad se une a la tensión derivada de los pasillos, entradas, prados, todos los lugares anónimos que propician la inseguridad.

Es un hecho que las áreas comunes de los conjuntos habitacionales dejan de tener los beneficios sociales a través de los efectos del concepto de seguridad, constituyen un cambio geográfico y social que demandan la atención de las Políticas Públicas para dar algún tipo de solución estructural.

3. Manejo Operativo de la vivienda. Llamada también operatividad, se refiere a los movimientos psicomotrices que se efectúan al contacto con la distribución espacial dentro de la vivienda como parte de los movimientos cotidianos para realizar tareas rutinarias, por ejemplo, la accesibilidad o facilidad de movimiento a través de los muebles cuando generan estrechez e incomodidad.

La vivienda provee de resguardo y protección para diferentes actividades domésticas pero se ve limitada por el espacio insuficiente, por el número excesivo de miembros de la familia, afecta el buen desarrollo y mantenimiento de las

relaciones interpersonales, debido al ambiente obstruido y la dificultad en los contactos interpersonales¹². Una vivienda debe facilitar el intercambio afectivo y de comunicación entre los miembros porque tiene resonancia psicológica y significado social¹³.

La percepción del ambiente orienta y provee información acerca de la relación sistemática entre los componentes del mundo y sus relaciones, es por eso que considerar habitable la vivienda no está en relación con el tamaño de la construcción sino con lo práctico y operativo de una casa.

La operatividad se relaciona con la calidad de vida que genera la vivienda a través de un perfil determinado por los moradores conforme a sus necesidades, gustos y sus propias actividades. La mayor influencia del ambiente en las personas se da a través de la elección de su hábitat, ya que la gente lo elige tratando de alejarse de los lugares desagradables y buscando otros más óptimos, cumpliendo así, con el esquema ideal que se forman acerca de su vivienda

Como todo proceso perceptivo, la percepción ambiental juega un doble papel en nuestras vidas. Es la fuente de experiencia acerca del mundo a través de lo que se ve, escucha y se olfatea, etc. De todos los mensajes y todas las sensaciones que valoramos, la percepción provee una guía para actuar en el ambiente, da la pauta para actuar, y la habilidad para registrar y recordar las consecuencias de esa acción.

La percepción ambiental ordena el mundo con el individuo y como parte de ese proceso el manejo operativo de la vivienda es lo significativo para sí mismo. Conocer es percibir el ambiente físico que nos rodea, es la manera en que el cerebro organiza e interpreta la información sensorial particularmente a través de los significantes implicados, es así que los seres humanos conforman su mundo, el cual se convierte en un medio socializador que influye en las actitudes y juicios con respecto a cualquier tipo de medio ambiente.

12 Werner; C.M. (1987), "Home interiors: A time and place for interpersonal relationships", en: *Environment and Behavior*, Vol. 19, 2, March Pp. 169-179, Sage Publications.

13 Saegert, S. (1985), "The role of housing in the experience of dwelling", en: *Wrnwr. Home Environment: Human Behavior and Environment*. Vol. 8, Pp. 287-309, New York: Plenum.

Cuando el constructor de viviendas participa y regula el medio natural, cuando interviene sobre ciertos rasgos físicos, las paredes no separarán los espacios en unidades independientes como los cuartos de una vivienda que no crean fronteras para los individuos que están dentro de ellas. Para el habitante de una ciudad como ésta, es posible que existan viviendas donde las paredes difieran en su capacidad de aislar; se obstruye la visión pero el ruido no, o incluso se amplían los ruidos.

En las viviendas complejas con muchos pisos y alas o diversos pasillos e incluso en los espacios contiguos con varias puertas y ventanas u otros orificios dispuestos para facilitar el movimiento y la dirección en forma asimétrica, las mediciones de las distancias en realidad son de accesibilidad. En lugares especiales para reuniones como salas, aulas, iglesias, juzgados, fábricas, talleres; la altura y la distancia son factores importantes para controlar la naturaleza y esto trae como consecuencia las probabilidades de las interacciones. El sacerdote en el altar, el profesor en el estrado, o aún que no haya estrado en el salón de clase, el puente desde donde un capitán dirige su barco, son algunos ejemplos de cómo se modifica la distancia y trae como consecuencia diferente tipo de relaciones humanas.

Al examinar los espacios creados por el hombre se demuestra que las viviendas se ajustan a patrones peculiares de interacción de las escalas de distancia y significado. La manera en la cual la gente usa el medio físico para regular su interacción social, la llama Edward Hall¹⁴, proxémica porque estudia sistemáticamente el uso sutil del espacio por el hombre. Distinguió cuatro espacios principales: Íntimo (de 0 a 50 cms.); Personal, (de 50 cms. a 1,20 m.); Social, (de 1.20 m. a 2.00 m.); y Público (de 3.50 a 8 m.) Encontró que el uso de estos espacios dependían de la relación entre los participantes y del tipo de participación. Los espacios privados llamados también, íntimo y personal se reservan para relaciones informales, familiares y de confianza; y el espacio público y social se reservaban para personas que se conocen casualmente o para

14 Hall, A. (1996), *Design control: towards a new approach* Boston: Butterworth Architecture.

extraños dentro de escenarios formales y públicos. Esta investigación proxémica distingue dos categorías básicas de la conducta espacial humana: la territorialidad y el espacio personal.

No sólo en el hombre se observa la importancia de la territorialidad relacionada con el bienestar individual y colectivo, se relaciona también con el equilibrio entre el tamaño de la población y los recursos existentes en el área; según este análisis todo el hábitat tiene una determinada capacidad de mantenimiento con respecto a la comida disponible, entre otras cosas. La supervivencia de los miembros de una especie queda dependiendo de la cantidad de comida y otros recursos.

Según Hall, la territorialidad origina mecanismos de regulación de la población diseñados para evitar la sobre explotación de los recursos disponibles, es decir, regula el consumo de recursos e impone un tope de densidad al grupo. La densidad del grupo habría de ser menor a la capacidad real del hábitat.

El concepto de propiedad sugiere que existe una necesidad básica humana de ocupar y reclamar un espacio logrando un sentido de identificación y usualmente un grado de personalización del espacio de la vivienda. La territorialidad puede ser marcada con barreras muy sutiles o evidentes, como pueden ser el pintar una casa de un color diferente, o colocar una cerca o barda alrededor de ésta y dentro de la casa, delimitando con muebles u otros objetos.

La participación en la modificación de espacios hace que las personas se sientan más orgullosas de sus viviendas y promueve la identificación con ellas. La territorialidad animal no es la misma a la territorialidad comprendida en humanos, en ésta, la identificación con los lugares u objetos van más allá de los instintos. La identificación con la vivienda se da por varias razones. La vivienda siempre trae recuerdos e imágenes, es un lugar donde se siente estar protegidos, se evocan recuerdos de la infancia y momentos felices del pasado. No se trata de enumerar cuadros o habitaciones, hay que ir más allá de la simple descripción, para captar las virtudes primarias que revelan el arraigo que es en cierto sentido función básica de la habitabilidad.

Se ha visto que si la población comienza a incrementarse y se llega a un contacto más cercano comienzan a darse las infracciones territoriales, por ejemplo: conductas antagónicas o amenazantes. Las implicaciones de conducta de los despliegues agresivos dependen del dominio relativo de los miembros del grupo, aunque los que mantienen la propiedad se adhieran más tenazmente a su territorio que aquellos que no la poseen, forzados así a emigrar a una nueva región geográfica o a sufrir las consecuencias estresantes derivadas de la carencia de un hogar base.

Existen diferencias entre la territorialidad en la gente y en las especies no humanas. Altman¹⁵ señaló que las personas a diferencia de los animales, están normalmente relacionadas con múltiples territorios o espacios físicos, como la casa, oficina, automóvil, o tan grandes como el territorio nacional y un continente. Las actividades personales y su papel social realizados en los territorios se extienden más allá de cualquier función biológica de obtener alimentos, apareamiento y reproducción remarcados en las investigaciones con animales. Los territorios se personalizan y se demarcan con símbolos sociales y culturales, como serían los religiosos o étnicos; y se tiene un gran repertorio de conductas para responder a las intrusiones territoriales, como es el marco jurídico que ampara la propiedad, los derechos de autor o normas sociales. Altman propone que una función primordial de la territorialidad humana es la regulación de la privacidad, la cual está presente en todas las culturas; al establecer el territorio personal los individuos pueden regular sus contactos con los demás, crucial para el desarrollo del bienestar emocional.

El estilo de las casas depende mucho del clima predominante; por ejemplo, en lugares lluviosos los techos de "dos aguas" son comunes, ya que el diseño propicia que el agua fluya y no se acumule en el techo; en los lugares que son cálidos es importante tener en las construcciones techos muy altos; en grandes planicies que son acosadas por tornados, las construcciones no son de grandes alturas y se procura siempre tener un sótano de resguardo; en ciudades muy pobladas es común ver edificios y grandes rascacielos. Con respecto a la vivienda

¹⁵ Altman, I. (1975), *The environment and social behavior* Monterey CA: Brooks/Cole.

de interés social construida en México, el estilo de la casa no depende del clima predominante, se pueden ver en lugares muy calurosos materiales inadecuados y espacios reducidos al máximo lo que las hace inhabitables.

Cuando se habla de recursos y materiales que se utilizan para la construcción del inmueble, varían de acuerdo a las posibilidades de adquisición. Se puede observar una gran diferencia entre los materiales utilizados para construir chozas en las grandes junglas de Sudamérica, o edificar condominios de concreto en ciudades urbanizadas como el D. F. Si una persona vive en una casa que no lo proteja adecuadamente de las inclemencias del clima, la habitabilidad o agrado que puede sentir, puede disminuir o anularse. Debemos encontrar una congruencia entre las cualidades físicas y las necesidades climáticas. En resumen, las características geográficas como el clima, los métodos de construcción, la disponibilidad de materiales, son clasificadas como factores secundarios, y los factores primarios son aquellos mencionados como factores no físicos o psicológicos, entre los que figuran: la seguridad que sientan dentro de su casa, privacidad, territorialidad, significancia y funcionalidad de la construcción con relación a las actividades que realizan las personas que viven en ella, con lo cual se encontrará la completa satisfacción de sus propias necesidades, tanto a nivel biológico, psicológico y sociológico.

4. Privacidad. Incluye lo público y lo privado de una vivienda. Se refiere a la habilidad del morador para controlar la interacción deseada y prevenir o evitar la no deseada con otras personas dentro de su vivienda. Poder estar en privado es ver y oír lo que se quiere; por ejemplo: en el baño se requiere del máximo de privacidad. Este concepto también tiene connotaciones sexuales. Es poder realizar actividades deseadas sin ser molestado o vigilado.

El dominio privado por excelencia es la vivienda, fundamento material de la familia y pilar del orden social. La privacidad es el fenómeno psicosociológico más complejo. Desde el punto de vista arquitectónico puede hablarse de privacidad visual, acústica, física, espacio-temporal. Se relaciona con el sentido de aislamiento, lo cual no significa forzosamente privacía. Estos fenómenos están

relacionados con hacinamiento y exceso de concentración, convirtiéndose en consideraciones importantes cuando se habla de vivienda de interés social.

Ariés y Duby¹⁶ observan que la vivienda es un elemento de fijación, de ahí la importancia de las ciudades obreras en las estrategias patronales de formación de una mano de obra estable, así como de las ideologías de previsión social o familiar.

Es un hecho que el ser humano no puede vivir y desarrollarse plenamente en un aislamiento total; las pautas normativas de la conducta y la estructura del grupo en donde está inmerso, crean patrones característicos de conductas, valores y normas que abarcan la esencia organizada de la vida en grupo. El hacinamiento sea para quien lo padece o para quien lo observa no es tan sólo un asunto de la densidad de las personas que ocupan un espacio dado. Las personas en condiciones de hacinamiento, las que experimentan estar dentro de una muchedumbre o aglomeración dependen de cierta forma de la gente que se halle en la misma situación, de lo que hagan y de sus experiencias anteriores. Para obtener conclusiones de la influencia directa que ejerce un medio de hacinamiento en las emociones, pensamientos y conductas es necesario distinguir entre situaciones espontáneas, obligadas o limitadas; son un desafío a la individualidad, a las ilusiones de los niños, ilusiones hacia el sexo. Cuando se vive dentro de un hacinamiento casi nunca se puede mirar desde afuera qué está pasando. El hacinamiento se caracteriza por perder el control del propio territorio o verse gravemente restringido. Es un fenómeno de la vida moderna; es una cualidad del medio urbano que puede no ser siempre síntoma de enfermedad, algunas veces el sentido de participación puede conferir experiencias atractivas. Es importante observar que el hacinamiento puede modificar otros aspectos de la vida cotidiana, por ejemplo, el aumento de otra persona en un núcleo familiar puede tener muchos significados para los ocupantes originales de la vivienda, que deberán amoldar sus hábitos y lo que antes no se compartía ahora deberán hacerlo. La fenomenología del hacinamiento debe tomar en cuenta el sentirse empacado, pero

¹⁶ Ariés Philippe & Duby Georges (1986), *Histoire de la vie privée*. Paris: Sevil Vols.I a V.

algunas veces el que se vivan estas condiciones, no significa incomodidad y sufrimiento. Aunque es la principal característica que influye en la salud.

El ruido se considera perturbador y es importante cuando las viviendas dan a calles muy transitadas o ruidosas, o tienen cerca una fábrica de azulejos o una gran cantina. Los niveles de ruido pueden tolerarse cerrando todas las ventanas, pero esto genera falta de ventilación y atmósferas cerradas desagradables. Los ruidos internos se vuelven insignificantes ante el ruido exterior. Este es uno de los principales problemas que confronta una familia dentro de su vivienda de interés social. Existen casos de irritabilidad por los decibeles producidos por el ruido del refrigerador. La forma en que las viviendas afectan a las familias afectará las relaciones entre los individuos creando vínculos tensos.

En viviendas de interés social no se pueden reducir las áreas de ventanas pues ya están reducidas al máximo, no se pueden utilizar encristalados dobles, ni construcciones pesadas donde el vecino no llegue. La única manera de evitar el ruido en este tipo de vivienda, es no aglomerándolas, trasladarse a zonas tranquilas o mediante nuevas políticas públicas.

Aquí surge la pregunta, si la mayoría de las casas cumplen con las normas rigurosas de construcción, ¿por qué es insuficiente el aspecto físico para que una persona se sienta satisfecha en su casa? Si esto fuera tan simple, con un solo diseño se complacería a todos. Hay procesos psicológicos como es la adaptación que hace que las personas puedan sentirse a gusto en su vivienda, aún cuando no sea el ideal o no cumpla por completo con las expectativas del usuario. La adaptación es una reacción decreciente ante los estresores del medio. Para Piaget la adaptación es¹⁷ llegar a un equilibrio entre las estructuras biológicas inherentes a la edad, las experiencias acumuladas durante la vida y el estímulo nuevo. Es acostumbrarse a un lugar y es un cambio significativo en los juicios y las respuestas afectivas. Para la ecología conductual¹⁸ es evidente que los lugares por sí solos promueven un comportamiento determinado, como es el silencio en las iglesias o el griterío en los estadios.

17 Piaget, J. (1973), *Psicología y Pedagogía*. Barcelona: Ariel.

18 Wilhems, D. (1977), "Behavior ecology", en: Stokols D. (1977), *Perspectives on environment and behavior*, New York: Plenum, Pp 39-64.

La adaptación a la vivienda, es un proceso evolutivo que constantemente se va dando, las familias van creciendo y van requiriendo de cambios, sus necesidades cambian y las actitudes van amoldándose conforme a las nuevas situaciones. El hombre se adapta a diversos ambientes sin que implique que éstos sean los mejores, pero es necesario que los ambientes sean los más adecuados posibles para que cubran al máximo las necesidades básicas¹⁹.

Otro de los objetivos del diseño de una vivienda es que se permita distinguir entre los conceptos público y privado. Dentro de la casa hay lugares que pertenecen al dominio público como son aquellos en donde se reciben las visitas y aquellos otros lugares mas privados en donde la permanencia es restringida a los habitantes de la casa, o a personas que gocen de gran confianza. El comedor, sala y baño son lugares públicos, en tanto que la cocina ocupa un status privado, así como las recámaras.

Mientras más privado sea un lugar es más el control que la persona ejerce sobre él y donde la auto expresión es mayor y son los más defendidos contra intrusos. Dentro de la vivienda, los habitantes desarrollan varios sistemas territoriales: cerrar o no puertas, permitir o negar el acceso a extraños y tener diferentes estilos, como establecer horarios de actividades, restringir el uso de un cuarto a una sola actividad, modular el volumen de la voz para evitar molestar a otros en sus tareas, facilitar o no las funciones sociales.

La privacidad va muy de la mano con el concepto de territorialidad. En los humanos este concepto tiene que verse desde un punto más evolucionado que el de los animales. Significa poder y pertenencia, es la opción de usar y modificar el espacio, es poseer el control y de esa manera los habitantes sentirán arraigo, compromiso y responsabilidad, consecuentemente cuidarán, defenderán y disfrutarán al máximo su vivienda.

Además de la necesidad de espacio, el hombre tiene necesidades sociales y culturales, requiere de un lugar donde esté seguro de amenazas, un sitio que le dé privacidad e intimidad, en donde pueda socializarse y expresar su identidad y es la vivienda que da cabida a todo.

19 Una de ellas es la privacidad.

5. Funcionalidad. Este tema alude a los propósitos cumplidos de una vivienda. Es la eficacia y eficiencia con que se realizan las actividades cotidianas para la optimización de las funciones, si se suministran o no los servicios necesarios que repercutirán en los ocupantes. La satisfacción de las necesidades personales de quienes ocupan una vivienda se distingue de los objetivos de la vivienda. En 1864 en el tratado de Daly, ya se mencionaba que las viviendas de alquiler de la época, ofrecían un orden racional de distribución con un espacio público de representación y uno privado para la intimidad familiar y ciertos espacios reservados. Existen diferentes usos que se les da a los espacios de una vivienda, así tenemos que las mujeres tienden a utilizar sus recámaras y sus cocinas más que los hombres; el uso de los espacios públicos en una vivienda, como la sala o recibidor, es utilizado por igual. Desde antes de la construcción de la vivienda, se pueden preparar mapas conductuales que muestren cuantitativamente las distribuciones de las conductas de los ocupantes, ofreciendo una herramienta que fundamente las instalaciones y los espacios.

6. Significatividad. Es el grado de identidad que la vivienda brinda a sus moradores a través de que existan los símbolos que son congruentes con sus formas de vida. Estos símbolos dependen del diseño que cada morador plasma en su vivienda, por ejemplo: estilo, acabado, color²⁰. Es el grado de identidad entre el morador y su vivienda. Se refiere a las cargas simbólicas que los individuos depositan en los espacios de su casa, así como los sentimientos de arraigo, identificación y posesión.

Lo que nos rodea en nuestra vivienda no se percibe de manera neutra, todo tiene un significado, Norberg-Schultz aclara que es el resultado de haber aprendido los símbolos convencionales de las cosas²¹.

Nuestra vivienda es un objeto significativo, es un producto cultural en el que uno aprende a conducir de una manera determinada. Es la relación entre significado y significativo, o sea, entre sus funciones y la vivienda; entre los géneros tipológicos o tipos sociales y la ideología de la forma de vivir. Esto que

20 La vivienda tendría los símbolos apropiados a la cultura.

21 Norberg- Schultz, Ch.(1979), Intenciones en Arquitectura. Barcelona: Gustavo Gili.

forma una unidad se puede ver claramente en una vivienda, la significación de la arquitectura en sí e inclusive la estética; valores de donde surge la pregunta: ¿La vivienda de interés social cubre esta dignidad o es una “aparente dignidad”?²².

