

ONG y políticas sociales: una problematización desde el hábitat popular

RENÉ COULOMB¹

Resumen: Las ONG que se desenvuelven en el campo del hábitat popular en México se inscriben dentro de una corriente latinoamericana donde se conciben como ONG "de desarrollo", buscan inscribirse dentro de los procesos de cambio social y, por ende, ser incluidas en las políticas públicas. Tanto sus proyectos habitacionales como sus propuestas de política se centraron sobre el desarrollo de un sistema público de apoyo a la gestión comunitaria del hábitat popular. A pesar del éxito que este modelo de producción social de vivienda alcanzó con la creación del Fonhapo y con la reconstrucción post-sísmica en la ciudad de México, las nuevas políticas habitacionales derivadas del ajuste estructural y de la reforma del Estado mexicano han marginado desde el sexenio pasado este tipo de innovación en materia de vivienda. La redefinición del papel del Estado, promovida desde las Naciones Unidas y la Conferencia Hábitat II, como "facilitador" de las iniciativas no gubernamentales, se traduce de hecho en el apoyo a la producción mercantil de vivienda y conduce a las ONG Hábitat a replantear sus objetivos y estrategias.

Abstract: The NGOs operating in the area of popular housing in Mexico are part of a Latin American trend in which they are regarded as "development" NGOs. These NGOs seek to participate in the processes of social change and therefore be included in public policies. Both their housing projects and their political proposals have focused on developing a public support system for the community management of popular housing. Despite the success that this model of social housing production achieved with the creation of Fonhapo and post-seismic reconstruction in Mexico City, the new housing policies derived from the structural adjustment and the reform of the Mexican State have marginalized this type of innovation in housing issues since the last administration. The redefinition of the State's role, promoted by the United Nations and the Habitat II Conference as a "facilitator" of non-governmental initiatives, has in fact translated into support for commercial housing production, leading Habitat NGOs to restate their aims and strategies.

1. INTRODUCCIÓN

A PESAR DE SU PRESENCIA INNEGABLE sobre la escena de la conflictiva social y política nacional, las ONG no han sido todavía incorporadas a cabalidad en la agenda de la investigación social. Ciertamente es que se las menciona cada vez más frecuentemente en relación con los procesos de cambios sociopolíticos que conoce la sociedad mexicana, en particular en cuanto a la democratización de la vida político-electoral, a la defensa de los derechos humanos, o en relación con el difícil proceso de "pacificación" del conflicto chiapaneco. De hecho, es en torno a estos tres ámbitos de la vida nacional que las ONG parecen haber conquistado el reconocimiento de su acción por parte de la opinión pública y de la academia. Por lo general se relaciona a las ONG con la lucha de la "sociedad civil" por el re-

¹ Dirigir correspondencia al área Sociología Urbana de la UAM-Azcapotzalco, Av. San Pablo 180, Col. Reynosa Tamaulipas, C. P. 02200, México, D. F.; tel.: 724-4339, fax: 394-8093; e-mail: rmob@hp900a1.uam.mx.

conocimiento pleno de los derechos civiles y humanos de los mexicanos; no tanto en cuanto a sus derechos sociales. Las ONG parecieran encontrarse relativamente ausentes del campo de la atención a las necesidades básicas de la población y de las políticas públicas a ellas referidas.

A nivel empírico, las investigaciones sobre políticas sociales se centran en el nivel de los recursos públicos comprometidos, las prioridades asumidas y en el grado de cobertura de los programas de bienestar social. Desde el lado de la interpretación, domina una lectura de la política social a través del ajuste estructural (y de la función compensatoria que esta política tiene en relación con los efectos de dicho ajuste), o de la reforma del Estado (y del papel de legitimación del Estado que los programas de bienestar social pueden llegar a tener).

Sin embargo, al analizar la evolución de las políticas sociales en México, son cada vez más numerosos los señalamientos que se refieren a la presencia de las ONG y que aluden a su eventual influencia en las relaciones entre Estado y sociedad desde el campo de la problemática social; sobre todo cuando la política social es concebida como una fuerza activa en la estructuración de las relaciones sociales, que no puede ser reducida a la administración de recursos y de programas de bienestar social (Incháustegui y Martínez, 1996: 64). A pesar de ello, los análisis cada vez más numerosos y en profundidad que se hacen de la política social en México no han dedicado todavía la suficiente atención a este “nuevo actor social” (Cortés, 1994). Tal insuficiencia puede explicarse por el hecho de que las ONG mexicanas han sido prácticamente marginadas de la operación del Programa Nacional de Solidaridad, eje de la política social durante el sexenio pasado, a pesar de haberse publicitado “Solidaridad” como una nueva relación entre gobierno y sociedad.

¿Cuál es el papel que pueden llegar a desempeñar estos “nuevos actores” sociales, llamados genéricamente “organizaciones no gubernamentales” (ONG), en el campo de las políticas sociales? Es decir, en el proceso de reformulación de los contenidos, de las instituciones y los programas de intervención del Estado mexicano en relación con el bienestar de las masas empobrecidas por la reestructuración económica y las crisis recurrentes. Esta pregunta define un campo excesivamente amplio de análisis, tanto por los muy diversos ámbitos de la política social como por la gran diversidad de organizaciones denominadas “ONG”. Nos limitaremos aquí a un aspecto particular de la problemática social, el del hábitat popular, y a un tipo específico de ONG, las “de desarrollo”, intentando mostrar que —a pesar de no estar exento de un posible sesgo interpretativo— el análisis de determinada política sectorial puede aportar hipótesis interpretativas útiles. Nos proponemos entonces problematizar la influencia que ciertas ONG buscan tener sobre las políticas sociales, a partir del caso específico de algunas instituciones que actúan desde hace más de dos décadas en el campo de las necesidades habitacionales de las mayorías empobrecidas, y que se agruparon recientemente en la Coalición Hábitat México (CHM).

2. ONG Y PROBLEMÁTICA SOCIAL: ¿ASISTENCIALISMO O “DESARROLLO”?

La mayoría de los autores que han analizado la temática de las ONG coincide en señalar que el calificativo de “no gubernamental” no constituye una definición, ni siquiera una aproximación conceptual, de este actor social. Sin embargo, no se ha advertido suficientemente que esta caracterización apunta hacia un elemento central de su comprensión: las distintas formas que las ONG tienen de pensar y llevar a cabo su relación con el ámbito gubernamental.² Al designarlas a veces como “organizaciones civiles” se les quiere definir positivamente en relación con los complejos procesos de lo que se ha dado en llamar la “emergencia de la sociedad civil”, sin por ello contribuir a un mejor conocimiento de las ONG.

En la búsqueda de una conceptualización más adecuada de ellas mismas, y que no se limitara a una referencia negativa con respecto a la dimensión gubernamental, varias ONG latinoamericanas se autodefinen como “Organizaciones no Gubernamentales *para el Desarrollo*” (ONGD), para distinguirse así de otras instituciones que —consideran— se caracterizan por tener una acción meramente caritativa, asistencial o filantrópica (FAM, 1995; Bombarolo *et al.*, 1992).³ Sin embargo, muchos de los elementos que las ONG “de desarrollo” presentan como sus rasgos distintivos siguen estando marcados por la negación. En efecto, los integrantes de las ONGD afirman que: *a*) no son administradas por gobiernos; *b*) no tienen fines de lucro; *c*) los beneficiarios de su acción no son sus propios miembros (como en el caso, por ejemplo, de las cooperativas); *d*) no son agencias de financiamiento de proyectos (como en el caso de las fundaciones); *e*) no se limitan a resolver directamente las necesidades básicas de los pobres; *f*) no son ni instituciones de caridad ni partidos políticos.