Se pueden distinguir entre las viviendas de la propia cultura llamada popular y ciertas otras culturas que están inconscientes de sus propios diseños. Se piensa poco en la arquitectura, se sabe que hay maneras correctas e incorrectas de edificar, pero generalmente se hace por costumbre, repitiendo las pautas marcadas por la tradición. La fisiognómica detallaba el rostro diciendo que era el espejo del alma, pero el orden de una vivienda va a descubrir el de la vida de un país. En el caso de la vivienda de interés social que carece de alguna pauta tradicional con rasgos impuestos de incomodidad ¿será el comienzo de una nueva tradición?.

El espacio exterior de la unidad habitacional crea sentimientos subjetivos de pertenencia. Se basan en una serie de fronteras donde el espacio significativo es la vivienda.

Las construcciones de viviendas que surgen a las orillas de las grandes y crecientes metrópolis como ésta, son una amenaza para la herencia nacional del espacio abierto; sin contar que van unidas a otras amenazas, por ejemplo, la adicción a los autos, lo cual nos lleva al caos urbano y a una grave contaminación.

Es una equivocación tomar los símbolos visuales de la urbanización como los símbolos importantes de las cualidades cotidianas de la sociedad urbana, comparando estos símbolos con los preceptos ideológicos de orden, se encuentra que no se conforman a estos últimos porque se confunde el caos urbano con lo que probablemente sea un nuevo orden incipiente, cuyas cualidades visibles son la complejidad y la diversidad. La planeación metropolitana es una de las tareas de la acción del gobierno y la administración pública.

Acomodar mutuamente los cambios del ambiente espacial y los cambios del ambiente social, es desvanecer la incertidumbre, una política pública no puede

²² Término tomado de Víctor Manuel Ortiz, (1984), La casa, una aproximación. México: UAM. Pág. 114.

evadir estos conflictos basándose en la preferencia de la mayoría, obligados por las decisiones políticas sin esclarecer previamente los objetivos de la acción.

Los arreglos institucionales y las clases de actividades que caracterizan a las personas que viven en multitudes, en medio de grandes concentraciones de edificios, han sido muy distintos de los de las personas que viven en granjas, ranchos o poblados pequeños. En las viviendas complejas con muchos pisos y áreas o pasillos diversos e incluso en los espacios contiguos con puertas y ventanas y otros orificios dispuestos para facilitar el movimiento y la dirección en forma asimétrica, las mediciones de las distancias en realidad son de accesibilidad. En lugares espaciales para reuniones como salas, aulas, iglesias, juzgados, fábricas, talleres, la altura y la distancia, son un factor importante para controlar la naturaleza y esto trae como consecuencia las probabilidades de las interacciones que pueden tener lugar. El profesor en el estrado, el sacerdote en el altar, o que no haya estrado en el salón de clase, el puente desde donde un capitán dirige su barco, son algunos ejemplos de cómo se modifican la distancia y traen como consecuencia diferentes relaciones.

Es más importante y se explica de cierta manera el comportamiento en los espacios, en término de las relaciones que la gente establece con otras personas y entre ellas mismas.

El hogar está relacionado con el arraigo como lugar central de la existencia humana. La vivienda es el primer universo donde se ha vivido, trae recuerdos e imágenes, valores de protección sentidas cuando niño. Los recuerdos fuera de la primera vivienda nunca son tanto y tan significativos. Sin la vivienda el hombre sería un ser disperso, la vivienda es un lugar de protección tanto de las inclemencias del tiempo, como de la sociedad, es el primer contacto con el mundo. La identificación de sí mismo con el hogar provee un sentido de armonía, como un ideal. La vivienda es un lugar en donde se viven experiencias, y son ellas las que logran encadenar a sus habitantes, es donde se puede llegar a dar un arraigo.

Pero exactamente: ¿Qué significa la vivienda para el hombre? La vivienda vista desde un punto de vista psicoanalítico, se debe ver de manera vertical, en sentido figurado, desde el sótano, hasta el ático; el techo, por ejemplo, refleja el

protector directo contra el clima; un techo puntiagudo para un soñador puede representar el cielo como meta, el llegar alto; el sótano se maneja como un lugar oscuro, donde se depositan cosas viejas e inservibles, es por eso que Jung usó esta polaridad para analizar los temores que habitan en una vivienda. Los edificios son cuartos de diferentes tamaños y no hay lugares para áticos ni sótanos; la vivienda, no es vertical sino horizontal. He ahí por qué analizar una vivienda sin la cultura y sociedad inherentes a ella, es un estudio incompleto y arbitrario

En resumen, *habitabilidad de la vivienda será entendida, como el grado de satisfacción que la vivienda genere en sus moradores, a través de: Un impacto emocional placentero, sin ruidos molestos, le permita vivir sin hacinamiento, y, que no sea aburrido; Que se sienta seguro y con buenas condiciones higiénicas que le permita estar saludable; Que su manejo sea operativamente fácil; Que le genere privacidad, tanto de manera individual como con su comunidad; Funcional y Significativa, que le permita vivir con dignidad.*

Definición Operacional de habitabilidad.

Operacionalmente habitabilidad, se define como las respuestas que dieron los entrevistados a las escalas que miden los variables o indicadores siguientes: impacto emocional, seguridad, operatividad o manejo operativo de la vivienda, privacidad, funcionalidad y significatividad.

A través de la habitabilidad se puede reconocer la responsabilidad y el papel rector de la política habitacional en la solución a los problemas de la vivienda de interés social

III.7. Población y muestra.

III.7.1. Método de selección y criterios de inclusión de la muestra.

La muestra final estuvo constituida por 110 sujetos que habitan conjuntos habitacionales de interés social, ubicados en 15, de las 16 delegaciones del Distrito Federal. (Faltaron sujetos de la Del. Magdalena Contreras). Se realizó un muestro no probabilístico, intencional y se acudió personalmente a las viviendas de interés social para la aplicación del instrumento.

Criterios de inclusión: Escoger a los sujetos de la muestra que vivieran como mínimo un año en la vivienda y sin impedimentos mentales aparentes.

Criterios de exclusión: La información incompleta del instrumento, no haber contestado de manera individual.

III.7.2. Instrumento utilizado: Escala de habitabilidad

Los estudios sobre la vivienda²³ comienzan utilizándose la escala de Merhabian y Russell (1974) para evaluar placer, motivación y control, en una muestra de 1725 con un 50% de habitantes del INFONAVIT y un 50% de habitantes de NO INFONAVIT, y desarrollaron un modelo teórico del concepto habitabilidad, además asociado a otros estudios se encontraron que el concepto se asociaba a ciertos indicadores tales como: seguridad, privacidad, funcionalidad, operatividad, valores, significatividad e inteligibilidad.

Para desarrollar el modelo de habitabilidad en México, Mercado y Col. Utilizaron desde técnicas exploratorias para establecer posibles dimensiones, hasta la utilización de métodos estadísticos como el Escalamiento Multidimensional, la Regresión Lineal Múltiple y el Análisis de Sendas. A fin de avanzar en el desarrollo de un modelo teórico que explicara los factores que determinan que una vivienda sea habitable satisfactoriamente, y con la finalidad de incidir de manera eficaz en los problemas que genera un mal diseño, el modelo desarrollado incluyó la evaluación de una serie de variables conductuales que median entre el ambiente y la evaluación global de la habitabilidad, consideradas por los autores como la estructura de la misma.

Algunos atributos físicos del diseño afectaron a varios procesos relacionados con la habitabilidad; como la iluminación, la ventilación, la permeabilidad auditiva y el ruido. Este hallazgo fue el inicio de la definición más fina del constructo de habitabilidad, que posteriormente incluiría más factores.

23 Mercado Doménech, y González, (1991), Evaluación psicosocial de la vivienda. México: Documento interno INFONAVIT.

En un segundo estudio²⁴ se midieron las variables físicas y de diseño que determinaron al grupo de indicadores arriba mencionados, para poder entender la relación entre el diseño físico de la vivienda y el comportamiento de los moradores. Los resultados obtenidos mostraron que existen relaciones entre ciertos atributos físicos del diseño y la habitabilidad de la vivienda.

La escala de habitabilidad tiene las siguientes características:

Cuadro No. 1

Escalas de medición utilizadas y sus principales características.

<i>Variable</i>	<i># ítems</i>	<i>Tipo de escala</i>
Habitabilidad	18	Diferencial Semántico
Impacto Emocional	30	Diferencial Semántico
Seguridad	14	Likert
Operatividad	20	Likert
Privacidad	18	Likert
Funcionalidad	24	Likert
Significatividad	18	Likert

La aplicación de esta Escala obedeció a que cuenta con características de confiabilidad y validez²⁵.

Los datos de la escala estaban constituidos por dos partes: datos generales y datos sobre el diseño de la vivienda.

Además de la escala se incluyeron dos secciones que aportaban otros datos, a saber:

Datos generales.

Sección conformada por reactivos para determinar edad, sexo, escolaridad, número de habitantes dentro de la vivienda, número de autos por vivienda, servidumbre, tipo de vivienda anterior, tipo de propiedad, grado de participación en

²⁴ *Ibíd.*, Pág. 138.

²⁵ Datos *de validez*, se refiere a que un test mida lo que pretende medir y *confiabilidad* o consistencia de la medida, significa si es constante en el tiempo. La validez se da en la medida que la teoría funcione por lo que se realizó un análisis de regresión lineal múltiple de las variables independientes o predictoras sobre la variable dependiente que en este caso era la habitabilidad. Los resultados del Alfa de Cronbach de Habitabilidad fue de .92

la planeación y en el diseño, deseos de mudarse, número de pisos si la vivienda se encontraba en un edificio, piso en donde se encuentra la vivienda, número de focos y espacios con los que cuenta la vivienda: sala, cocina, ante comedor, comedor, recámara, estudio u oficina, baño completo, medio baño, cuarto de TV, patio, jardín, cuarto de servicio, cuarto de lavado, estacionamiento.

III.8. Procedimiento.

Dentro del procedimiento se aclaró que no existían respuestas buenas o malas, se les aclaró la importancia del estudio por lo que se les pedía honestidad. La aplicación se llevó a cabo por sólo una persona y la investigadora. Un requisito era habitar la vivienda de interés social. La codificación fue hecha sólo por la investigadora.

Al finalizar la aplicación, se les agradeció y explicó las finalidades y la importancia de la investigación para que estuvieran concientes de su valiosa cooperación.

Se hicieron preguntas abiertas para complementar la información:

- Tipos de problemas y conflictos que pueden desarrollarse dentro y fuera de la vivienda;
- Sobre si la propia economía influyó para la adquisición de este tipo de vivienda;
- Si de tener bastante dinero o alguna otra posibilidad, ¿Vivirían ahí? ¿Dónde les hubiera gustado adquirir una vivienda?.

III.8.1. Recolección de datos.

Cuando se recopilaron los datos, se codificaron en una tabla que se diseñó para luego ser tabulados de acuerdo al procedimiento de contraste de las variables.

Los datos fueron vaciados en una hoja de cálculo Excell, para poder realizar los análisis posteriores en los programas SPSS y SYSTAT.

III.9. Análisis Estadísticos.

Los datos obtenidos se analizaron fundamentalmente con los siguientes procedimientos:

- Medidas de tendencia central
- . Análisis de cúmulos observados y esperados de cada variable
- Escalamiento multidimensional no métrico, para ver de que manera se distribuían las variables, a partir de correlaciones entre variables y distancia euclidiana. Mientras más cerca aparecen las variables entre sí, la correlación será mayor, y mientras más alejadas estén, menores serán las correlaciones. Este análisis se utilizó para establecer la estructura global del modelo.
- Análisis de Sendas para observar de manera cuantitativa los resultados del análisis anterior.

Notas de pie de página

1. Peters, B. G. (1988), Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method. The University of Alabama Press. Pp. 1- 25 y 181- 189.
2. Surgen otras preguntas que no se tratarán de contestar en esta tesis pero no quito su gran valía, por ejemplo: ¿Cómo opera la vivienda de interés social sobre los ecosistemas? -ya que de seguir la mancha urbana peligra la preservación de la vida natural del planeta; aumenta la contaminación, aumenta la extinción de especies animales y vegetales.
3. En las épocas en que se distinguían perfectamente los roles de los ciudadanos y de las personas rurales bastaba con el sentido común para distinguir lo urbano de lo rural. Actualmente estas fronteras están desapareciendo tanto en roles como en espacios.
4. Arellano- Gault, D. (1995), "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estados del arte", en: Gestión y Política Pública, Vol. IV, Núm. 1, primer semestre. Pp. 119- 147.
5. Fisher, J., Bell, P. & Baum, A. (1978), Environmental Psychology. New York: Holt, Rinehart & Winston.
6. Entendida como el conjunto de propuestas y directrices oficiales... Pág. 259 Ver, Villavicencio, J. en: Eibenschutz, H. R. (1999), Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Tomo II: Estructura de la ciudad y su región. México: Miguel Ángel Porrúa.
7. Siempre y cuando coticen en el ISSSTE o en el IMSS.
8. Kerlinger, F. N. (1975), Investigación del comportamiento. México: Edit. Interamericana. Pág. 268.
9. *Ibíd.*, Pág.40.
10. Priemus, H. (1986), "Housing as a social process: a conceptual scheme", en: Environment and Behavior, 18, Núm.1 Pp. 31-52.
11. Con respecto a la habitabilidad se han llevado a cabo muchos trabajos de investigación que han dado pauta para incrementar el interés en torno al hombre y su medio más inmediato _su vivienda_.
12. Werner; C.M. (1987), "Home interiors: A time and place for interpersonal relationships", en: Environment and Behavior, Vol. 19, 2, March Pp. 169-179 Sage Publications.
13. Saegert, S. (1985), "The role of housing in the experience of dwelling", en: Wrrnwr. Home Environment: Human Behavior and Environment. Vol. 8, Pp. 287-309 New York: Plenum.
14. Hall, A. (1996), *Design control: towards a new approach*, Boston: Butterworth Architecture.
15. Altman, I. (1975), *The environment and social behavior*, Monterey CA: Brooks/Cole.
16. Ariés Philippe & Duby Georges, (1986), *Histoire de la vie privée*. Paris: Sevil 5 Vol.
17. Piaget, J. (1973), Psicología y Pedagogía. Barcelona: Ariel.
18. Wilhems, D. (1977), Behavior ecology, en: Stokols D. (1977), Perspectives on environment and behavior, New York: Plenum Pp 39-64.
19. Una de ellas es la privacidad.
20. La vivienda tendría los símbolos apropiados a la cultura.
21. Norberg- Schultz, Ch. (1979), Intenciones en Arquitectura. Barcelona: Gustavo Gili.
22. Término tomado de Víctor Manuel Ortiz (1984), La casa, una aproximación. México: UAM, Pág. 114.
23. Mercado Doménech, y González (1991), Evaluación psicosocial de la vivienda. México: Documento interno, INFONAVIT.
24. *Ibíd.*, Pág. 138.
25. Datos de *validez* se refiere a que un test mida lo que pretende medir y *confiabilidad* o consistencia de la medida, significa si es constante en el tiempo. La validez se da en la medida que la teoría funcione por lo que se realizó un análisis de regresión lineal múltiple

de las variables independientes o predictoras sobre la variable dependiente que en este caso era la habitabilidad. Los resultados del Alfa de Cronbach de Habitabilidad fue de .92

CAPÍTULO IV

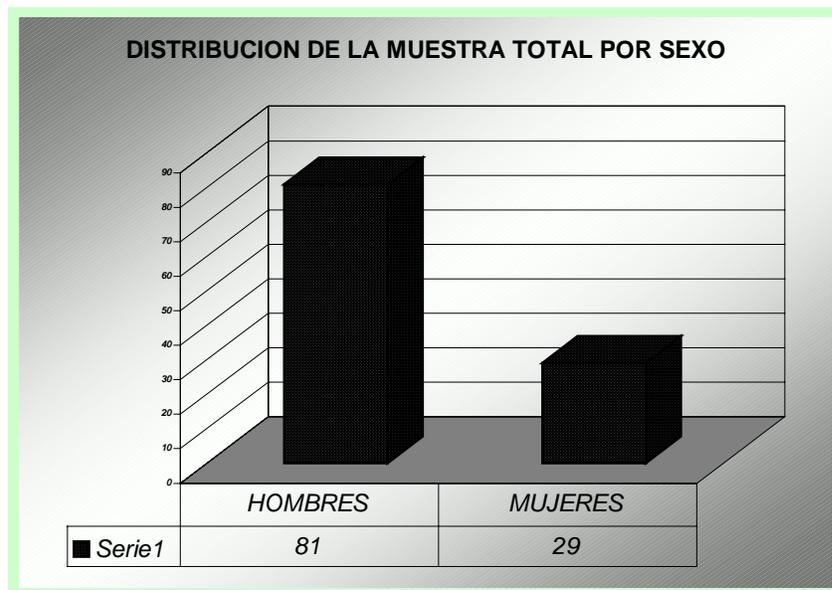
RESULTADOS

IV.1. Características de la Muestra.

Descripción de la muestra¹.

Se entrevistaron a 110 personas, de las cuales un 73% fueron hombres y 27% mujeres. (La mayoría de los entrevistados fueron hombres, porque las personas que abrían la puerta se rehusaban contestar y en ocasiones eran los propios hombres los que abrían la puerta).

Tabla 1. Sexo de los usuarios



¹ Aunque la muestra no es muy grande, ni los instrumentos tienen un gran número de reactivos, se obtuvo un alto nivel de explicación. En el análisis de varianza global obtenido previamente por Mercado-Domenech, las variables que explican habitabilidad cuentan con altos niveles de probabilidad, muy significativos. 15 ceros después del punto decimal, lo que nos permite tener confianza en la prueba utilizada.

Fueron un 30% de adolescentes entre 18 y 20 años; 35% de adultos jóvenes entre los 21 y 29 años; 35% de adultos entre 30 y 62 años, todos trabajadores productivos.

Tabla 2. Edad

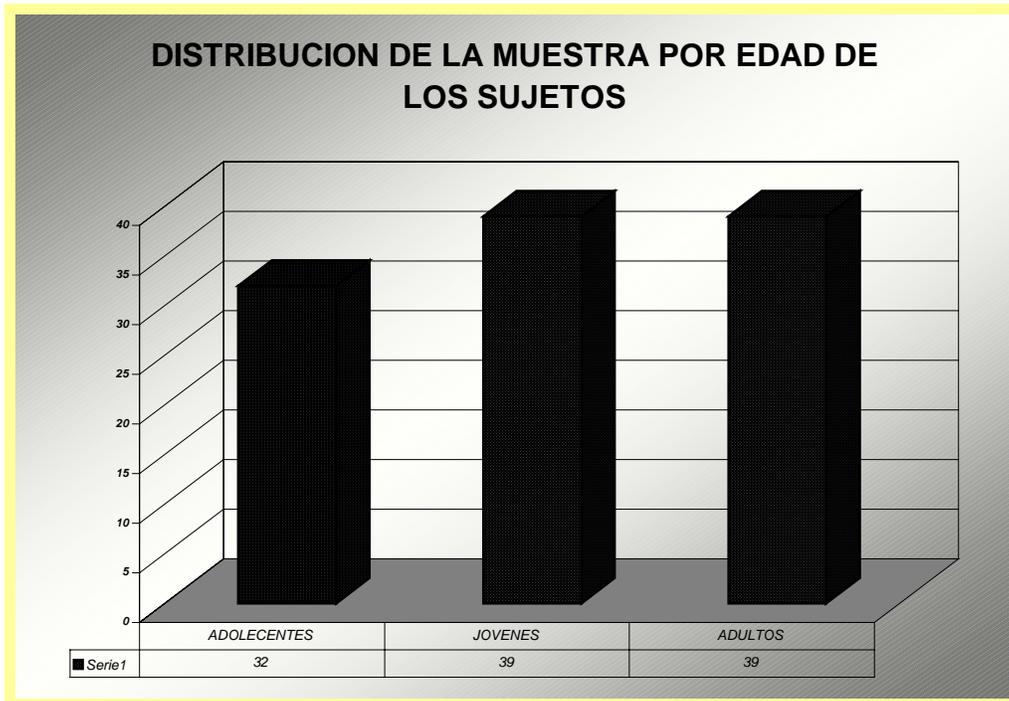
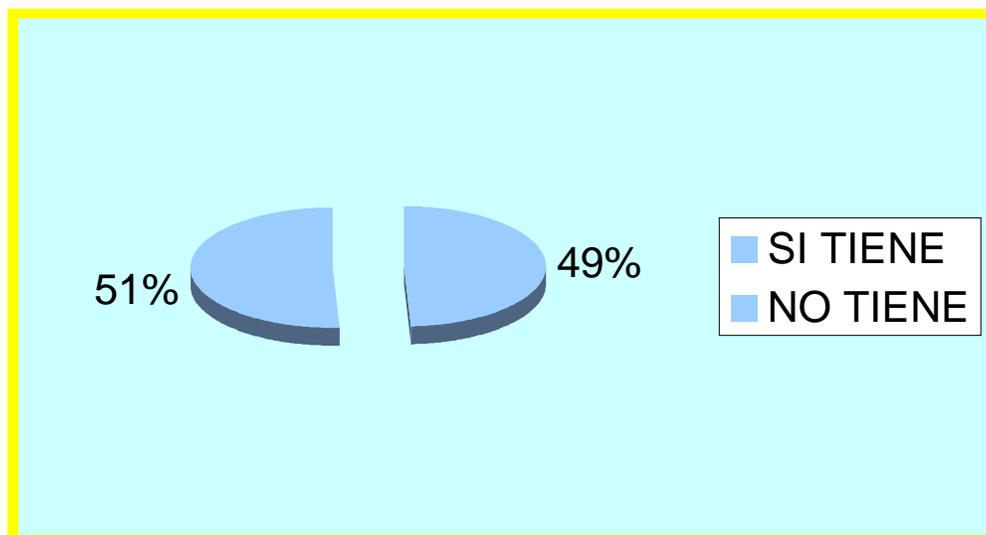


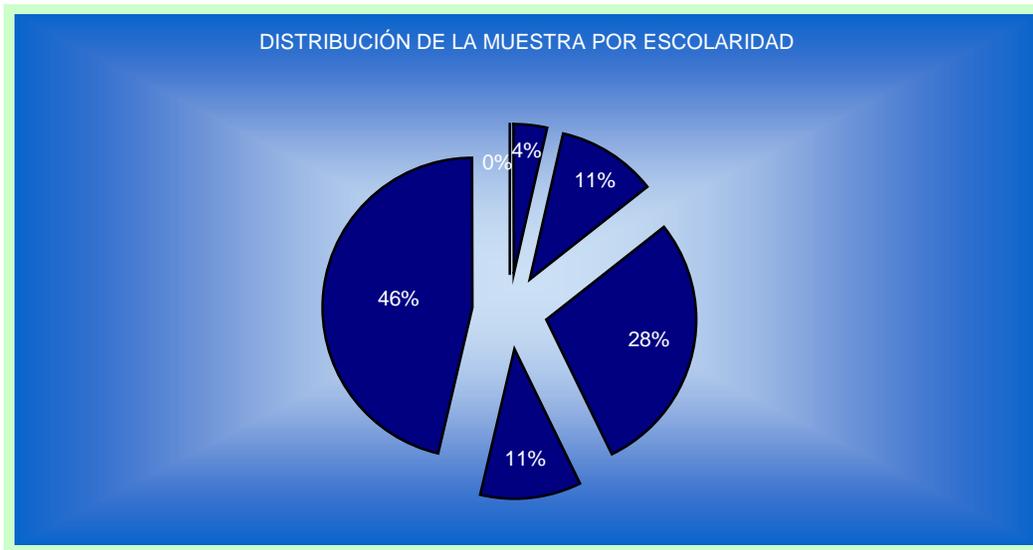
Tabla 3. Autos por vivienda



En cuanto al número de autos por vivienda, sólo la mitad cuentan con un auto.

Con respecto al número de residentes por vivienda, un 24% son niños, un 29% son jóvenes y 47% son adultos. Por cada cuatro adultos, uno era niño.

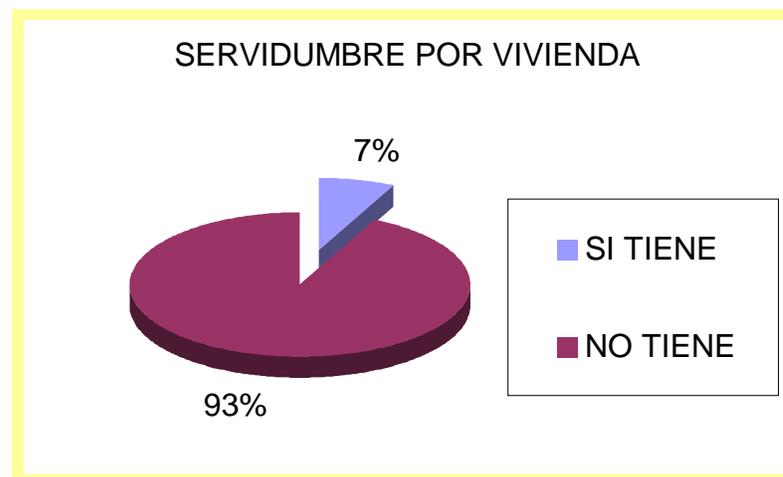
Tabla 4. Escolaridad



La escolaridad de los sujetos se distribuye de la siguiente manera: 4% con primaria; 11% con secundaria o comercio; 28% con preparatoria o vocacional; 11% con carrera técnica; y 46% con diferentes niveles de estudios superiores.

Con respecto a la servidumbre, sólo el 7% cuenta con ayuda.

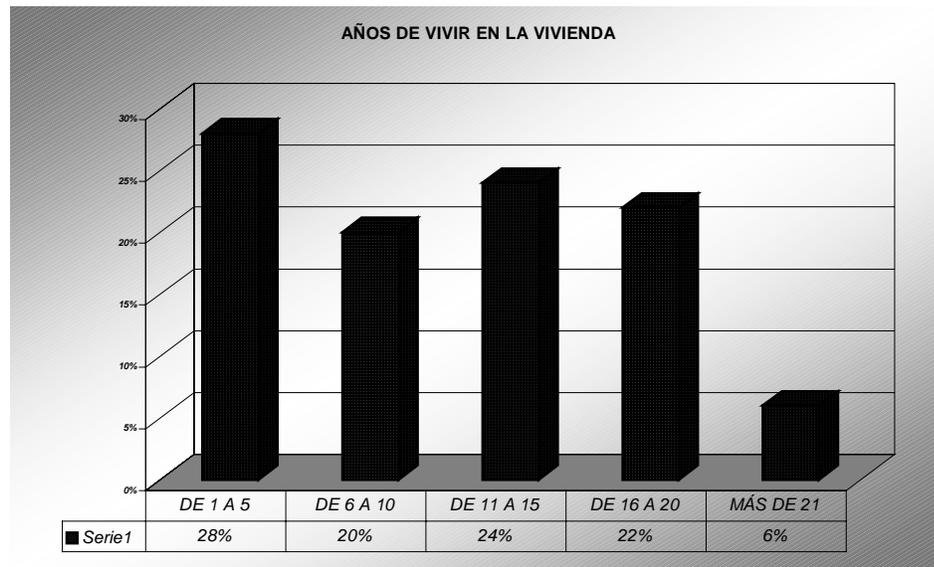
Tabla 5. Servidumbre



Nueve de cada diez es dueño de la vivienda de interés social.

Ninguno participó en la construcción y sólo 1 de cada 10 pudo remodelar la vivienda.

Tabla 6. Años de vivir en la vivienda



Tiempo de vivir en la vivienda actual: 28% de 1 a 5 años; 20% de 6 a 10; 24% de 11 a 15 años; 22% de 16 o más años.

Como promedio, sólo utilizan entre 5 y 10 focos por vivienda.

El número promedio de habitantes en la vivienda del entrevistado, es de 4 personas.

En cuanto a los espacios con los que cuenta la vivienda: 90% tiene sala; 98% cuenta con cocina; 96% tiene comedor; 92% tiene una recámara; 25% adaptan un estudio; 95% tiene baño completo; 18% adaptan un espacio para la TV; 49% tiene patio, *se trata de las viviendas ubicadas en planta baja*; 29% cuenta con un jardincito, *que es parte del espacio común*; 56% cuenta con un espacio especial para lavar; 72% tiene donde estacionar su auto.

IV.2. Descripción y análisis de los resultados de la prueba de habitabilidad².

A continuación se muestra el mapa de los indicadores explicativos del modelo de habitabilidad.

Se muestra que el impacto emocional, que explica la facilidad para comprender los espacios de la vivienda, es los valores o atributos con que los moradores definen su vivienda. Los resultados concuerdan con el estudio de Mercado Domenech, y el propuesto por Merhabian y Rusell. Se puede observar una tríada compuesta por operatividad, funcionalidad y privacidad, que explican el significado de la vivienda.

La variable significatividad se encuentra alejada del conjunto de variables, lo que significa una bajísima correlación con el resto de los indicadores.

Se puede observar de manera centrada al indicador seguridad, que no está interrelacionada con las otras variables (Figura 1).

² Para la confiabilidad del instrumento se utilizó el escalamiento multidimensional no métrico, obteniéndose un nivel de significancia final de 0.01 mostrando un buen ajuste de la configuración. Mientras más cerca aparecen las variables entre si, la correlación será mayor y mientras más alejadas estén, menores serán las correlaciones. Este análisis se utilizó para establecer la estructura global.

Escalamiento multidimensional de la habitabilidad de la vivienda.

- A.- Habitabilidad
- B.- Impacto emocional
- C.- Seguridad
- D.- Operatividad
- E.- Privacidad
- F.- Funcionalidad
- G.- Significatividad

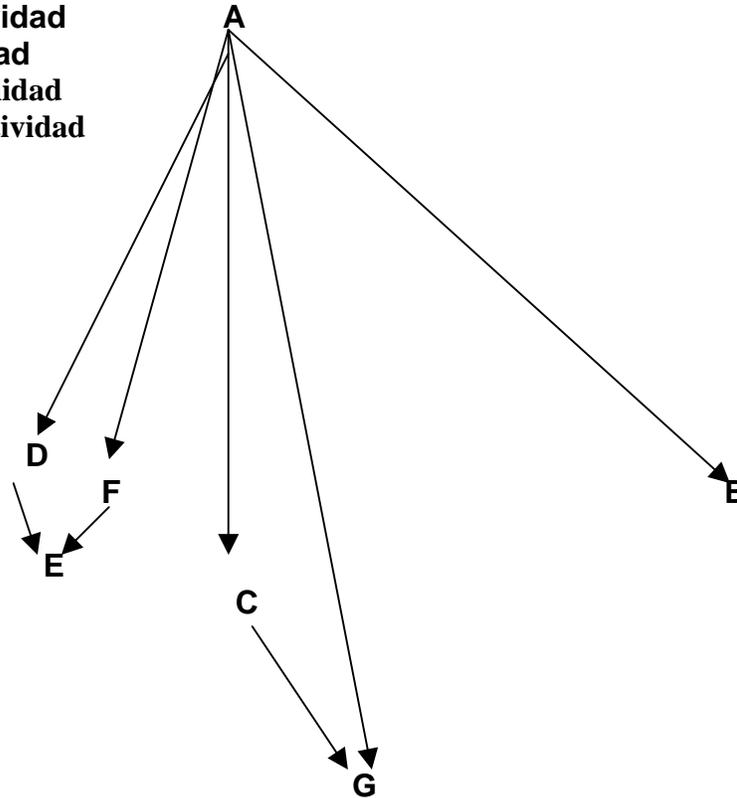


Figura 1. - Escalamiento multidimensional.

Destaca en este análisis que la habitabilidad está determinada directamente por la seguridad, y ésta influye directamente sobre significatividad. Los indicadores operatividad y funcionalidad influyen sobre la privacidad y ésta tiene influencia indirecta sobre habitabilidad. Cabe hacer notar que la variable impacto emocional tiene relación directa con la habitabilidad.

En este estudio el significado de la habitabilidad se determina fuertemente por el indicador seguridad, a diferencia de los estudios de Mercado Domenech, donde seguridad no aparece de manera significativa.

Debido al comportamiento de los indicadores o variables, a continuación se procedió a realizar una secuencia de respuestas por sujeto de los siete indicadores

A partir de los resultados de los análisis de cúmulos, se decidió que la variable Seguridad presentaba características especiales, pudiendo tener más de una faceta.

IV.3. Indicadores indirectos de satisfacción con la vivienda.

Retomando las preguntas abiertas contestaron lo siguiente:

A la pregunta de si tenían algún tipo de problema o conflicto, derivado dentro o fuera de su vivienda, el 80% respondieron que alguna vez habían tenido problemas con los vecinos. La pregunta aparentemente fue captada, cuando menos teóricamente, en lo que al mexicano le interesa por antonomasia: la necesidad de ser valorado y querido por los demás.

A la pregunta de: sí les gustaría mudarse a otra clase de vivienda, contestaron: 59% les gustaría; 31% no les gustaría, y, 10% lo harían próximamente.

Cuando se les preguntó, si por causas económicas habían adquirido la vivienda, contestaron el 98% que sí.

A la pregunta si de tener bastante dinero se mudasen a otro lugar, contestaron 98% que sí, y lo harían a otro tipo de vivienda.

A la pregunta de: dónde les gustaría vivir, contestaron: Las Lomas, El Pedregal, Cuernavaca.

Respecto a los indicadores de marginación, no se encontraron en esta clase de viviendas, ya que cuentan con luz, agua, drenaje a red pública y el material de construcción es duradero.

IV. 4. Resultados del test de habitabilidad de la vivienda.

Tabla de Resultados de habitabilidad

INDICADOR O VARIABLE	\bar{x}	DESVIACIÓN ESTANDAR	\bar{x} TEÓRICA
HABITABILIDAD	36.464	13.514	45
IMPACTO EMOCIONAL	54.882	22.095	75
SEGURIDAD	25.573	8.882	35
OPERATIVIDAD	43.736	14.475	50
PRIVACIDAD	43.255	17.035	45
FUNCIONALIDAD	39.391	14.739	60
SIGNIFICATIVIDAD	43.809	16.627	45

La habitabilidad fue entendida en este estudio como: el grado de satisfacción que la vivienda genera en sus moradores, a través de los siete indicadores descritos anteriormente. Los resultados describen que todos los indicadores de la habitabilidad o satisfacción, están por debajo de la media, lo cual significa que hay un bajo nivel de habitabilidad. Esto permite probar la hipótesis del estudio referente a que los moradores de las viviendas no están satisfechos.

Con respecto al impacto emocional de la vivienda resultó poco placentero, con ruidos molestos _generalmente provenientes del exterior_ arriba de cuatro moradores ya no les permitirá vivir con comodidad y sin hacinamiento; Con respecto a la seguridad de la vivienda, los entrevistados revelan tener poca.

Las viviendas permiten mantener condiciones higiénicas, y, éstas dependerán principalmente por las características propias de los moradores que las habitan; El manejo operativo de la vivienda resultó: fácil para la mayoría. En general, la privacidad generada, tanto de manera individual como con su

comunidad es poco satisfactoria; finalmente la vivienda se considera poco funcional y apenas significativa.

IV.5. Comparaciones de habitabilidad, por edad, escolaridad, tiempo de habitar la vivienda y número de habitantes por vivienda³.

La media de edad de la muestra total, fue de 32 años, en un intervalo de 17 a 54. Para efectos de verificación de diferencias, esta muestra fue dividida por rangos de edad. Mediante la aplicación de la Chi Cuadrada, se corroboró lo que a simple vista se puede observar en la Tabla 2, ya que el resultado de esta prueba fue: $X^2=12.313$; 2 gl (valor de tabla 9.21034), $p=.01$; y, por lo tanto se considera que existen diferencias significativas en el nivel de habitabilidad entre los tres grupos de edad. A pesar de que los tres grupos mostraron insatisfacción, el grupo de jóvenes aceptará más a menudo la vivienda.

Si se comparan las distribuciones que corresponden a la escolaridad, puede observarse que se comportan de diferente manera (ver Tabla 4). Estos resultados a través de la Chi cuadrada arrojan el valor de: $X^2 = 27.5$; 4 gl (valor de tabla 13.2767), $p=.01$; lo que indica que se presentan diferencias estadísticamente significativas en el nivel de habitabilidad presentado por los sujetos pertenecientes a las diferentes escolaridades. De todos los grupos los de mayor escolaridad presentan menor nivel de habitabilidad.

Referente a la comparación por rangos de los años que han vivido en sus viviendas, mediante la Chi cuadrada, que fue: $X^2 = 2.0727$, 3 gl (valor de tabla 11.3439), $p=.01$; es posible señalar que no hay diferencias estadísticamente significativas, es decir de que no importan los años de vivir ahí, para todos es igualmente insatisfactorio.

Para comparar el número de habitantes por vivienda, esta muestra fue dividida en tres rangos: de 1 a 3; de 4 a 6; y, de 7 a 9. Mediante el resultado de la Chi cuadrada, que fue: $X^2 =20.1825$; 2 gl (valor de tabla de 9.21034), $p=.01$; por

³ Linton, M., Gallo, P., Logan, Ch. (1975), *The Practical Statistician*. Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company. Pág. 57.

lo tanto, se considera que existen diferencias estadísticamente significativas en cuanto a la habitabilidad, es decir, a mayor número de moradores, mayor es la insatisfacción que sientan por la vivienda.

Notas de pie de página

1. Aunque la muestra no es muy grande, ni los instrumentos tienen un gran número de reactivos, se obtuvo un alto nivel de explicación. En el análisis de varianza global obtenido previamente por Mercado-Domenech, las variables que explican habitabilidad cuentan con altos niveles de probabilidad, muy significativos. 15 ceros después del punto decimal, lo que nos permite tener confianza en la prueba utilizada.
2. Para la confiabilidad del instrumento se utilizó el escalamiento multidimensional no métrico, obteniéndose un nivel de significancia final de 0.01 mostrando un buen ajuste de la configuración. (Mientras más cerca aparecen las variables entre sí, la correlación será mayor, y mientras más alejadas estén, menores serán las correlaciones. Este análisis se utilizó para establecer la estructura global.
3. Linton, M., Gallo, P., Logan, Ch. (1975), *The Practical Statistician*. Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company. Pág. 57.

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Ocultando su presupuesto ideológico la forma de la vivienda define la formación económica y social en la que es producida, aun cuando la misma realidad social genera la forma de la vivienda, su complejidad es la que motiva que algo como la vivienda se formalice de determinada manera. Son Ideas que se materializaron en un lenguaje, en formas concretas como este tipo de vivienda: la vivienda de interés social.

¿Cuáles son las percepciones de una vivienda para que ésta sea buena o agradable? El origen de estas respuestas me llevó a buscarlas en las normas culturales y tradicionales proyectadas a través de un instrumento que mide habitabilidad, además de buscarlas en la publicidad a la que yo llamo publicidad institucional.

Habitabilidad de la vivienda es una percepción que nos marca cualquier modificación de nosotros mismos porque la vivienda no sólo es un espacio que nos rodea, también es un espacio interior, un estado de ánimo, es lo accesible y lo inaccesible, lo que controlamos y lo que nos controla, las puertas y los tamaños de ese espacio que nos rodea, todo, se establece dentro de nosotros.

¿Cuál es la vivienda que deseamos reproducir? Mi respuesta es que el interés mercantil utilitario, la ganancia privada, la producción posible nos dan a leer la nueva realidad: la vivienda de interés social.

Ante la carencia de una vivienda, ante pasar la noche sin un techo seguro y ante la respuesta que da el Estado, el individuo que es parte de las masas sin vivienda sólo les queda aceptar lo que le propone el sistema: Viviendas con algunos signos de lo que fue la gran burguesía.

Para obtener una vivienda nos enfrentamos a las políticas del juego gratuito con supuesta formalidad y gran solemnidad.