Más positivamente, en dicho esfuerzo de reconceptualización que hacen de ellas mismas, estas ONG suelen también reivindicar una forma específica de actuar frente a las necesidades de la población mayoritaria de escasos recursos,

[...] en orden a procurar satisfacciones inmediatas en cuanto a necesidades vitales y a procurar procesos sociales tendientes a lograr cambios estructurales que permitan mayor justicia y oportunidades de progreso de amplias capas de la población por largo tiempo explotadas y marginalizadas (Lópezllera, 1988: 26).

De entre las múltiples autodefiniciones que las ONG “de desarrollo” han dado de sí mismas, esta última introduce dos ejes de intencionalidad que nos parecen adecuados para analizar su ser y su quehacer sobre la escena de la conflictiva social.

² El calificativo de “organización no gubernamental” parece haber surgido en la Organización de las Naciones Unidas para designar a los participantes en los trabajos de la ONU que no tenían una representación oficial de sus países de origen. De hecho, la relación con la cooperación internacional sigue constituyendo un componente importante de la acción de muchas ONG (FAM, 1995: 3).

³ Luis Lópezllera, miembro de una de estas ONGD mexicanas, sugirió una connotación positiva para las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, y propuso el de “Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo”, OAPSD (Lópezllera, 1988).

a) *Promover la participación y organización social*

Renovando el viejo adagio que el desarrollismo de los años sesenta contribuyó ampliamente a popularizar: es mejor enseñar a pescar que dar un pescado, las ONGD han colocado a la construcción del “poder civil” como uno de sus objetivos y estrategias definitorios. Es así como la ONGD mexicana Equipo Pueblo enuncia que su estrategia de impulso de ciudadanía y de desarrollo social se basa en la creación de “laboratorios” locales, cuya misión central ha sido

[...] el impulso de programas alternativos de desarrollo social, la elaboración de políticas públicas y la diplomacia ciudadana, *para contribuir a la construcción de un poder civil* y una cultura ciudadana capaces de proponer, administrar y vigilar los asuntos de la vida pública de México y aportar a una propuesta de proyecto nacional, para el logro de la justicia social y la democracia. (Equipo Pueblo, 1996: 14. Las cursivas son nuestras.)

El desarrollo alternativo, fundamentado sobre la construcción del poder social de los pobres, ha sido conceptualizado y difundido, entre otros, por John Friedmann⁴ y retomado por varias agencias de ayuda y cooperación internacionales. Sin embargo, los discursos en torno al *empowerment* de los grupos menos favorecidos son ambivalentes: pueden referirse al fortalecimiento de la economía popular, como también al acceso de las masas empobrecidas al poder político. En el caso de las ONG que se definen como “de desarrollo”, se trata de fomentar, apoyar o promover la organización y participación popular con el fin de contribuir a la construcción de una fuerza social capaz de incidir en los procesos de cambio social.

b) *Inscribirse en los procesos de cambio social*

En los documentos fundadores de muchas ONG “de desarrollo” se encuentra el “compromiso por el cambio social” (FAM, *op. cit.*: 31). Con ello quieren manifestar que su concepción del desarrollo se distingue de los programas de “desarrollo de la comunidad” que se difundieron en América Latina en los años sesenta, en el marco de la Alianza para el Progreso promovida por el presidente Kennedy (1961), en donde las llamadas “políticas sociales alternativas” se apoyaban sobre la promoción de la autoayuda comunitaria (Bombarolo, 1992: 38).

El “compromiso por el cambio social” de las ONG “de desarrollo” en México se formuló durante los años sesenta y setenta, en un contexto caracterizado por la crisis del modelo de desarrollo económico, el protagonismo emergente de movimientos y organizaciones sociales (estudiantiles, sindicales, campesinos, urbanos, etcétera) y por el cuestionamiento cada vez mayor hacia los mecanismos de control político de las masas corporativizadas. Pero lejos de ser homogéneo, su concepto de cambio social varió en función de las distintas corrientes ideológicas y políticas que les habían dado origen, objetivos, formas organizativas y de vinculación con

⁴ Véase “Rethinking Poverty: The (dis) Empowerment Model”, en *Empowerment: the Politics of an Alternative Development*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell, 1992.

procesos sociales más amplios, “reformistas” o “revolucionarios” según la dicotomía en uso en aquel entonces.

Durante los años ochenta, sin embargo, la crisis económica, las políticas de ajuste estructural y la extensión de la pobreza, así como la redefinición del papel del Estado y de las políticas sociales —inducida o impuesta por la “globalización” tanto de las economías como de las políticas públicas— han llevado a las ONG “de desarrollo” a repensar sus objetivos y formas de actuación. En este proceso, repercutieron también la crisis de las utopías socialistas y el agotamiento de la búsqueda del cambio social mediante la conquista del poder.

En este nuevo contexto, el compromiso por el cambio social de las ONG “de desarrollo” fue reformulado y el objetivo se desplazó cada vez más hacia la transformación de las relaciones sociales, en particular de las relaciones Estado-sociedad. Como importante articulador y regulador de estas relaciones (Incháustegui, *op. cit.*), las políticas públicas, y particularmente la política social, aparecieron entonces como un espacio estratégico de la acción de muchas ONG “de desarrollo”. Es así como, según el Foro de Apoyo Mutuo, la creación de esta red de ONGD⁵ obedece —entre otros— al objetivo de:

Construir a partir de la práctica directa y como una expresión importante de la sociedad civil, propuestas de políticas públicas que puedan contribuir a formular las políticas del Estado en materia de desarrollo social (página WWW de FAM en Internet: www.laneta.apc.org/fam).

Esta irrupción de las ONG “de desarrollo” en el campo de las políticas públicas se inscribe dentro del actual proceso de redefinición, no sólo por parte del Estado, de “lo público” y “lo privado”. Se ha vuelto casi lugar común verificar que el muy importante crecimiento cuantitativo de las ONG a partir de los años ochenta (Coulomb, Bombarolo *et al.*, 1992 y 1990, entre otros) se relaciona en el tiempo con los nuevos espacios de acción social que se abrieron a partir de la redefinición que el Estado hace de su responsabilidad histórica de gestor del bienestar social. La “privatización” de ciertos ámbitos de la política social, es decir, la política consistente en favorecer el desarrollo de la oferta privada de servicios públicos, constituye una oportunidad, no sólo para el sector capitalista de acumulación, sino también para el llamado “tercer sector”. Tal vez por ello dicho “tercer sector”, el cual ha llegado a motivar la creación de una asociación internacional de investigadores dedicados a su análisis,⁶ sea a veces definido como la acción de “agentes privados con fines públicos”.⁷ Independientemente de la pertinencia del lema “ni príncipe

⁵ El Foro de Apoyo Mutuo surge en agosto de 1992 a iniciativa de 30 organizaciones. En la actualidad, el FAM dice constituir una red de más de 300 “organizaciones de la sociedad civil”, en 10 estados de la República.

⁶ La International Society for Third-Sector Research, creada en 1992, tiene su secretariado en la Johns Hopkins University de Baltimore, y edita la revista *Voluntas*.