La vivienda prototipo sugerida por el Estado muestra como un problema principal: la relación entre el que la habita y la privacidad lograda. *Viven entre lo que les atrae y lo repulsivo.*

Los resultados obtenidos en esta investigación muestran que la demanda funcional de los carentes de vivienda no basta, la percepción de estas viviendas obedece a factores que van más allá de los deseos de cualquier persona.

El significado de la vivienda es lo envolvente, lo que debiera ser cálido, lo protector, que se extiende al medio ambiente que la circunda, va de lo privado a lo público.

Como se observó en los resultados, la hipótesis aceptada en este estudio afirma que existe un nivel bajo de habitabilidad de la vivienda en los moradores de las viviendas de interés social, ¿qué es lo importante de estos resultados? _para mí_ es considerar que existe una política habitacional, que no cubre los niveles de satisfacción para vivir dignamente.

Con estos resultados podemos asumir que hay una conexión directa entre este tipo de vivienda y la satisfacción de los usuarios, y entre la satisfacción y la posibilidad de escoger la vivienda.

Podría decirse que los niveles de satisfacción reportados revelan que este tipo de vivienda no es lo que desean los usuarios.

Cuando por razones económicas responden los usuarios que han adquirido la vivienda, muestra en gran parte que nunca hacen cuentas de lo que al final pagan en realidad.

Los resultados muestran que las viviendas no satisfacen al usuario lo cual revela que las políticas habitacionales actuales podrían mejorarse o cambiar considerablemente.

Debe hacerse notar que parte de los moradores están adaptados, lo cual sería interesante saber en otro estudio si los motiva el miedo a la movilidad más que el afecto que tienen por su vivienda.

Si bien hay una Ley Federal de Vivienda reglamentada por la disposición constitucional que considera que para alcanzar dicho objetivo se debe de disponer de un instrumento que contenga una programación de las políticas en materia de

vivienda dentro del Sistema Nacional de Vivienda, *ésta ley no contempla la satisfacción del ciudadano*, usuario de las viviendas de interés social, a pesar de que tenemos vigente la Ley de Planeación que establece en su Artículo 16, fracción III, y obliga a las dependencias de la Administración Pública Federal elaborar programas a mediano plazo congruentes al Plan Nacional de Desarrollo, por lo tanto debería ser la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la que necesitaría elaborar el Programa de Vivienda conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículo 32) y conforme a las necesidades de habitabilidad de los ciudadanos usuarios.

Cabe destacar que la viabilidad financiera del país no dispone de recursos suficientes para la construcción de viviendas para todos los demandantes, como lo dicen los principios de la Constitución, es por eso que hace cuatro décadas la política habitacional se caracterizaba por ofertar unidades de vivienda, era la construcción de grandes multifamiliares poniendo alto relieve en la modernidad de la ciudad. Una década después se redefine la política de la vivienda tomando en cuenta la infraestructura general de la ciudad, aparecieron entonces otros proyectos unidos a los de vivienda, como las lotificaciones con todos los servicios. Para apoyar la creación de viviendas de los trabajadores aparecieron fondos públicos y créditos a largo plazo, pero surgían más problemas que soluciones. A esto se debe agregar la deficiente recuperación financiera que generan las viviendas de interés social y multiplica los aumentos indeseables en la cartera de algunas instituciones bancarias. Los acuerdos financieros resultaban débiles. Era raro encontrar un banco o fondo de pensiones donde la administración pública otorgara normas para créditos sólidos y en vez de tener fuentes de financiamiento auto sustentable constituían una pérdida para el presupuesto nacional _aseguraban que el precio de compra no cubría todos los gastos y las tasas de interés eran inferiores a las del mercado_.

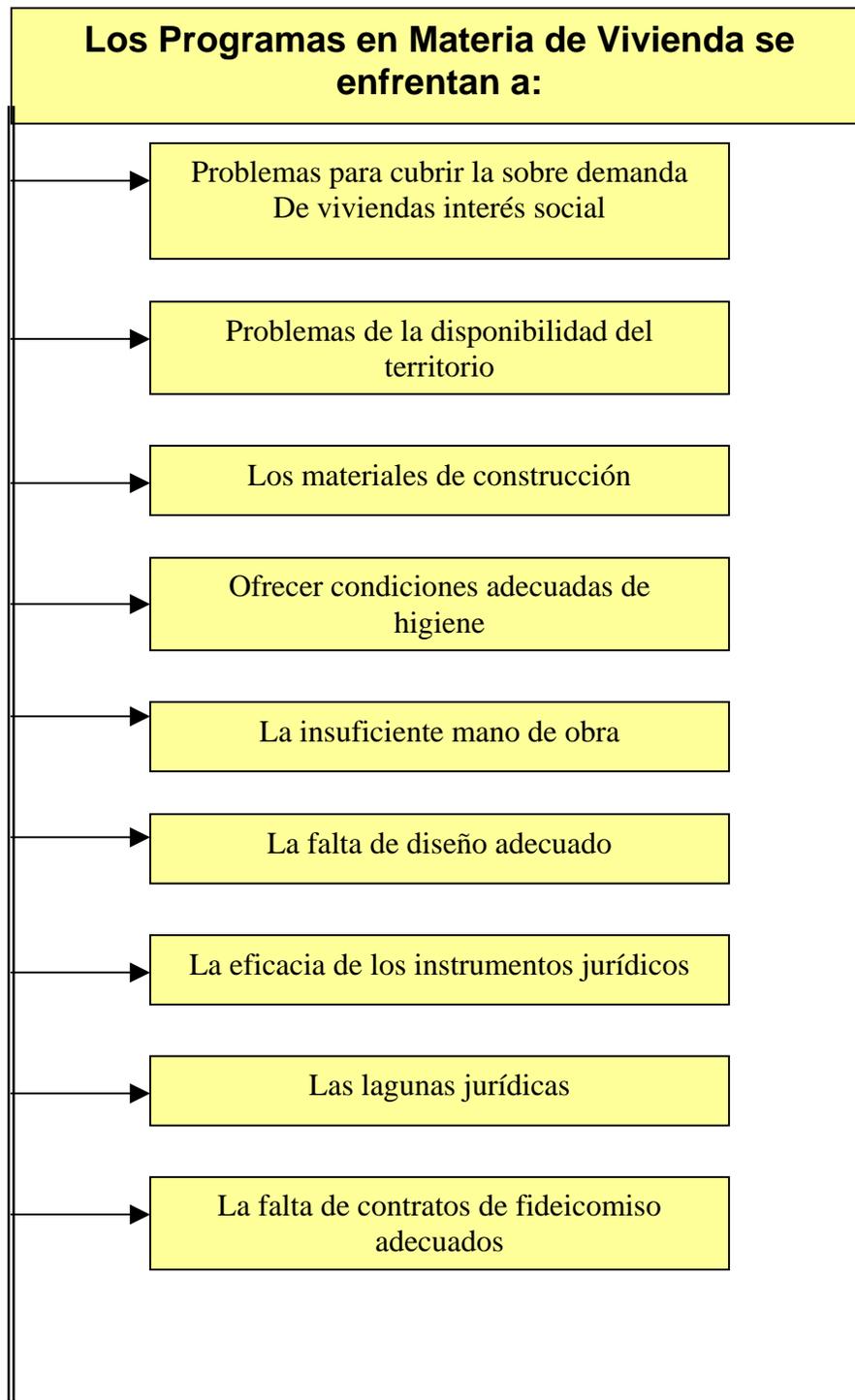
Los resultados me permiten reflexionar cómo a pesar de los millones de pesos emanados de los recursos públicos que se gastan en este tipo de programas, los encargados de la formulación de políticas en materia de vivienda nunca cubren suficientemente el número de viviendas demandadas.

Como consecuencia de los resultados obtenidos hasta ahora en el ámbito de la política habitacional ha surgido un nuevo modelo de política que contempla los siguientes puntos:

- el precio de compra no alcanza a cubrir todos los gastos que se proporcionan indirectamente;
- los proyectos sociales generalmente no incluyen los gastos administrativos;
- el costo por utilizar tierras públicas;
- la distribución transparente de los subsidios y sus consecuentes responsables.

La desventaja de esta clase de programas es ocultar su costo verdadero.

A continuación señalo algunas causas subyacentes del problema de la vivienda a las que el hacedor de las políticas públicas se puede enfrentar:



Una política pública debe suponer que la implementación de un programa tendrá sustento si ofrece mejores posibilidades de alcanzar sus objetivos y evita tener consecuencias distributivas no deseables, quizás por no medir los resultados, los gobiernos son mejores para legislar *_lo deseable_* que para implementar *_lo factible_*.

Un objetivo primordial de una política pública es restaurar equilibrios a partir de las carencias y disensos de los ciudadanos que en este caso son las carencias y disensos de los moradores de las viviendas de interés social.

Con objeto de instrumentar las decisiones de los programas en materia de vivienda me permito aclarar y advertir algunos puntos que el programa enfrentaría en el momento de ser puesto en operación:

V.1. Problemas para cubrir la demanda de viviendas.

Las tendencias estadísticas permiten captar el déficit de vivienda urbana. Déficit que repercute en sufrimientos innecesarios de los individuos, familias y sus comunidades.

La demanda de viviendas debe relacionarse con los servicios sociales, suelo, unidades de servicio, materiales para construcción, servicios sanitarios, condiciones adecuadas de higiene, mano de obra, falta de diseños adecuados, eficacia de los instrumentos jurídicos, lagunas jurídicas y falta de contratos de fideicomiso adecuados.

Unido al problema del déficit creciente de la demanda de estas viviendas, es la ineficacia de las instituciones públicas.

El sector público podría concentrarse en el mejoramiento y alcance del desempeño del sector privado, -ya que mostró al reemplazarlo su ineficiencia- con sus consecuentes encarecimientos.

El Banco Mundial ha hecho énfasis en la estabilidad macroeconómica¹ asegurando que las inflaciones elevadas y las fluctuaciones violentas inhiben y restan éxito de las inversiones en vivienda.

Los problemas de la vivienda existen relacionados a otros servicios e instalaciones del entorno y de la comunidad, sin perder la relación espacial para que quede integrada la vivienda y mejore la atención que el gobierno debiera prestar a sus ciudadanos.

V.2. Problemas de la disponibilidad de territorio.

Los terrenos que generalmente se especulan para este tipo de viviendas son los que tienen problemas de regularización, expropiación o congelamiento; por ser áreas propicias para el desarrollo urbano o problemas de mecánica de suelos.

Con relación al uso del suelo tanto para las viviendas unifamiliares como las multifamiliares, las observaciones son:

1. Para las viviendas nuevas, solas, unifamiliares, de interés social, con una superficie unitaria de vialidad asociada a los 44 metros cuadrados, subdividida en arroyo, banquetta y guarniciones; será de 300 habitantes por hectárea.
2. Para las viviendas en multifamiliares, con una superficie unitaria de vialidad asociada a los 44 metros cuadrados, calculando la superficie de vialidad total, se subdivide cada vivienda en porcentajes iguales para considerar el arroyo, la banquetta y las guarniciones; será de 940 habitantes por hectárea.
3. La proporción de superficie de tierra utilizada es de 1000 metros cuadrados para las viviendas unifamiliares, por cada 101 metros cuadrados que utiliza un multifamiliar.
4. Con respecto a los lotes urbanos requeridos, implicaría aumentar los catastros actuales en una cifra global del orden de los 550 millones

¹ Banco Mundial (1993), *Haciendo que los mercados funcionen*. B.M.

de metros cuadrados, lo que requeriría de 1,465 kilómetros cuadrados, es decir la misma superficie del DF.²; Si sumáramos las superficies requeridas en el país, para el servicio exclusivo de áreas habitacionales, necesitaríamos 725 millones de metros cuadrados; y si tomamos en cuenta un ancho de vía de doce metros se necesitarían 60,000 kilómetros, que significa 1.5 veces dar la vuelta a la tierra.

V.3. Los materiales de construcción.

Los materiales para la construcción por estar sujetos a la demanda y al establecimiento de nuevas industrias o de su ampliación se deberán de considerar para propiciarlos más baratos y de calidad a los usuarios.

Proteger a los moradores de este tipo de vivienda de agentes externos, como calor, frío, polvo, contaminación y otras inclemencias del tiempo.

Propiciar que los materiales de construcción le permitan vivir al morador de este tipo de vivienda con privacidad, tanto entre los otros miembros de la familia, como de otros elementos que deberían ser externos, como el ruido proveniente de otra vivienda.

V.4. Ofrecer condiciones adecuadas de higiene.

Las viviendas de interés social deberían de ofrecer condiciones adecuadas de higiene porque muchas enfermedades son derivadas de sus propias viviendas, como las alergias, enfermedades de vías respiratorias, contagios y otras enfermedades de convivencia.

2 COPLAMAR (Coordinación general del plan nacional para las zonas deprimidas y grupos marginados) *Vivienda. Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. México: Siglo XXI. Pp. 174.

V.5. La insuficiente mano de obra.

La mano de obra insuficiente no propicia comodidad. En el marco del capitalismo si se considera la forma de este tipo de viviendas como valor de uso, su forma material es fundamental aunque inadecuada para satisfacer actualmente la habitabilidad

Determinado por el valor de cambio, el consumo de este tipo de vivienda motiva al trabajador con el falso contenido de sus formas, cumplen con los elementos de la lógica del momento del sistema capitalista y se legitiman por sus estructuras formales, pero no cumplen una función social. Mediación entre el mercado y la constructora que difunde modelos de consumo formal que repercuten en la habitabilidad de sus moradores³.

V.6. La falta de diseño adecuado de la vivienda.

Existe una falta de diseño adecuado de las normas técnicas y características eficientes de habitabilidad que debe tener cada conjunto de viviendas. Los diseños de este tipo de vivienda no respetan las pautas culturales de los moradores; muchas veces la realización de las actividades domésticas esenciales se ven insatisfechas.

A pesar de estar dotadas las viviendas de servicios de drenaje, agua con toma domiciliaria y electricidad, a veces no se integran a la comunidad.

La producción en serie de viviendas, responde a necesidades de uso, satisface lo mínimo en cuanto a las necesidades sociales e individuales; y responde a necesidades de valores de cambio, la vivienda como objetos de cambio en el mercado. Esto genera nuevas formas de aprendizaje en cuanto a nuevas formas de vivir y conducirse, nuevos valores en cuanto a la vivienda y en sus significados y significantes. La utilidad de este tipo de vivienda que se impone y se ve limitada por las relaciones sociales de producción muestran una nueva

³ Sería recomendable medir los efectos de habitabilidad del "Programa de autoconstrucción asistida".

ideología que en un futuro quizás será parte de una tradición⁴ con un género de vida y valores diferentes.

V.7. La eficacia de los instrumentos jurídicos.

Se debe proponer como estímulo al que adquiere una vivienda de interés social, que los trámites y la aplicación de medidas fiscales se agilice, para:

1. Evitar que se afecte la estabilidad de las familias por la inseguridad de la tenencia legal de la vivienda.
2. Evitar que más de una familia vivan en este tipo de vivienda, para que los espacios habitables de que se disponen sean suficientes para vivir decorosamente.
3. Evitar el hacinamiento (En áreas urbanas se considera normal dos Individuos por cuarto).
4. Evitar la ilegalidad, para crear desarrollos duraderos.

Las iniciativas emprendidas por las políticas habitacionales anteriores deberían de constituir un conjunto de medidas articuladas, para crear nuevas alternativas y responder así, a la demanda real de viviendas, regularización de lotes e inducción de cooperativas.

V.8. Las lagunas jurídicas.

Después de examinar las acciones legales relativas a las políticas en materia de vivienda y evaluar los resultados, se plantea de entrada un problema de clase, ya que este tipo de Políticas habitacionales sólo beneficia directamente a los sectores asalariados, especialmente a los de las áreas urbanas.

Los programas de vivienda al utilizar tierra más barata y más alejada hacen mega-ciudades innecesarias; presionan a los propietarios a vender su tierra

4 Tradición, del latín traditio. Noticia de una cosa antigua que viene de padres a hijos, y se comunica por relación sucesiva de unos a otros. Doctrina filosófica que pone el origen de las ideas en la revelación y sucesivamente en la enseñanza que el hombre recibe de la sociedad. Pág. 1362 Diccionario Hispánico Universal.

agrícola; incrementan el precio de la tierra por lo que a su vez aumentan los precios de las viviendas; elevan los costos de materiales para la construcción y los costos del transporte, enriqueciéndose consecuentemente los fraccionadores y los propietarios de bienes raíces.

Lo anterior se puede traducir en Políticas habitacionales poco satisfactorias, falta de coordinación entre los organismos del sector público, escasez y merma de recursos financieros.

Lo más importante de estas políticas habitacionales, es que ignoran a los usuarios de este tipo de vivienda, con respecto a su bienestar y satisfacción.

V.9. La falta de contratos de fideicomiso⁵ adecuados para la solución de los problemas de carácter legal.

Es indispensable considerar la situación económica del país porque la construcción masiva de viviendas rebasa excesivamente la actividad económica del país.

A pesar de la generación de empleos y los estímulos a los sectores de la construcción que una Política en materia de vivienda pueda formar, puede no fortalecer adecuadamente una política fiscal.

¿Las políticas en materia de vivienda actuales cubren todas estas demandas? ¿Lo dicho por la Constitución en materia de vivienda fue sólo un buen propósito? Ocupaciones masivas como las que vemos acarrear consigo importantes demandas, responder a estas preguntas son aceptar que no se cubren todas las demandas de vivienda y si estamos llenos de buenos propósitos.

Los objetivos de una política pública en materia de vivienda deben ser realistas y estar formuladas con claridad con el fin de que los encargados de decidir puedan conocerlos bien y evaluarlos.

Todos los individuos que se interesan por su seguridad, calidad del entorno físico y economía, se interesan entre otras cosas por la adquisición de una

⁵ En términos de ley en el Art. 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito "..., fideicomitente que hace el encargo a un fiduciario a favor de un fideicomisario"; Pág. 56

vivienda. La vivienda de interés social se difunde como un modelo de consumo y los trabajadores las obtienen motivados por falsos contenidos, con un proceso de legitimación de estructuras y lenguajes formales que no cumplen ninguna función social.

El trabajador asalariado que adquiere una vivienda de interés social llamado “Comprador Institucional”, requiere de un buen servicio, pues no son los Organismos Públicos de Vivienda los que toman las decisiones de compra, sino las personas que laboran en ellos.

La compra institucional es un proceso de toma de decisiones donde el propio Organismo establece la necesidad de productos y de servicios, escogiendo en este caso el tipo de vivienda.

Este tipo de comprador pertenece generalmente a instituciones gubernamentales u organizaciones como las universitarias u orientadas a los servicios públicos.

La toma de decisiones para este tipo de comprador, se lleva a cabo sin establecer una identificación con las viviendas, ya que no las pueden evaluar y mucho menos escoger, tanto las características físicas, como su ubicación.

Este tipo de comprador, generalmente no es conocedor de las viviendas que adquieren, suelen guiarse fundamentalmente por motivaciones racionales. Se basan generalmente en causas económicas que pueden traducirse en dinero, de modo que les permite ponderarse los costos y beneficios, como: la seguridad de entrega, el precio “barato”, las condiciones de crédito. En cuanto a las motivaciones emocionales, como la seguridad de su trabajo y estar dispuestos a correr riesgos. Sin embargo, considero que la adquisición de la vivienda está más relacionada con lo que ofrece la vivienda que con la personalidad del comprador.

Los entrevistados antes de adquirir la vivienda:

- 1 No visitaron a fondo las instalaciones de las viviendas previamente.
- 2 No interrogaron a otros dueños de este tipo de vivienda.
- 3 La mayoría firmaron los contratos casi a ciegas.

- 4 No se cuestionaron factores climatológicos, ni de espacios físicos, ni ruido, ni de seguridad.
- 5 La mayoría espera que el Estado provea de servicios: agua, luz, drenaje, transporte, mercado, iglesia.
- 6 Por lo general la formalidad establecida para la adquisición de este tipo de vivienda que se presenta, hace que un gran número de trabajadores asalariados de bajos recursos se decida fácilmente.
- 7 A este tipo de comprador se le puede vender con una gran ventaja competitiva con sólo ofrecerles entrega puntual de la vivienda y hacerles sentir que les hacen el favor de otorgar su crédito

El derecho a la vivienda debe verse como un derecho a la libertad, un derecho que se basa en el derecho al funcionamiento básico del ser humano.