⁷ El mercado, por ser el campo de acción de agentes privados con fines privados, y el Estado, de agentes públicos con fines públicos (véase FAM, 1995: 24).

ni mercader: ciudadano”,⁸ es un hecho que la “ciudadanización” de las políticas públicas constituye cada vez más un objetivo de no pocas ONG “de desarrollo”.

Pero más allá de los propósitos enunciados por las ONG que dicen estructurar su acción en torno al desarrollo social, se tienen todavía escasos elementos para evaluar en qué medida han podido realmente influir en la construcción de una fuerza social capaz de revertir unas políticas sociales que, en gran parte supeditadas a las prioridades del ajuste estructural y de la globalización, tienden a la privatización cada vez mayor de las funciones antes asumidas por el Estado en materia de bienestar social. Las ONG Hábitat, que prefieren en México denominarse “centros de apoyo”, constituyen —por su larga trayectoria en el campo de la vivienda popular— un caso privilegiado de análisis del efecto que pueden llegar a tener los grupos e instituciones de la sociedad civil que se inconforman con el actual modelo de desarrollo y que buscan “formas autónomas de gestación de espacios fuera del control gubernamental” (Cortés Ruiz, 1994).

3. LAS ONG HÁBITAT EN MÉXICO: DE PROYECTOS PILOTO AL DISEÑO DE POLÍTICAS HABITACIONALES

El trabajo de las ONG “de desarrollo” que se desempeñan en el campo del hábitat popular en México (“ONG Hábitat”) empezó con la creación en 1965 del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi), institución que se formó a partir de la asociación de profesionistas vinculados con el Secretariado Social de la Iglesia Católica, con el objetivo de estudiar y apoyar “aquellos procesos populares orientados a la solución del problema de la vivienda, del poblamiento y de la urbanización popular”.⁹ A través de un proceso de desvinculación sucesiva de algunos de sus miembros, esta institución generó la creación de otras tres ONG Hábitat.¹⁰

Caracterizadas por una importante composición pluridisciplinaria, estas ONG han desarrollado un complejo conjunto de actividades que van desde la investigación urbana y habitacional hasta el desarrollo de tecnologías alternativas, pasando por la capacitación y la asesoría técnica, social, jurídica o financiera a dirigentes sociales y la ejecución de proyectos. A nivel de la vivienda, su efecto cuantitativo ha sido limitado (alrededor de 90 proyectos y 10 000 acciones habitacionales) y se ha caracterizado por la escala relativamente reducida de los asentamientos producidos.

Aunque se diferencian entre ellas (básicamente por la afiliación ideológico-política de sus miembros) comparten, con algunos matices, los dos ejes estratégicos que

⁸ Miguel Darcy de Oliveira y Rajesh Tandon, “Una sociedad mundial emergente”, *Ciudadanos, Asamblea Mundial para la Participación de los Ciudadanos*, Civicus, Washington, 1994 (citado por FAM, 1995: 24).

⁹ Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, *Descripción y naturaleza de Copevi*, México, 1976.

¹⁰ El Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, Cenvi (1979), Capacitación e Investigación Urbana, Casa y Ciudad (1983) y el Fondo Solidario de la Vivienda, Fosovi (1989). Junto con el Copevi, son miembros de la Habitat International Coalition y animan una red nacional de ONG Hábitat denominada Coalición Hábitat México.

hemos señalado como definitorios de las ONG “de desarrollo”: *a)* el apoyo a la participación y organización de la población mayoritaria, y *b)* la inscripción en los procesos de cambio social y la incidencia sobre las políticas públicas. Es así como, apoyando procesos organizativos que permitan a la población necesitada participar en la gestión de sus necesidades y demandas, las ONG Hábitat declaran promover una “[...] participación llevada a cabo desde una posición de relativa fuerza por parte de los pobladores”.¹¹ Esta “fuerza social” es concebida como el medio para lograr “[...] *cambios radicales* en las formas en que se producen y distribuyen la vivienda y los servicios públicos”.¹² Para ello, las ONG Hábitat se proponen “*definir y llevar a la práctica nuevas alternativas* de producción del espacio urbano y la vivienda que se inscriban dentro de los procesos de transformación de la realidad económica y social del país”.¹³

En este campo de las políticas públicas, han asumido por una parte un importante papel de investigación sobre las políticas habitacionales del Estado mexicano. Pero, por otra parte, y concibiéndose a sí mismas como centros generadores de innovaciones en el campo del hábitat popular, han buscado —desde el desarrollo de proyectos piloto alternativos— impulsar una política de vivienda más acorde con las necesidades y posibilidades de los sectores populares. Dicha estrategia, consistente en promover microproyectos demostrativos hacia el campo más global del diseño de las políticas habitacionales, conoció algunos éxitos durante el sexenio del presidente De la Madrid (1982-1988), particularmente con la creación del Fonhapo y durante el proceso de reconstrucción generado por los sismos de 1985 en la ciudad de México. De hecho, el desarrollo histórico de las ONG Hábitat mexicanas puede analizarse en relación con la cuestión de cómo pasar de la realización de “proyectos piloto” al campo de las políticas públicas.

En una primera etapa, Copevi utilizó el efecto de algunos proyectos habitacionales, realizados con grupos sociales organizados en cooperativas, para plantear que este tipo de gestión comunitaria de proyectos de vivienda (que las ONG Hábitat denominan hoy en día “gestión social del hábitat”) debía ser incorporada en la política habitacional.¹⁴ Más allá de la difusión, en foros, coloquios y seminarios, del cooperativismo de vivienda como opción adecuada para la producción de vivienda de bajo costo, resultó mucho más eficaz la respuesta positiva que algunos miembros de Copevi dieron al llamado de participar en la administración pública.¹⁵ Tal posibilidad de promover, desde dentro de las oficinas estatales, un sistema de

¹¹ Copevi, *op. cit.*

¹² *Ibid.*

¹³ Cenvi, *El Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C.*, 1986.

¹⁴ Tal propuesta de desarrollar en México el cooperativismo de vivienda, mediante una legislación específica y un sistema de financiamiento a las cooperativas de vivienda, estaba fuertemente influida por la experiencia exitosa del Centro Cooperativista Uruguayo a finales de los años sesenta.

¹⁵ Dicha incorporación de miembros de ONG a la administración pública, como una forma de dar mayor proyección a sus propuestas de política, se ha dado también en campos como el de la educación o de la salud. En el caso de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Samarnap), este proceso —a veces percibido como una forma de cooptación— ha sido de alguna manera reproducido recientemente por algunas ONG y grupos medioambientalistas (véase Ávila García, 1996).

apoyo público a la gestión social del hábitat, debe entenderse en el contexto internacional de aquel entonces.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos celebrada en 1976 en Vancouver ("Hábitat"), había abierto un espacio para que sea reconocida la acción de los pobladores en la producción y gestión de su hábitat, aparte de haber consagrado su derecho a participar directamente en la elaboración de programas y políticas. Este reconocimiento en la Conferencia de Hábitat de las ventajas comparativas de las múltiples formas del habitar popular autogestionado fue, sin embargo, rápidamente desvirtuado por la mayoría de los gobiernos, que hizo de la "participación" un mero lema y la utilizó para promover programas de autoconstrucción dirigida por las burocracias gubernamentales, en las cuales la participación popular se limitó las más de las veces al aporte de la mano de obra (y de los escasos ahorros) de los pobladores. El control que los pobladores pueden ejercer sobre su "habitar" fue muy pocas veces entendido como el ejercicio de un derecho social y político por parte de los habitantes de intervenir directamente en la producción y gestión de su hábitat.