Tomar en cuenta al ciudadano, en este caso al morador de la vivienda de interés social, nos lleva a lo que se enfrenta una política pública renovada. Muy pocos países continúan aplicando las políticas anteriores, pero actualmente es necesario atenerse al criterio de los ciudadanos *hasta ahora excluidos*.

Notas de pie de página

1. Banco Mundial (1993), *Haciendo que los mercados funcionen*. B.M.
2. COPLAMAR. (Coordinación general del plan nacional para las zonas deprimidas y grupos marginados) *Vivienda. Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. México: Siglo XXI. Pp. 174
3. Sería recomendable medir los efectos de habitabilidad del “Programa de autoconstrucción asistida”.
4. Tradición, del latín traditio. Noticia de una cosa antigua que viene de padres a hijos, y se comunica por relación sucesiva de unos a otros. Doctrina filosófica que pone el origen de las ideas en la revelación y sucesivamente en la enseñanza que el hombre recibe de la sociedad. Pág. 1362, Diccionario Hispánico Universal.
5. En términos de ley en el Art. 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito “..., fideicomitente que hace el encargo a un fiduciario a favor de un fideicomisario”.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA

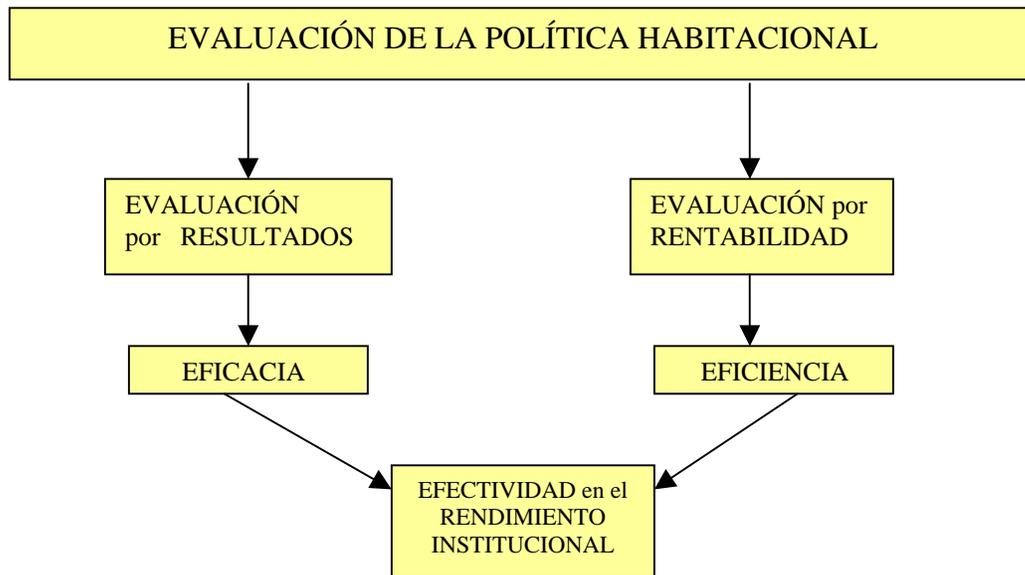
A partir del análisis y confrontación de los datos que como resultado del estudio empírico se efectuó en los moradores de las viviendas de interés social del Distrito Federal, a continuación se presentan recomendaciones para una propuesta de política pública en materia de vivienda.

Una Política Pública en materia de vivienda, no puede concebir a la vivienda solamente por su estructura material o como un bien de consumo, se debe de considerar su dimensión social. Ya en 1970 en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas se formulaba esta concepción¹.

La factibilidad de los programas en materia de vivienda orientadas a la satisfacción de las necesidades esenciales, dependerá de una Política Pública persuasiva y eficaz. Política que debe buscar las necesidades y preferencias del ciudadano y responder a sus expectativas, al mismo tiempo que podrán aprender a ser corresponsables, lo que significa una nueva generación de mexicanos educados y capacitados para que retroalimenten la ejecución de las políticas públicas ejerciendo sus derechos al control social ciudadano durante todo el proceso.

¹ Naciones Unidas (1970), Programación Social de la Vivienda en las zonas urbanas. New York Pp. 1-82.

Estas deberán contemplar:



Evaluación por resultados.

El Programa de la Política habitacional actual, pretende cubrir la población de trabajadores asalariados, cobertura no alcanzada por dos problemas: accesibilidad y número excesivo de demandantes. Se necesita abatir el rezago.

El Programa no está alcanzando los objetivos porque los medios no son los necesarios ni suficientes, es decir, las metas de la Política actual no se alcanzan ni en número, tiempo y calidad. Sus metas son poco efectivas.

Después de evaluar el impacto de este tipo de vivienda en sus moradores, se llegó a las conclusiones siguientes:

1. Las instalaciones son deficientes en general en cuanto a luz eléctrica, agua y drenaje.
2. Los espacios son muy reducidos, mal planeados e insuficientes.
3. No se consideran factores físicos climatológicos como: temperatura, lluvia y viento.
4. Los servicios públicos de los conjuntos habitacionales están mal planeados y son insuficientes.

5. Las viviendas no se construyen de acuerdo a su ubicación: clima frío, caliente o templado, costa, montaña, llano y hondonada. El Programa en cuanto a la construcción da el mismo tipo de solución para todas.
6. Al no tomar el punto anterior se menosprecian los materiales de cada región. El adobe casi no se utiliza. Piedra y concreto igual para todos.
7. El tamaño de la vivienda es independiente a las familias que las habitarán.
8. Los conjuntos habitacionales de este tipo de vivienda son verdaderos hacinamientos que no respetan el entorno, resultando un crecimiento excesivo e innecesario de las ciudades y sus serias implicaciones para el transporte y los servicios.
9. Es digna en teoría, pero indigna en la práctica.

Dentro de la evaluación de la política habitacional como en cualquiera otra, se considera a la eficacia en el sentido de la claridad de un propósito, la capacidad de hacer objetivos que aclaren el rumbo y que resulten positivos para el cumplimiento de la misión y visión de largo plazo.

Evaluación de rentabilidad.

Se considera que la evaluación de la rentabilidad toma en cuenta a la eficiencia porque es básicamente la evaluación de rentabilidad económica, política y social de un programa². Cuando hablo de la evaluación económica se alude al análisis que tiene en cuenta los costos y su relación con los resultados obtenidos.

Existen tres tipos de análisis para evaluar la eficiencia³: Costos y efectividad, utilidad y beneficios.

Eficiencia en este caso es la capacidad de manejar recursos, ya sea el caso de evitar el desperdicio o no poder hacer lo propuesto. Es hacer las cosas correctamente con maestría. Tiene cuatro niveles: primero son los datos, el reporte de los eventos o personas; segundo es la información, que son las descripciones de los datos con sentido propio; el tercero es el conocimiento y esas

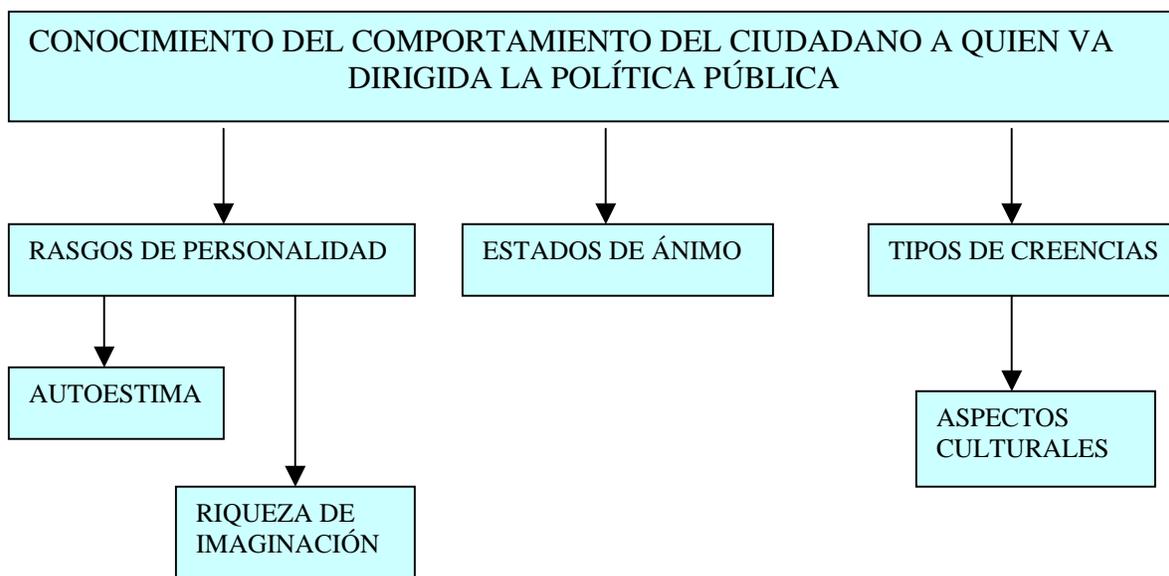
2 Aguilar-Ibáñez, M.J. & Ander- Egg, E. (1994), Evaluación de servicios y programas sociales. Argentina: LUMEN

3 Ibíd., Pág. 42.

son las instrucciones para cumplir con tareas específicas, es la habilidad de lograr cosas, y, cuarto es el entendimiento, que son las explicaciones del por qué de las cosas.

Referido lo anterior, de la unión de eficacia y eficiencia resulta el proceso de efectividad, que en el caso de una política pública redundará en un rendimiento institucional efectivo. Es hacer lo correcto, con ética, tiene un solo nivel que es la sabiduría. Es dar la dimensión correcta a lo que hacemos.

Principales elementos que se integran para el conocimiento del ciudadano a quien va dirigida una Política Pública.



Rasgos de personalidad.

La investigación del comportamiento de los ciudadanos arroja luz sobre la relación entre la racionalidad de un Programa y la optimización de los recursos de que se dispone; y entre los rasgos de personalidad y la capacidad persuasiva de una Política. Los rasgos de la personalidad son los estilos de respuesta que generalmente no se toman en cuenta, el hacedor de las políticas lo hace desde su enfoque no desde el enfoque de los ciudadanos.

Autoestima.

Hablar de autoestima en este contexto significa que el valor que un individuo se da a sí mismo y se verá ligado a su suficiencia económica lograda. En general se puede decir que los individuos con baja autoestima serán más propensos a ser persuadidos con pocos y pobres elementos, así como las personas que se sienten inadecuadas serán más fácilmente persuadidas. Al faltarles seguridad en sí mismos, confiarán en la racionalidad de otros, sus expectativas serán también fácilmente satisfechas con argumentos poco razonados, por lo tanto la información se convierte en un recurso político con aparentes compensaciones a las desigualdades.

Riqueza de imaginación.

Muchos lemas de publicidad comercial o institucional son asociados con éxito al cumplimiento de sus expectativas.

El costo pagado por la vivienda siempre tendrá como fin de modo deliberado, maximizar la satisfacción del usuario, sin embargo se emplean otros factores, además del precio de la vivienda para la satisfacción del usuario como el diseño exterior, la manipulación de la imagen sobre la familia y su felicidad ideal. Se manejan también ideales que generalmente no son propios, son impuestos o utópicos.

Estados de ánimo.

Otro factor capaz de influir en la adquisición de la vivienda, son los estados de ánimo, es decir, sentimientos temporales y moderados de carácter positivo o negativo que se generalizan en el individuo, son menos intensos que las emociones y menos concretos y firmes.

Si un ciudadano toma una decisión con determinado estado de ánimo, ya sea negativo o positivo, valorará cualquier producto, como por ejemplo una vivienda en términos más favorables o más desfavorables.

Para quien hace una Política Pública, no puede prescindir de tomar en cuenta los estados de ánimo, en este caso de los demandantes, porque regularmente quien acepta este tipo de vivienda lo hace en determinado estado de ánimo generado por sus circunstancias o sus propias necesidades y expectativas personales.

Tipos de creencias.

Los gobiernos han impulsado la construcción de viviendas ocupadas por sus dueños, porque creen que tal política es popular y que en una sociedad donde la mayoría fuera propietario ésta sería proclive a mantener cierta estabilidad. Esta creencia se basa en que si se es dueño de algo, el individuo no sólo protegerá su propiedad sino tendrá interés por su país y será mejor ciudadano.

Considero tres tipos básicos de creencias que influyen en la conducta de los demandantes⁴:

1. Las creencias llamadas “centrales” que actúan como motivantes irracionales. La conducta se realiza sin pensar. Es profundamente aprendida y muy difícil de desarraigar, por ejemplo, el deseo no razonado de poseer cualquier propiedad.
2. Las creencias “deducidas” que se derivan de las creencias “centrales”, son factibles de cambio, por ejemplo, cuando se dan determinadas razones para escoger cierto tipo de vivienda.
3. Las creencias “más razonadas” que existen aisladas del resto de las creencias porque son fáciles de cambiar o modificar, siempre y cuando se argumenten suficientemente.

⁴ Tipología encontrada en: Loudon, D.L. & Della Bitta, A. (1995), Comportamiento del consumidor. Conceptos y aplicaciones. México: Mc Graw Hill.

Aspectos Culturales.

Los aspectos culturales del individuo no deben atacarse, sino se deben convertir en oportunidades para los decisores de políticas.

Los seres humanos son entes culturales además de sociales. Desde la infancia la cultura nos moldea a través de la familia, los lazos étnicos, la religión, la escuela y otras instituciones. Entre otros factores que aprendemos en la cultura están los valores, las creencias y conceptos como la libertad, progreso, equidad, etc. A la conducta humana se le debe percibir donde ésta ocurre, siempre dentro de un contexto sociocultural para así poder entenderla, ya que es fundamentalmente social, debido al hecho de que un ser humano no sobrevive si al nacer alguien no cuida de él, por consiguiente, siempre tendrá la necesidad de interrelacionarse con otros seres humanos, es por eso que considero que su conducta y los efectos de ésta siempre estarán cimentados en un contexto, donde se involucran a los estímulos sociales.

Gran parte de la conducta del hombre está influenciada por aquellos productos derivados de la conducta de otros seres humanos tales como aquellos objetos útiles que nos rodean, por ejemplo, las casas, el teléfono, coches, los objetos que nos rodean de la creación humana. Klineberg distingue la diferencia diciendo que lo social se refiere a grupos de personas y lo cultural a modos de conducta⁵.

Aun cuando en muchas conductas los individuos somos iguales, ante una política pública no todos compartimos la misma opinión. Lindblom decía que los seres humanos no éramos el mismo animal político por lo complejo de nuestro mundo social.

En este estudio se plantea que los trabajadores conocen la utilidad de la vivienda, pero a medida que pasa el tiempo los beneficios de la vivienda decrecen y la satisfacción de los moradores también, debido a los factores de habitabilidad.

⁵ Klineberg, O (1965), *The Human Dimension in International Relations*. New York: Holt Rinehart & Wilson.

La psicología presupone que un individuo o un grupo, cualquiera que sea su estatus o poder es capaz de ejercer influencia sobre la colectividad de la que forma parte. En general todas las necesidades y deseos de los individuos son ilimitados por lo que nunca estarán todos enteramente satisfechos, a esto hay que agregarle que no disponemos de criterios objetivos para escoger una política pública.

Sin la comprensión de lo que es la cultura y sus símbolos, difícilmente se podrá entender cualquier proceso de una política pública.

Características de la evolución y proceso de una política pública.



Toda política pública podría contemplar en su proceso factores como la efectividad, calidad y equidad.

Efectividad entendida como la unión de lo eficiente y eficaz.

Calidad como el concepto que abarca la efectividad, la pertinencia _es decir, llega en el momento y con las condiciones necesarias_ y con equidad _que significa a cada quién lo que necesita, no necesariamente a todos por igual_.



La Política Pública en materia de vivienda deberá tomar en cuenta el acercamiento con los ciudadanos y la restitución de sus derechos, en el sentido de permitirles tomar decisiones y no perder el carácter público de este tipo de modelo. Los consensos hasta ahora, son realizados casi siempre en cónclave. Diseñar mecanismos para conocer las preferencias y necesidades ciudadanas y diseñar facilitadores para el ejercicio del control durante todo el proceso, es decir, para que la ciudadanía participe. Este es el punto de partida para el ejercicio de lo público de la política, si es que el objetivo es responder las expectativas del ciudadano.

El desempeño de las instituciones deberá imponer la necesidad de articular las legislaciones correspondientes. Es necesario explicar los vínculos entre las instituciones que involucra una Política Pública con su gestión y su asignación, además se debería de capacitar al ciudadano para opinar y que junto a expertos en el tema a tratar, se puedan hacer pesos y contrapesos, ya que los expertos actuales son sólo grupos gubernamentales o grupos consultores privados. En un contexto como el mexicano invitar a la cooperación genera desconfianza _seguimos pensando en tlatoanis o jefes que hacen sentir su autoridad_.

Las arenas de poder deberían de tener una política distributiva y regulatoria, con sentido de equidad, tratando de ser transparentes para evitar comunicaciones distorsionadas que generen problemas de insatisfacción.

Es importante que la nueva visión de la Política Pública en materia de vivienda cuente con convenios de interconexión de instituciones para activar los trámites de producción y titulación de las viviendas de interés social.

La Política Pública mencionada, no se agota solamente en el cumplimiento de la normatividad jurídica, sus creadores deben asumir la responsabilidad total de todos los pasos que llevan a buen fin de los demandantes de la vivienda, hoy en día prácticamente la política es hermética hasta que es dada a conocer al público.

Al disponerse de presupuestos reducidos, las metas de las Políticas Públicas en esta materia consistirán en invertir el presupuesto de gasto de manera que se maximice la satisfacción de los que las adquieren.

El crédito disponible para la adquisición de la vivienda de interés social deberá ser suficiente para el crecimiento de la demanda y debe estar con relación al número de miembros de la familia que la habitará.

Los riesgos de un mal diseño de política pública, es responder a intereses particulares y no tomar en cuenta las expectativas ciudadanas, manejar inadecuadamente los recursos. Que prevalezca lo privado sobre lo público.



FORMACION DE LA AGENDA

En una economía de mercado, las metas de una Política Pública en materia de vivienda deberán ser la eliminación de imperfecciones y la compensación de riesgos conformando una agenda que considere que la definición del problema de lugar a un juego intenso de agentes participantes, abriendo algunos espacios para facilitar la planeación participativa.

El desempeño de las instituciones deberá imponer la necesidad de articular las legislaciones correspondientes. En el caso de las contrataciones, prestación de servicios, asesorías y desarrollo de infraestructura.

Los creadores de este tipo de Políticas Públicas deberían asumir la responsabilidad total de todos los pasos para que al llegar a la Agenda, pase y llegue a obtener buenos resultados. La existencia de este tipo de política debe contemplar qué necesidades habitacionales de los ciudadanos, cuyo grupo se caracteriza por su dinamismo, debido a que sus demandas cambian o desaparecen rápidamente, esto ofrece múltiples alternativas, porque no se presentan de una manera integrada debido a que los espacios están restringidos.

Los gobiernos deben tener en cuenta los indicadores sociales apropiados al contexto cultural de las respectivas zonas, porque cada contexto presenta

características particulares. De tomar en cuenta estos indicadores el sistema de gobierno podría ser permeable y empezar a ser sensible a las necesidades de los ciudadanos.

Con el fin de asegurar la falta de riesgos para cubrir el costo de cada vivienda de interés social, éstas deberían tener un sistema de seguro de valores reemplazando a los prestamistas hipotecarios.

Este tipo de Políticas Públicas debería proporcionar al sector interesado por este tipo de viviendas la posibilidad de proporcionar otras medidas que ayuden al demandante para cubrir las cuotas mensuales como: conservar y mejorar los empleos, pues la solución para adquirir una vivienda a largo plazo es que toda vivienda tenga la seguridad de ser auto liquidable o la Política Pública pudiera contemplar un sistema de bonos por depreciación.

El deterioro que afecta a las áreas donde se localiza este tipo de viviendas debería tomarse en cuenta por las Políticas Públicas en materia de vivienda, si se modifica el Artículo 27 de la Constitución el suelo ejidal subirá a los precios del mercado, ya que el suelo para uso habitacional es cada vez más escaso y caro.

La construcción del desarrollo urbano deberá ser otro punto que tome en cuenta esta Política Pública, aún cuando no sea necesariamente la causa de los errores en la planificación urbana. Las constructoras privadas ahora interesadas tanto en su promoción como venta de viviendas, aportan el suelo sin la participación de diversos actores como los ciudadanos e instancias públicas para evitar las arbitrariedades en la ordenación urbana.

Es importante cubrir el mapa de riesgos, esto fortalece y ajusta los sistemas tanto de control interno como el control social ciudadano.

Las preferencias de los trabajadores de bajos ingresos adquieren estas viviendas de manera independiente a las declaraciones dichas por el gobierno. Si bien los medios de comunicación comienzan a tener espacios de libertad, optan con frecuencia y de manera cautelosa seguir “la línea” del gobierno, es decir la agenda gubernamental da vida a la agenda pública y después se convierte abiertamente en agenda de gobierno.

La transparencia es importante pero no es suficiente, si no se ve no se garantiza si hay o no corrupción .



IMPLEMENTACIÓN

La fase de implementación de políticas ha sido tradicionalmente un monopolio estatal y aún cuando en la política habitacional participan privados (constructoras), tienen carácter de monopolio lo cual no garantiza cambiar la lógica centralista.

Los decisores de las Políticas Públicas deberían considerar:

- En primer lugar que existan canales de comunicación entre gobierno y ciudadanía, o fortalecer los ya existentes.
- Evitar la mala planeación de las viviendas porque no coinciden con las necesidades de habitabilidad de los usuarios.
- Preocuparse de la tecnología y hacer uso de los materiales de las regiones que se han menospreciado.
- Evitar que al conceder créditos para obtener viviendas de interés social se impida el desfasaje entre expectativa del demandante y la realidad.
- Considerar que debe prevalecer en un crédito para este tipo de vivienda la disponibilidad sin discriminación de persona alguna.

Es importante para esta Política Pública crear medidas coherentes y consistentes sobre los diferentes niveles de gobierno, ya que no se contemplan diversas alternativas de solución, ni los actores están orientados a esta lógica.

La vivienda de interés social está íntimamente ligada a los sectores público, social y privado, por lo que una política como ésta debería intensificar la combinación y funcionalidad entre estos, a pesar de que las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables y la orientación de este tipo de políticas puede desviarse fácilmente.

Los creadores de las Políticas Públicas deben abrirse a otras realidades, tratando de que los ciudadanos inmersos en ésta, respondan activamente obligándolos a pasar a una nueva apertura democrática, obviamente a la

mexicana. Es decir, tomando en cuenta los rasgos histórico-psico-socio-culturales particulares, crear mecanismos de rendición de cuentas, como audiencias públicas, realizar auditorías por expertos, poner información en línea, entre otros

Los riesgos de una implementación inadecuada es informar al ciudadano de manera incomprensible, desigual, incompleta o irreal para evitar la corrupción y la ineficiencia. A mayor transparencia y visibilidad menor será la corrupción,



La Política Pública en materia de vivienda deberá instaurar de manera formal una institución o mecanismos que permitan que el proceso de toma de decisiones sea público y civil para:

- Describir la problemática demográfica y socioeconómica para la construcción de alternativas políticas.
- Censar a los demandantes de viviendas para evitar prácticas de compadrazgo y corrupción.
- Establecer claridad en la oferta de vivienda. No todo lo transparente se ve.
- Informar las formas de financiamiento alternativas para la adquisición de la vivienda, fijando las condiciones de manera transparente y clara.
- Crear un sistema de evaluación para mejorar las insatisfacciones acerca de las viviendas, con lo que podrían mejorarse las viviendas y las actitudes a la propia Política Pública.

La evaluación se debe enfocar al impacto de estas políticas y si ellas cumplen con los objetivos y metas programadas.

Existen factores que influyen en la evaluación, como es el hecho que a mayor necesidad de viviendas, menor evaluación se podrá realizar y a mayor importancia de la vivienda como producto, mayor deberá ser la evaluación.

De haber opciones para la adquisición de este tipo de viviendas se podrían tener niveles más complejos de evaluación.

En resumen se puede decir que los creadores de las Políticas Públicas en materia de vivienda deben asumir la responsabilidad total de todos los pasos que llevan a buen fin que los demandantes de las viviendas las obtengan sin tropiezos ofreciendo varias alternativas para alcanzar algunas metas específicas que no se contemplan a menos que se evalúen los resultados de habitabilidad.

Generalmente a un producto institucional como este tipo de vivienda, no se le da importancia al conocimiento de los criterios de sus moradores, ni se averiguan los criterios evaluativos.

Cabe agregar que una política pública debe evaluar aquellos elementos del programa de vivienda que contemplen lo siguiente:

- Si se llevan a cabo las regulaciones para su uso.
- Si es adecuada su forma de administración en cuanto a su mantenimiento.
- Si existen los mecanismos para no responsabilizar a los moradores de los deterioros de la vivienda.
- Si son atendidos los moradores con un sistema de asesoramiento e intervención cuando afloran diversos conflictos, como el uso de las viviendas y los conflictos creados por las empresas constructoras, o por la intervención inadecuada de los organismos oficiales.
- Constatar y determinar las variaciones de los créditos disponibles y de ser posible se deje una tasa fija o suba acorde a los sueldos de los trabajadores.
- Evaluar si funciona un control honrado sobre las constructoras y de todos los actores que intervienen, con el fin de buscar bien las opciones que no sobrepasen los costos de una política inadecuada.
- Considerar la existencia de grupos de investigación especializada, prestando especial atención del personal encargado de la planeación y ejecución de los programas de vivienda.
- Interesarse por los procesos de evaluación de la vivienda porque el tiempo de adquisición, precio y la habitabilidad ofrecida, se relacionan con las expectativas que se tenían antes, a pesar de que las actitudes previas a la adquisición de la vivienda fueran positivas.

- Cuando el trabajador adquiere la vivienda, cuando ya se habita siempre habrá cambios emocionales porque se considera lo que otras viviendas podrían beneficiar.
- Considerar la importancia de los atributos de una vivienda de interés social y sus indicadores de habitabilidad permitiendo al trabajador como comprador institucional, un periodo de garantía que no tienen hasta ahora.

El principal problema técnico que debe contemplar una Política Pública en materia de vivienda no es hacer viviendas a bajo precio, sino hacerlas más habitables.

Esta propuesta de evaluación favorecería las políticas públicas del gobierno en materia de vivienda, ya que se trata no sólo de establecer programas sociales, sino de que éstos satisfagan las necesidades de los usuarios, evitando las repercusiones negativas en la imagen del gobierno. Este proceso de formarse visible, facilitaría la posibilidad de control y permitiría el seguimiento interno y externo. Sería el puente entre una racionalidad estatal con la voluntad social o ciudadana.

Notas de pie de página.

1. Naciones Unidas (1970), Programación Social de la Vivienda en las zonas urbanas. New York Pp. 1-82.
2. Aguilar-Ibáñez, M.J. & Ander- Egg, E. (1994), Evaluación de servicios y programas sociales. Argentina: LUMEN.
3. *Ibíd.*, Pág. 42.
4. Tipología encontrada en: Loudon, D.L. & Della Bitta, A. (1995), Comportamiento del consumidor. Conceptos y aplicaciones. México: Mc Graw Hill.
5. Klineberg, O. (1965), The Human Dimension in International Relations. New York:Holt Rinehart & Wilson.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Aalberts, Manuel, (2003), Pressure and Suction on housing markets: a critical reply to Priemus. *European Journal of Housing Policy*. Vol. 3, Issue 1, Pp. 123-126.

Abbott, John & Douglas, David. (2003), The use of longitudinal Spatial Analysis of Informal Settlements in urban development planning. *Development Southern Africa*. Vol. 20, Issue 1, Pp. 3-20.

Acoss and National Shelter. (1991), *National Community Welfare Sector Consultations on the National Housing Strategy: Report of Proceedings May-June 1991*. Sydney: ACOSS.

Adams, C. (1990), *Third Sector Housing in the Welfare State*. Paper presented at the International Housing Research Conference, Paris, July.

Adler, T. (1997), *Tenure options and social housing*. Paper given at the 1997 IHSA conference, Cape Town.

Adlard, G. (1997), *The integrated serviced land project*. Paper given at the 1997 IHSA conference, Cape Town.

Alan, G. (2003), *Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa*. *Habitat International*, Vol. 28, Issue 1, Pp. 28-41.

Alkman Granitsas (1998), *Hong Kong Rethinks Housing policy, But who benefits?* *Business Daily*, 3 de Noviembre.

Allan, I.J. (1996), *Evaluating alternative revenue sources*, in: J. Rabin, W.B. Hildreth & G.J. Miller (Eds) *Budgeting: Formulation and Execution*. Athens, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia.

ANC (1994), *The Reconstruction and Development Programme* Johannesburg: Umanyano Publications.

Andrews, J. (Ed.) (1997), *Low-income housing comes to Mount Laurel-at last*, *Planning*, 63(7), p. 25.

Appleton, L.M. & Clark, T.N. (1989), *Coping in American cities: fiscal austerity and urban innovations in the 1980s*, in: S.E. Clarke. (Ed.) *Urban Innovation and Autonomy*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Ashby, J. (1997), *The inquiry into housing association governance: (an inside view)*, in: P. ASOBUR, FONVI & PROA. (1980), *Reorientando la política habitacional de Bolivia: ¿Responderá el sector privado?*, presented at the Third International Shelter Conference, Washington, D.C., Pág. 18.

Babcock, R.F. (1966), *The Zoning Game*. Madison: University of Wisconsin Press.

Ballesteros Casas, R. (2003), *Reflexiones sobre la pecera pública*. DHIAL.(Desarrollo Humano e Institucional en América Latina), IIG Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. España.

Baer, W.C. (1986), *The evolution of Local and regional housing studies*, *Journal of the American Planning Association*, 52(2), pp. 172-184.

Bahl, R.W. & Linn, J.F. (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Balchin, P. (1996), *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.

Basolo, Victoria & Hastings Dorian, (2003), *Obstacles to Regional Housing Solutions: A Comparison of four Metropolitan Areas*. *Journal of Urban Affairs*. Vol., 25, Issue 4, Pp. 449-473.

Basolo, V. & Rohe, W.M. (1995), *Homeownership as public policy: trends in North Carolina & Beyond*, *Carolina Planning*, 20, pp. 8-18.

Behring, K. and Goldrian, G. (1987), *Analyse und Prognose der Nachfrage Nach Mietund Eigentomerwohnunger*. Ifo-Institut fur Wirtschaftsforschung.

Birrell, D. & Murie, A. (1980), *Policy and Government in Northern Ireland: Lessons of Devolution*. Dublin: Gill and Macmillan.

Bish, R.L. & Ostrom, V. (1973), *Understanding Urban Government* Washington, DC: American Enterprise Institute.

Bissett, H., Dalton, T. and Lawson, J. (1994), *Community Housing in Australia: Issues and Future Directions*. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute.

Blackman, T. (1984), *Planning in Northern Ireland: the shape of things to come*, *The Planner*, 70(1), pp. 12-15.

Boal, F. (1996), *Integration and division: sharing and segregation in Belfast*, *Planning Practice and Research*, 11(2), pp. 151-158.

Boelhouwer, Peter L., & Harry M N van der Heijden (1999), *The development of the social rental sector in Western Europe in relation to housing policy*. Sage Urban Studies Abstracts. Vol 27, Núm.2.

Bolay, J-C., Cunha, A., Wass, E., Cruz, M., Sanchez, R. & Nogales, A. (1993), *Habitat Populaire et Pauvrete Urbaine en Amerique Latine vers une Nouvelle Politique du Logement en Bolivie*, rapport de recherche n. 103 Lausanne: Departement d'Architecture, Institut de Recherche sur l'Environnement Constuit, Ecole Polytechnique Federale.

Bourassa, S. C., Greig, A. W. and Troy, P. N. (1995), The limits of housing policy: home ownership in Australia, *Housing Studies*, 10(1), pp. 83-104.

Bourne, L. S. (1985), Recent housing policy issues in Canada: a retreat from social housing, *Housing Studies*, 1 (2), pp. 122-128.

Booth, A. (1976), *Urban Crowding and its Consequences*. New York: Praeger Press.

Borsch-Supan, A. (1987), *Econometric Analysis of Discrete Choice*. Berlin: Springer-Verlag.

Bratt Rachel G. (1999), Nonprofit developers and managers: the evolution of their role in the U.S. housing policy Sage Urban Studies Abstracts. Vol 27, Num 2.

Boston, J. & Dalziel, P. (Eds) (1992), *The Decent Society*. Auckland, Oxford: University Press.

Break, G.F. (1993), The economics of intergovernmental grants, in: L. O'Toole, Jr. (Ed.) *American Intergovernmental Relations*. Washington, DC, CQ Press.

Brosnan, D. (1997), Housing New Zealand as a case study of the Crown-Owned Enterprise model, *Public Sector*, 20(3), pp. 6-9.

Brooks, M.E. (1997), Housing trust funds: a new approach to finding affordable housing, in: W. Van Vliet (Ed.) *Affordable Housing and Urban Redevelopment in the United States*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Brown, L.D., Fossett, J.W. & Palmer, K.T. (1984), *The Changing Politics of Federal Grants*. Washington DC: The Brookings Institution.

Bryson, L. And Mowbray, M. (1981), Community: the spray-on solution, *Australian Journal of Social Issues*, 16, pp. 225-267.

Buckley, R.M. (1994), Housing finance in developing countries: the role of credible contracts, *Economic Development and Cultural Change*, 42(1), pp. 317-332.

Buck-Morss, S. (1995), Envisioning capital: political economy on display, *Critical Inquiry*, 21 (Winter), pp. 434-467.

Burgess, R. (1978), Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's view on housing policy, *World Development*, 6, pp. 1105-1134.

Cabrero Mendoza, E. (2000), Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*. Vol. IX, núm., 2, pp.189-229.

Castles, F., Gerritson, R. & Vowles, J. (1996), *The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand* Auckland, Allen and Unwin; Sydney and Auckland: University Press.

Chapman, M. & Murie, A. (1996). *Housing and the European Union*, *Housing Studies*, 11(2), pp. 307-318.

Chickering, L. & Salahdine, M. (1991), *The Silent Revolution: The Informal Sector in Five Asian and Near Eastern Countries*. San Francisco, CA: International Center for Economic Growth.

Chunmei, You. (1999), Privatization a major strategy of public service provision in China: a case study of urban housing policy and management. *SAGE Public Administration Abstracts*, Vol 26, Num 1.

Clark, T.N. & Ferguson, L.C. (1983), *City Money*. New York: Columbia University Press.

Clark, C. & Walter, B.O. (1991), Urban political cultures, financial stress, and city fiscal austerity strategies, *Western Political Quarterly*, 44, pp. 676-697.

Colmar Brunton. (1996), *Key Findings Quantitative Report into The Accommodation Supplement*, Department of Social Welfare and Ministry of Housing, Wellington.

Conlon, T. (1988), *New Federalism*. Washington DC: The Brookings Institution.

Conijn, J.B.S. (1998), *Developments in the Netherlands in the position of housing associations*. Presentation for the Netherlands Graduate School of Housing and Urban Research. Delft: OTB/TUD.

Compton, P. (1995), *Demographic Trends in Northern Ireland*. Belfast, NIEC.

Compton, P. & Coward, P. (1989), *Fertility and Family Planning in Northern Ireland*. Aldershot: Avebury.

Connolly, P. (1990), Housing and the state in Mexico, in: G. Shidlo, (Ed.) Housing Policy in Developing Countries, pp. 5-32. London: Routledge.

Crankshaw, O. & White, C. (1995), Racial desegregation and inner city decay in Johannesburg, International Journal of Urban and Regional Research, 19, pp. 622-638.

Crow, R. and Crow, M. (1984), Community, Consumerism and Class: An Examination of the Works of Martin Mowbray on 'Localism'. North Melbourne: Ruth and Maurie Crow.

Crump, Jeff, R. (2003), Rejoinder: Alex Schwartz's critique of "The end of Public Housing as we know it", International Journal of Urban & Regional Research. Vol. 27, Issue 1, Pp. 193-196.

Dahl, R.A. (1961), Who Governs? New Haven: Yale University Press.

Darcy Michael. (1999), The Discourse of 'Community' and the Reinvention of social housing policy in Australia Urban Studies Vol 36 Num 1 Pp. 13-26,

Darcy, M. (1987), Community management as community control, in: P. DUNN (Ed.) Community Services: A Rural Focus, pp. 204-215. Wagga Wagga: R.A.M. Neighbourhood Centres Group.

Darcy M. (1994), Tenant outcomes in community housing, Shelter: National Housing Action, 10(3), pp. 14-18.

Darcy, M.; Nell, C. and Bowen, T. (1996), Good, better, best: management practices in Australian Community Housing. Australian Housing and Urban Research Institute.

Davis, J.E. (1991), Contested Ground. Ithaca: Cornell University Press.

Department of the Environment (Northern Ireland) (DoENI) (1996), Building on Success: The Way Ahead. Belfast: DoENI.

De Loor (1992), Formulation of a New Housing Strategy and Policy. Pretoria: South African Advisory Council.

Delta Foundation. (1998), Profile. Port Elizabeth: Delta Foundation.

Daniere, Amrita G. (1999), More and Better Credit: Housing Policy Reform in Bolivia. International Planning Studies, Vol 4, Num 1, Pp 23-29. Intentos del gobierno boliviano para mejorar el crédito de vivienda Información sobre el Fondo Nacional de Viviendas Sociales (FONVIS).

Department of Housing (1994a), *White Paper: A New Housing Policy and Strategy for South Africa*. Pretoria: Department of Housing.

Department of Housing (1994b), *The Housing Accord. Housing the Nation*. Pretoria: Department of Housing.

Department of Housing (1998), *National Housing Policy. Supporting the People's Housing Process*, Pretoria: Department of Housing.

De Soto, H. (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper & Row.

Datr (1998), *Housing and Regeneration Policy: A Statement by the Deputy Prime Minister and Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, London: DETR.

Dholakia, B. H. (1980), *The Economics of Housing in India*. Delhi: NBO.

Dieleman, F.M. (1994), *Social rented housing: valuable asset or unsustainable burden?* *Urban Studies*, 31(3), pp. 447-463.

Dieleman, F.M. & Everaers, P.C. (1994), *From renting to owning: Life course and housing market circumstances*, *Housing Studies*, 9(1), pp. 11-25.

Dieleman, F.M. (1996), *The quiet revolution in Dutch housing policy*, *Journal of Economic and Social Geography*, 87(3), pp. 275-282.

Dieleman Frans M. (1999), *The impact of housing policy changes on housing associations: Experiences in the Dutch housing policy*.

Digaetano, A. & Klemenski, J.S. (1993), *Urban regime capacity: a comparison of Birmingham, England and Detroit, Michigan*, *Journal of Urban Affairs*, 15(4), pp. 367-384.

Dillman, D.A. (1978), *Mail and Telephone. Surveys: The Total Design Method*. New York: Wiley.

DiPasquale, D. & Cummings, J. (2000), *The spatial implications of housing policy in Chile*, in: J.R. Meyer, (Ed.) *The Spatial Distribution of Public Services: The Case of Chile*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

DiPasquale, Denise; Fricke, Dennis; García-Díaz, Daniel, (2003), *Comparing the costs of federal housing assistance programs*. Vol. 9, Issue 2, Pp. 147-167.

DoE (1995), 'Our Future Homes:-The Government's Housing Policies for England and Wales Cmd 2901, London: HMSO.