En México, sin embargo, este contexto resultó favorable para que, bajo la iniciativa conjunta de Copevi (posteriormente de Cenvi) y de funcionarios que compartían las nuevas perspectivas abiertas en la Conferencia Hábitat, se institucionalizara un sistema de apoyo a la gestión social del hábitat popular. Aunque el proyecto de Ley de Cooperativas de Vivienda que había elaborado Copevi no logró concretizarse, el "Programa Nacional de Vivienda" (1979) planteó explícitamente la necesidad de instrumentar un programa de vivienda cooperativa. En realidad, con la creación en 1981 del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), se empezó a institucionalizar en México el apoyo estatal a la autogestión comunitaria de proyectos de vivienda popular.

La segunda contextualización (que permite entender cómo se pudo desarrollar en México la difusión de experiencias inicialmente limitadas a la realización de algunos proyectos demostrativos), se refiere a la existencia de movimientos sociales significativos sobre la escena de la conflictiva habitacional. A principios de los ochenta la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), planteaba cada vez con más claridad la necesidad de promover proyectos de "autogestión" que contemplaran de manera integral desde el problema de la tenencia de la tierra hasta el de mejoramiento del "hábitat". Es así como aparecen las primeras colonias surgidas de la lucha de grupos de "solicitantes", levantadas colectivamente y bajo proyectos de urbanización diseñados por las organizaciones con el apoyo de técnicos. A partir de 1983, varias organizaciones consideraron que este proyecto de hábitat autogestionario se podía lograr aprovechando los recursos del Fonhapo, puesto que era el organismo federal cuya política contemplaba la atención prioritaria a la población de menores recursos, el fomento a la vivienda cooperativa, el apoyo a la autoconstrucción y mecanismos para ofrecer suelo barato.

Un aspecto innovador del Fonhapo fue no otorgar créditos individuales, sino colectivos, a cooperativas y asociaciones civiles, bajo un sistema que permitía la participación de los beneficiarios en el proceso de gestión del crédito y en el control de las distintas etapas del proceso de producción habitacional. Es decir, per-

mitía el desarrollo del proyecto de hábitat autogestionario que compartían las ONG Hábitat y varios dirigentes del llamado “Movimiento Urbano Popular” (MUP). En 1983 el Fonhapo estimaba que su población objetivo¹⁶ representaba alrededor del 70% de la población total del país, lo cual entrañaba cubrir una demanda, por incremento de población en el periodo 1983-1988, de 1.4 millones de viviendas. En diez años, 1983-1992, la institución financió 420 168 créditos¹⁷ para cubrir cinco tipos de acciones de vivienda: vivienda terminada (0.3%), lotes y servicios (25.2%), vivienda progresiva (39.4%), mejoramiento de vivienda (32.6%) y adquisición a terceros (2.5 por ciento).

En el transcurso de la década de los ochenta, el Fonhapo se constituyó en el instrumento de una progresiva (y conflictiva) institucionalización de una nueva forma de promoción inmobiliaria: la promoción social, controlada por los intereses de los propios usuarios. Esto no significa que la totalidad de los recursos de la institución haya servido para financiar proyectos autogestionarios. Por lo contrario, fueron canalizados mayoritariamente hacia los proyectos habitacionales promovidos por los gobiernos de los estados, no pocas veces en articulación con el viejo sistema corporativo y clientelista del partido en el poder (Duhau, 1988). Esto se explica, entre otras razones, por la capacidad de veto que los gobiernos locales ejercían sobre los proyectos presentados al margen del partido oficial.¹⁸

En la capital del país, sin embargo, los principales acreditados del Fonhapo fueron las organizaciones populares constituidas como promotoras de vivienda.¹⁹ Este desarrollo de la promoción social de proyectos de vivienda en la ciudad de México tiene varios factores explicativos. Se ha dicho, con razón, que se debió tanto al mayor desarrollo ahí alcanzado por el MUP, como por una mayor tolerancia por parte del gobierno del Distrito Federal hacia grupos de solicitantes no encuadrados dentro del PRI (Duhau, 1988). Pero fue también el producto de la fuerte movilización de la población damnificada que logró oponerse al intento de manipulación clientelista de su necesidad de vivienda, contraponiendo —a través de sus dirigentes, de las ONG Hábitat y de algunos grupos de universitarios— su intervención directa en el diseño y ejecución de los programas de reconstrucción. Las formas concretas de participación social de los damnificados se inspiraron directamente, no sólo en la experiencia recién estrenada de la autogestión habitacional apoyada por el Fonhapo, sino también en las prácticas para elaborar programas de mejoramiento urbano y de producción de algunos conjuntos habitacionales, que ciertas organizaciones barriales habían ensayado desde una década atrás en los barrios deteriorados del centro de la ciudad con el apoyo de las ONG Hábitat (colonia Guerrero, Tepito, colonia Morelos).

¹⁶ El Fonhapo fue creado para atender las necesidades de vivienda de los “no asalariados” con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo.

¹⁷ Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno*, 1994: 434.

¹⁸ La contratación de un crédito por parte de un grupo social está condicionada a “la anuencia de las autoridades locales para la ejecución del programa” (Reglas de Operación del Fonhapo).

¹⁹ Entre 1981 y 1986 el Fonhapo financió en el Distrito Federal 128 proyectos presentados por asociaciones civiles (101 proyectos con 2 168 acciones de vivienda) o por cooperativas de vivienda (27 proyectos con 2 082 acciones).

Este nuevo espacio abierto a la participación de la población en el campo de la vivienda popular suscitó un crecimiento espectacular en la cantidad de ONG participantes en la problemática del hábitat popular en la ciudad de México; aunque resultó, las más de las veces, efímera (Coulomb, 1996). Por una parte, este hecho pone en evidencia la estrecha relación entre la dinámica de las ONG Hábitat y el desarrollo de las organizaciones sociales que actúan en el campo de la conflictiva urbana y habitacional. Por otra parte, esta irrupción de una cantidad importante de ONG y de fundaciones en los procesos de reconstrucción postsísmica, representó para el Estado mexicano una irrupción de un nuevo actor social en tareas en las que aquél ejercía un papel prácticamente hegemónico.

Los sismos generaron la intervención de varias organizaciones internacionales y nacionales filantrópicas o de ayuda al desarrollo, muchas de las cuales no habían intervenido anteriormente en el campo de la vivienda.²⁰ En total, con unas 12 000 acciones, participaron en 15% en el proceso de reconstrucción postsísmica (en el Distrito Federal y en provincia). Las fundaciones canalizaron alrededor de 55 millones de dólares estadounidenses, provenientes en un muy alto porcentaje de instituciones eclesiales y sociedades de la Cruz Roja, nacionales, de Europa y Estados Unidos. Dicho financiamiento, que se anticipó en el tiempo a la acción gubernamental, potenció la capacidad de presión de las organizaciones de damnificados (agrupados en la Coordinadora Única de Damnificados, CUD). Aunque algunas actuaron en el mero campo de la filantropía, muchas de estas fundaciones buscaron trascender el solo propósito asistencial y buscaron promover la acción organizada de los damnificados.