DoE (1987a), Housing. The Government's Proposals Cmd 214. London: HMSO.

DoE (1987b), Finance for Housing Associations: The Government's Proposals. London: DoE.

Donovan, D. (1996), Bonds win easily in Durham voting, *The News and Observer*, 6 November, sec. B, Pág. 1.

Downs, A. (1994), *New Visions for Metropolitan America*. Washington DC: The Brookings Institution.

Drakakis Smith, D. (1997), Third World cities: sustainable urban development III--basic needs and human rights, *Urban Studies*, 34(5-6), pp. 797-823.

Dreier, P. & Atlas, J. (1996), US housing policy at the crossroads: rebuilding the housing constituency, *Journal of Urban Affairs*, 18(4), pp. 341-370.

Dunn (Ed.) *Community Services: A Rural Focus*, pp. 204-215. Wagga Wagga: R.A.M. Neighbourhood Centres Group.

Eleander, I. (1991), Good dwellings for all: the case of social rented housing in Sweden, *Housing Studies*, 6 (1), pp. 29-43.

Elkin, S.L. (1987), *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.

Evans, R. (1998), Tackling deprivation on social housing estates in England: an assessment of the housing plus approach, *Housing Studies*, 13(5), pp. 713-726.

Environment Committee (1993), *The Housing Corporation, Second Report of the House of Commons*.

Environment Committee, Session (1992-93), Vol. 1, HC 466-1 (London, HMSO).

Environment Committee (1995) Department of the Environment Memorandum on Provision for Social Housing, First Special Report, Session 1994-95, HC 442 (London, HMSO).

Etzioni, A. (1994), *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*. New York: Touchstone.

Etzioni, A. (1995), *New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions and Communities*. Charlottesville: University Press of Virginia.

Everingham, C. (1995), *The imagined community of access and equity, Social Policy and the Challenges of Social Change: Proceedings of the National Social Policy Conference Sydney, 5-7 July, Vol. 2, pp. 25-40*. Social Policy Research Centre, UNSW.

Fairclough, N. (1992), *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.

Farrar, A. (1993), *A framework to support community organisations*, J. INGLIS and L. ROGAN (Eds) *Beyond Swings and Roundabouts: Shaping the Future of Community Services in Australia*, pp. 141-159. Leichhardt, NSW: Pluto Press.

Ferguson, G. (1994), *Building the New Zealand Dream* (Palmerston North, Dunmore Press).

Ferguson, B.W., Rubinstein, J. & Dominguez, V. (1996), *Direct demand subsidy housing programs in Latin America: lessons from experience of four countries, consultant report prepared for the Inter-American Development Bank, Abt Associates, Bethesda, MD*.

Fitzgerald, P., McLennan, A. & Munslow, B. (Eds) (1997), *Managing Sustainable Development in South Africa* (Cape Town, OUP).

Flynn, R. (1986), *Cutbacks and contradictions in dutch housing policy*, *Journal of Social Policy*, 15, pp. 223-236.

Fondo Nacional de Vivienda (1990), *Marco Global del Diseño de la Política Financiera del Fondo Nacional de Vivienda*, Republica de Bolivia: Ministerio de Asuntos Urbanos.

Follain, J. & Jimenez, E. (1983), *The demand for housing characteristics in developing countries: Colombia, Korea and the Phillipines*. Occasional Paper, Metropolitan Studies Programme, Syracuse University.

Foreman, E.K. (1991), *Survey Sampling Principles*, New York, Marcel Dekker, Inc.

Foucault, M. (1980), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, edited by C. GORMAN. Brighton: Harvester.

Fowlds, M. & Botha, R. (Eds) (1996), *SA Housing Scenario--Oct. 1996* Randburg, Khayaletu Home Loans.

Fowlds, M. & Botha, R. (Eds) (1997A), SA Housing Scenario--Feb. 1997
Randburg, Khayaletu Home Loans.

Fowlds, M. & Botha, R. (Eds) (1997b), SA Housing Scenario--March 1997
Randburg, Khayaletu Home Loans.

Fox, C.T. & Miller, T.H. (1995), Postmodern Public Administration,
California, Sage.

Friedman, M. (1957), A Theory of Consumption Function. New York:
National Bureau of Economic Research.

Frug, G.E. (1988), Local Government Law, St. Paul, West Publishing
Company.

Gabriel, S.A. (1996), Urban housing policy in the 1990s, Housing Policy
Debate, 7(4), pp. 673-693.

Geelhoed, A.L. (1993), Deregulering, Herregulering en zelfregulering, in:
P.H. Eijlander, P.C.

Gilhaus & J.A.F. Peters (Eds) Overheid en Zelfregulering, Zwolle, Tjeenk
Willink.

Gelfand, M.I. (1975), A Nation of Cities: The Federal Government and Urban
America, 1933-1965, New York, Oxford University Press.

Gerckens, L.C. (1988), Historical development of American city planning, in:
F. S. So & J. Getzels (Eds) The Practice of Local Government Planning
Washington DC, International City Management Association.

Giles, Ceinwen, (2003), The Autonomy of Thai housing policy 1945-1996.
Hábitat International, Vol. 27, Issue 2, Pp. 227-245.

Goetz, E.G. (1995), Potential effects of federal policy devolution on local
housing expenditures, Publius: The Journal of Federalism, 25(3), pp. 99-116.

Goetz, E.G. (1993), Shelter Burden Philadelphia: Temple University Press.

Gramlich, E.M. (1977), Intergovernmental grants: a review of the empirical
literature, in: W. E. Oates (Ed.) The Political Economy of Fiscal Federalism
Toronto: Lexington Books.

Gutierrez, J.A., van Vliet, W., Arias, E.G. & Pujol, R. (1995), Housing in the
context of sustainable development: problems, policies and practices in Costa
Rica, in: B. Aldrich & R. Sandhu (Eds), Housing the Urban Poor, pp. 126-139
London: Zed Publications.

Hanekom, T. (1997), *Masakhane means Building Together Now*, Western Cape Overview, Cape Town, Turtle Island.

Harloe, M. (1995), *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America* Oxford/ Cambridge: Blackwell.

Harvey, D. (1993), *Class relations, social justice and the politics of difference*, in: M. Keith & Pile, S. (Eds) *Place and the Politics of Identity*, pp. 41-46 New York: Routledge.

Healey, P. (1994), *Discourses of integration: making frameworks for democratic urban planning*, in: P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham & A. Madani-Pour (Eds.) *The New Urban Context* Chichester: Wiley.

Hill, E. (1990), *Increasing minority representation in planning professoriate*, *Journal of Planning Education and Research*, 9(2), pp. 139-142.

Hills, J.; Hubert, F.; Tomann, H. & Whithead, C. (1989), *Shifting subsidies from bricks and mortar to people: experiences in Britain and West Germany*, *Housing Studies*, 5(3), pp. 147-167.

Hoerl, A. F. & Kennard, R. W. (1979), *Ridge regression: biased estimation for non-orthogonal problems*, *Technometrics*, 12, pp. 56-57.

Hopkins, J. (1997), *Public and private partnerships, blueprint for future housing*. Paper given at the 1997 IHSA conference, Cape Town.

Horler, V.L. (1987), *Guide to Public Debt Financing in California* San Francisco: Packard Press.

Hooper, Alan. (1999), *John Doling, Comparative housing policy: Government and Housing in Advanced Industrialised Countries*. *Sociology* Vol. 33 Num 2 Pp. 451-469.

Housing Corporation (1998a), *Housing Associations in 1997*. General Report.

Housing Corporation (1998b), *Building a Better Future: Revitalising Neighbourhoods, The Housing Corporation's Three Year Strategy 1999/2000-2001/2002* London: Housing Corporation.

Hunter, F. (1953), *Community Power Structure*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Kam, V. & Sheridan, L. (1994), *New Homes in the 1990s., A Study of*

Design, Space and Amenity in Housing Association and Private Sector Production
York: Joseph Rowntree Foundation.

Kleinman, M. (1996), *Housing, Welfare and the State in Europe*
Cheltenham: Edward Elgar.

Kleinman, M., Matznetter, W. & Stephens, M. (Eds) (1998), *European Integration and Housing Policy* London: Routledge.

INDUSTRY COMMISSION, (1993), *Public Housing: Draft Report*. Canberra: AGPS.

Ingram, G. K. (1987), *Housing demand in the developing country metropolis*, in: G. S. TOLLEY and V. THOMAS (Eds) *The Economy of Urbanization and Urban Policies in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

International Management and Communications Corporation (IMCC) (1992), *Bolivia: capital markets and housing finance, consultant report prepared for USAID-Bolivia and the Ministry of Urban Affairs, Republic of Bolivia*.

Jackson, K.T. (1985), *Crabgrass Frontier*, New York: Oxford University Press.

Jacobs, Keith, and Manzi, Toni, (1996), *Discourse and policy change: the significance of language for housing research*, *Housing Studies*, 11(4), pp. 543-560.

Jacobs, K; Kemeny, Jim; Manzi, T. (2003), *Power, discursive Space and Institutional Practices in the Construction of Housing Problems*. *Housing Studies*, Vol., 18, Issue 4, Pp. 429-447.

Jennings, K. (1964), *Community Influentials*, New York: Free Press.

Jensen, L. (1997), *Stuck in the middle? Danish social housing associations between state, market and civil society*, *Scandinavian Housing & Planning Research*, 14, pp. 117-131.

Jerrom C, (2003), *Housing policy needs to "promote greater community cohesion"*. *Community Care*. Chartered Institute of Housing (CIH), Issue 1485, Pág. 12.

Jessop, B. (1990), *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press.

Jessop, B. (1994), *The post Fordist state*, in: A. AMIN (Ed.) *Post Fordism: A Reader*, pp. 251-279. Cambridge: Blackwell.

Kantor, P. (1988), *The Dependent City*. Glenview, IL, Scott: Foresman and Company.

Keating, P. (1995), *Community and Nation*. Policy Statement by the Prime Minister of Australia.

Kelly, E.D. (1988), *Zoning*, in: F.S. So & J. Getzels (Eds) *The Practice of Local Government Planning* Washington DC: International City Management Association.

Kelsey, J. (1993), *Rolling Back the State: Privatisation and Power in Aotearoa/New Zealand* Wellington: Bridget Williams Books.

Kelsey, J. (1997), *The New Zealand Experiment. A World Model for Structural Adjustment*. Auckland. Auckland: Auckland University Press and Bridget Williams Books.

Kemp, P. A. (1994), *Housing allowances and the fiscal crisis of the welfare state*, *Housing Studies*, 9(4), pp. 531-541.

Kemp, P. A. (1999), *Comparative housing policy: Government and housing in advanced industrialized countries*. *Journal of social policy* Vol 28 Num 1 Pp 139.173

Kersloot, J.M. (1998), *(Des)investerings- en huurprijsbeleid van corporaties. Ontwikkelingen in de periode 1985-2000*, OTB-werkdocument: Delft, Delft: University Press.

King, A. T. & Mieszkowski, P. (1973), *Racial discrimination, segregation and the relative price of housing*, *Journal of Political Economy*, 81, pp. 590-606.

King, Peter, (2003) *Housing as a Freedom Right*, *Housing Studies*. Vol. 18, Pp, 661-673.

Kirp, D.L., Dwyer, J.P. & Rosenthal, L.A. (1995), *Our Town: Race, Housing, and the Soul of Suburbia*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Kish, L. (1967), *Survey Sampling*. New York: Wiley.

Kleinman, M. (1995), *Meeting housing needs through the market: an assessment of housing policies and the supply/demand balance in France and Great Britain*, *Housing Studies*, 10, pp. 17-38.

Koeninger W. David, (1999), *A room of one's own and five hundred pounds becomes a piece of paper and "get a job": evaluation changes in public housing policy from a feminist perspective*. *Sage Urban Studies Abstracts* Vol 27 Num 1

Kumar, S. (1996), Landlordism in Third World urban low-income settlement: a case for further research, *Urban Studies*, 33(4-5), pp. 753-782.

Kusnetzoff, F. (1990), The state and housing in Chile--regime types and policy choices, in: G. Shidlo (Ed.) *Housing Policy in Developing Countries*, pp. 48-66 London: Routledge.

Kyung-Hwan Kim. (1997), Housing finance and urban infrastructure finance, *Urban Studies*, 34(10), pp. 1597-1620.

Laclau, E. & Mouffe, C. (1985), *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso

Ladd, H.F. & Doolittle, F.C. (1982), Which level of government should assist the poor? *National Tax Journal*, 35, pp. 323-336.

Lindblom, Ch. (1997), Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, núm., 2, pp. 239-255.

Linn, J. (1983), *Cities in the Developing World*. New York: Oxford University Press.

Lowi, T. (1964), American business, public policy, case studies, and political theory, *World Politics*, 16, pp. 677-715.

Lupton, M. & Murphy, S. (1995), Housing and Urban Reconstruction in South Africa, in: A. Lemon (Ed.) *The Geography of Change in South Africa*. New York: John Wiley and Sons.

Luxton, J. (1991), *Housing and Accommodation. Accommodation Assistance. A Statement of Government Policy on Housing and Accommodation*, NZ Government Printer, 30 July.

Mackay, C.J. (1996), The development of housing policy in South Africa in the post apartheid period, *Housing Studies*, 11(1), pp. 133-146

Mackay, C.J. (1999), *Housing Policy un South Africa: The Challenge of Delivery*. *Housing Studies* May. Vol. 14 Issue 3 Pp. 13-387 Se discuten las principales políticas públicas en materia de vivienda del 1997, en Sud Africa la manera en que la producción de viviendas se hizo y se mejoraron las vias de repartición; La evaluación de estas políticas al final del primer termino del Congreso Nacional Africano.

Maclennan, D. & Gibb, K. (1990), Housing finance and subsidies in Britain after a decade of 'Thatcherism', *Urban Studies*, 27, pp. 905-918.

Maclennan, Duncan & More, Alison (1999), Evidence, What Evidence? The Foundations for housing policy Public Money & Management Vol 19 Num 1 Pp. 7-23 Evidencias de los cambios continuos en materia de politica de vivienda en Gran Bretaña.

Malpass, Peter. (2003), Housing Policy: Introduction. European Journal of Housing Policy. Vol.3, Issue1, Pp. 123-126.

Mallane, L. (1997), The People's Housing Process. Paper given at the 1997 IHSA Conference, Cape Town.

Malpass (Ed.) Ownership, Control and Accountability: The New Governance of Housing (Coventry, Chartered Institute of Housing). E-mail: Peter.Malpass@uwe.ac.uk

Malpezzi, S. & Mayo, S. (1985), Housing demand in developing countries. Staff Working Paper No.733, World Bank, Washington, DC.

Manning-Thomas, J. (1994), Planning history and the black urban experience: linkages and contemporary implications, Journal of Planning Education and Research, 14(1), pp. 1-11.

Mant, J. (1992), Inquiry into the Department of Housing: Report of Commissioner John Mant. Sydney: Department of Housing.

Mayo, S. (1978), Theory and estimation in economics of housing demand. Paper presented to the American Economic Association, Chicago. (mimeograph).

Mayo, S. (1983), Housing demand in developing countries. Urban Development Department, World Bank, Washington, DC.

Mayo, S. & Angel, S. (1993), Housing: Enabling Markets to Work. Washington, D.C.: The World Bank.

McDonnell, J. (1997), The role of 'race' in the likelihood of city participation in the United States Public and Section 8 Existing Housing Programmes, Housing Studies, 12(2), pp. 231-245.

Meffert, K. (1992), Co-operative self-help housing: the case of El Molino in Mexico City, in: K. Mathey (Ed.) Beyond Self-Help Housing, pp. 323-340. London: Mansell.

Meen, D. & Meen, G. (2003), Social Behavior as a Basis for Modelling the Urban Housing Market: a review. Hábitat International, Vol. 40, Issue 5/6, Pp. 917-936.

Melaugh, M. (1994), *Housing and Religion in Northern Ireland*, Centre for the Study of Conflict. University of Ulster: Coleraine.

Mikesell, J.L. (1993), *City Finances, City Futures*. Washington DC: National League of Cities.

Miller, K (1993), *The let down, ROOF*, March-April, pp. 20-21

Ministry of Human Development (1993), *Mapa de Pobreza: Una Guia para la Accion Social*, Republic of Bolivia: Ministry of Human Development.

Minister of Housing (1997), *Housing Bill. B 82d-97*, Republic of South Africa.

Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment (1989), *Policy Document on Housing in the Nineties*, Sdu-Uitgevers, The Hague.

Mitchell, J.P. (1985), *The historical context for housing policy*, in: J.P. Mitchell (Ed.) *Federal Housing Policy and Programs*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.

Mkaza, T.L. (1997), *Current local authorities financial status re:non-payment of services*. Paper given at the 1997 IHSA Conference, Cape Town.

Molotch, H. (1976), *The city as a growth machine*, *American Journal of Sociology*, 82, pp. 309-332.

Morris, A. (1994), *The desegregation of Hillbrow, Johannesburg, 1978-82*, *Urban Studies*, 31(6), pp. 821-834.

Morrison, P. (1993), *Using SUPERMAP2 for policy analysis. Geographic implications of recent housing reforms*, *NZ Population Review*, 19(1-2), pp. 32-64.

Morrison, P. (1995), *The geography of rental housing and the restructuring of housing assistance in New Zealand*, *Housing Studies*, 10(1), pp. 39-56.

Morrison, P. & Murphy, L. (1996), *The geography of the housing reforms*, in: R. Le Heron & E. Pawson (Eds) *Changing Places: NZ in the Nineties*, pp. 226-231, Auckland, Longman Paul.

Mowbray, M. (1983), *Localism and austerity: the political economy of commuity welfare services*, *Community Development Journal*, 18, pp. 238-246.

Mowbray, M. (1984), *Localism and austerity: `the community can do it'*, *Journal of Australian Political Economy*, 16, pp. 3-14.

Mowbray, M. (1985), The medicinal properties of localism, in: R. THORPE and J. PETRUCHENIA (Eds) *Community Work or Social Change: An Australian Perspective*, pp. 41-58. London: RKP.

Mthembi-Mahanyele, (1997), Keynote Address on the Draft Housing Bill. Paper given at the 1997 IHSA conference, Cape Town.

Munslow, B. & Fitzgerald, P. (1997), Search for development strategy: the RDP and beyond, in: P. FitzGerald, A. McLennan & B. Munslow (Eds) *Managing Sustainable Development in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.

Munro, M. & Littlewood, A. (1998), What future for the right to buy? *Environment and Planning A*, 30, pp. 647-664.

Murie, A. (1997), The social rented sector, housing and the welfare state in the UK, *Housing Studies*, Vol. 12 No.4, pp. 437-463.

Murie, A., Leather, P. & Nevin, B. (1998), *Changing Demand and Unpopular Housing*. London: Housing Corporation.

Murtagh, Brendan, (1998), Planning for anywhere: Housing policy in Northern Ireland *Housing Studies* Nov. Vol 13 Num 6 Pp. 833-39

Murtagh, B. & Boal, F. (1998), *Ethnicity and Planning in Northern Ireland: Comparative Experiences. A Report to the Regional Strategy Team*. Belfast: University of Ulster/Queens University Belfast.

Murphy, L. (1997), New Zealand's housing reforms and Accommodation Supplement experience, *Urban Policy and Research*, 15(4), pp. 269-278.

Murphy, L. (1999), Housing policy, in: J. Boston, P. Dalziel & S. St John (Eds) *Redesigning the Welfare State in New Zealand*. Auckland: Oxford University Press.

Murphy, L. & Kearns, R. (1994), Housing New Zealand Ltd: privatisation by stealth, *Environment and Planning A*, 26, pp. 623-637.

NFHA (1995), *Competence and Accountability: Report of the Inquiry into Housing Association Governance*. London: NFHA.

National Housing Commission, (1988), *Housing in New Zealand: Provision and Policy at the Crossroads*. Wellington: Government Printer.