Las tensiones entre la acción oficial y la acción no gubernamental apoyada por las fundaciones se expresaron en el comité técnico encargado de aprobar los proyectos de las organizaciones no gubernamentales en torno a proyectos de ONG que pretendían innovaciones técnicas o superficies habitacionales mayores al programa oficial. Algunos observadores piensan que el gobierno hizo todo lo posible por frenar, a través de este comité, la acción no gubernamental (Duhau, 1991). De hecho, la mayor parte de las fundaciones optaron por conceder al Estado mexicano la "conducción" y "orientación" general del proceso de reconstrucción.²¹ Lo que nos interesa subrayar aquí es que el protagonismo exhibido por las ONG cuestionó la hegemonía estatal sobre el proceso de reconstrucción y planteó una cuestión política hasta entonces desconocida: la intervención de las ONG en la problemática social y el papel que pueden, o deben, asumir en relación con los programas de bienestar social.

²⁰ Resaltan por el volumen de acciones habitacionales financiadas: Cruz Roja Mexicana (4 500 viviendas), Fundación para el Apoyo a la Comunidad (FAC) (3 380 viviendas y/o créditos), Cruz Roja Suiza (CRS) (1 580 viviendas), UNICEF (640 viviendas), etcétera (cf. Duhau, 1991).

²¹ Lo cual se materializó con la firma de las "Bases para la concertación de acciones", suscritas el 20/03/86 entre el gobierno mexicano y diversos organismos civiles nacionales e internacionales que aportaban recursos para la reconstrucción y del "Convenio de concertación democrática para la reconstrucción", entre el gobierno federal y las organizaciones de damnificados, universidades, ONG y fundaciones, el 07/05/86.

4. LA GESTIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT: ENTRE LAS REGULACIONES DEL MERCADO Y LAS DEL CLIENTELISMO POLÍTICO

Las experiencias del Fonhapo y de los procesos exitosos de reconstrucción post-sísmica animaron a las ONG Hábitat mexicanas en su objetivo de transformación de la política habitacional en beneficio de las mayorías empobrecidas de la población y a convalidar su estrategia de apoyo a los procesos de gestión social del hábitat. Sin embargo, una vez apagados los reflectores mediáticos sobre la gesta de la “sociedad civil” en torno a los sismos de 1985, esta estrategia fue mostrando progresivamente signos de agotamiento. Los efectos que sobre la política habitacional tuvieron tanto la profundización del proyecto económico realizada durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, como la importante reestructuración de la política social que lo acompañó —no sólo como política de acompañamiento de las políticas de ajuste sino también como soporte de una nueva legitimación social del Estado mexicano—, llevaron a las ONG Hábitat a un ineludible replanteamiento de su acción. Podemos incluso pensar que lo que está en juego es la (re)definición de su propia identidad como actor social.

A pesar de constituir una cuña innovadora dentro de la política habitacional mexicana, la gestión social del hábitat está lejos de haber sido institucionalizada en el seno de la política de vivienda del Estado mexicano. Las limitaciones que encuentran las organizaciones sociales para el desarrollo de su actividad de promotores de vivienda popular pueden resumirse de la siguiente manera (véase Coulomb, 1997):

- a) Escasa inversión pública destinada al Fonhapo y, más generalmente, a programas de vivienda destinados a familias con un ingreso familiar inferior a tres salarios mínimos.
- b) Agotamiento de las reservas territoriales de los organismos viviendistas. Los proyectos autogestionarios que habían utilizado estas reservas se encuentran cada vez más limitados por una falta de política de suelo para vivienda popular.
- c) Una normatividad urbana, constructiva y fiscal que desconoce el carácter social y no lucrativo de la promoción popular autogestionaria y la asimila a los desarrollos promovidos por el capital inmobiliario.

Estas limitaciones se originan en una reorientación de la política de vivienda, que no es propia de México, sino que es impulsada a nivel mundial desde la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Hábitat y, sobre todo, desde el Banco Mundial. En el contexto de la celebración en 1987 del Año Internacional de los Sin Techo, la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) formuló la “Estrategia Mundial de Vivienda Hasta el Año 2000 (EMV-2000)” que fue adoptada en diciembre de 1988 como resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ella se propuso a los gobiernos nacionales “cambios fundamentales en los enfoques existentes” (párrafo 3) respecto de la formulación y aplicación de las políticas de vivienda. La EMV-2000 plantea que el papel del gobierno en el sector vivienda debe ser redefinido con objeto de

dar “el necesario apoyo a los sectores no gubernamentales en el suministro de vivienda” (pár. 54).

El cambio fundamental consiste en que los gobiernos dejen de impulsar directamente proyectos de vivienda y adopten un “[...] enfoque facilitador a través del cual el potencial y los recursos de todos los actores involucrados en la producción de vivienda y en los procesos de mejoramiento sean movilizados” (pár. 15). La llamada “estrategia facilitadora”, traducción que Hábitat hace al español de *enabling strategy*, ha orientado los cambios que han sufrido las políticas habitacionales en México. La EMV-2000 surge en un contexto de políticas de ajuste estructural impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial para ordenar las economías de los países latinoamericanos, y de México en particular, con el fin de asegurar el pago de su enorme endeudamiento. La misma EMV-2000 reconoce que “[...] las políticas macro-económicas adoptadas por muchos países en respuesta a las recientes tendencias económicas han tenido un efecto adverso en el sector vivienda” (pár. 45).

Este contexto es el que da su verdadero sentido a una serie de conceptos confusos y a veces contradictorios de la EMV-2000 en cuanto al nuevo papel del Estado como “facilitador”. A pesar de que la EMV expresa claramente que la estrategia propuesta no entraña abandonar la responsabilidad que tiene el Estado respecto de la vivienda, la política de ajuste estructural por su parte promueve el adelgazamiento del Estado, la disminución del gasto público y la privatización. En materia de vivienda, esto significa el traspaso de la responsabilidad de la promoción y producción habitacional hacia el sector privado, sector que ha sido incapaz históricamente de atender las necesidades habitacionales de las grandes mayorías.

A pesar de que la EMV-2000 reconoce la necesidad de establecer sistemas de subsidios equitativos y eficientes, las políticas de ajuste estructural y en particular las condiciones financieras que impone el Banco Mundial para los préstamos destinados a vivienda tienden a disminuir o incluso a eliminar los subsidios, mientras se mantiene deprimido el nivel de salarios. Y mientras la EMV-2000 plantea como punta medular la necesidad de que los estados apoyen los esfuerzos que realiza la población “[...] mediante la creación de instrumentos legales, financieros, fiscales y administrativos adecuados [...] a través de un amplio proceso participativo”, la lógica privatizadora de los programas de ajuste estructural impulsa la revisión de los instrumentos de las políticas sobre viviendas en apoyo a las formas de operación de los promotores privados de vivienda.

La única clara coincidencia entre la Estrategia Mundial de Vivienda y las políticas de ajuste estructural impuestas por el Fondo Monetario Internacional e impulsadas por el Banco Mundial, concierne a la atención prioritaria a la pobreza extrema. La EMV-2000 reconoce que en caso de permanecer un apoyo directo del sector público, éste debe ser solamente para los grupos más necesitados, “[...] quienes, de no ser así, no estarían en situación de tener acceso a vivienda económicamente asequible”.

Al evaluar la instrumentación de la Estrategia Mundial de Vivienda en América Latina, el secretario general de la Habitat International Coalition, Enrique Ortiz, señala que “en la definición de políticas y en el diseño de los instrumentos han

pesado mucho más las políticas macroeconómicas y los requisitos impuestos por el Banco Mundial, que las recomendaciones provenientes de la EMV-2000” (Ortiz, 1995: 16). Enrique Ortiz concluye que las “políticas facilitadoras” acaban facilitando el proceso de reordenación del libre mercado y se constituyen en un paliativo respecto de los efectos excluyentes de las políticas de ajuste (*ibid.* p. 10).

En México, la aplicación de la “estrategia facilitadora” se ha caracterizado durante los últimos años por:

a) dedicar la mayor parte (el 80%) de los escasos recursos administrados por los organismos públicos hacia la vivienda terminada, de cuyo acceso están excluidas más de las 3/4 partes de la población;

b) priorizar el saneamiento financiero de las instituciones de vivienda (y, más recientemente, de la banca hipotecaria) en vez de buscar mecanismos de una mejor adecuación de los ingresos de la población con los sistemas de créditos para vivienda;

c) aumentar la participación del acreditado en el financiamiento de la vivienda mediante el incremento del enganche requerido o la asignación de créditos a solicitantes con el mayor historial de ahorro;

d) vinculado con lo anterior, reducir los subsidios a la vivienda, cuando es evidente que la población con ingresos inferiores a tres salarios mínimos no puede, sin subsidios, encontrar una solución habitacional que no sea el tugurio deteriorado, la vivienda hacinada o el lote periférico sin servicios ni equipamientos;

e) generalizar al conjunto del sistema nacional de vivienda los criterios financieros de la banca comercial;

f) dejar a las fuerzas del mercado y a los promotores inmobiliarios capitalistas la oferta de suelo para vivienda, el diseño de los proyectos de vivienda y, en general, la oferta habitacional, limitándose las instituciones de vivienda a ofrecer servicios financieros para la población solvente;

g) dar prioridad al apoyo a la promoción inmobiliaria privada, reduciendo los tiempos y los costos de los trámites impuestos por el marco reglamentario de la producción formal de vivienda;

h) marginar, bajo el argumento de que la autogestión habitacional es fuente de corrupción y clientelismo sindical o político, la participación de los demandantes de vivienda en la promoción, producción y gestión de su hábitat;

i) vinculado con lo anterior, individualizar el trato con los demandantes de vivienda, reconociéndolos como simples sujetos de crédito;

j) desregular el mercado de la vivienda de alquiler;

k) acelerar los programas de titulación de lotes en las colonias populares e incrementar el ritmo de introducción de la infraestructura urbana en los asentamientos periurbanos, utilizando la mano de obra de los pobladores (programa “Solidaridad”).

Se afirma que, con estas reformas, el Estado mexicano dejó de ser constructor para limitarse a las tareas de financiador (en ciertos casos) o de simple orientador y facilitador en otros. En realidad, más que renunciar a un hipotético papel de “constructor” que nunca desempeñaron (las viviendas de interés social fueron

siempre construidas por constructoras privadas), las instituciones públicas de vivienda renunciaron a su papel de promotoras de vivienda social, reservándose en ciertos casos la posibilidad de fijar las reglas del juego y la competencia entre los promotores/constructores que apoyan financieramente. Pero este retiro institucional de las funciones de promoción, a pesar de las recomendaciones internacionales al respecto, benefició casi exclusivamente al sector privado capitalista y no se tradujo en ninguna apertura hacia el “tercer sector” de la promoción inmobiliaria que desarrollan las organizaciones sociales de demandantes de vivienda. Para las ONG Hábitat, está claro que la reformulación del papel del Estado en dicho campo fundamental de la política social, la vivienda, consistió en interpretar la apertura a la acción “no gubernamental” como un apoyo “facilitador” al sector privado lucrativo.

Una consecuencia de este proceso atañe directamente a la sustentabilidad económica, si no es que a la sobrevivencia misma, de las ONG Hábitat (Conuolly, 1993; Ortiz, 1990). En efecto, la “gestión social” promovida por las ONG Hábitat había sido concebida como un proceso social apoyado y financiado desde las instituciones públicas de vivienda. A través de este sistema, las ONG Hábitat habían logrado que su trabajo de asesoría técnica a los proyectos de las organizaciones sociales fuese reconocido y —aunque parcialmente— financiado mediante los créditos “puente” otorgados a los promotores sociales que apoyaban.

Sin embargo, la gestión social del hábitat no se enfrenta solamente a la ideología del mercado como regulador del acceso de la población mayoritaria a la vivienda. Detrás de las fuerzas del mercado sigue privando la lógica de la gestión clientelista de las necesidades habitacionales. La actual desvinculación entre promotores (privados) de vivienda y futuros usuarios (ahora simples compradores) pretende romper con los “viejos vicios” del clientelismo, e imponer criterios objetivos de prioridad en la asignación de recursos escasos (en el caso del Infonavit). Pero los organismos de vivienda no han hecho ningún intento por encontrar nuevos caminos de participación de los futuros usuarios en el proceso de promoción y producción habitacional. La “modernización” en curso tiende a imponer una forma de producción de “soluciones habitacionales”, al parecer modernizantes, pero excesivamente dominadas por la lógica de las empresas constructoras y, a fin de cuentas, socialmente conflictivas.

Al decir de no pocos funcionarios, institucionalizar la autogestión social de proyectos de vivienda significa abrir la puerta a compromisos indefinidos con organizaciones de derechohabientes o de “solicitantes de vivienda”, las cuales ejercen su capacidad de presión social y política sobre el Estado y sus instituciones de vivienda para exigir el financiamiento de sus promociones habitacionales, en beneficio de intereses políticos no confesados. La razón de ser de las dificultades cada vez mayores que estas organizaciones conocen en su gestión se encontraría entonces en el neoclientelismo que estarían cobijando.

Sin embargo, la “tentación” de una gestión clientelista de recursos escasos, en un contexto de pérdida acelerada de legitimidad del Estado mexicano y de crisis de los mecanismos de control político por parte del partido en el poder, está todavía presente. Parece difícil que la manipulación de clientelas políticas mediante el

otorgamiento de créditos hipotecarios escasos sea erradicada por recomendaciones internacionales o por la voluntad de algunos funcionarios modernizantes. La vivienda “de interés social” no ha sido, en el pasado, instrumentada solamente por el clientelismo corporatista de los sindicatos, sino también por el clientelismo político de los partidos (no sólo del partido en el poder), mediante los funcionarios locales. En la actualidad, y más allá del impulso que quiere dársele a la regulación del mercado en la producción de la vivienda popular, los intereses políticos locales (gobiernos de los estados y de los municipios) no han dejado de ejercer presiones para “capitalizar” la construcción de conjuntos habitacionales sobre su(s) territorio(s), como señal del éxito de su gestión política. Por otra parte, la gestión habitacional depende (tal vez ahora más que antes) de la gestión territorial (planeación de los usos del suelo, factibilidad de servicios, proximidad de equipamientos, etcétera), la cual tiende cada vez más a estar bajo la responsabilidad de los poderes locales.

En este contexto, la gestión social promovida por las ONG Hábitat tiende a ser cada vez más rechazada por no reeditar los frutos esperados por parte de los grupos políticos dominantes. Es entonces comprensible que las ONG Hábitat se estén planteando cada vez más la necesidad de vincular su acción en el campo de la vivienda popular con los objetivos y estrategias de las redes de ONG mexicanas que se proponen “ciudadanizar” las políticas públicas, democratizar las políticas y programas de bienestar social, “[...] potenciar las prácticas alternativas e innovadoras de las organizaciones populares y organismos civiles [...] y arraigar el protagonismo socio-político de la sociedad civil”.²²

5. ELEMENTOS DE PROSPECTIVA

Es indudable que las ONG Hábitat en México, es decir, los grupos de apoyo a los procesos de autogestión comunitaria en el campo de la vivienda y del desarrollo de asentamientos populares, han logrado demostrar su capacidad de generar formas innovadoras de producción del hábitat que son más acordes con las posibilidades socioeconómicas y las necesidades habitacionales de las mayorías empobrecidas. Sin embargo, enfrentan en la actualidad nuevos retos que ponen en entredicho sus posibilidades de desarrollo, y a veces de permanencia. Según el actual secretario general de la Habitat International Coalition, que agrupa a unas 300 ONG Hábitat alrededor del mundo y de la cual forman parte las ONG Hábitat mexicanas, estos retos se derivan de su debilidad ante la magnitud de los problemas de la pobreza, de su dependencia financiera de fuentes externas, de su dificultad en reproducirse y del desarrollo de movimientos sociales que las obligan a replantear su forma de inserción en los procesos políticos más amplios, y hasta su posible inserción orgánica en dichos procesos (Ortiz, 1990).

²² Acerca de la política de bienestar social, véase *Memoria. V Encuentro Nacional de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*, pp. 53-57.

Es indudable que las ONG Hábitat mexicanas han tenido dificultades en reproducirse, es decir, en impulsar la creación de nuevos grupos e instituciones que tuvieran una permanencia a lo largo del tiempo.²³ Y ello a pesar del amplio campo de trabajo que el proyecto de gestión social del hábitat ofrece para arquitectos, diseñadores, economistas, abogados, trabajadores sociales, etcétera, que están lejos de haber encontrado su realización profesional en los despachos de las constructoras. El nulo apoyo del gobierno mexicano a las ONG Hábitat y a la Coalición Habitat México que las agrupa, es una señal más de que la acción comunitaria y de las ONG Hábitat en el campo de la vivienda popular está todavía muy lejos de haber sido incorporada a la política habitacional de México. El gobierno mexicano no ha instrumentado todavía las recomendaciones de las Naciones Unidas en el sentido de que los gobiernos modifiquen sus “[...] procedimientos y mecanismos formales para que los organismos no gubernamentales participen en todos los niveles, desde la formulación de políticas y la toma de decisiones hasta su realización” (capítulo 27 de la Agenda 21). Tal vez sea porque, como lo señala la misma Agenda 21, ¿tienen las ONG una “[...] función vital en la definición y práctica de la democracia participativa”?

Sin embargo, parece difícil que las autoridades mexicanas sigan permaneciendo al margen de una corriente neoliberal prácticamente hegemónica a nivel mundial y que, al tiempo que da prioridad a la regulación por el mercado, reconoce el papel de las ONG

[...] en esferas en que se considera que [las ONG] tienen una evidente ventaja comparativa, como en los proyectos que hacen hincapié en la participación de los beneficiarios, la movilización de la comunidad y la lucha contra la pobreza (Banco Mundial, Grupo sobre Participación y Organizaciones no Gubernamentales, 1996: 6).

Los organismos de cooperación bilaterales y multilaterales como el Banco Mundial tienden a pasar de relaciones estrictamente bilaterales entre donantes y gobiernos “[...] hacia un mayor hincapié entre los gobiernos, los donantes y la sociedad civil” (*ibid.*: 1). En el campo específico del hábitat y los asentamientos humanos, la 2ª Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul en junio de 1996, acordó por su parte una estrategia global de asociación entre gobiernos, sector privado y sector comunitario:

Las asociaciones entre todos los agentes pertenecientes a organizaciones públicas, privadas, voluntarias y comunitarias, el sector de las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, son indispensables para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y para dar viviendas adecuadas y servicios básicos a todos. Las asociaciones pueden integrar y apoyar los objetivos de la participación de base amplia, entre otras cosas, estableciendo alianzas, aunando recursos, compartiendo conocimientos técnicos y aprovechando las venta-

²³ Muchos grupos de asesoría o “apoyo” que surgieron, por ejemplo, en la coyuntura de los sismos de 1985 y que tenían de alguna forma cierta vinculación con las ONG más consolidadas, no lograron permanecer mucho más allá de la emergencia de la reconstrucción. Es el caso también de numerosos grupos surgidos en el seno de las universidades, en la coyuntura de los sismos y la reconstrucción.

jas comparativas de la acción colectiva. Esos procesos pueden hacerse más eficaces reforzando las organizaciones civiles a todos los niveles (Plan Mundial de Acción, Objetivos y Principios VII, párrafo 20).

Para la Conferencia Hábitat II, la asociación entre los distintos actores significa que los gobiernos establezcan mecanismos de participación en la elaboración de las políticas y programas; “[...] además, que la sociedad civil desempeñe una función activa en la determinación de necesidades y prioridades locales y la formulación de nuevas políticas, planes y proyectos” (Plan Mundial de Acción, párrafo 133.f). Con el fin de que los gobiernos puedan asumir este rol estratégico de facilitadores de la participación de todos los actores participantes, el Plan Mundial de Acción de Hábitat II retoma la doble meta de la descentralización y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Por otra parte, reconociendo que, frente a la expansión de la pobreza, volúmenes importantes de la población son excluidos del acceso a condiciones habitacionales aceptables a través del “mercado convencional”, la Conferencia recomienda fomentar la participación de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales:

- revisando los marcos jurídicos y normativos;
- estudiando la posibilidad de establecer sistemas financieros que reconozcan la solvencia de las organizaciones;
- apoyando la creación de la capacidad y la acumulación de experiencia por organismos no gubernamentales y organizaciones comunitarias, a fin de que se conviertan en asociados eficientes y competentes para la ejecución de los planes en materia de vivienda;
- alentando a las instituciones de crédito a que reconozcan la posibilidad de que las organizaciones comunitarias actúen como garantes de aquellas personas que, debido a la pobreza, carecen de fuentes de capital (Plan Mundial de Acción, párrafo 59. f).

En este marco de un proceso de asociación y corresponsabilidad, por primera vez establecido por las Naciones Unidas para la celebración de una Conferencia “de los gobiernos”, las ONG Hábitat fueron invitadas a formar parte del Comité Preparatorio de la Conferencia Hábitat II y, después, a integrarse en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, cuya tarea será dar seguimiento a los acuerdos suscritos por el gobierno mexicano en Estambul. En el caso del Distrito Federal, la ampliación de estos espacios de participación de las ONG Hábitat se concretizó con su participación en el Consejo Técnico Consultivo del Instituto de Vivienda del Gobierno del D. F. Sin embargo, las ONG Hábitat tienen la tendencia a pensar que, mientras no exista un marco jurídico apropiado e instrumentos financieros específicos, estos espacios de consulta constituyen más una “terapia ocupacional” que una respuesta efectiva a sus demandas de apoyo gubernamental a los procesos de gestión social del hábitat.

Por otra parte, la participación de las ONG en ciertos espacios de consulta en torno a las políticas gubernamentales, como es el caso para la vivienda y el desarrollo urbano, no sustituye la ausencia de una legislación que reconozca y regule su

existencia y acción. La propuesta de “Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social”, elaborada por un amplio conjunto de ONG,²⁴ enfrenta varias reticencias en el seno del aparato del Estado. Y ello a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo reconozca que el marco jurídico vigente “[...] no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente” y que “[...] no existen condiciones fiscales adecuadas que permitan la creación y desarrollo de las organizaciones civiles”.

Más allá del debate técnico con la Secretaría de Hacienda en torno a una eventual generalización, al conjunto de los organismos civiles, de las prerrogativas fiscales de las cuales se benefician en la actualidad las instituciones de asistencia privada, lo que está en juego es una definición de las relaciones futuras entre el Estado y este nuevo actor que considera que “[...] las organizaciones civiles son instituciones imprescindibles para la construcción de una sociedad justa y equitativa.”²⁵

A pesar de la extensión y profundidad de los cambios que han podido llegar a generar, el proceso de desestatización de las políticas sociales en México es todavía incipiente y no ha tenido la radicalidad alcanzada en otras latitudes. Esta situación puede explicarse por la inercia de un Estado que se resiste a ceder espacios de gestión cuyo control era fuente de legitimidad, pero también por la relativa indefinición en la cual parece encontrarse la distribución de los espacios de control económico y político dentro de las clases dominantes. Pero más generalmente, el futuro de las ONG parece depender de los conflictivos e inciertos procesos de redefinición de las relaciones Estado-sociedad, y de la llamada “transición a la democracia” que se han situado hasta ahora casi exclusivamente en el ámbito de la democracia representativa y han sido monopolizados por los partidos políticos y el aparato del Estado.

Mientras el escenario futuro parece apuntar en forma ineludible hacia la creación de nuevos espacios en donde la política social sea compartida, a partir de una definición de las tareas respectivas entre el Estado, los partidos políticos y las llamadas “organizaciones civiles”, los partidos políticos no han sabido —o no han querido— todavía llevar hasta el campo de la democracia participativa el debate que reclama la sociedad civil en torno a las políticas sociales. Tal vez porque, hasta ahora, los partidos políticos consideran que las políticas públicas, la representación y gestión de las demandas sociales, son de su competencia exclusiva; o bien porque no han encontrado todavía las formas concretas de compartir dicho espacio político con unas “organizaciones civiles” que no están exentas de cierta incongruencia cuando reclaman sus cuotas de representación política en determinadas coyunturas electorales.

²⁴ Esta propuesta de Ley fue elaborada por el Centro Mexicano para la Filantropía, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo, la Fundación Miguel Alemán y la Universidad Iberoamericana.

²⁵ Exposición de motivos de la propuesta de proyecto de Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrossi, S., F. Bombarolo, J. Hardoy, *et al.* (1994), *Funding Community Initiatives: The Role of NGOs and Other Intermediary Institutions in Supporting Low Income Groups and Their Community Organisations in Improving Housing and Living Conditions in the Third World*, Londres, Earthscan Publications Ltd., 190 pp. (publicado en español por Ediciones Ficong, Buenos Aires, 1993).
- Ávila García, Patricia (1996), "Las organizaciones no gubernamentales y su impacto en la política ambiental en México", ponencia presentada en el Seminario ONGs y Políticas Públicas en México y Centroamérica, México, El Colegio de México, julio, 37 pp.
- Bombarolo, Félix y Alfredo Stein (1990), "Las ONGs: su rol en la problemática habitacional y en el desarrollo social de América Latina", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 8, núm. 20, Iied, Buenos Aires, septiembre, pp. 3-20.
- Bombarolo, Félix *et al.* (1992), *El rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Ediciones Ficong, 186 pp.
- Bolos, Silvia (coord.), (1995), *Actores sociales y demandas urbanas*, México, UIA/Plaza y Valdés, 412 pp.
- Centro Mexicano de Instituciones Filantrópicas (1990), *Directorio de Instituciones Filantrópicas*, México, 177 pp.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (1976), *Descripción y naturaleza de Copevi*, México, Copevi.
- Connolly, Priscilla (1993), "The Go Between: Cenvi, a Habitat NGO in Mexico City", *Environment and Urbanization*, vol. 5, núm. 1, abril, pp. 68-90.
- Cortés R., Carlos (1994), "Las Organizaciones No Gubernamentales: un nuevo actor social", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 2, IIS-UNAM, México, abril-junio, pp. 149-157.
- Coulomb, René (1992), *Pobreza urbana, autogestión y política*, México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C., 254 pp.
- Coulomb, R. y Ma. E. Herrasti (1996), "ONGs y políticas habitacionales en México", ponencia presentada en la 2nd International Conference of the International Society for the Third-Sector Research, México, El Colegio de México, julio, 42 cc.
- Coulomb, René (1997), "El protagonismo emergente de las ONGs 'de desarrollo' sobre la escena de la conflictiva social en la ZMCM. Una aproximación", *Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos*, Investigaciones recientes sobre la ZMCM, México, Cenvi.
- Duhau, Emilio (1988), "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia del Fonhapo", *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 24, año V, Buenos Aires, septiembre.

- Duhau, Emilio (1991), "Las organizaciones No Gubernamentales y su participación en la reconstrucción", en P. Connolly *et al.*, *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México*, Cenvi/UAM-A, México, pp. 349-452.
- Equipo Pueblo (1996), *Sociedad civil, actor de gobernabilidad: la propuesta de Equipo Pueblo, Memoria*, Equipo Pueblo, México, 136 pp.
- Foro de Apoyo Mutuo, FAM (1995), *Organismos No Gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas*, México, FAM, 84 pp.
- Grupo sobre Participación y Organizaciones no Gubernamentales. Departamento de Lucha contra la Pobreza y Políticas Sociales (1996), *Colaboración entre el Banco Mundial y las Organizaciones no Gubernamentales*, Washington, BIRF/Banco Mundial, 40 pp.
- Guerra R., Carlos (1996), "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias", en Casas *et al.*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Flacso/Plaza y Valdés, pp. 75-110.
- Hardoy, J. E y D. Satterthwaite (1987), "Algunas reflexiones sobre el rol presente y futuro de las Organizaciones No Gubernamentales en la vivienda, los servicios básicos y el desarrollo comunitario", *Boletín Medio Ambiente y Urbanización*, año 5, núm. 20, septiembre.
- Inchaústegui, Teresa y Alicia Martínez F. (1996), "Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores", en R. Casas *et al.*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora/ Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Flacso/Plaza y Valdés, pp. 61-74.
- Lópezllera Méndez, Luis (1988), *Sociedad civil y pueblos emergentes. Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo*, OAPSD's, México, PDP.
- Núñez, Óscar (1990), *Innovaciones democrático-culturales del Movimiento Urbano Popular*, UAM-A, 295 pp.
- Ortiz Flores, Enrique (1990), "Retos y perspectivas de los Centros de Apoyo (ONGs) frente a los procesos de vivienda y poblamiento en América Latina", *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 32, año 8, Buenos Aires, pp. 78-86.
- Ortiz Flores, Enrique (1995), "Estrategias facilitadoras: tendencias y perspectivas en América Latina", ponencia presentada en el Seminario Las ONG y las organizaciones sociales mexicanas de cara a los cambios.
- Piester, Kerianne y Douglas K. Chalmers (1996), "Non-Governmental Organizations, Public Policy and the Changing Structure of Mexican Politics", ponencia presentada en la Second International Conference of the International Society for Third Sector Research, México, julio, 17 pp.

Rueda, R. F. y M. I. Valderrama (1991), *La asesoría técnica en los procesos habitacionales populares de América Latina*, Serie "Investigaciones", núm. 16, Medellín, CEHAP, 334 pp.

Torres, Mario (1993), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa, CIID, 200 pp.