National Housing Forum, (1993), *Interim Arrangements in Housing* (Johannesburg, NHF). *Netherlands Housing Studies* Vol 14 Issue 2 Pp.251-259

NATIONAL HOUSING STRATEGY, (1991a), Australian Housing: The Demographic, Economic and Social Context. Issues Paper No. 1. Canberra: AGPS.

NATIONAL HOUSING STRATEGY, (1991b), The Affordability of Australian Housing. Issues Paper No. 2. Canberra: AGPS.

NATIONAL HOUSING STRATEGY, (1992), Agenda for Action. Canberra: AGPS.

National Institute of Statistics, (1992a), Encuesta de Hogares: 3ra Ronda, 1991, 4ta Ronda 1992, Republic of Bolivia: Ministerio de Planeamiento y Coordinacion.

National Institute of Statistics, (1992b), Encuesta de Presupuestos Familiares 1990, Republic of Bolivia: Ministerio de Planeamiento y Coordinacion.

National Institute of Statistics, (1993), Censo Nacional de Poblacion y Vivienda 1992, Resultados Finales, Republic of Bolivia: Ministerio de Planeamiento y Coordinacion.

Nelson, K.P. (1992), Housing assistance needs and the housing stock, Journal of the American Planning Association, 58, pp. 85-102.

Nenno, M.K. & Brophy, P.C. (1982), Housing and Local Government Washington DC, International City Management Association.

Northern Ireland Housing Executive (NIHE) (1994), Integration/Segregation: Preliminary Views and Appraisal. Belfast: NIHE.

Northern Ireland Housing Executive (NIHE) (1995), The Sixth Biannual Survey of Public Attitudes. Belfast: NIHE.

Northern Ireland Housing Executive (NIHE) (1997), Review of the Housing Market 1998/1999 to 2000/2001. Belfast: NIHE.

Neuteboom, Peter. (2003), A European comparison of the costs and risks of mortgages for owner-occupiers. European Journal of Housing Policy. Vol. 3, Issue 2, Pp. 155-172.

Newman, S. (1999), Home Front: Implications of Welfare Reform for Housing Policy The Urban Institute Washington D.C. Report number ISBN-0-87766-685-7 P. 240 Es el primer gran estudio sobre las reformas el "Welfare" que afectan a las familias para mantener su vivienda.

NWR/NCIV (1997), Nationaal Programma Volkshuisvesting 1997 tot en met 2000, Almere/De Bilt, NWR/NCIV.

NWR (1998), Woonproducten voor de toekomst. Almere: Nationale Woningraad.

NHFC (1998), Annual Report. Braamfontein: National Housing Finance Corporation.

Nell, M. (1997), Private/public partnership in housing delivery. Paper given at the 1997 IHSA Conference, Cape Town.

Njoku, K.O. (1997), Housing, human and urban development, Housing in Southern Africa, July.

NURCHA (1998), Annual Report, Doornfontein, National Urban Reconstruction and Housing Agency.

Nyland, J. (1993), Community management: a model in crisis, in: J. Inglis, and L. Rogan (Eds) Beyond Swings and Roundabouts: Shaping the Future of Community Services in Australia, pp. 123-140. Leichhardt, NSW: Pluto Press.

Okpala, D.C.I. (1994), Financing housing in developing countries: a review of the pitfalls and potentials in the development of formal housing finance systems, Urban Studies, 31(9), pp. 1571-1586.

Offe, C. (1984), Contradictions of the Welfare State. London: Hutchinson.

O'Brien, M. & Wilkes, C. (1993), The Tragedy of the Market. Palmerston North Dunmore Press.

Oates, W.E. (1977), An economist's perspective on fiscal federalism, in: W.E. Oates (Ed.) The Political Economy of Fiscal Federalism. Toronto: Lexington Books.

Oxley, M. & Smith, J. (1995), Housing Policy and Rented Housing in Europe London: Chapman and Hall.

Page, D. (1993), Building for Communities: A Study of New Housing Association Estates. York: Joseph Rowntree Foundation.

Paris, C. (1993), Housing Australia. Melbourne: Macmillan.

Paris, C. (1997), Mitigating sectarianism: The housing policy review in Northern Ireland, in: Joseph Rowntree Foundation Housing Finance Review 1997-98 York: Joseph Rowntree Foundation.

Paris, C., Adair, A., Berry, J., McGreal, S., Murtagh, B. & O'Hanlon, C. (1997), Local Housing Market Analysis and Perceptions of Local Housing Markets

within the Craigavon District Council Area, Final Report to the Northern Ireland Housing Executive. Londonderry: University of Ulster.

Parnell, S. (1997), South African Cities: perspectives from the ivory tower of urban studies, *Urban Studies*, 34(5-6), pp. 891-906.

Peterson, P.E. (1981), *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.

Peterson, P.E., Rabe, B.G. & Wong, K.K. (1986), *When Federalism Works*. Washington DC: Brookings Institution.

Pezzoli, K. (1995), Mexico's urban housing environments: economic and ecological challenges of the 1990s, in: B. Aldrich & R. Sandhu (Eds) *Housing the Urban Poor*, pp. 140-166. London: Zed Publications.

Polsby, N. (1963), *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press.

Polinsky, A. M. and Elwood, D. T. (1979), An empirical reconciliation of micro and grouped estimates of demand for housing, *Review of Economics and Statistics*, 2, pp. 199-205.

Poole, M. & Doherty, P. (1996), *Ethnic Residential Segregation in Northern Ireland*. Centre for the Study of Conflict: Coleraine, University of Ulster.

Power, A. (1993), *Hovels to High Rise; State Housing in Europe since 1850*. London: Routledge.

Power, A. & Mumford, K. (1999), *The Slow Death of Great Cities?* York: York Publishing Services.

Priemus, H., Kleinman, M., Maclennan, D. & Turner, B. (1994), Maastricht Treaty: consequences for national housing policies, *Housing Studies*, 9(2), pp. 163-182.

Priemus, H. (1995), How to abolish social housing? The Dutch case, *International Journal of Urban and Regional Research*, 19(1), pp. 145-155.

Priemus, H. (1996), Recent changes in the social rented sector in the Netherlands, *Urban Studies*, 33(10), pp. 1891-1908.

Priemus, H. & Dieleman, F.M. (1997), Social rented housing: Recent changes in Western Europe--Introduction, *Housing Studies*, 12(4), pp. 421-425.

Priemus, H. (1997), Growth and stagnation in social housing: what is 'social' in the social rented sector?, *Housing Studies*, 12(4), pp. 549-560.

Priemus H. & Dieleman, F. (1999), Social housing finance in the European Union: developments and prospects, *Urban Studies*, 36(4), pp. 623-631.

Priemus, H. & Boelhouwer, P. (1999), Social housing finance in Europe: trends and opportunities, *Urban Studies*, 36(4), pp. 633--645.

Pugh, C. (1997), Poverty and progress? Reflection on housing and urban policies in developing countries, 1976-96, *Urban Studies*, 34(10), pp. 1547-1595.

Randolph, B. (Ed.) (1992), *Housing Associations After the Act*. London: NFHA.

Quigley, J. M. (1979), What have we learned about urban housing markets, in: P. Miesszkowski and M. Strasszheim (Eds) *Current Issues in Urban Economics*, pp. 391-429. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press.

Rakodi, C. (1992), Housing markets in third world cities: Research and policy into the 1990s, *World Development*, 20(1), pp. 39-55.

Rakodi, C. (1995), Rental tenure in the cities of developing countries, *Urban Studies*, 32(4-5), pp. 791-811.

Renaud, B. (1987), Financing shelter, in: L. Rodwin (Ed.) *Shelter, Settlement and Development*, pp. 170-205 Winchester, MA: Allen & Unwin.

Rex, J. (1981), Urban segregation and inner city policy in Great Britain, in: C. Peach, V. Robinson & S. Smith (Eds.) *Ethnic Segregation in Cities*. London: Croom Helm.

Ridder de, J. (1997), National Housing Finance Corporation. Paper given at the 1997 IHSA conference, Cape Town.

Rosen, S. (1974), Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition, *Journal of Political Economy*, 82, pp. 34-55.

Ross, C. (1990), Increasing minority and female representation in the profession: a call for diversity, *Journal of Planning Education and Research*, 9(2), pp. 135-138.

Rusk, D. (1993), *Cities Without Suburbs*. Washington, DC: Woodrow Wilson Press Centre.

Salet, W.G.M. (1987), *Ordering en Sturing in het Volkshuisvestingsbeleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid V59 The Hague: Sdu-Uitgeverij. Salet, W.G.M. (1992), The institutional framework of urban policies in the Netherlands, in: A.M.J. Kreukels & W.G.M. Salet, *Debating Institutions and*

Cities; Proceedings of the Anglo-Dutch conference on urban regeneration .Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague, Sdu-Uitgeverij.

Salsich, P.W. & Keating, W.D. (1989), Housing and Community Development. Durham: Carolina Academic Press.

Sandel, M. (1982), Liberalism and the Limits of Justice. Cambridge: Cambridge University Press.

Sarvekshana (1992), 52nd issue, Vol. 16, No. 1. New Delhi: Central Statistical Organisation.

Schneider, M. (1989), The Competitive City. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Scott, M. (1969), American City Planning. Berkeley: University of California Press.

SHF (1998), Current Status of Housing in South Africa. Braamfontein: Social Housing Foundation.

Shidlo, G. (1990), Housing policy in Brazil, in: G. Shidlo (Ed.) Housing Policy in Developing Countries, pp. 33-47. London: Routledge.

Sidiropoulos, E., Jeffrey, A., Forgey, H., Chipps, C., Corrigan, T., Mophuthing, T., Helman, A. & Dimant, T. (1996), South Africa Survey 1995/96, Johannesburg, South African Institute of Race Relations.

Smyly, D. (1997), The Cato Manor Experience. Paper given at the 1997 IHSA conference Cape Town.

Social Research and Evaluation Association, (1980), One Step Forward Two Steps Back: The Hidden Problems of Community Management in Children's Services. Sydney: FCSA.

Standing Advisory Commission on Human Rights (Cmd. 1107) (1990), Religious and Political Opportunity in Northern Ireland, London, HMSO.

Stearns, Janet Ellen (1999), Voluntary bonds: the impact of Habitat II on U.S. housing policy. Sage Urban Studies Abstracts Vol 27 Num 1 Pp0-0

Stegman, M.A. (1987), Nonfederal Housing Programs, Washington DC, Urban Land Institute.

Stegman, M.A., Quercia, R., McCarthy, G.W., Foster, M. & Rohe, W. (1991), Designing better homeownership assistance programs using the panel study of

income dynamics (PSID): an exploratory analysis, *Journal of Housing Research*, 2(1), pp. 39-85.

Stephens, R., Waldegrave, C. & Frater, P. (1995), Measuring poverty in New Zealand, *Social Policy Journal of New Zealand*, 5, pp. 88-112.

Stoker, G. (1995), Regime theory and urban politics, in: D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Eds) *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.

Stone, C.N. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

Stone, C.N. (1993), Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach, *Journal of Urban Affairs*, 15(1), pp. 1-28.

Stout, H. (1997), Living the luxurious life, *Housing in Southern Africa*, July.

Stout, H. & Pretorius, T. (1997), What is all the fuss about? *Housing in Southern Africa*, July.

Straszheim (Eds) *Current Issues in Urban Economics*, pp. 391-429. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press.

Turner, I.D. & Cook, T.B. (1990), New Directions for Federal Housing Policy: The Role of the States, in: D. Dipasquale & L.C. Keyes (Eds) *Building Foundations*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

The Banking Council (1998), *The South African Banking Review*, December 1997, The Banking Council of South Africa.

Tholman Phillipe, (2003), "House poor" or "simply poor"? *Journal of Housing Economics*, Vol., 12, Issue 4, Pp. 291-318

Thompson, F. (1971), Suburban living and the concept of community, *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, pp. 23-37.

Thorns, D. C. (1986), New Zealand housing policy: continuities and changes, *Housing Studies*, 1(3), pp. 182-191.

Tiebout, C. (1956), A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.

Tiwari Piyush & Parikh Jyoti (1998), Affordability, housing demand and housing policy in urban India *Urban Studies* Nov. Vol 35 Num 11, Pp.2111-19

Tomlins, R. (1996), Towards a pluralist ethnic housing policy, *Planning Practice and Research*, 11(2), pp. 167-175.

Treasury (1984), Economic Management, Wellington, Government Printer.

Treasury (1987), Government Management, Wellington, Government Printer.

Treasury (1990), Briefing to the Incoming Government, Wellington, Government Printer.

Turner, J. (1968), Housing priorities, settlement patterns and urban development in modernising societies, *Journal of American Institute of Planners*, 34, pp. 354-363.

Turner, B. (1999), Social housing finance in Sweden, *Urban Studies* (forthcoming).

Turner, M. A ; Popkin, S.; Feins, J. (2003), Environmental Impact. *Journal of Housing & Community Development*. Vol. 60, Issue 1, Pp. 25-30.

US Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1992), *Changing Public Attitudes on Governments and Taxes 1992* (Washington DC).

US Department of Commerce, Bureau of the Census (1992), *1990 Census of Population and Housing Summary Tape File 1C* (Washington DC) (CD-ROM format).

US Department of Commerce, Bureau of the Census (1993), *1990 Census of Population and Housing Summary Tape File 3C* (Washington DC) (CD-ROM format).

US Department of Commerce, Bureau of the census (1995), *County and City Data Book 1994* (Washington DC) (CD-ROM format).

United States Housing Act of 1949, Public Law 81-171, (15 July 1949).

Varady, D.P. (1996), Local housing plans: learning from Great Britain, *Housing Policy Debate*, 7(2), pp. 253-292.

Van Buuren, P.J.J., Dieleman, F.M., Hansman, H., Jobse, R.B., van Ommeren, F.J. & van Tour, J.H. (1997), *Prestatie-afspraken: Ervaringen en juridische contouren* (Utrecht, DGVH/NETHUR).

Van Muijlwijk, M. & Krawinkel, M. (1998), *Prestatie-afspraken: de stand van zaken*, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2, pp. 10-14.

Vastgoed (1998), *Woningcorporaties willen echte marktpartij worden*, November, pp. 26-27.

Van Lindert, P. (1992), Social mobility as a vehicle for housing advancement? Some evidence from La Paz, Bolivia, in: K. Mathey (Ed.) *Beyond Self-Help Housing*, pp. 175-179. London: Mansell.

Watson, Vanessa & Malcolm McCarthy (1999), Rental housing policy and the role of the household rental sector: evidence from South Africa. *Sage Urban Studies Abstracts Vol 27 Num 1*, pp. 10

Whitehead, C.M.E. (1999), Tire provision of finance for social housing: The UK experience, *Urban Studies* (forthcoming).

World Bank Housing Mission (1994), *Direction of Housing Policy. Aide Memoire*, World Bank, cited in Smit, 1998.

Westhuizen, G. & Botha, R. (Eds) (1995), *SA Housing Scenario--Mar 1995*. Randburg: Khayaletu Home Loana.

Wainwright, S., Murie, A. & MacEwen, M. (1993), *The Experience of Households from Minority Ethnic Groups in the Scottish Housing System*. Edinburgh: Scottish Homes

Waste, R.J. (1989), *The Ecology of City Policy Making*. New York: Oxford University Press.

Waste, R.J. (1993), City limits, pluralism, and urban political economy, *Journal of Urban Affairs*, 15(5), pp. 445-455.

Wiseman, M. (1996), Welfare reform in the United States: a background paper, *Housing Policy Debate*, 7(4), pp. 595-648.

Woods, M.E. (1979), Housing and cities: 1790 to 1890, in: G.S. Fish (Ed.) *The Story of Housing*. New York: Macmillan Publishing Co., Inc.

Wong, K.K. (1990), *City Choices: Education and Housing*. Albany: State University of New York Press.

Wright, D.S. (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

Walzer, M. (1995), The communitarian critique of liberalism, in: A. Etzioni (Ed.) *New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions and Communities*, pp. 52-70. Charlottesville: University Press of Virginia.

Werczberger, E. & Reshef, N. (1993), Privatisation of public housing in Israel: inconsistency or complementarity, *Housing Studies*, 8(3), pp. 195-206.

Wolff, R. P. (1978), *The Poverty of Liberalism*. Boston: Beacon Press.

Waldegrave, C. & Sawrey, R. (1994), *The Extent of Serious Housing Need in New Zealand 1992 and 1993*, Social Policy Unit, Lower Hutt Family Centre.

Waldegrave, C. & Frater, P. (1996), *New Zealand: a search for a national poverty line*, in: E. Oyen, S.M. Miller & S.A. Sayed (Eds) *Handbook of International Poverty Research* (UNESCO).

Wilcox, S. (1997), *Housing Finance Review 1997-98*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Wilcox, S. & Williams, P. (1997), *Social housing and private finance: prospects for 1997 and 1998*, *Housing Finance*, 34, May, pp. 39-46.

Williams, P. & Wilcox, S. (1999), *Funding social housing: a sustainable market for private finance?* *Housing Finance*, 42, May 1999.

Yates, J. (1994), *Private finance for social housing in Australia*, *Housing Policy Debate*, 5, pp. 177-202.

Yates, D. (1977), *The Ungovernable City. The Politics of Urban Problems and Policymaking* Cambridge: MA, MIT Press.

Yates, J. & Whitehead, C. (1998), *In defense of greater agnosticism. A response to Galster's comparing demand-side and supply-side housing policies*, *Housing Studies*, 13(9), pp. 415-423.

Yonder, Ayse (1999), *Implications of double standarse in housing policy: development of informal settlements in Istanbul, Turkey*. Sage Urban Studies Abstracts Vol. 27 Num 2.

Young, I. M. (1990), *The ideal of community and the politics of difference*, in: L. Nicholson (Ed.) *Feminism/Postmodernism*, pp. 300-323. New York: Routledge.

Páginas Web.

<http://www.hud.gov/cpd/cdbgfct.html>

US Department of Housing and Urban and Development (1997) *Community Development Block Grant Program Entitlement Community Grants*. HUD Web Page.

<http://148.243.238.171/data/navega.htm>

<http://hyperla.politicas.unam.mx/amic>

<http://catalog.loc.gov/lc.veb.loc.gob>

E-mail: Peter.Malpass@uwe.ac.uk

E-mail: nhc@nhc.org

www.corett.gob.mx

www.google.com

www.gob.mx

www.hud.gov/cpd/cdbgfct.htm/

www.institutomora.edu.mx

www.pfr.gob.mx

www.sedesol.gob.mx

www.semarnap.gob.mx

www.ser.gob.mx

www.universidadabierta.com

www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/transfin.htm

Glosario.

ANC African National Congress

BANOBRAS Banco de Obras Públicas

BNHUOP Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas

BNHUOPSA En 1965 cambia de nombre a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE Comisión Federal de Electricidad

CLAD El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

COM	Casa del Obrero Mundial en la Ciudad de México
COPEVI	Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
DHIAL	Desarrollo Humano Institucional en América Latina
ECB	European Central Bank
ECOSOC	Consejo Económico y Social (órgano de la ONU)
FICAPRO	Fideicomiso Programa “Casa Propia”
Ficcoia	Fideicomiso de la Industria Azucarera para la construcción de viviendas para sus obreros
FIDEIRBE	Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México
FIVIDESU	Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano
FONHAPO	Fideicomiso “Fondo de Habitaciones Populares”
FOVIMI	Fondo de la Vivienda Militar
FOVIMI-ISSFAM	Fondo de la Vivienda Militar-Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
FIFONAFE	Se vinculan SEDESOL e Inmobiliaria Ejidal
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Fideicomiso de apoyo al FOVI creado por Banco de México)
FOVI	Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda
FOVIMI	Fondo de la Vivienda Militar
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IDB – BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social

INDECO	Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INV	Instituto Nacional de Vivienda
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
NHC	National Housing Conference
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PISO	Programa de Incorporación de Suelo Social
PFV	Programa Financiero de la Vivienda
PNV	Programa Nacional de Vivienda
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PROSAVI	Se vinculan en 1997: ISSSTE e INFONAVIT
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
VivAh	Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva