



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL**

***LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
(2000 –2006)***

***IMPACTO SOCIAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL BANDO 2 EN LA
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ***

Una experiencia desde la Unión Popular Benita Galeana A.C.

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADAS EN TRABAJO SOCIAL
P R E S E N T A N**

**SILVIA CLEMENTE GUTIÉRREZ
MARIA DE LOS ANGELES ROCHA ABUNDIS**

**MTRO. ELÍ EVANGELISTA MARTÍNEZ
ASESOR DE TESIS**

2007



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.

AGRADECIMIENTOS

A todas aquellas personas que colaboraron para la realización de esta tesis, muy en especial a quienes nos brindaron su tiempo y conocimientos.

Al Maestro y amigo Elí Evangelista Martínez, por su dedicación e impulso en el proceso de la elaboración de la tesis, con mucho cariño.

A la Unión Popular Benita Galeana por brindarnos la confianza de intervenir como Trabajadoras Sociales en la labor que se realiza.

A nuestra familia, amigos y personas especiales que nos acompañaron con su confianza y cariño en todo momento.

ÍNDICE

PÁGINA

Introducción	1
---------------------	----------

CAPÍTULO I. Políticas Públicas, Políticas Sociales y Vivienda

1.1 Políticas Publicas.....	6
1.2 Políticas Sociales.....	7
1.3 Vivienda como necesidad básica y como derecho social.....	10

CAPÍTULO II. Antecedentes y contexto de la vivienda de interés social en México

2.1 Síntesis histórica de la vivienda de interés social en México.....	13
2.2 La vivienda en la época posrevolucionaria (1920-1982).....	18
2.3 La vivienda en el contexto neoliberal (1982-2000).....	29

CAPÍTULO III. La política de vivienda en el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada (2001-2006)

3.1 Generalidades del Plan Nacional de Desarrollo, (2001-2006).....	37
3.2 Rol del Estado en el problema de la vivienda.....	38
3.3 Propósitos y finalidades en el problema de la vivienda.....	43
3.4 Marco jurídico en el problema de la vivienda.....	45
3.5 Marco institucional en el problema de la vivienda.....	51
3.6 Marco programático en el problema de la vivienda.....	57
3.7 Actores sociales en el problema de la vivienda.....	69
3.8 Impacto o resultados en el problema de la vivienda.....	71

CAPÍTULO IV. La política de vivienda del jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (2000-2006)

4.1 Generalidades del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, (2001- 2006).....	75
4.2 Rol del Gobierno local en el problema de la vivienda.....	76
4.3 Propósitos y finalidades en el problema de la vivienda.....	81
4.4 Marco jurídico en el problema de la vivienda.....	84
4.5 Marco institucional en el problema de la vivienda.....	86
4.6 Marco programático en el problema de la vivienda.....	91
4.7 Actores sociales en el problema de la vivienda.....	100
4.8 Impacto o resultados en el problema de la vivienda.....	102

CAPÍTULO V. Impacto social que ha generado la implementación del Bando 2 en la delegación Benito Juárez, una mirada desde las organizaciones sociales: Unión Popular Benita Galeana A.C.

5.1 Características de la delegación Benito Juárez.....	108
5.2 Implementación del Bando 2	111
5.3 Modificaciones al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Benito Juárez.....	114
5.4 Unión Popular Benita Galeana A.C.....	120
5.4.1 Antecedentes de la UPBG.....	120
5.4.2 Logros obtenidos en la UPBG.....	129
5.4.3 El papel del Trabajo Social en la Unión Popular Benita Galeana: Una experiencia comunitaria y grupal.....	132
5.5 Efectos económicos con la implementación del Bando 2 en la delegación Benito Juárez.....	139
5.6 Efectos políticos con la implementación del Bando 2 en la delegación Benito Juárez	141
5.7 Efectos sociales con la implementación del Bando 2 en la delegación Benito Juárez	143

Conclusiones.....	146
Propuestas para la Política Social de Vivienda en el Distrito Federal.....	153
Acrónimos y Siglas	155
Bibliografía.....	157

INTRODUCCIÓN

El interés por realizar el presente estudio de política social de vivienda en el Gobierno del Distrito Federal 2000 -2006, surge a partir de la implementación del Bando Dos como parte fundamental de la Política Social en el Distrito Federal, y cómo éste impacto en la Delegación Benito Juárez, en la cual la Unión Popular Benita Galeana A.C. (UPBG) ha venido trabajando por más de trece años en la lucha por una vivienda digna.

Es en este contexto, que al incorporarnos en enero de 2003 como prestadoras de servicio social en la H. Cámara de Diputados, tuvimos la oportunidad de estar en contacto con la UPBG, donde la problemática que atiende es la demanda de vivienda, de tal forma que siendo ésta una necesidad básica y una problemática latente en nuestro país y especialmente en la Ciudad de México, nace el interés como Trabajadoras Sociales de retomar el tema de la vivienda a partir de la problemática que estaba presentando en la zona centro de la Ciudad de México, pero con mayor énfasis en la Delegación Benito Juárez .

En la Delegación Benito Juárez se estaba presentando una situación muy peculiar que estaba cambiando la dinámica de trabajo de la organización y por ende la de sus agremiados, y eran precisamente los efectos que comenzaban a manifestarse tras la implementación del Bando Dos, que fue creado con la intención de poder rescatar la zona ecológica de la Ciudad de México y al mismo tiempo repoblar la zona centro, esto a través de restringir la construcción a únicamente cuatro delegaciones céntricas (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza).

Algunas de las situaciones que en ese momento detectamos fue la movilización de los agremiados de la UPBG que se vieron afectados por el Bando Dos, mediante la suspensión de sus proyectos de vivienda en otras delegaciones no incluidas en dicho lineamiento; así como también la exigencia de los vecinos a las autoridades delegacionales de parar de forma inmediata la construcción ilimitada de vivienda, lo que llevó a revisar el Programa de Delegacional de Desarrollo Urbano. A la par de esta situación los demandantes de vivienda se

estaban enfrentando a gran especulación del costo de suelo que se estaba presentando, especialmente en la Delegación.

De tal forma que surge la idea de realizar una investigación que nos permitiera conocer el impacto que había generado la implementación del bando dos en la Delegación Benito Juárez desde la perspectiva del Trabajo Social en la Unión Popular Benita Galeana A.C.

Por lo anterior se determinó que, para el desarrollo de nuestra tesis, era importante abordar una serie de temáticas que aportaran los elementos suficientes para conocer el contexto y las características de la política de vivienda en la ciudad de México durante el período 2000 -2006, dando un mayor énfasis en el impacto social de la implementación del Bando Dos en la delegación Benito Juárez, desde la visión de la Unión Popular Benita Galeana A.C.

La metodología utilizada para el desarrollo del presente estudio estuvo determinada por el modelo multidimensional de análisis de las políticas sociales de Elí Evangelista Martínez y Ana Elisa Castro Sánchez, debido a que ésta es una investigación de Política Social, dicho modelo es integrado por distintas dimensiones:

1. Dimensión Abstracta – Fundamentos de la política social: Se refiere a los principios filosóficos e ideológicos, políticos y estrategias sociales orientadoras del Estado. La cual se desarrolló en el capítulo uno, donde se aborda el tema de las políticas públicas, políticas sociales y vivienda. De igual forma en el capítulo dos se desarrollaron las estrategias que el Estado ha venido implementando a lo largo de la historia.
2. Dimensión Concreta – General y Específica de la Política Social: Se refiere al conjunto de líneas de acción, cuerpos normativos y estructura institucional requeridos para concretizar los principios orientadores del papel de un estado o localidad. Para esta dimensión se abordaron dentro del capítulo tres las generalidades del Plan Nacional de Desarrollo 2000 -2006, con el propósito de conocer los lineamientos que

determinaron la política social de este sexenio, enfatizando el rol del Estado con respecto a la política de vivienda, resaltando los propósitos y finalidades para cubrir esta necesidad, abordando además el marco jurídico que lo sustenta para cumplir con los planes y programas centrales correspondientes a este rubro. Además del marco institucional que incluye a todas las instituciones que intervienen para llevar a cabo y regular la política de vivienda a nivel federal, sin olvidar los distintos actores sociales que también participaron, como son: el mercado, la sociedad y el Estado.

En la dimensión concreta específica se abordaron dentro del capítulo 4, las generalidades del Programa General de Desarrollo en el Distrito Federal, para conocer los lineamientos de la política social local, se incluye además el rol del Gobierno del Distrito Federal con respecto a la política de vivienda, resaltando los propósitos y finalidades para cubrir esta necesidad, abordando además el marco jurídico que lo sustenta para cumplir con los planes y programas centrales correspondientes a este rubro, tomando en cuenta todas las instituciones que intervienen para llevar a cabo y regular la política de vivienda a nivel local, sin olvidar los distintos actores sociales que también participan, como son: la sociedad civil, organizaciones sociales, y por supuesto el Gobierno del Distrito Federal.

3. Dimensión Específica – Dirigida hacia un área, sector o grupo social: se traduce en el conjunto de acciones y mecanismos necesarios para lograr el mayor grado de concreción del quehacer social de un Estado con responsabilidad política operativa del gobierno en turno. Para este apartado fue necesario conocer las características generales del Bando Dos, ubicando a la delegación Benito Juárez como una de las delegaciones donde se manifestó un mayor impacto, por lo cual se describen las características generales de la delegación así también los cambios que se presentaron en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Benito Juárez y ubicar así el por qué en esta delegación se presentó una mayor controversia a causa de la construcción de vivienda.

Este capítulo es la parte medular de la investigación, ya que su desarrollo fue determinado por la sistematización de la experiencia adquirida en la Unión Popular Benita Galeana A.C. debido a que pudimos apreciar que era una organización seria y sin fines de lucro, lo que incidió aún más el interesarnos en poder plasmar la labor y experiencia de esta organización, ya que aún cuando tiene más de trece años de existencia, actualmente no se había realizado una sistematización o trabajo metodológico alguno que plasmara su labor.

Por tal motivo nos dimos a la tarea de hacer una reconstrucción histórica de su trabajo como organización social, ya que como Trabajadoras Sociales consideramos necesario que este tipo de organizaciones continúen su lucha. Otra de las finalidades fue dar a conocer el papel que se puede desempeñar como trabajadoras sociales en las organizaciones civiles en el tema de vivienda. Tenemos la convicción de que el hecho de plasmar esta labor en un documento coadyuva para que se reconozca aún más el trabajo que se realiza dentro de las organizaciones sociales.

Dentro de capítulo, y como parte fundamental de la investigación, éste fue dividido en dos aspectos: por un lado lo que se refiere a la Unión Popular Benita Galeana A.C. donde se hace una reconstrucción histórica de la UPBG, se resaltan los resultados obtenidos por la organización a lo largo de su historia y se culmina con el papel del Trabajo Social en esta organización. Por otro lado se abordó otro punto donde se destaca el impacto que tuvo la implementación del Bando Dos en la Delegación Benito Juárez dividiéndolo para un mayor entendimiento en efectos económicos, políticos y sociales, todo ello visto desde la visión de Trabajo Social en la Unión Popular Benita Galeana.

Para realizar los puntos anteriores, fue necesario apoyarnos en el modelo de sistematización del CELATS (Centro Latinoamericano de Trabajo Social) contestando a las preguntas esenciales de la

sistematización planteadas por dicho modelo: ¿Qué se hizo?, ¿Cómo se hizo?, ¿Por qué ?, ¿Qué influencia tuvo el contexto político económico, social en la práctica?, ¿Cuál fue la relación de los profesionales con los objetos populares?, ¿Qué procesos fueron generados por la práctica y por último que contradicciones influenciaron la práctica o fueron generados por ésta? Y ¿Cómo se resolvieron?

Dentro de toda la investigación fueron empleadas diversas técnicas e instrumentos necesarios para el desarrollo de la misma, tales como diario de campo, lectura de mapas, técnica de observación, entrevista, fuentes bibliográficas, hemerográficas, principalmente.

El estudio finaliza con una serie de conclusiones respecto al tipo de política social que se desarrolló en el sexenio 2000 -2006 en el Distrito Federal, realizando una comparación con la política social del Gobierno Federal, además del impacto de la implementación del Bando Dos en la Delegación Benito Juárez. Cuenta también con un anexo con acrónimos y siglas para una mayor comprensión de los términos utilizados. Y, por último, se agregaron también una serie de propuestas sobre la política social de vivienda para el Distrito Federal, todo lo anterior visto desde el enfoque de Trabajo Social en la Unión Popular Benita Galeana A.C.

CAPITULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA

Para abordar el tema de Política Social de Vivienda, es importante tener claro los conceptos de Política Pública, Política Social, y al mismo tiempo distinguir a la vivienda como un rubro importante de las Políticas Públicas y Sociales. En este sentido, el presente capítulo nos indicará a través de los diversos enfoques conceptuales la interrelación entre la Política Pública y Política Social, así también destacará la importancia de la vivienda como necesidad básica y derecho social.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Se entiende por políticas públicas como las acciones o lineamientos que el Estado implementa para la administración y función del espacio territorial que gobierna, tomando en cuenta las necesidades y diferencias de los individuos a los cuales van dirigidas las políticas públicas.

Asimismo, una política pública es el quehacer institucionalizado en el que se funda el desarrollo de la Nación, son todas aquellas actividades que confluyen en acciones legalmente instituidas y dirigidas a todos los sectores de desarrollo y a todos los sectores poblacionales, concretándose en lo que conocemos como planes, programas y proyectos que conducen el rumbo de un país (Nuño, 2003:13). En el caso de nuestro país, las políticas públicas se plantean de una manera sistematizada en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es creado o modificado cada sexenio de acuerdo a las necesidades que se generen en tiempo y espacio en el país.

Por su parte, Evangelista (2000:13), menciona que las políticas públicas se conforman con el conjunto de lineamientos y formulaciones explícitas que incluyen propósitos (objetivos de corto tiempo), finalidades (objetivos de mediano y largo tiempo) y estrategias para lograr concretizarlo en una realidad social. Se concretan a través de distintos programas públicos diseñados e implementados por un gobierno y por otros actores de la sociedad.

Es importante mencionar que para la elaboración de las políticas públicas es fundamental la participación de la ciudadanía, pues no debemos olvidar que cada uno de los lineamientos de las políticas públicas están dirigidos a la sociedad civil, así lo menciona también José Natividad González Parás, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública en el sexenio de Ernesto Zedillo, advirtiendo que en el ámbito de la función pública y de la determinación de las políticas sociales, la participación ciudadana es esencial, pues el Estado es la representación política de la sociedad y su misión institucional última se realiza a través del gobierno, el cual, a su vez, requiere para poder cumplir con sus objetivos de la participación de los ciudadanos. Es el Estado quien tiene como obligación asegurar la convivencia armónica de la sociedad, prestar los servicios públicos fundamentales e

impulsar los procesos de desarrollo económico, político y social; para todo ello requiere necesariamente de tomar en cuenta a los ciudadanos (González, 1999:13).

Con lo anterior se pretende aclarar el significado de la Política Pública, por lo que gobernar conforme a las Políticas Públicas significa incorporar la opinión, participación, corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos (contribuyentes) y actores políticos autónomos. Así, para poder entender el concepto de política pública en su pleno significado, diferenciándolo de otras políticas gubernamentales, es necesario suponer gobernantes elegidos democráticamente, elaborar políticas compatibles con el marco constitucional y que sean nutridas con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, deben ser políticas que no atenten contra las libertades, las oportunidades ni sus intereses (Béjar, 2004:11).

1.2 POLÍTICAS SOCIALES

Partiendo de lo anterior, se entiende de manera general a las políticas públicas como el conjunto de lineamientos generales encaminados a la organización y destino de un país, implementados por el gobierno y diversos actores de la sociedad, suponiendo que la Política Social implementada tome en cuenta las necesidades de la sociedad a la que va dirigida.

Comenzaremos por decir que, si bien las políticas sociales se desprenden del conjunto de lineamientos de las políticas públicas, no se puede reducir a una sola perspectiva, ya que por su naturaleza las políticas sociales responden a diversos objetivos y finalidades en donde finalmente su objetivo principal es el bienestar de la sociedad. En esta perspectiva las políticas sociales serán diseñadas y creadas de acuerdo a la problemática social y al momento histórico del país.

De esta manera, la definición más corriente de Política Social es la de aquella política relativa a la administración pública de asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. Desde este enfoque la política social se define como la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios e ingresos (Montagut, 2000:20).

Asimismo, muchos investigadores han realizado diversas definiciones de la política social de acuerdo, y como ya se había mencionado anteriormente, al momento histórico del país, desde esta perspectiva la política social se definirá a partir de tres vertientes principales que nos permitan englobar cada una de las diversas visiones de las políticas sociales:

- Como herramienta de las Políticas Públicas, para atender necesidades y problemas sociales específicos.
- Como atenuante de los problemas sociales generados por las desigualdades económicas.
- Como instrumento de control del Estado.

La Política Social como herramienta de las Políticas Públicas, para atender necesidades y problemas sociales específicos

Dentro de esta connotación de la política social se busca satisfacer necesidades esenciales de la población, a través de estrategias que resuelvan la problemática social específica ya sea de salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad social, cultura, deporte y recreación.

En este sentido, en un estudio de Barreras y García (citado en Castro, 1996:98) definen la Política social como “la programación y la acción para el desarrollo y perfeccionamiento de las relaciones sociales que constituyen procesos sociales, incluyendo las condiciones que le sirven de base, mediante la elaboración y ejecución de planes, proyectos, métodos, medidas y otros mecanismos al respecto, con el objetivo de mantener y fortalecer los intereses y el modo de producción dominante.”

Por su parte el estudio de Fernández y Rozas (citado en Castro 1996: 99) afirma que la Política social es “un conjunto de decisiones que crea derechos y obligaciones en el seno de la sociedad involucrada y en el propio sector dominante. La política social aparece como una variada gama de políticas particulares de salud, vivienda, seguridad social, promoción social, asistencia social etc., cuya gradual depuración ha generado un subconjunto de medidas específicas, cada una de las cuales tienen rasgos propios y una creciente autonomía técnica y administrativa. Existen, pues, políticas sociales específicas cuya sumatoria forma la Política Social del Estado.”

En esta misma perspectiva Duhau (citado en Castro, 1996: 99) define a la Política social “como la forma de intervención y de servicios prestados o directamente regulados por el Estado en las sociedades contemporáneas. Conforman un conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población.”

A partir de las citadas definiciones, esta connotación de la política social busca específicamente el desarrollo social respondiendo a las necesidades sociales a través de estrategias (planes, programas y proyectos), delimitados e implementados básicamente por el Estado y Gobiernos locales.

La Política Social como atenuante de los problemas sociales generados por las desigualdades económicas

Desde este enfoque la política social está dirigida principalmente a los grupos considerados como los más vulnerables o en pobreza extrema, producto de la desigualdad y la mala distribución de la riqueza.

Asimismo, la política social es la acción del Estado destinada a atenuar los problemas sociales generados por la desigualdad económica en su conjunto. De esta forma hay quienes han definido a la política social como “el instrumento público que mediante planes, programas y el uso de mecanismos diversos cristaliza los objetivos constitucionales de justicia social. Es decir, es el conjunto instrumental que asegura que los frutos del desarrollo se distribuyan entre la mayoría nacional.” (Arteaga, 1998:28).

Por otra parte, se considera a la Política social como un mecanismo destinado a corregir o a paliar los efectos perversos del sistema económico, concibiendo la intervención de los gobiernos como una acción benefactora, correctora o compensadora de la desigualdad social que produce el libre juego de las fuerzas del mercado (Adelantado y cols., 2001: 65).

Por su parte, Nuño (2003:16) menciona que Pastorini en una investigación realizada en 1997, define a la Política social como el conjunto de acciones por parte del aparato estatal que tienden a disminuir las desigualdades sociales, es la corrección de los efectos negativos producidos por la acumulación capitalista. Conjunto sistemático de acciones por parte del Estado que tienen una finalidad redistributiva.

En este contexto las políticas sociales son un conjunto de acciones institucionales orientadas a fines relacionados con el bienestar de las poblaciones vulnerables, con el crecimiento económico y la legitimidad política (Contreras, 1998. cit. en Solís, 2000:28)

Las políticas sociales compensatorias son las surgidas ante la emergencia, su diseño e implementación tienen como objetivo compensar los desequilibrios estructurales generados en el pasado y en el presente. Este concepto surge de las recomendaciones internacionales que se abocan a establecer mecanismos de emergencia de corte asistencial para detener los terribles márgenes de desigualdad social (Solís, 2000:28).

Por otra parte, la Política Social es vista como el conjunto de mecanismos de acción social necesaria para paliar y atenuar los efectos sociales del desarrollo y para compensar mínimamente a los excluidos y marginados. Esto se traduce en programas asistenciales, promocionales, emergentes, de corto plazo y desarticulados, focalizados a sectores comprobadamente en situación de necesidad extrema (Castro y Evangelista, 1998:19).

En esta perspectiva, y de acuerdo a las citadas definiciones, podemos agregar que este tipo de política social es de carácter focalizado y, por lo tanto, únicamente surge como medida emergente sin resolver realmente las necesidades esenciales de la población, ya que la problemática que se atiende

no se ataca de raíz, sólo sirve como atenuante, por lo que, al pasar el tiempo, surgen los efectos que en su mayoría no siempre son positivos.

La Política Social como instrumento de control y legitimación del Estado

En este enfoque la Política Social es vista como el instrumento de control del Estado con respecto a las movilizaciones sociales producto de la insatisfacción de sus necesidades.

De esta manera, la Política Social se plantea como producto de la acción del Estado pero no por una benévola preocupación de justicia social, sino como resultado de concretas, prolongadas y a menudo violentas demandas de las clases populares. En esta perspectiva aparece como instrumento para enfrentar las tensiones sociales y reducir su nivel, derivándolas hacia fuentes menos conflictivas como una respuesta política en busca de la estabilización económica y el mantenimiento del orden social. Así, las políticas sociales expansivas están orientadas a atenuar los conflictos civiles, mientras las políticas restrictivas apuntan al refuerzo de normas y disciplinas de trabajo (Arteaga, 1998:28).

En este contexto, la política social es realizada para controlar las desigualdades sociales, y mantener una estabilidad económica mediante estrategias de acción dirigidas a los trabajadores y sus familias, con fines de control, regulación de conflicto social, así como de garantía de la fuerza productiva que el sistema exige, su fin es el control social o la llamada "gobernabilidad" y tiene alcances proselitistas importantes (Nuño, 2003: 17).

De acuerdo a lo anterior, en estudio realizado por Offe, en 1982 (citado en Nuño, 2003:18) nos deja claro este tipo de política social: dice que ésta es entendida como el conjunto de estrategias e instrumentos estatales de acción social, indispensables para incidir en la reproducción de la fuerza de trabajo y en la legitimación y ampliación del dominio y poder del Estado sobre los grupos que integran una sociedad.

En México la Política Social ha sido históricamente una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. No es la simple suma de políticas y programas destinados a atender las demandas de la sociedad; la política social es sobre todo una acción modeladora del orden, la movilidad y el conflicto social, es una acción canalizadora que demarca actores, ámbitos, consensos y conflictos entre el Estado, el mercado y la sociedad. Tanto cuando omite como cuando invierte, la política social construye, consolida o contribuye al cambio del orden social (González, cit. en Nuño 2003:20).

1.3 VIVIENDA COMO NECESIDAD BÁSICA Y COMO DERECHO SOCIAL

En la historia de la humanidad la vivienda ha sido sin lugar a dudas una necesidad básica insustituible por su importancia en el desarrollo del ser humano, ya que en ella se llevan a cabo las actividades familiares cotidianas, representa seguridad, cobijo y resguardo para sus habitantes.

La vivienda es el asiento físico de la familia, núcleo básico de la sociedad, ahí se efectúa el proceso de formación de la persona en elementos básicos para su existencia como la nutrición, hábitos de aseo y salubridad, así como de educación. En suma es el lugar en el cual se proyecta el individuo hacia la vida social (Angeles, 1998:1). Además, en nuestra sociedad la vivienda trasciende por mucho su carácter de mero satisfactor de las necesidades de producción y de refugio que el hombre necesita ante las condiciones del medio; se ha convertido, a lo largo del tiempo, en factor de arraigo de identidad social y cultural para la gran mayoría de la población, es la única vía determinante para acceder a un mínimo patrimonio que dé seguridad al núcleo familiar. Así también se conforman los hábitos, las costumbres y las normas fundamentales de convivencia que surgen de la familia y se proyectan en la sociedad (García, 2001:42).

De esta manera la vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo condición para tener acceso a otros satisfactores (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda [CONAFOVI], 2004:9).

La noción dominante de una “vivienda digna” o adecuada se basa esencialmente en los requisitos constructivos para garantizar: a) la seguridad estructural de la vivienda, el alejamiento de fauna nociva, la ventilación e iluminación y la protección de lluvia y humedades; b) las dimensiones mínimas para acomodar algunos muebles de uso contemporáneo; y c) las instalaciones necesarias, como el suministro de agua, drenaje sanitario a base de agua corriente y el suministro de energía eléctrica (Connolly, 2006:86).

Así la vivienda debe proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes, adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada, además debe contar con la disponibilidad de servicios mínimos requeridos, como agua potable, drenaje y luz (Ovalle, 1990:25). Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática [INEGI, 2002], nos menciona que efectivamente el tipo de tenencia, disponibilidad de servicios, tipo de materiales utilizados para construcción, así como la relación existente en el número de viviendas o cuartos y las personas que habitan en ellas, permiten conocer el nivel de hacinamiento y bienestar de sus ocupantes.

De acuerdo a lo anterior, la vivienda se clasifica en casas independientes, departamentos en edificio, viviendas en vecindades, cuartos en azotea, locales construidos para fines distintos a la habitación, viviendas móviles y refugios (INEGI, 2002).

A pesar de la importancia de la vivienda en la vida del ser humano, el acceso a ella es muy complicado debido a que la mayor parte de la población reduce sus expectativas de una vivienda digna y decorosa por falta de un empleo adecuadamente remunerado, alto costo del suelo y alza inmoderada en los precios de la construcción. Por tal motivo, la mayor parte de la población

resuelve su necesidad no cubriendo con las condiciones mínimas de habitabilidad socialmente determinadas (Ovalle, 1990:25).

Así lo menciona también la CONAFOVI (2004) en su investigación sobre el rezago habitacional, donde refiere que la carencia de una vivienda ha dado lugar a inequidades entre los diferentes grupos sociales, al surgimiento y proliferación de asentamientos irregulares alrededor de las ciudades que constituyen un peligro latente para sus ocupantes y propician el crecimiento anárquico de los centros urbanos, con lo cual aumentan los rezagos en infraestructura urbana y servicios.

No obstante, es importante señalar que la vivienda es también un derecho, ya que todos los seres humanos deben tener acceso a un lugar donde comer, dormir y cubrirse de la intemperie. Para ello es necesario contar con un espacio mínimo construido que se denomina "vivienda".

Lo anterior se establece en la Constitución Política Mexicana, en su Art. 4° Párrafo IV, donde consagra el derecho que tiene toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Indicando también que la ley establecerá los instrumentos y los apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo (Constitución Política, 2005).

A partir de los conceptos desarrollados anteriormente sobre Política Pública, Política Social y Vivienda, se puede decir que las políticas públicas son el conjunto de lineamientos generales que conducen al ordenamiento y destino de un país, atendiendo al sector poblacional y cuyo objetivo principal es el desarrollo económico político y social del mismo. La diferencia con las Políticas Sociales radica en que éstas surgen o son parte integral de las Políticas Públicas, que, aun cuando pretenden lo mismo, las Políticas Sociales atienden de manera específica las diversas necesidades básicas de la sociedad como son: salud, educación, alimentación, vivienda, cultura y recreación, las cuales son indicadores del bienestar social de la población.

Cabe señalar que la Política Social tiene diversos enfoques, los cuales nos conllevan al desarrollo social y a la solución de necesidades esenciales, tal es el caso de la vivienda cuyo rubro nos deja claro la importancia que éste tiene para incluirlo de manera importante en el Plan Nacional de Desarrollo. Ya que la vivienda no solamente es una necesidad y un derecho social sino que también es el indicador principal del bienestar social de la población, pues en la vivienda confluyen el conjunto de indicadores del bienestar social antes mencionados.

Sin embargo, podemos notar que las políticas sociales no necesariamente resuelven de manera satisfactoria las necesidades básicas de la población, ya que muchas veces sólo son acciones emergentes y focalizadas que únicamente funcionan como paliativos o responden a intereses de carácter proselitista y de control social por parte del Estado.

CAPITULO II

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO

Para tener un esquema completo de la vivienda de interés social en México es esencial conocer el proceso y evolución que ésta ha tenido, así como reconocer los diversos factores y actores que han contribuido a la construcción de vivienda de interés social. Para ello es importante conocer los antecedentes de la demanda de vivienda en el país y así también cuáles han sido los medios con los que se ha dado respuesta a la creciente demanda de vivienda.

Por lo anterior, en el presente capítulo se desarrollará un diagnóstico de carácter cualitativo y cuantitativo de la vivienda de interés social, abarcando distintos períodos determinantes para la vivienda de interés social, de tal forma que la presente síntesis se encuentra dividida en tres períodos, principalmente: un primer período que abarca desde la época prehispánica hasta la etapa revolucionaria, para tener un contexto y así poder entender cómo fue trazada la ciudad y por lo tanto conocer la importancia que desde sus inicios tuvo la zona centro de la ciudad de México en cuestión de vivienda; un segundo apartado que nos muestra a la vivienda en la etapa posrevolucionaria hasta los años ochenta con la finalidad de comprender cómo y cuándo fueron creadas las principales instituciones referentes a vivienda por parte del Estado, y, por último, se señalan también los cambios en las Políticas Sociales posteriores a los años ochenta y hasta la actualidad, resaltando los cambios drásticos que se mostraron en este sector, es decir, las llamadas reformas estructurales, principalmente en el año de 1992.

2.1 SÍNTESIS HISTÓRICA DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO

La historia de la vivienda en México se ha caracterizado por distintos momentos, los cuales han estado determinados por la situación económica, política y social del país. Así, en este primer período encontraremos cómo fue diseñada la actual ciudad de México desde sus primeros pobladores, también intenta dar a conocer cómo fueron diseñadas las casas para la población común y corriente que habitaba la gran urbe.

De acuerdo a diversos estudios, los conquistadores a su llegada en 1521 se sorprendieron al descubrir que Tenochtitlan –el principal centro urbano de los aztecas- alcanzaba la asombrosa cifra de 300 mil habitantes, cantidad no igualada en aquel entonces por ninguna ciudad europea. Hay quienes afirman que hacia 1519, el valle de México albergaba una población que rebasaba los dos millones de habitantes -para Tenochtitlan se calculaban 300 mil.

De tal manera que en el centro de la ciudad los mexicas desarrollaron un arte auténtico en sus concepciones urbanistas. Tenochtitlan contaba con un

recinto central del templo mayor, palacios, escuelas, cuarteles, grandes mercados, jardines botánicos, zoológicos, residencias de nobles y casas de gente del pueblo, todo eficazmente comunicado por canales y calzadas. Había pocos espacios abiertos, surcados por las avenidas que llegaban a las plazoletas principales: la del gran Teocalli y el nudo religioso de Tlatelolco. Aquí y allá, entre el verde de las mieses, aparecían los techos de las construcciones hechas con paja y los muros de piedra o adobe de las casas principales blanqueadas con cal o pintadas de rojo mate con tezontle molido.

En su caso las casas campesinas con techos de paja y muros de vara con lodo, se extendían sobre sucesivas islas artificiales que contienen huertos y cabañas. Las calzadas se convertían, a medida que se acercaban a los templos, de simples medios de comunicación, en calles principales; una mirada a través de la entrada, mostraría un patio sombreado por construcciones de un interior fresco y espacioso.

Fueron casi dos siglos de crecimiento y evolución arquitectónica que se iniciaron alrededor del año 1325 después de Cristo, y culminó con la conquista en 1521. Obviamente en sus inicios fue como toda ciudad modesta, que contrastó enormemente con su grandeza final (Herrera, 1991:24).

Al iniciar el siglo XVI la gran generalidad de las viviendas aztecas se levantaban con adobe o piedra y cal, o piedra y barro simple. Eran bajas con techos de vigas y astillas menudas (muy probablemente de tejamanil) y sobre ellas se colocaba tierra a manera de aplanado, su distribución fue la tradicional: un patio y alcobas cuadrangulares alrededor; hombres y mujeres tenían dormitorios aparte, y la cocina se consideraba como lugar muy importante.

Obviamente las casas de los macehuales guardaban fuerte contraste con los palacios. Fray Bernardino de Sahagún nos ilustra sobre los diversos tipos de vivienda característicos de la época y cuya diferencia desde luego era de origen económico:

- El Teocalli – ocupaba la más alta jerarquía ya que como morada de los dioses debía ser la mejor, la más suntuosa.

Seguirían por orden las Caneponolli por su valor en los materiales utilizados, encontramos las siguientes:

- Calpixalli – casas para guardar las propiedades de los señores, eran altas y sólidas.
- Pochtecalli – casas de los mercaderes, eran suntuosas y hermosas, la riqueza solía representarse por los bultos de mercadería en su interior.
- Teopilcalli – las de los nobles, no eran de admirar por su elegancia; simplemente eran hermosas y agradables, sin dinteles, jambas y capiteles sin labrar.

Seguirían las Nellicalli, bien hechas fuertes y confortables, pero ásperas en las que encontramos los siguientes tipos de vivienda:

- Tlaponcalli – casas de azotea, que eran de madera con vigas cubiertas, azotea plana, rellena con tierra, no era acogedora ni práctica, era rústica, en ellas se sentía mucho frío.
- Macehualli – para la gente del pueblo, bajas, pequeñas, de paredes pobres, sin tejado, de adobe y con un lugar para el fuego.
- Cocaioxcalli – de carrizo, aplanadas con lodo y entre las que había variedades.
- Quanhxcalli – con cimientos de mampostería y materiales del mismo material, madera o postes de palo, con techos de vigas y paja.
- Xacalli – simplemente era una habitación ancha y cilíndrica, con cercado.
- Tlapecalli – especie de portal cubierto con paja, como cabaña de un solo lado.
- Tlapixcacalli – Pequeño aposento, donde se guarnecía el que cuidaba los campos. Bajo y angosto, construido de adobe.
- Ixhocalli – casa humilde de indigente.

De esta forma se fundaron sucesivamente Azcapotzalco, Tacuba e Iztacalco, todas bajo las mismas características, con material y mano de obra proporcionados por los vencidos. Para hacer la traza de la nueva ciudad, García Bravo tenía que sujetarse a los elementos que quedaban de la anterior población: las principales avenidas y las acequias que no eran posible segar de golpe. Las cuatro avenidas o calzadas principales que llegaban a los muros del coatepanti (límite del recinto del templo), vinieron a servir de ejes para la traza, y los dos palacios de Moctezuma, el viejo y el nuevo, que Cortés se apropió y por ende eran intocables. Las acequias le pusieron el límite y así, por el poniente, la que se guía la actual calle de San Juan de Letrán (hoy eje Lázaro Cárdenas), marcó el lindero en la traza.

Tomando otra medida igual, trazó su paralela a la calzada de Iztapalapa y así fijó su límite por este lado a la traza en la actual calle de Jesús María. Así logró el alarife trazar una ciudad de forma rectangular sujetándose a las condiciones preexistentes (Historia de México, cit. Herrera, 1991: 36).

En esa ciudad de calles de agua y tierra construyeron los nuevos pobladores sus casas, con una rapidez que asombraba a todos y que sentían en carne propia los recién sometidos indios. Los conquistadores construyeron sus habitaciones como pequeños castillos ciudadanos, con torreones, alamedas y aun puentes levadizos sobre las acequias. Andando el tiempo, sus hijos las reconstruirían menos hoscas, más palaciegas, con ricas portadas platerescas o manieristas y galerías de arcos. (Manrique, cit. en Herrera, 1991:37).

“Se empezó el reparto y deslinde de solares a estaca y cordel. A los que deseaban ser vecinos de la nueva población, que todos auguraban que iba a ser magnífica y que como antes fue principal y señora de todas estas provincias lo sería de ahí en adelante, se les daba un predio y si el solicitante

fue conquistador tenía derecho a la propiedad de dos... la condición precisa impuesta a tales mercedes, era que se tenía que levantar casa dentro del término que se fijaba de antemano, y si transcurrido el plazo estipulado no se había construido, entonces el terreno era negociable y se podía adjudicar a otra persona. Muchas de estas concesiones se expidieron en Coyoacán, en donde fue organizado el primer ayuntamiento de México, así, es en ese pueblo, donde propiamente tuvo su origen la ciudad. Los nuevos propietarios, para no perder el sitio donado, levantaron pronto buenas casas con el aspecto rudo que al principio tuvieron todas las construcciones de México. No eran hogares para sosiego y descanso del cuerpo, si no casas bien anchas y fuertes, propósito para la defensa.” (Torres, 1988. cit. en Herrera, 1991: 38).

Más de 250 conventos fueron construidos en el territorio de Nueva España constituyendo las células evangelizadoras que desarrollaron una importante labor espiritual y educativa una vez culminada la tarea de conquista. Y, en efecto, representaron un esfuerzo constructivo de enorme magnitud durante las décadas siguientes a la caída de la gran Tenochtitlan. Así pues la cristalización de la metrópoli es producto de siglos de evolución. Hernán Cortés inició la construcción de la ciudad de México a principios de 1522 y en 1548 se le dio el nombre de “La Muy Noble, Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México” (Garza y Damián, 1991:22).

A pesar de que es muy complicado tener al alcance la realidad de las cosas en el período prehispánico y después de éste con la conquista, gracias a los esfuerzos de diversos investigadores podemos entender que en lo que respecta a la vivienda popular, que es tema que nos ocupa, siempre fue importante para la población en general pues había que tener un lugar para su resguardo y llevar a cabo sus actividades cotidianas, por lo que de acuerdo a cada periodo los pobladores se vieron en la necesidad de auto construir sus viviendas de acuerdo a sus propias necesidades.

Por otro lado los colonizados se dedicaron más bien a trazar la lógica de la ciudad sobre lo ya trazado y su prioridad era la construcción de iglesias y hospitales así como la distribución de las tierras entre los conquistadores. Por ende la población originaria era presa de explotación como mano de obra para sus construcciones, por lo que la etapa colonial se caracteriza por un gran crecimiento de la ciudad y la construcción de grandes obras arquitectónicas a costa de la esclavización de los habitantes originales.

Luego de la ardua lucha de Independencia que inicia en 1810, donde México se libera del yugo de los españoles, continúa la injusticia social caracterizada por el Porfiriato, en el cual distintos sectores de la sociedad, entre los que destacan obreros y campesinos, se levantan en armas en 1910 con la Revolución Mexicana exigiendo así los derechos sociales que les correspondían. La libertad, la seguridad, la salud, la educación y la justicia, constituyen las condiciones indispensables para alcanzar una mejor calidad de vida, calidad que es, en última instancia, aquello por lo cual los individuos y las naciones han luchado afanosamente.

En México, como en el mundo, el proceso evolutivo de la vivienda está íntimamente vinculado al proceso de desarrollo económico y político y a los resultantes desplazamientos de la población en busca de trabajo o, como sucedió durante la Revolución, en pos de una seguridad que no existía en el campo. Sin embargo, en México, a diferencia de lo que acontece en la mayoría de los países del mundo, el Estado ha intervenido en los procesos generadores de vivienda particularmente la destinada a los sectores de menores recursos económicos.

La participación del Estado en los procesos de generación de vivienda tiene claros antecedentes de justicia y solidaridad social, así como profundas raíces históricas. La lectura e interpretación de lo acontecido en la ciudad de Querétaro, en diciembre de 1916 y enero de 1917, nos permite comprender cuán profundos eran los agravios, y cuán poderosos los reclamos de un pueblo que recién había dejado atrás décadas de una dictadura y veía, gracias al triunfo de la Revolución, la posibilidad de avanzar con solidez en el campo de las reivindicaciones sociales (Catalán, 1993:14).

Tales habían sido las condiciones de explotación e injusticia social padecidas por los trabajadores durante la dictadura porfirista que no sorprende que en plena fase armada de la Revolución, surjan voces y documentos que reclamen mayor justicia para los trabajadores, cambios en las condiciones de trabajo y que, específicamente, señalan su derecho a una vivienda, y la obligación patronal de proporcionársela.

Es así como surgen el *Pacto de la Empacadora*, en el cual Pascual Orozco exige a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas que garanticen su salud y enaltezcan su condición (Remolina, cit., en Catalán, 1993); la *Ley de Obreros del Estado de Chiapas* expedida en octubre de 1914 en la cual se impone a los patrones la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores. Este cuerpo normativo no especifica si el patrón podía, o no, cobrar al trabajador alguna cantidad a cambio de la vivienda, pero establece, tratándose de trabajadores del campo, que los patrones deberían facilitar, además el uso de agua y leña, con ello se sentarían las bases de lo que sería posteriormente el artículo 123 de nuestra constitución donde señala que toda empresa o cualquier otra clase de trabajo estará obligado a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas para sus trabajadores.

El *reglamento expedido por el Gral. Cándido Aguilar* relativo a la vivienda para trabajadores en Veracruz, el 4 de febrero de 1915 y en forma especial, el *Decreto del 10 de marzo de 1915*, en el cual Gustavo Baz, Coronel del Ejército Libertador y Gobernador provisional del Estado Libre y Soberano de México establece que es necesario procurar la elevación moral de los trabajadores “proporcionándoles a sus habitantes las condiciones de higiene y comodidad que garanticen el mejoramiento y prolongación de sus vidas y que en consecuencia se establece en la parte sur de Toluca una colonia que se destinará de preferencia para habitaciones de las familias de la clase obrera y que llevará por nombre “Colonia de la Industria”.

El decreto establecía además que los terrenos se adjudicarán gratuitamente entre los trabajadores más pobres y necesitados, e indica que el ejecutivo favorecerá, por medio de leyes apropiadas y de concesiones equitativas, la formación de empresas que tengan por objeto facilitar, sobre bases liberales la construcción de lotes de la Colonia". Finalmente debe incluirse *el proyecto de ley sobre contrato de trabajo* que fuera presentado a Venustiano Carranza por el entonces secretario de Gobernación, Rafael Zubarán Camany, el 12 de abril de 1915, en Veracruz. En este proyecto llama la atención la claridad con que se plantean aspectos avanzados en cuanto a legislación laboral. Es así como en la fracción V del Artículo 19 se indica que:

V.- El patrono queda obligado especialmente a proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero si éste, para prestar sus servicios, debe residir fuera de las poblaciones, y administrarle alimentación y habitación según la posición de ambos, cuando el obrero deba vivir con el patrón.

Este proyecto de ley, presentado al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista casi dos años antes de que se promulgara la Constitución Política que nos rige, cuando aún no se extinguía la lucha armada, evidencia cuán claras y poderosas eran las ideas de justicia social que nutrían a la Revolución (Catalán, 1993:18).

A partir del triunfo de la Revolución, se extingue el fragor de las batallas, México restaña heridas y se inicia, a partir de la década de los años veinte, la etapa de creación de instituciones, de consolidación política y de desarrollo económico. Y se inician también una serie de reacomodos de la población que habrían de tener un poderoso impacto en la vivienda de los mexicanos.

Por lo anterior podemos agregar que la vivienda popular, en el período revolucionario tuvo importantes logros que fueron producto de una constante lucha social, consiguiendo a través de éstas legislaciones que beneficiaban a obreros y campesinos, creándose así diferentes leyes y tratados por parte de los diferentes actores revolucionarios que exigían principalmente seguridad social, y coincidían en que el patrón estuviera obligado a proporcionar al trabajador las condiciones necesarias para obtener una vivienda y así poder elevar su calidad de vida.

2.2 LA VIVIENDA EN LA ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA (1920-1982)

La vivienda en México en esta época nos muestra que la etapa revolucionaria no fue en vano y que por el contrario se habían logrado establecer garantías individuales que determinarían el adecuado desarrollo de la población. Una de estas garantías era la vivienda, cuestión que es muy importante señalar, pues, durante esta época y hasta el año de 1982, la vivienda fue una de las prioridades para el Estado, de tal forma que reguló y financió masivamente la producción habitacional, ya que durante este período los gobiernos eran quienes se responsabilizaban de subsidiarla. Así comienzan a crearse los principales organismos de vivienda; durante este período el país se abocó a construir la infraestructura de seguridad social para atender las diversas necesidades de la población.

Por lo tanto, esta etapa se distingue por una participación activa del Estado en la solución al problema de la vivienda, caracterizándose en primer lugar por programas adecuados a la capacidad económica de los más pobres, incluso aquéllos en extrema pobreza, de tal forma que se identificó por sostener un proceso de selección de los beneficiarios que tomaba en cuenta las condiciones socioeconómicas de los demandantes así como su situación habitacional.

No obstante, el éxodo de grupos de población rural, así como de habitantes de ciudades del interior a unas pocas capitales estatales provocó una demanda creciente de suelo urbano, de vivienda, lo cual generó varias respuestas, casi todas ellas a cargo de promotores privados. Muchos de ellos eran antiguos terratenientes o miembros de la aristocracia porfirista, deseosos de poner a salvo sus capitales invirtiendo en bienes raíces urbanos. Pero también la nueva burguesía surgida de los avatares del movimiento revolucionario contribuyó a este proceso (Catalán, 1993:20).

A partir de 1930 la estructura económica del país inició su transformación al irse normalizando la situación política, y aunque todavía en los años treinta se dan los conflictos entre Plutarco Elías Calles y el presidente Lázaro Cárdenas, las convulsiones y desacuerdos producto de la etapa armada de la Revolución iban quedando atrás.

Las nuevas industrias se concentraban en torno a unas pocas ciudades, especialmente la ciudad de México, y ello significaba una mayor demanda de vivienda, particularmente por parte de la clase trabajadora, que los mecanismos de mercado no fueron capaces de satisfacer. Se crearon así colonias para trabajadores (la Guerrero, la Ex –Hipódromo de Peralvillo, la Obrera), pero en términos generales la expansión de la planta habitacional estuvo destinada a las clases media y alta.

Los mecanismos de mercado fueron incapaces de responder a la demanda de vivienda obrera, de vivienda para el segmento social de menores ingresos, y se manifiesta la necesidad de subsanar esa deficiencia. Surgen por lo tanto, allá por los veinte, los primeros organismos del Estado relacionados con la vivienda, para buscar satisfacer una necesidad que la mano invisible del mercado no quiso o no pudo atender (Catalán, 1993:21).

En 1926 inició la acción del sector público en materia de vivienda, con la creación de Pensiones Civiles, primer organismo de seguridad social que incluía dentro de sus funciones otorgar créditos a sus derechohabientes para construir o comprar viviendas y el programa de crédito y construcción de vivienda para empleados federales. Esta primera experiencia contaba con la participación de los cotizantes que contribuían con descuentos de su salario, y el gobierno federal aportaba una cantidad complementaria (Ferrara cit. en García, 1987:65).

Así en estudios realizados por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en 1978 (citado en Catalán, 1993:22), se señala que en

1932 se expidió la *Ley General de Instituciones de Crédito*, la cual dispuso, entre sus artículos transitorios, la construcción del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP), disposición que se cumplió al año siguiente. Sin embargo las primeras operaciones crediticias en materia de vivienda de ambas instituciones se efectuaron hasta la siguiente década. Por último, por decreto presidencial emitido en 1934, se facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos. Pero estas medidas fueron insuficientes, pues la población que llegó a la ciudad de México entre 1920 y 1930 se concentró en viviendas rentadas, construidas antes de 1910 (García, 1987:66).

Encontramos en este período que la demanda de vivienda posterior a la Revolución estuvo directamente ligada al crecimiento poblacional de las principales ciudades del país, denotándose una gran transformación de las comunidades urbanas, ya que la población rural migró a las grandes ciudades en busca de una mejor calidad de vida, provocando un mayor asentamiento de población en las principales ciudades y sobre todo en la ciudad de México, y con ello una mayor demanda de vivienda. Cabe señalar que, si bien en este período se pudo notar que hubo un gran crecimiento económico, las condiciones para los trabajadores no eran las más óptimas, sobre todo para acceder a una vivienda. Es importante señalar que era notoria la necesidad de vivienda debido al crecimiento poblacional, no se pudo o no se quiso dar respuesta a la gran demanda de vivienda y es así cuando el Estado comienza a intervenir directamente en la solución de dicha problemática.

Hasta los años cuarenta el crecimiento de las ciudades no fue muy problemático, entre la población predominaba el sector rural, y si bien los problemas de la vivienda y urbanización comenzaban a cobrar importancia, los temas sobre la reforma agraria aún se mantenían en primer plano (Bermúdez, 1984:2). No obstante, al entrar México en una etapa del proceso de urbanización y desarrollo industrial más avanzada a partir de 1940, se crearon los principales organismos nacionales de vivienda, el país se abocó a construir la infraestructura de seguridad social para atender las diversas necesidades de la población (Padilla, 2002: 27).

Al inicio de la industrialización, en vísperas de la última Guerra, las ciudades se llenaron de vecindades: grandes galerones, algunos en forma de laberinto o círculos con entradas múltiples, con baños y lavaderos colectivos. En el caso de la ciudad de México, la mayoría se encuentra en el primer cuadro de la ciudad, habitadas generalmente por familias numerosas que viven en pequeños cuartos carentes de servicios, húmedos y oscuros (Bermúdez, 1984:6).

A finales de los años cuarenta aparecen las rentas congeladas, como antecedente se tiene que en 1942, por decreto presidencial se previene que no podrían ser aumentadas las rentas por ocupación de inmuebles. Posteriormente, en 1946, otro decreto dispone que no aumentarían los precios de arrendamiento de casas o locales; y se considerarían forzosamente prorrogados los plazos de arrendamiento en beneficio de los inquilinos. En 1948, el presidente Miguel Alemán Valdés decidió brindar protección y

certidumbre a la población en materia de vivienda popular en un período con problemas económicos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, de tal forma que emitió un decreto mediante el cual todos los contratos de arrendamiento de casas y locales comerciales celebrados con anterioridad a esa fecha, permanecerían inamovibles por tiempo indefinido, lo cual a la larga dificultó e hizo más rígido el mercado, impidiendo el mantenimiento y favoreciendo la decadencia y deterioro de los inmuebles (Padilla, 2002: 96).

Para 1943, una vez creado el *Instituto Mexicano del Seguro Social*, se llevaron a cabo programas habitacionales para sus derecho habientes. El gobierno federal daba así los primeros pasos que a través de los años culminarían en un proceso que daría cobertura legal y reglamentaria, así en febrero de 1984, el artículo 4° de la Constitución General de la República en materia de vivienda lo establecería. De la misma época son los *Reglamentos de Construcciones y Servicios Urbanos y de Fraccionamientos de Terrenos en el Distrito Federal*, que servirían de modelo para otros similares promulgados posteriormente en toda la República. Ambos reglamentos tuvieron impacto en la dinámica de la inversión inmobiliaria privada, por contener requerimientos mínimos que, si bien buscaban proteger al usuario, frenaron su ritmo de crecimiento.

En el sexenio de 1946 – 1952 se actualizó la legislación relacionada con las instituciones de crédito y organismos auxiliares. En 1949 una nueva ley orgánica orientó al BNHUOP hacia las actividades de ahorro y préstamo para adquisición de viviendas, otorgándole un papel central en cuanto a vivienda (Catalán, 1993:22,23).

A finales de los años cuarenta se inició la construcción de grandes multifamiliares, cuando se construyó el conjunto Miguel Alemán (1947 – 1948) con 1,080 viviendas con edificios de tres y trece pisos y, más adelante, el Conjunto Benito Juárez con 980 apartamentos en edificios de cuatro y hasta catorce pisos, el cual se derrumbó en 1985, a consecuencia del terremoto que sufrió la ciudad de México. Las promotoras de vivienda fueron las que edificaron algunos multifamiliares en la ciudad durante los años cincuenta y sesenta, por ejemplo, la Unidad Santa Fe del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 1954-1956), que tenía 1,268 unifamiliares y 932 apartamentos; el conjunto Legaria, con 624 apartamentos en edificios de tres pisos; la Unidad Habitacional Independencia, ambos del IMSS (1961-1962), con 827 viviendas unifamiliares y 1673 en multifamiliares. El desarrollo habitacional que más destaca en esos años fue el conjunto Nonoalco – Tlatelolco, compuesto por cerca de 12 mil unidades en edificios de cuatro, siete, ocho, doce y veintidós pisos (Padilla, 2002: 60)

El promotor inmobiliario moderno aparece a mediados del siglo XX, cuando empiezan a desarrollarse mecanismos de financiamiento en donde intervienen desde los organismos del sector público, los fraccionadores, los desarrolladores de condominios, los promotores de vivienda de interés social, los promotores de vivienda media y residencial, hasta los grupos inmobiliarios. Sin embargo, fue el Estado mexicano quien dio los primeros pasos a favor de la

formalización y modernización de esa actividad, mediante el establecimiento de organismos públicos de promoción habitacional.

Para el año de 1954 se creó el *Instituto Nacional de la Vivienda (INV)*, orientado a la atención y análisis de la demanda y problemas habitacionales de los estratos sociales de menores ingresos, y al establecimiento de políticas nacionales en la materia. El INV, entre 1954 y 1970, contribuyó con 14 mil viviendas. Se transforma en 1972 en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), dentro del período de Luis Echeverría. El Departamento del Distrito Federal se sumó a este esfuerzo, y entre 1947 y 1964 construye, en terrenos situados al oriente de la ciudad de México, casi 18 mil viviendas.

En 1955 se constituye la *Dirección de Pensiones Militares*, que al paso del tiempo habría de cambiar de nombre y aumentar su cobertura de protección social y financiera para los miembros de las fuerzas armadas generando así 1,100 viviendas entre 1956 y 1964. En esa misma década PEMEX se incorpora al esfuerzo de construcción de vivienda para sus trabajadores y entre 1958 y 1964 construye 13,100 unidades. (Catalán, 1993:28). Sin duda esta década se caracterizó por una gran cantidad de construcción de vivienda, así como la creación de organismos y leyes por parte del Estado, que se encargarían de atender la problemática, demostrando de esta manera un gran esfuerzo para dar soluciones.

El marcado desequilibrio entre población y vivienda se empezó a hacer evidente en el lapso comprendido entre 1930 y 1960. Cabe destacar que en ese período se hizo patente el rápido aumento de la población urbana, fenómeno que cada vez iba creciendo más. Así en los años cincuenta y sesenta, la presión por la demanda de la vivienda empieza a modificarse (Padilla, 2002: 69). Al iniciarse la década de los años sesenta, el rápido crecimiento de la población urbana en México se manifestaba como una de las características más destacables de su desarrollo económico. Gracias a los importantes programas de servicio comunitario existentes en ese momento, la dinámica de población se reflejó en las variables demográficas de la siguiente manera: una natalidad que se mantuvo constante y elevada, una mortalidad en continuo descenso y un intenso flujo migratorio de las zonas rurales a las urbanas (Herrera, 1991:51).

En efecto, en tanto que de los 25.8 millones de mexicanos que había en 1950 el 43% residía en urbes, para 1960 y 1970 la balanza se había inclinado definitivamente hacia la urbanización, con el 51% y el 59% de la población viviendo en las ciudades sobre un total de 35 y 48 millones de habitantes, respectivamente (Catalán, 1993:24). Buena parte de la población urbana correspondía al Distrito Federal. En 1950 su población era de 3 millones de habitantes. Ya para 1960 los 4.8 millones de distritenses no eran los únicos capitalinos, pues se había iniciado el proceso de conurbación hacia los municipios colindantes del Estado de México. Para 1970 el área metropolitana de la ciudad de México albergaba a 8 millones de personas, de las cuales 7.2 millones correspondían, estrictamente hablando, al Distrito federal. (Catalán, 1993:24).

Fue precisamente a principios de esta década cuando se modificó la *Ley General de Instituciones de Crédito y de Organismos Auxiliares*. Dichas reformas se realizaron básicamente para el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la vivienda de interés social, mediante la adquisición de bonos hipotecarios con cobertura en préstamos de igual naturaleza, y para lo cual las instituciones destinaron hasta el 30 % de sus recursos a estas operaciones (Herrera, 1991:51).

Con la reforma legal de 1962 se abrió paso a la creación del Programa Financiero de la Vivienda y a la expansión del crédito hipotecario en general, se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOGA), que junto con el FOVI eran fideicomisos del Banco de México a través de cuyo control se canalizaban los recursos de los departamentos de ahorro de los bancos privados hacia la vivienda llamada “de interés social”, cubrían desde un inicio el 80 % del costo de la vivienda y se comenzaron a otorgar con tasas de interés de 10 % y 12 % anual (Schteingart, 1991:229).

En 1963, el Gobierno federal constituye en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), como una institución prometedora de la construcción y mejora de la vivienda de interés social, a fin de otorgar créditos a través de la banca privada, pues es a mediados de esta década cuando se presenta esta problemática: a partir de la intervención del gobierno y la empresa privada en la construcción de vivienda en forma masiva, donde las familias de escasos recursos no son sujetos de crédito por sus bajos ingresos (menores a los tres salarios mínimos), que exigían los organismos promotores de vivienda, por lo que la gran mayoría opta por acceder a la vía ilegal y auto-construyen su vivienda. De esta manera las familias auto-construyeron casi el 70 % de vivienda que existe en el país con mínimos apoyos institucionales. (Padilla, 2002: 99)

Entre 1962 y 1963 se constituye el *Programa Financiero de Vivienda (PFV)* para aprovechar los recursos provenientes de la Alianza para el Progreso y aplicar nuevas fuentes de financiamiento que estimularan la industria de la construcción a efecto de poder atender demandas sociales cada vez mayores. El PFV se proponía, inicialmente, canalizar créditos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, así como de la banca privada, para financiar habitaciones destinadas a la población con ingresos de dos a cuatro veces el salario mínimo (Catalán, 1993:28).

Simultáneamente se pusieron en práctica medidas de estímulo al inversionista privado (exención de impuestos a aquéllos que construyeran viviendas económicas) y los mecanismos de ahorro y préstamo hipotecario (para cuyo efecto se modificó la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos auxiliares*) para hacer posible que las instituciones de crédito canalizaran el 30 % de sus recursos a operaciones de vivienda de interés social, y para hacer que elevarán el crédito hasta 80 % del valor del inmueble si las viviendas eran promovidas con la participación de organismos públicos. Se constituyen en Lomas de Plateros, la Unidad Santa Fe, y muchos conjuntos

más que contribuyeron a resolver los problemas habitacionales de los capitalinos y a imprimir una nueva fisonomía del Distrito Federal.

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (que cambió de nombre en 1965 a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos) participó intensamente en la construcción de vivienda. En 1954 se integró, en la estructura de la institución, el Fondo de Habitaciones Populares con el carácter de órgano que específicamente se encargaría de promover vivienda. Cuantitativamente hablando, sin embargo, sus resultados fueron modestos: en 23 años (1947 – 1970) la vivienda generada con intervención del banco ascendió a la cifra de 33 mil unidades (Catalán, 1993:27). Así, vemos que el Estado aumentó en forma creciente su participación en la solución del problema habitacional. De 1947 a 1964 el sector público construyó 121,200 viviendas; de 1965 a 1970, 119,759, de las cuales FOVI promovió directamente 15,572, y el Programa Financiero de la Vivienda 76, 443 unidades: más del 75 % del total realizado por el sector público (Herrera, 1993:55).

Es importante subrayar la importancia que tuvo el Estado en la construcción de vivienda durante este período, ya que se comienza a ver una mayor intervención por parte del Estado, además de crearse organismos que contribuyeron a la solución de la creciente demanda de vivienda, producto del incremento poblacional en las ciudades pero principalmente en la ciudad de México. Por ello la mayor parte de la construcción de vivienda se realizó en la ciudad, construyéndose grandes unidades habitacionales que resolvieron gran parte de la demanda. La vivienda de interés social fue prioridad para el Estado, por lo que la inversión en este rubro fue muy importante sobre todo en esta etapa, ya que como sabemos nuestro país pasaba por un crecimiento económico notable que permitió solventar gran parte de la demanda.

Como podemos observar, la década de los años setenta marcó un salto cualitativo de importancia trascendental en cuanto a la participación del Estado en las acciones tendientes a proporcionar viviendas dignas y decorosas a la población de escasos recursos. A pesar de ello, los programas oficiales e incluso las intervenciones de la iniciativa privada en la materia no lograron atender la creciente demanda de vivienda para la población. Hasta ese momento las administraciones federales cumplían la triple función de promotores de vivienda, otorgantes de crédito y agentes de subsidios. Su población objetivo estaba conformada por empleados públicos y trabajadores asalariados de ingresos medios, incorporados o derecho habientes de los programas de seguridad social, pero se comenzaban a evidenciar claros síntomas de agotamiento en la década de los setenta. El “milagro mexicano” llegaba a su fin.

Esta urbanización acelerada transforma a la capital del país en una de las urbes más grandes del mundo: en 1970 el área metropolitana de la ciudad de México contaba con 8 millones de habitantes. Para 1980 vivían en ella 13.7 millones, y en 1985, 17.5 millones, 42% de los cuales habitaban en los municipios conurbados del Estado de México. La elocuencia de las cifras es impresionante: el 20% de la población del país - uno de cada cinco mexicanos - vivía en 1985, en la ciudad capital. Pero, y ello resulta aún más

representativo del reacomodo de la población, el crecimiento de otras ciudades había sido también extraordinario: Guadalajara, Monterrey, León, Puebla, Ciudad Juárez y Tijuana se transformarían para siempre (Catalán, 1993:33).

Todo ello llevó a la creación de una nueva conciencia en relación con las características y la dinámica del cada vez más agudo problema de vivienda. Diversos organismos públicos y privados estudiaron con mayor acuciosidad los aspectos relacionados con el tema y se replantearon los criterios y estrategias institucionales. Estudios realizados en esta etapa coincidieron en estimar un déficit acumulado de varios millones de viviendas, en señalar el desinterés del sector privado por generar viviendas de interés social, y concluyeron que debía existir una creciente responsabilidad social del Estado a este respecto.

La respuesta del Estado no se hizo esperar. En la década de los años setenta se dieron diversas acciones, tanto a nivel federal como en los estados, encaminados al replanteamiento de políticas que coadyuvaran a disminuir el problema habitacional, reconociendo que, dada su complejidad, resultaba indispensable enfocarlo desde un punto de vista integral. Ya no bastaba construir vivienda para clientelas específicas –como en años anteriores-, sino contemplar, como un todo, los aspectos de suelo, servicios urbanos, financiamiento y la construcción en sí.

Surgió, así, en el Estado de México, el AURIS (*Instituto de Acción Urbana e Integración Social, 1970*) con atribuciones no sólo para construir sino también para realizar estudios urbanos y atender a la regularización de la tenencia de la tierra. En ese mismo año en la ciudad de México, inició sus actividades la *Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal*. Un año después el ya existente Instituto Nacional de Vivienda se transformó en el INDECO (*Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda*) que, como AURIS, estaba facultado para tramitar expropiaciones de tierra para vivienda.

1972 fue un año particularmente pródigo en avances para estimular la construcción de vivienda. Se tomaron acciones importantes y trascendentes que en mucho contribuyeron a dar un jalón significativo a la actividad habitacional. Se reformó el Artículo 123 Constitucional, derogando la obligación que tenían los patrones de dotar de vivienda a los trabajadores; acto seguido se reformó y adicionó la Ley Federal del Trabajo, estipulando la creación de un fondo de vivienda para los trabajadores, constituido por una aportación de los patrones -ya no solamente algunos patrones, como estaba implícito en el Artículo 123, sino todos –equivalente al 5 % sobre los salarios de sus trabajadores. Y, como consecuencia lógica, se constituyó un instituto que manejase los recursos provenientes del 5 %.

El INFONAVIT, fue creado en 1972 para dar cumplimiento al mandato constitucional que entonces indicaba que los patrones tenían la obligación de dar vivienda a sus trabajadores. Para este fin se estableció que los patrones debían aportar el 5% del salario de sus trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda, el cual sería administrado por el Instituto. (Puebla, 2006)

El INFONAVIT otorgaba créditos amortizables en un plazo de 10 a 20 años, las cuotas eran proporcionales al salario de los trabajadores del 14 % al 18 % del salario de los mismos, y una tasa de interés del 6 %. La incorporación de este fondo produjo un salto importante en la producción de vivienda con apoyo estatal, la cual llegó en los años setenta a unas 55,400 unidades anuales en todo el país y a 18,800 unidades anuales promedio en la zona metropolitana de la ciudad de México (Schteingart, 1991:230)

Se creó también, como un organismo dependiente del ISSSTE, FOVISSSTE *el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado*, creado bajo un esquema conceptual muy parecido al del INFONAVIT, salvo que los recursos financieros no habrían de provenir del sector empresarial sino del mismo Estado, quien habría de aportar el 5 % de los salarios de sus trabajadores. Como era necesario atender asimismo las necesidades de vivienda de los miembros de las fuerzas armadas, un año después, en 1973, se estableció el FOVIMI, *el Fondo de la Vivienda Militar*.

Tras esta labor de planeación se establecieron objetivos cuantitativos a alcanzar en el sexenio 1977 -1982 por los organismos públicos: “casi un millón de acciones de vivienda” (993,671). Transcurrido el plazo, se contabilizaron (960,085). De ellas, el 34 % fueron viviendas terminadas; el 42 % correspondió a acciones de vivienda progresiva, y el 24 % fueron acciones de mejoramiento de casas ya existentes. Este programa benefició a alrededor de 5.2 millones de mexicanos de pocos recursos económicos, ya que el 31 % de ellos ganaban menos que el salario mínimo, y el 69 % restante, entre uno y cuatro salarios mínimos (Catalán, 1993:36).

Los primeros seis años de la década de los setenta nos muestran una gran actividad por parte de organismos con fondos solidarios, que constituyeron el 66 % del total de viviendas construidas, por el sector público. Al INFONAVIT correspondió el 49.8 %; FOVISSSTE participó con el 15.8 % y FOVIMI con el 0.4 % restante. En este período fue importante también la acción del Programa Financiero de la Vivienda que construyó 106,689 unidades, es decir, 33 % del total (Herrera, 1991:56). Entre 1977 y 1979 el problema de la vivienda siguió siendo acción prioritaria de los programas de gobierno, y de esta manera las tareas del INFONAVIT, FOVISSSTE e INDECO se tradujeron en 155,084 acciones de vivienda terminada; 35,574 de vivienda progresiva (aquella que quien la ocupa participa desde su proceso constructivo, se realiza por etapas, y se construye a beneficio de sectores marginados), 5,095 de mejoramiento de vivienda y se otorgaron 24,923 créditos.

En cuanto a los programas del INFONAVIT y el FOVISSSTE, siempre se dirigieron a asalariados de menores ingresos, es decir, estratos que recibían de uno a dos salarios mínimos en un 75 % y el resto de los que recibían más de dos salarios mínimos (Schteingart, 1991:232). Por otro lado es un hecho que la población ha cubierto de manera significativa los faltantes de habitación, incluso a ella correspondió, gracias a la autoconstrucción, el 65.5 % de las acciones de vivienda entre 1970 y 1979. Por esta razón el Estado decidió apoyar esta actividad, tanto a través de asesoría técnica como de asignación de créditos y de acceso a materiales para la construcción (Herrera, 1991:56).

Por su parte FONHAPO, un organismo que con el paso del tiempo adquiriría una importancia especial por dirigir sus acciones al segmento de la población más desprotegida, se crea en abril de 1981 como el *Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares*, y en mayo del mismo año queda constituido con la finalidad de desarrollar programas habitacionales para atender prioritariamente la necesidad de vivienda de este sector de la población. (Catalán, 1993:36). La creación de FONHAPO, sin duda corresponde a esta necesidad que “considera a la vecindad y al arraigo como dos condiciones primordiales para garantizar a los beneficiarios la propiedad y el disfrute de la vivienda.” (Aguilera, 1988 cit. en Herrera, 1991:103).

Posteriormente como se sabe El Fondo Nacional de Habitaciones Populares, sustituyó las funciones del INDECO, que desaparece en ese mismo año, por otro lado se estableció que el patrimonio del desaparecido INDECO pasara a formar parte de los patrimonios de los institutos estatales de vivienda para ampliar sus alcances y permitirles trabajar cordialmente con FONHAPO en la promoción y asignación del financiamiento.

La innovación que significó FONHAPO en las políticas de vivienda popular se fundamenta en sus características esenciales. La primera de ellas es plantearse un esquema financiero flexible que le permita adecuarse a los niveles de ingreso de los sectores urbano y rural de escasos recursos y a las diversas formas de organización, institucionales y sociales, que gestionan créditos para la vivienda en todo el territorio nacional (Herrera, 1991:104). Estos acreditados debían canalizar los financiamientos hacia sus destinatarios finales que son: personas físicas mayores de edad, con dependientes económicos; preferentemente no asalariados, que recibieran ingresos no mayores de 2.5 veces el salario mínimo regional diario y que no posean propiedad inmobiliaria en la localidad en cuestión (Herrera, 1991:106).

Por su parte la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en diciembre de 1982, permitió regular, formular y conducir la Política Nacional de Vivienda, de ahí se desprende el hecho de que en febrero de 1983 fuera elevado a rango constitucional el derecho a la vivienda, y que en diciembre de ese mismo año se expidiera la Ley Federal de Vivienda que reglamenta el artículo 4° Constitucional. Entre el período comprendido entre en 1983 y 1988, se amplió gradualmente el marco legal que el sistema bancario destinaba a la edificación de vivienda. Los organismos de vivienda instrumentaron nuevos esquemas de recuperación crediticia; se determinaron estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda en arrendamiento; en 1987 el FONHAPO adecuó sus reglas de operación y en 1988 se creó el *Fondo Nacional para la Vivienda Rural* (FONAVIR) (Herrera, 1991:60).

Adicionalmente, se concertó el “Programa de Abaratamiento de Insumos para la Vivienda, a través del cual productores y distribuidores ofrecen precios preferenciales; se instrumentó en el Distrito Federal la difusión del sistema de transparencia de precios de materiales para la construcción; se suscribió un convenio de concertación con el Notariado Público Nacional para reducir gastos y honorarios notariales por escrituración; se instalaron 15 oficinas

municipales de trámites para vivienda en apoyo a la simplificación administrativa y se autorizó al Banca Múltiple emitir Bonos bancarios para Vivienda a fin de financiar a la vivienda de tipo medio y de interés social con recursos provenientes del mercado de dinero.” (Plan Nacional de Vivienda 1988 -1994, cit. en Herrera, 1991:61).

La carencia de vivienda en México, hasta comienzos de los años ochenta, se presentaba con mayor énfasis en las áreas rurales, agravándose más adelante debido al modelo de desarrollo económico. En 1982, se llevaron a cabo los cambios de los artículos 115 y 27 de la Constitución de 1917 y de la Ley agraria, que permiten que el ejidatario, al convertirse en propietario pueda ser inmobiliario – fraccionador de la tierra dejando de ser agricultor. Estas tierras en proceso de conurbación promueven la autoconstrucción, que es una válvula de escape para que la población de escasos recursos pueda obtener una vivienda (Padilla, 2002:31).

De 1972 y hasta finales de los ochenta, existieron mecanismos y procedimientos que permitieron a muchos demandantes de bajos recursos acceder a una vivienda nueva, al menos en la ciudad de México, por medio del INFONAVIT, FOVISSSTE, el FOVI, FONHAPO y FIVIDESU. Se trató por lo tanto de una etapa de participación activa del Estado en la solución del problema de la vivienda. La mayor parte de los programas para los más pobres fueron responsabilidad de FONHAPO y se ubicaron fundamentalmente fuera del Distrito Federal, en los municipios conurbados (Villavicencio, 2000: 54).

CUADRO 1. CRÉDITOS OTORGADOS POR LOS ORGANISMOS PROMOTORES DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, 1973-1976

ORGANISMO	1973	1974	1975	1976	TOTAL
INFONAVIT	5,084	22,112	35,780	38,467	101,443
PROFIVI	29,226	17,671	15,782	12,877	75,556
FOVISSSTE	4,003	4,432	7,014	8,956	24,405
BANOBAS	4,232	9,256	157	2,096	15,741
ISSFAM	0	250	410	911	1,571
INDECO	243	2,911	4,571	8,932	16,657
CODEUR/DDF	8,093	2,568	495	6,610	17,766
TOTAL	50,881	59,200	64,209	78,849	253,139

Fuente: Elaboración propia, con base en: <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>.

Este cuadro comienza a contabilizarse a partir de 1973 debido a que las instituciones más importantes en cuestión de vivienda tenían relativamente poco tiempo de haber sido creadas. De tal forma que el número de créditos otorgados fue en ascenso como se aquí se muestra, destacándose en primer lugar el INFONAVIT con casi la mitad del total de créditos, posteriormente la PROFIVI y el FOVISSSTE, que en conjunto con los organismos más pequeños lograron otorgar en ese período 253,139 créditos.

CUADRO 2. CRÉDITOS OTORGADOS POR LOS ORGANISMOS PROMOTORES DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, 1977-1982

ORGANISMO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	TOTAL
INFONAVIT	20,385	30,463	40,991	37,737	52,304	49,067	230,947
FOVI (PROFIVI)	11,135	20,239	15,312	14,830	18,282	28,122	107,920
FOVISSSTE	9,263	11,905	6,135	12,137	13,455	752	53,647
BANOBRAS	1,184	641	2,850	348			5,023
FONHAPO						932	932
ISSFAM	271	403	521	20,252	500	426	22,373
INDECO	9,914	24,018	22,137	20,252	22,577		98,898
OTROS ORGANISMOS		1,904	110	5,023	10,728	6,089	29,434
TOTAL	52,152	89,573	88,056	110,579	118,872	89,942	549,174

Fuente: Elaboración propia, con base en: <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>.

En el cuadro 2, de nueva cuenta el INFONAVIT resultó ser la más importante en cuanto a créditos asignados con casi la mitad, posteriormente la PROFIVI con 107,920 créditos. En este sexenio el FOVISSSTE, que otorgó 53,647 créditos, se ve totalmente superado por el INDECO con 98,898 créditos, que en conjunto con los demás organismos lograron otorgar 549,174 créditos, más de la mitad del período anterior.

2.3 LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL (1982 – 2000)

La característica de este período fue determinado por sucesos y una serie de transformaciones en el país. Al hablar de sucesos nos referimos al sismo de 1985 que fue el que determinó la organización social para acceder a una vivienda a partir de la necesidad creada por aquella destrucción. Pero también algo que es importante señalar, es el papel del Estado con respecto a la necesidad de la vivienda: a finales de los ochenta se había hecho evidente la falta de capacidad del Estado para enfrentar la demanda de interés social y asimismo estaba claro que los organismos de vivienda requerían de nuevas formulas para llevar adelante la producción de vivienda para la población de menos recursos. De tal forma que la estrategia general de desarrollo para el país implicó una reducción del papel activo que tenía el Estado en la economía y un retiro paulatino de su participación en una serie de bienes y servicios a la cual se le llamó políticas de cambio estructural.

Las propuestas oficiales dieron paso a transformaciones importantes en la gestión de la vivienda de interés social. En primer lugar la ampliación de la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores privado y social, hecho que

significó una disminución del financiamiento manejado por el Estado y con ello una reducción de los subsidios y la eliminación de la oferta de suelo provenientes de las reservas estatales. Los demandantes debieron, por tanto, empezar a comprar el suelo necesario para su vivienda. Todo ello trajo consigo la participación del capital hipotecario bancario y del sector inmobiliario privado que veían en ello una posibilidad de ganancia, sin embargo, esta participación encareció el costo de la vivienda de interés social y por lo tanto el crédito para adquirirla, llevando a rechazar como sujetos de crédito a las familias de escasos recursos.

Por lo anterior, distraer nuestra atención para estudiar el caso de la ciudad de México a partir de los sismos de septiembre de 1985, nos permitirá medir con mayor exactitud la problemática de vivienda popular en el resto del país, porque es en la gran capital donde se han recogido las mayores experiencias y elaborado las políticas nacionales en materia habitacional (Herrera, 1991:64). La sacudida de aquel septiembre negro provocó gran destrucción de zonas urbanas, hospitales, escuelas, centros habitacionales, edificios públicos y privados, vecindades y edificios departamentales que desaparecieron o fueron afectados gravemente. Los daños ocasionaron su mayor efecto en los sectores de población con más bajos ingresos que ocupaban vivienda con elevados índices de hacinamiento y bajo el régimen de renta congelada. Alrededor de 49 mil viviendas fueron afectadas y 90 mil familias se contaban entre las damnificadas.

El impacto social fue tan brutal que, a lo largo de los años, México entero fue testigo de la agitación de una colectividad organizada que se movilizó alrededor de una sola demanda: la solución al problema habitacional. Viviendas dignas y decorosas, apoyo a la autoconstrucción, vivienda progresiva, pies de casa, nueva ley inquilinaria, solución a los problemas de arrendamiento y rentas congeladas, expropiación de predios para ser habilitados como nuevas zonas departamentales, fueron las demandas principales. El problema habitacional había llegado a su límite. Y en efecto algo nuevo estaba ocurriendo. La ciudadanía aprendía a organizarse alrededor de sus necesidades prioritarias y obligaba al Gobierno federal a actuar en consecuencia. Diversas agrupaciones del Movimiento Urbano Popular tomaron la iniciativa y ordenaron en un sólo programa todas sus demandas habitacionales.

Organizaciones como la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV), el Comité de Lucha Inquilinaria del Centro (CLIC), la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco (CCAT), la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), lograron movilizar más de 100 mil personas en sus contingentes, no sólo con el propósito de exponer sus demandas, sino ofreciendo al gobierno sus mejores esfuerzos en la búsqueda de alternativas de solución.

El Programa de Renovación Habitacional Popular, el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, firmado en mayo de 1986, y la Comisión Interinstitucional formada entre la SEDUE, SPP y el DDF en

1987, fueron sin duda las respuestas más importantes dadas por el Gobierno federal a las demandas del Movimiento Urbano Popular. De estas acciones se desprendieron los decretos mediante los cuales se expropiaron, por causa de utilidad pública, los bienes inmuebles de propiedad privada dañados por los sismos y que estaban destinados a vivienda colectiva (Herrera, 1991:67).

La crisis económica por la que atravesó el país en la década de los ochenta acentuó la dificultad para satisfacer la creciente demanda de vivienda. Sus efectos se manifestaron, sobre todo, a partir de 1982, por el deterioro de los métodos de intercambio, por la drástica caída en los precios del petróleo y por pagos de servicio de la deuda, factores que generaron gran presión sobre la economía en general. El proceso inflacionario alcanzó niveles sin precedentes, llegando a su máximo histórico en 1987 (Catalán, 1993:50). Para enfrentarse a la crisis, el gobierno puso en práctica diversas medidas. Los costos de la producción de la vivienda se elevaron drásticamente y se amplió cada vez más la brecha entre el crecimiento de los precios y de los salarios. Además, como consecuencia de la nacionalización de la banca en 1982, se realizó un fuerte ajuste de los intereses de la vivienda de interés social y de tipo medio (Schteingart, 1991: 234).

De 19.6 millones de habitantes en 1940, el país pasó a más de 80 millones para 1990, y para finales de siglo seríamos aproximadamente 100 millones de mexicanos, lo cual da una idea de la magnitud del problema que representa este factor para el desarrollo social, además de la inflación registrada a finales de los ochenta. A la par de estos factores, los organismos públicos de vivienda se vieron rebasados por las condiciones económicas desfavorables que se vivieron durante toda la década de los ochenta, lo que condujo a menos recursos disponibles para financiar vivienda para los trabajadores y para los sectores de menores ingresos. (Catalán, 1993:53).

La política habitacional en este período se caracterizó por sostener un proceso de selección de los beneficiarios que tomaba en cuenta las condiciones socioeconómicas de los demandantes así como de su situación habitacional. A pesar de lo anterior, los resultados no fueron muy exitosos, pues la necesidad de vivienda proveniente de la población con menores ingresos persistió sistemáticamente durante y después de esos años. Así, un elemento que influyó en los magros resultados fue, sin duda, la imposibilidad de destinar a la vivienda de interés social el total de recursos que se necesitaban. Esto se debió, por un lado, al alza permanente de los costos de la construcción, pero también tuvo que ver con la descapitalización que se produjo en los organismos de vivienda dados los esquemas de financiamiento que éstos utilizaban y la falta de pago de quienes iban siendo beneficiarios. (Villavicencio, 2000: 57-58)

Es imposible hacer a un lado el hecho de que en el Distrito Federal y su zona conurbada, constituida por 16 delegaciones y 17 municipios del Estado de México, había cerca de 20 millones de personas, es decir, el 22 % de la población económicamente activa del país. Este hecho es relevante para el tema que nos ocupa, ya que hasta 1988, el 73.3 % de los préstamos

hipotecarios del país se otorgaron en este espacio geográfico, fenómeno sin paralelo en el mundo (Herrera, 1991:64).

De este modo, a finales de los ochenta se había hecho evidente la falta de capacidad del Estado para enfrentar la demanda de interés social y estaba claro que los organismos de vivienda requerían de nuevas fórmulas para llevar adelante la producción de vivienda para la población de menores recursos. Hacia finales de 1987, coincidiendo con una estrategia general de desarrollo para el país que implicaba una reducción del papel activo que tenía el Estado en la economía y un retiro paulatino de su participación en la producción de una serie de bienes y servicios (políticas de cambio estructural), la política habitacional empezó a sufrir modificaciones importantes que buscaban conseguir más recursos para la vivienda y asegurar la recuperación real de los que invertían. Los cambios comenzaron cuando los organismos de vivienda modificaron sus reglas de operación, cuando se pactaron los créditos concedidos a los beneficiarios y su recuperación en salarios mínimos.

También hubo cambios cuando se restringieron fuertemente los recursos, por ejemplo, los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que la Federación orientaba hacia ciertos organismos -especialmente FONHAPO-, lo que condujo a una reducción de las acciones orientadas a los más pobres. Así, en 1989 FONHAPO produjo un 30 % menos de las acciones a nivel nacional que las que había venido efectuando en los tres años anteriores. Además, los créditos externos se empezaron a canalizar preferentemente a organismos como FOVI, que ya se orientaba hacia demandantes con ingresos medios y posibles sujetos de crédito hipotecario (Villavicencio, 2000: 60).

CUADRO 3. ORGANISMOS PROMOTORES DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, 1983-1988

ORGANISMO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL
INFONAVIT	55,246	67,151	74,777	79,281	80,247	57,504	414,206
FOVI (PROFIVI)	13,131	19,182	21,613	20,988	25,281	24,903	125,098
FOVISSSTE	11,561	6,374	22,256	23,045	14,499	14,923	92,658
FONHAPO	7,467	27,002	30,535	58,898	60,162	61,004	245,068
FIVIDESU	15	2,385	3,862	904	1,551	3,199	11,916
BANCA	43,085	52,712	67,200	37,242	63,300	80,000	343,539
PEMEX	1,824	4,626	4,742	3,496	5,202	3,147	23,037
CFE	2,277	2,620	1,856	1,507	1,711	1,584	11,555
OTROS ORGANISMOS	12384	16137	14080	30073	33600	61289	132,031
TOTAL	146,990	198,189	240,921	256,496	288,136	*306,924	1,439,743

Fuente: Elaboración propia, con base en: <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>.

En este cuadro se muestra que en el período de Miguel de la Madrid, la banca comienza a formar parte importante, pues las políticas de reforma estructural comenzaban a gestarse. Aun así el INFONAVIT otorgó el mayor número de créditos (414,206), seguido por la banca privada con 343,539 créditos. Por otro lado, se deja ver el impulso que tuvo el recién creado FONAHPO, pues logró

proporcionar 245,068 créditos, dejando muy por debajo a la FOVI con 125,098 créditos y al FOVISSSTE con 92,658. También se muestra el impacto de la creación de nuevos organismos promotores de vivienda al interior de la República que, aunque con cifras muy modestas en comparación con las grandes instituciones, en este sexenio lograron otorgar un total de 1, 439,743 créditos. Aunque era un fuerte avance, los esfuerzos resultaban aún insuficientes para la gran demanda de vivienda que ya existía.

El cambio en las políticas de vivienda por fuerza debía pasar por la modernización de los organismos encargados de su financiamiento y, además, por la concertación, a fin de lograr una mayor participación de los distintos sectores involucrados. Eso es, cambiar para lograr mayor eficacia, eficiencia y trabajo y equipo de todos, del Estado y de la sociedad civil en su conjunto.

El cambio así concebido implicaba reorientar las políticas seguidas. En términos generales podemos decir que era necesario disminuir el subsidio en el otorgamiento de los créditos para los sectores medios y los de bajos ingresos y apoyar más acciones de vivienda progresiva y mejorada. Siendo el problema del déficit habitacional tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, un mayor volumen de recursos destinados a este último tipo de créditos coadyuvaría en el esfuerzo requerido para que las viviendas existentes no siguieran deteriorándose, y de esa manera avanzar en la disminución del déficit (Catalán, 1993:57).

A finales de los ochentas la visión gubernamental acerca del papel del Estado en la política habitacional, se apoyaba en la premisa de que debía existir un Estado regulador y rector; posteriormente, esta visión, siguiendo las propuestas del Banco Mundial, se orientó hacia la de un Estado facilitador del conjunto de acciones habitacionales que se realizarían bajo su intervención. (Schteingart y Patiño, 2006)

Las propuestas oficiales dieron paso a transformaciones importantes en la gestión de la vivienda de interés social a partir de 1990 y más claramente desde 1992. En primer lugar, la ampliación de la participación de la sociedad en la producción de vivienda, que desde entonces tuvo como consecuencia la disminución del financiamiento manejado por el Estado, la reducción de los subsidios y la eliminación de la oferta del suelo proveniente de las reservas estatales. Los demandantes debieron, por lo tanto, empezar a comprar el suelo necesario para su vivienda en una ciudad donde este bien es escaso y está sujeto a una fuerte especulación. (Villavicencio, 2000:61)

La participación activa del capital hipotecario bancario y el sector inmobiliario privado en la vivienda de interés social, encareció el costo de la vivienda de interés social y, por lo tanto, el crédito para adquirirla, llevando a rechazar a las familias con ingresos más bajos y por supuesto a quienes están en extrema pobreza. Más adelante, derivada de la devaluación de 1994, la crisis financiera de 1995 trajo severas consecuencias para la industria de la vivienda, que poco a poco se recuperó, pero enfocándose al desarrollo de la de interés social.

En la primera mitad de la década de los años noventa, se inició la consolidación de los organismos nacionales de vivienda como instituciones eminentemente financieras. Entre 1989 y 1992, el gobierno de México propició cambios en el marco institucional de la política de vivienda, comenzando con las modificaciones a la Ley del Seguro Social, a la Ley Agraria, a las regulaciones inquilinarias y a la Ley General de Instituciones de crédito, sin olvidar la derogación de los regímenes de rentas congeladas (Padilla, 2002: 104).

En la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, se consideró a la vivienda no sólo como problema social sino también como económico. Considerándosele como motor de desarrollo, el gobierno prometió crear un programa de vivienda sin precedentes en la historia del país a través del Programa Nacional de Vivienda, cuyos puntos principales eran la promoción y el ahorro para la vivienda, la dosificación urbana, el estímulo de la vivienda en arrendamiento, apoyo crediticio a la autoconstrucción, el fortalecimiento de la política de reservas territoriales, la construcción de vivienda rural, el abaratamiento de los costos de la vivienda, la simplificación administrativa, así como el fomento tecnológico en la construcción de la vivienda (Padilla, 2002: 105).

Así, en el FOVI se implementó el sistema de subastas, y a nivel bancario se iniciaba la liberación del crédito, mientras que SEDESOL, a través del programa de solidaridad, y el FONHAPO hacían llegar créditos y subsidios a las comunidades más necesitadas. Por otra parte, los notarios se comprometían a reducir los gastos en sus servicios para apoyar la adquisición de viviendas de interés social.

La política social establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, definió como objetivo general propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones para que la población disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, entre los cuales se encuentran el derecho a la vivienda. La política de vivienda se fundamenta en dos vertientes principales, por una parte, busca fortalecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno con los organismos nacionales y locales de vivienda, por la otra, promueve y amplía la participación de los sectores público, social y privado para incrementar la cobertura de atención, en especial de los grupos que demandan vivienda de interés social. El Programa Nacional de Vivienda 1995-2000 estableció las siguientes líneas estratégicas:

- Fortalecimiento institucional. Profundizar la reforma estructural de los organismos nacionales de vivienda, preservando su sentido social, ampliando su cobertura de atención y propiciando una mayor coordinación entre ellos.
- Mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento. Promover un mayor flujo de financiamiento a largo plazo con costos competitivos y diversificación de esquemas de financiamiento de acuerdo con el nivel de ingreso de la población.

- Desregulación y desgravación. Impulsar un marco normativo que se refleje en menores costos asociados con producción y titulación de vivienda.
- Suelo para vivienda. Promover la oferta de suelo habitacional a precios accesibles que cuenten con servicios y equipamiento.
- Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana. Apoyar la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda, así como la comercialización de materiales e insumos en las zonas rurales y urbanas.
- Fomento tecnológico. Fomentar la investigación, desarrollo y aplicación de tecnologías alternativas regionales para la construcción de vivienda (Padilla, 2002: 123).

Como resultado se tiene, hasta diciembre de 2000, que los organismos de vivienda otorgaron un total de 475,034 créditos en sus diversas modalidades, de las cuales 85.5 % correspondieron a adquisición de vivienda y el 14.5 % restante al mejoramiento de la misma y otras líneas de crédito.

CUADRO 4. PRINCIPALES ORGANISMOS PROMOTORES DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, 1989-1994

ORGANISMO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
INFONAVIT	71,925	89,536	57,338	89,033	110,335	110,697	528,864
PROFIVI	17,121	30,720	30,772	24,638	20,942	40,109	164,302
FOVISSTE	19,848	24,986	48,178	34,977	35,231	47,314	210,534
FONHAPO		59,506	33,555	39,205	47,825	37,770	217,861
FIVIDESU	38,623	58,323	5,335	4,515	6,323	1,145	114,264
FICAPRO			1,080	2,142	1,316	789	5,327
BANCA	35,883	41,557	35,056	129,362	102,416	85,198	429,472
BANOBRAS	0	2,820	13	11,748	7,436	22,773	44,790
PEMEX	531	1,393	473	3,189	2,925	0	8,511
CFE	1,912	1,104	1,993	2,583	2,217	1,440	11,249
PRONASOL	51,271	82,035	134,892	66,133	173,807	120,004	628,142
SEDESOL	0	311	0	0	0	0	311
AUTOCONSTRUCCIÓN	0	0	0	0	0	79,806	79,806
OTROS ORGANISMOS	43,358	52,778	61,009	22,093	14,497	14,225	179,510
TOTAL	280,472	433,661	409,694	429,618	525,270	561,270	2,639,984

Fuente: Elaboración propia, con base en: <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>.

En el cuadro 4 nos muestra que, ya con las reformas estructurales aprobadas en 1987 y el cambio de las políticas sociales en cuestión de vivienda principalmente en 1992, se muestra la importancia que tuvo la creación del Programa SOLIDARIDAD, en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, pues fue PRONASOL quien otorgó un mayor número de créditos (628,142). Así, por primera vez desde su creación, el INFONAVIT fue ligeramente superado, pues otorgó 528,864 créditos. Posteriormente, como era de esperarse, la BANCA tuvo una participación importante, pues otorgó 429,472 créditos. El FONHAPO siguió siendo importante pues generó 217,861 créditos. Por su parte, el FOVISSTE mejoró bastante en comparación con el sexenio anterior, pues entregó 210,534 créditos. En conjunto con los demás organismos se otorgaron un total de 2.639,984 créditos.

**CUADRO 5. ORGANISMOS PROMOTORES DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL
1995-2000**

ORGANISMO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
INFONAVIT	96,745	103,184	99,231	108,035	198,950	250,110	856,255
SHF (PROFIVI)	35,662	25,318	46,582	45,882	41,791	34,915	230,150
SHF (PROSAVI)			106	9,543	17,327	11,789	38,765
FOVISSSTE	32,469	28,731	23,241	15,323	17,862	24,301	141,927
FONHAPO	26,281	18,666	14,826	5,523	6,446	6,730	78,472
FONHAPO (SUBSIDIOS)				7,975	14,459	25,330	47,764
FIVIDESU	3,526	6,393	2,384	2,506	3,978	1,941	20,728
FICAPRO	3,202	4,017	2,878	145	2,097	2,232	14,571
BANCA	17,503		4,588	3,269	865	1,101	27,326
BANOBRAS	30,527	0	14,244	15,194	0		59,965
PEMEX	3,767	7,447	10,912	10,506	4,622	6,072	43,326
CFE	1,375	2,326	2,150	1,378	1,326	2,694	11,249
SEDESOL						3,398	3,398
AUTOCONSTRUCCIÓN	280,011	323,801	241,211	41,242	1,385		887,650
OTROS ORGANISMOS	16,967	72,306	100,169	150,472	151,133	99,953	594,645
TOTAL	544,790	589,249	566,152	430,299	463,654	476,788	3,070,932

Fuente: Elaboración propia, con base en: <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>.

En el cuadro 5 describe, que el sexenio de Ernesto Zedillo se caracterizó por la fuerte creación de nuevos organismos de vivienda. Ya con la desaparición de PRONASOL, el INFONAVIT logró otorgar 856,255 créditos. La AUTOCONSTRUCCIÓN por su parte logro un total de 887,650. Se recuperó la SHF (PROFIVI) con 230,150. Por otro lado algunas instituciones, que años atrás habían otorgado una gran cantidad de recursos, comenzaron su declive, por ejemplo, el FONHAPO sólo otorgó 78,472 créditos, mientras que el FOVISSSTE 141,927. En conjunto con un número de pequeños organismos se logró otorgar 3,070,932 créditos de vivienda.

CAPITULO III

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL SEXENIO DEL PRESIDENTE VICENTE FOX QUEZADA (2001-2006)

3.1 GENERALIDADES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2001-2006)

Por lo que la acción del gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país. (Plan Nacional de Desarrollo [PND], 2001).

En el Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Presidente Vicente Fox Quesada, el desarrollo que se propuso tiene a las personas como su origen y destino; un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e interacción de los hombres y mujeres que la componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo.

La fuerza del Plan radica en su estrecha vinculación con los seres reales que integran la nación, sin perder de vista las estructuras, instituciones, fundamentos y conceptos que les dan unidad y sentido. La riqueza económica que promueve la política para un crecimiento con calidad, así como la estabilidad que se propicia de orden y respeto, tuvo por objetivo mejorar las condiciones de la sociedad y de los individuos de este país. Es claro, igualmente, que el desarrollo social y humano representa un factor invaluable para alcanzar tanto niveles superiores de riqueza y bienestar, como de seguridad y justicia.

La emancipación individual y colectiva de los mexicanos es el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de gobierno; una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos y que, al hacerlo, propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión; una política que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, produzca confianza y seguridad en la nación y en los nacionales, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas; una política que asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa, recidumbre y capacidad de sus integrantes. Se trata, en suma de una política incluyente y liberadora.

Al colocar a los individuos en el primer plano de su política social, la administración reconoce también la conveniencia de involucrar a la gente en la conformación de la política nacional para el desarrollo social y humano y en la ejecución de las acciones que de ella se deriven. Al incluir a las personas, grupos, organizaciones civiles y asociaciones privadas en los asuntos políticos, la Administración Pública Federal libera la energía y creatividad de la sociedad

mexicana, fomenta su interés y corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales, aumenta su exigencia hacia el gobierno y su solidaridad con sus semejantes. Al contar con la colaboración de la sociedad en su conjunto –además de la acción de los otros poderes de la Unión y de los otros órdenes de gobierno- el Ejecutivo Federal puede concentrar sus esfuerzos en las tareas y responsabilidades que sólo él puede hacer y que sólo a él competen. (PND, 2001).

3.2 ROL DEL ESTADO EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Sin duda el Estado en nuestro país, a lo largo del tiempo ha sufrido transformaciones sobre todo en la relación que hay entre Estado - Sociedad, pues en un inicio, la Política Social definida por el Estado, fue la de adjudicarse totalmente la responsabilidad de asistir las necesidades esenciales de la población, sin embargo, mientras este Estado de Bienestar transcurría, había una tendencia general a reducir el gasto social para restablecer el equilibrio fiscal, por lo que comienza la crisis en el Estado de Bienestar, y de esta manera el Estado pasa a ser de un Estado ejecutor a un Estado promotor e integral, en donde los diferentes actores sociales contribuyen a la solución de la problemática social.

La Constitución Política Mexicana, en su Art. 4º Párrafo IV, donde consagra el derecho que tiene toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, indica también que la ley establecerá los instrumentos y los apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. De esta manera, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Constitución, “el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación” todo ello estará manifestado en el Plan Nacional de Desarrollo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005).

Por otra parte en el caso de la vivienda, la función que ha tenido la política implementada por el Estado, se ha determinado de acuerdo con el contexto económico, político y social del país, de tal manera que este rubro tan importante dentro de las necesidades esenciales para un adecuado desarrollo social, esta contemplado de manera importante, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, emanando de éste, el Programa Sectorial de Vivienda el cual contiene los objetivos que se pretenden alcanzar durante el sexenio, en materia de vivienda, así como las estrategias y líneas de acción para alcanzar dichos objetivos.

Tomando en cuenta que la vivienda, es el lugar donde la familia consolida su patrimonio, establece mejores condiciones para su inserción en la sociedad, genera las bases para una emancipación individual y colectiva e inicia el desarrollo social de sus miembros. Es por ello que la vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye el crecimiento del patrimonio familiar y es, al mismo tiempo, condición primordial para alcanzar

niveles adicionales de de desarrollo. (Programa Sectorial de Vivienda, [PSV] , 2001)

Al hablar de la relación existente entre el crecimiento económico y el desarrollo social, la vivienda debe considerarse como uno de sus principales elementos articuladores. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 ubica a la vivienda en dos de sus grandes capítulos nacionales, que corresponden a las comisiones creadas dentro de la Presidencia, en las cuales se encuentra inscrito el proceso de transformación de nuestra sociedad. (PSV, 2001)

Así la política de vivienda ha quedado delineada en el área de Desarrollo Social y Humano como parte del objetivo rector que promueve el mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. Mientras que en los objetivos y estrategias del área de Crecimiento con calidad la vivienda aparece en los objetivos sobre solidez macroeconómica y competitividad. Con ello se destaca a la vivienda como un factor de desarrollo social que tiene un impacto directo e inmediato en el crecimiento económico. Por ser una importante fuente generadora de empleo, por consumir casi la totalidad de insumos nacionales y por ejercer su efecto multiplicador en 37 ramas de actividad económica, la vivienda es un motor de desarrollo económico.

La carencia de vivienda genera inequidades entre los diferentes grupos sociales y el surgimiento y proliferación de asentamientos irregulares alrededor de las ciudades, provocados por la necesidad inmediata de esos grupos de suelo barato, propiciando el crecimiento anárquico de los centros urbanos, aumentando los rezagos en infraestructura urbana y servicios y constituyendo un peligro latente para sus ocupantes. Las dimensiones, el tipo de materiales, su ubicación geográfica, así como la disponibilidad de infraestructura básica y de servicios, son los elementos que definen su calidad. (PSV, 2001)

En este sentido, las necesidades habitacionales del país han cobrado un dinamismo prácticamente equiparable al ritmo de crecimiento de nuestro proceso de urbanización íntimamente ligado al de industrialización, lo que lo ha convertido en un reto creciente. Por ello, se ha venido diseñando diversos instrumentos de política orientados a crear condiciones para su solución. No obstante, el acelerado proceso de modernización de la sociedad, al no ofrecer igualdad de oportunidades no se ha visto acompañado de un incremento homogéneo en le nivel de bienestar de todos los ciudadanos.

El Programa Sectorial de Vivienda (2001- 2006) ha sido formulado con apego a las prioridades, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su ejecución corresponde a todos los sectores de la sociedad y los tres órdenes de gobierno. A través de las vertientes de obligatoriedad, coordinación concertación e inducción, el Gobierno Federal asume el compromiso de sentar las bases necesarias para orientar, hacia un mismo fin los esfuerzos de los diversos sectores de la sociedad para abatir los rezagos existentes y atender las nuevas necesidades habitacionales del país, con una visión al año 2025. (PSV, 2001).

De acuerdo con las proyecciones de vivienda elaboradas por Duhau y Cruz (2006), entre los años 2000 y 2030, el parque habitacional existente en el país crecerá en poco más del 88 %, en tanto que la población lo hará solo en el 26%, esto debido a los cambios en la estructura demográfica del país y, como parte de ella la reducción del tamaño promedio de los hogares. Lo anterior implica que de una forma u otra, en el lapso considerado se requerirán 20.5 millones de viviendas adicionales.

El control permanente de la inflación es sin duda indispensable para el desarrollo del sector vivienda. La persistencia en esta acción es clave para mejorar el poder adquisitivo de los salarios de la población y su capacidad de ahorro, pues con ello se posibilitará la accesibilidad a la vivienda a un mayor número de mexicanos en condiciones financieras más asequibles a su capacidad de pago. (PSV, 2001).

El sector habitacional juega un papel importante, por lo que debe lograr un mayor financiamiento para la adquisición de vivienda en dos vertientes: la crediticia, donde se ofrezcan oportunidades para acceder a recursos hipotecarios más amplios y competitivos para el financiamiento de la vivienda; y la de apoyo gubernamental a los sectores de la población de menores ingresos. En varios países, el financiamiento habitacional que antes operaba en forma separada del resto del sistema financiero, evolucionó hacia sistemas abiertos, para incorporar la participación de la inversión privada. Además, se perfeccionaron nuevos instrumentos financieros y normativos para aumentar la eficiencia y eficacia de los programas de vivienda social. (PSV, 2001)

En el corto y mediano plazos, los períodos que corresponden a la previsión del Programa Sectorial de Vivienda, es de esperar que continúe creciendo la proporción de la población en edad de formar un hogar y, por consiguiente, de requerir vivienda. Así con respecto al déficit de vivienda, en el 2000, se estimó que 756 mil hogares en todo el país no tienen una casa independiente que habitar, por lo que cada uno de esos hogares, actualmente hacinados, requiere de una vivienda nueva. Adicionalmente, 1 millón 55 mil casas existentes necesitan ser sustituidas, debido a que han llegado al término e sus vida útil, y resulta más caro repararlas que edificar un número semejante de viviendas nuevas.

El rezago habitacional se encuentra en los 2 millones 42 mil viviendas que, en todo el país, requieren rehabilitación y/o ampliación, y en las 438 mil casas que deben repararse para evitar que sus deterioro las convierta en habitación inadecuada. Como parte de las fortalezas y debilidades del proceso de producción de vivienda, el principal problema en torno al suelo urbano es que su oferta ha sido insuficiente e inadecuada para satisfacer la gran demanda existente. Además, un alto porcentaje de las operaciones de mercado inmobiliario en el país se realizan al margen de las disposiciones jurídicas aplicables, en detrimento de la población de más bajos recursos primordialmente. Asimismo, se tiene el ciclo invasión – regularización que ha superado las posibilidades de planificación y la creación de nuevas reservas territoriales. (PPSV, 2001)

Un aspecto favorable ha sido también la tenencia de la vivienda donde el porcentaje de viviendas propias se ha incrementado en veinte años; es decir, en la actualidad sólo una de cada cinco viviendas particulares habitadas no son propiedad de quien la ocupa. Institucionalmente, las fortalezas y debilidades de cada uno de los organismos públicos de vivienda manifiestan las oportunidades de sus mecanismos y procedimientos de otorgamiento de créditos, así como las dificultades en su operación que deben aplicar reingenierías con el fin de ampliar la cobertura sin perder su vocación financiera y social.

En el financiamiento de la demanda de vivienda, estos cambios deben reflejarse aún más en que los trabajadores y empleados apliquen libremente sus créditos en adquirir la vivienda que mejor ajuste a sus necesidades, calidad y precios. Otra de las fortalezas que debemos consolidar es la diversificación de los créditos que ofrecen alternativas para el demandante. De esta manera, el solicitante de un crédito puede obtenerlo para adquirir una vivienda nueva, para adquirir una vivienda usada de terceros y para comprar construir una vivienda en terreno propio. Igualmente, se deben diversificar las alternativas para mejorar las viviendas, ya sea para realizar mejoramientos, ampliaciones o rehabilitaciones, así como para la adquisición de materiales para la construcción.

Sin embargo, la escasa participación de la banca comercial en el financiamiento habitacional constituye una debilidad, lo mismo que el mercado hipotecario comercial primario y la participación de los mercados de capital sea muy limitada. Pues la base de las hipotecas como porcentaje de PIB es aún baja respecto a la media mundial. Otra debilidad resulta de la falta de más subsidios para atender a las familias de menores ingresos. Se reconocen otras debilidades importantes en el sector: los recursos disponibles son insuficientes para atender los rezagos en la materia; la oferta habitacional sigue siendo escasa en la mayoría de las regiones del país; la cartera vencida de los organismos es alta; hace falta un fomento al ahorro más instrumentado que utilice las cajas de ahorro popular. La demanda real se ha visto afectada por la falta de créditos y vivienda a precios accesibles. (PSV, 2001).

Uno de los principales obstáculos que enfrenta el desarrollo de la vivienda radica en la cobertura limitada por parte de las instituciones públicas hacia ciertos sectores de sus derechohabientes. Además, la completa articulación y coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública, destinadas a la atención de las necesidades habitacionales, se ha visto obstaculizada debido a que los organismos promotores de vivienda se encuentran sectorizados en distintas dependencias. (Primer informe de Gobierno, 2001)

La falta de coordinación institucional no ha permitido optimizar la asignación de recursos crediticios y subsidios, e, incluso, al duplicar en algunas ocasiones la atención de un mismo estado, región, zona o familia, se ha limitado la cobertura de atención social. En suma, el tren de producción habitacional se ha visto mermado por la falta de una instancia que asuma el

compromiso de coordinar y encabezar los trabajos del sector público, a partir de una labor de coordinación interinstitucional. Al mismo tiempo, se ha visto disminuido por falta de una instancia formal de concertación sectorial en la que participen los representantes de los sectores público, privado y social relacionados con la producción, financiamiento y regulación de vivienda, con el fin de incrementar el mercado de la vivienda nueva y usada, así como las opciones de financiamiento hipotecario. (PSV, 2006)

En materia habitacional, la visión de futuro de nuestra sociedad es la de un país en donde cualquier persona tiene posibilidades de comprar, construir, remodelar o rentar una vivienda para su familia, de acuerdo con sus posibilidades económicas y preferencias en cuanto al tipo y ubicación de ésta. Asimismo, la seguridad jurídica sobre la tenencia de la propiedad, además de construir la base del patrimonio familiar, le permite que ésta tenga un valor de cambio, propicia el arraigo de la población y el que ello sea un factor para la ordenación del territorio, así como el crecimiento de nuestras ciudades.

Por lo anterior, se requiere que el Estado fortalezca la coordinación sectorial mediante un ejercicio federalista de la política pública, que impulse esquemas públicos de financiamiento para que más familias de escasos recursos tengan acceso a crédito hipotecario. También es necesario promover acciones que consoliden el mercado habitacional y lo conviertan en motor de desarrollo económico y social. Asimismo, es importante que la política de vivienda se circunscriba estrechamente a los criterios de ordenación del territorio vigentes, a fin de contribuir a equilibrar los niveles de concentración y dispersión poblacional en el territorio nacional, que se consoliden las 126 concentraciones urbanas principales, y que acerquen y comuniquen a los habitantes de las localidades dispersas hacia los centros integradores de vivienda. (Primer Informe de Gobierno, 2001)

La acción habitacional habrá logrado reducir las inequidades sociales y económicas. Al contar con esquemas focalizados de subsidios para la población con menores recursos, habrá desarrollado una estructura de costos y precios eficientes a través de disminuir los trámites, las regulaciones y los costos de construcción y mejorado la calidad de las viviendas y los procesos constructivos. Las familias contarán con el apoyo de políticas públicas eficaces para complementar sus esfuerzos individuales y estarán protegidos de riesgos que atenten contra sus posibilidades de progreso. En virtud de la eficacia, calidad y transparencia del uso de los recursos públicos, las políticas públicas tendrán un alto grado de aceptación y confianza entre la población. (Primer Informe de Gobierno, 2001).

La nueva política habitacional plantea una reingeniería en el sector vivienda, a través de la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con autonomía técnica cuyo objetivo es diseñar, coordinar, promover e implementar las políticas y programas habitacionales del Gobierno Federal. La Comisión fue creada por Decreto del Ejecutivo Federal el 26 de julio de 2001, a través de ésta se gestionarán acciones conjuntas con las diferentes instancias de gobierno.

Para ello, la Comisión instalará el Consejo Nacional de Vivienda y establecerá los lineamientos para su operación, a fin de que éste se constituya en un foro de consulta y asesoría, donde interactúen los principales actores productivos y financieros del sector, así como de otros participantes en la producción habitacional. (Primer Informe de Gobierno, 2001)

Por medio del Consejo, se generarán políticas en materia de vivienda, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Sectorial de Vivienda. Además, se propondrán los cambios estructurales necesarios en el sector vivienda, sobre la situación de los mercados de suelo urbano, vivienda y financiamiento habitacional, así como el marco regulatorio federal, estatal y municipal regulatorio. (Primer Informe de Gobierno, 2001).

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se elaboró el Programa de Vivienda 2001-2006, con la participación de las autoridades estatales y municipales y la sociedad civil en su conjunto, con el objeto de promover y coordinar la política y los programas de vivienda pública en nombre de todas aquellas personas que deseen adquirir, construir, arrendar o mejorar sus hogares, así como de fortalecer el mercado de vivienda. Según el Gobierno este programa de vivienda hace hincapié en el proceso de producción de viviendas desde un punto de vista no solo económico sino también fundamentalmente social. En síntesis el Estado Mexicano está tratando de convertir la construcción de viviendas en un aspecto central de su desarrollo económico, así como en un motor del desarrollo económico en todas las regiones del país. (ONU, 2003)

Los aspectos que fundamentaron la Política Social de Vivienda en el sexenio del presidente Vicente Fox, desarrollados de acuerdo al discurso institucional plasmado en documentos oficiales. De acuerdo a ello la política social tendría que ser de carácter incluyente donde la población en general pudiera acceder a una vivienda digna. Sin embargo encontramos que la política social implementada por esta administración estuvo determinada fundamentalmente por los intereses del mercado fortaleciendo así las políticas neoliberales, de tal manera que la población beneficiada fueron aquellos que bajo las condiciones económicas de los bancos y sofoles pudieron acceder a su vivienda, quedando en desventaja la población de más escasos recursos.

3.3 PROPÓSITOS Y FINALIDADES EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

De conformidad con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, consignado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno Federal se propuso hacer factible que toda persona que lo desee, tenga la posibilidad de comprar, construir, remodelar o rentar una vivienda para su familia, de acuerdo con sus posibilidades económicas y preferencias en cuanto al tipo y ubicación de ésta. De igual forma, se ha otorgado gran importancia al objetivo de proporcionar seguridad jurídica sobre la tenencia de la propiedad, ya que ello además de propiciar el arraigo de la población, constituye un factor esencial para el crecimiento ordenado de las

ciudades, y para el otro gran objetivo del programa de vivienda, establecer un mercado secundario de vivienda que facilite a una familia moverse de una casa a otra conforme sus necesidades lo requieran. (Segundo Informe de Gobierno, 2002).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contiene compromisos y los lineamientos del gobierno expresados en objetivos claros y estrategias concretas. En este sentido, la política de vivienda quedó delineada en los respectivos apartados del PND y se han determinado los siguientes objetivos, con la finalidad de alcanzar la meta de la administración de lograr para el 2006, el ritmo de financiamiento y construcción de 750 mil viviendas anuales:

- Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil en su conjunto, y a la vez consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo.
- Promover el desarrollo y la competitividad sectorial a partir de que la vivienda para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad.
- Reactivar la banca de desarrollo como una entidad financiera cuyo objetivo fundamental será promover, mediante el otorgamiento de crédito y garantías, la construcción y adquisición de vivienda social, como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros. (PSV, 2001).

La política de vivienda plantea revertir las condiciones físicas deficientes, de aquellas unidades que forman parte del parque habitacional existente y satisfacer las necesidades anuales de vivienda nueva, con base en las siguientes estrategias establecidas en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006:

- Articulación institucional y fortalecimiento de los organismos de vivienda.
- Crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda.
- Apoyo a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio.
- Desgravación, desregulación habitacional y fortalecimiento de su marco normativo.

- Abasto de suelo con aptitud habitacional y desarrollo de infraestructura y servicios para vivienda.
- Desarrollo tecnológico, abasto competitivo de insumos, normalización y certificación habitacional para el crecimiento de la producción.

Con la finalidad de alcanzar la misión, visión y objetivos del Programa, las instituciones públicas de vivienda en conjunto con los demás actores del sector, deberán realizar, coordinadamente, una serie de actividades con el fin de fortalecer al Sistema Nacional de Vivienda, principalmente a través de:

- Promover y garantizar la participación articulada de todos los factores productivos cuyas actividades incidan en el desarrollo de la vivienda, especialmente las del sector privado;
- Fortalecer la coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales;
- Promover la Coordinación interinstitucional entre las diferentes instancias federales relacionadas con la vivienda; e
- Impulsar la adecuación del marco jurídico en materia de vivienda.

En este contexto, el éxito del programa sectorial debía, necesariamente contemplar dos procesos clave: su gestión y su ejecución. En lo que se refiere a la gestión del Programa, con el fin de lograr esa participación y coordinación intersectorial e interinstitucional, el Gobierno Federal desarrolló dos herramientas: la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI). (PSV, 2001)

3.4 MARCO JURÍDICO EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Dentro del Programa Sectorial de Vivienda se contemplaron trabajos para mejorar el aspecto Jurídico de la vivienda, en donde se impulsara el desarrollo del marco legal necesario para que las familias tengan garantía de sus viviendas, y se consolidara la tenencia jurídica de los activos habitacionales mediante el desarrollo de programas para la capitalización de la vivienda con acciones para la titulación y regularización. Además se reduciría el rezago de escrituración de vivienda adquirida con crédito hipotecario, a través de los organismos públicos de vivienda.

Por otra parte se promoverían los cambios y adecuaciones al marco legal que favorecieran y facilitaran la rotación de vivienda. Se impulsarían programas de financiamiento y de estímulos para adquisición de vivienda usada y construcción de vivienda para arrendamiento; y de arrendamiento como opción a compra. También se promoverían mecanismos de canje, de refinanciamiento y prepago de créditos hipotecarios. Además, se promovería también la actualización del marco jurídico, de los procedimientos de transmisión y ejecución de derechos sobre créditos con garantía hipotecaria, en apoyo del desarrollo de mercado hipotecario primario bancario y secundario bursátil.

Se instrumentarían los mecanismos que establezca la Sociedad Hipotecaria Federal, con el fin de impulsar el financiamiento habitacional privado auto sostenible en el largo plazo. Se impulsaría el desarrollo del mercado hipotecario primario y secundario, para apoyar el establecimiento de mecanismos de bursatilización hipotecaria. Se diversificarían las actuales fuentes de fondeo, incluyendo el acceso a los mercados de capitales locales e internacionales.

En este contexto es importante revisar los lineamientos generales que rigen las condiciones de construcción de vivienda comenzando con la Constitución Política, la Ley de Vivienda, así como la Ley INFONAVIT, FOVISSTE y la SHF. Pues son las instituciones de vivienda que a nivel federal tienen un mayor peso, por lo que es importante resaltar las características más importantes de cada una de estas leyes.

Como se ha venido manejando, dentro de nuestra constitución esta claramente señalado el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa así como las condiciones en las que puede acceder a la misma, lo anterior de acuerdo con los siguientes artículos de la Constitución:

En su Art. 4, donde textualmente dice que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

Aunado a lo anterior también establece en su Artículo 123. Apartado A, Frac. XII que: “Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad tales habitaciones.” (Constitución Política, 2005)

En este contexto y para dar cumplimiento a lo establecido en la carta magna, es que se deriva en primera instancia la Ley de Vivienda que son los lineamientos generales de la política social de vivienda en nuestro país, así como también la Ley INFONAVIT, la ley del FOVISSTE y la ley de la SHF antes FOVI, siendo actualmente las instituciones más importantes en las cuales se señalan las condiciones y acceso a la vivienda para cada sector que atienden.

Así pues la ley de vivienda actual fue decretada el día 27 de junio de 2006 por parte del Presidente Vicente Fox Quesada donde tiene por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

En primera instancia es de resaltar su Artículo 3., donde señala que las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o

nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

También en su Artículo 5, señala qué las políticas y los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional, entre otras: la promovida empresarialmente y la auto producida o auto construida, en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia; así como para las diversas necesidades habitacionales: adquisición o habilitación de suelo; lotes con servicios mínimos; parques de materiales; mejoramiento de vivienda; sustitución de vivienda; vivienda nueva; y capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo, propiciando que la oferta de vivienda digna refleje los costos de suelo, de infraestructura, servicios, edificación, financiamiento y titulación más bajos de los mercados respectivos, para lo cual incorporan medidas de información, competencia, transparencia y las demás que sean convenientes para lograr este propósito.(Ley de Vivienda, 2006)

Un aspecto fundamental dentro de la recién aprobada Ley de Vivienda es su Capítulo VII en el que nos habla de la concertación con los sectores social y privado, donde se destaca el artículo 42 que señala que los convenios celebrados con los anteriores sectores tendrán por objeto buscar el acceso del mayor número de personas a la vivienda especialmente a la población en situación de pobreza, así como también la creación de fondos e instrumentos para la vivienda, un punto es importante destacar es el que señala que se deberá desarrollar, aplicar y evaluar normas, técnicas y tecnologías además de procesos constructivos que reduzcan los costos de producción y operación, faciliten la autoproducción o autoconstrucción de vivienda, eleven la calidad y eficiencia de la misma y propicien la preservación y el cuidado del medio ambiente.(Ley de Vivienda, 2006)

Para dar seguimiento a estas disposiciones en la Ley de Trabajo se señala en su Artículo 136, qué toda empresa agrícola, industrial y minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esa obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento de los salarios de los trabajadores a su servicio. Además de que en su Artículo 137 enfatiza que el Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes 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. (Ley Federal del Trabajo, 2005)

La Constitución Política, la Ley del Trabajo y la Ley de Vivienda son el marco en el cual se basan las leyes de las instituciones, una de las más importantes sin duda es el INFONAVIT con una existencia de más de 30 años. Cabe recordar que ésta ha pasado por varias etapas, actualmente y claramente

después de las reformas de 1992, el instituto se ha convertido en algo muy parecido a un Banco Hipotecario para sus derechohabientes.

Aunque en la ley del INFONAVIT establece en su Artículo 3 que el Instituto tiene por objeto: Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Otro punto importante es el Artículo 29, donde maneja que es obligación de los patrones: Proceder a inscribirse e inscribir a los trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta Ley. Los patrones inscribirán a sus trabajadores con el salario que perciban al momento de su inscripción. (Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 1992)

En la Ley del INFONAVIT, a lo largo de su historia se han mantenido sus tres objetivos principales durante sus diferentes etapas, sin embargo, lo que ha cambiado es la importancia que en la práctica se asigna a cada uno de ellos. Mientras que en los primeros veinte años se dio prioridad al objetivo de coordinar y financiar programas de construcción de vivienda, y la actividad principal del Instituto consistió en financiar y controlar la producción de conjuntos habitacionales; después de 1992 el Instituto se concentró en otorgar créditos individuales, especialmente aquéllos destinados a la adquisición de vivienda a terceros.

Este cambio de operación, sin duda se debió a que el INFONAVIT se relacionó con el desarrollo de los sectores financiero hipotecario, promocional y constructor privados, que trabajan en combinación. En la segunda mitad de la década de los noventa surgieron nuevos intermediarios financieros que tienen la capacidad de financiar los créditos puente para la construcción, estos agentes se han vinculado con los desarrolladores privados, encontrando la desregulación de las instituciones habitacionales, un nicho de mercado para su participación. De este modo estos grupos se tornaron en los actores fundamentales en la producción habitacional. (Puebla, 2006: 195).

Aunado a lo anterior, es sabido que un gran número de trabajadores afiliados al Seguro Social, no son respaldados por esta ley en su artículo 29, pues los trabajadores no son registrados con el salario que perciben, sino con un salario mínimo, por lo que las posibilidades reales de adquirir un crédito de vivienda se reducen, esto debido a las nuevas políticas donde se otorga un crédito mayor a quien mas puntos tenga. Aun así, muchos de los trabajadores se conforman con el simple hecho de tener seguridad social para ellos y sus familias, por lo que pensar en adquirir una vivienda queda en segundo término, no porque no se quiera, sino por que simplemente con los esquemas actuales no pueden obtenerla.

En este contexto la LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ISSSTE establece en su Artículo 3° que son de carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios: Préstamos hipotecarios y financiamientos en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de la misma; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; así como los servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.

Asimismo en lo que respecta al crédito para la vivienda el Artículo 100 menciona que tiene por objeto: Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán por una sola vez, además de coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ella.

Por otra parte, el Artículo 101 señala que los recursos del fondo se integran con las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al Instituto por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores, previstas en la fracción VI del artículo 21. (Ley del ISSSTE, 1992)

En los treinta años de operación, el FOVISSSTE ha modificado sus esquemas legales y políticas financieras a fin de dar una mayor cobertura a la demanda de vivienda de los servidores públicos. Por ejemplo, con las reformas del 92 este organismo se reestructuró para orientar sus actividades hacia el financiamiento, antes estaban orientados hacia el fomento a la construcción. Al parecer con estas reformas se dejó de lado la prioridad o preferencia hacia los trabajadores de más bajos recursos. Ahora la asignación de los créditos es por sorteo, en los últimos años la vivienda de este organismo está orientada en un alto porcentaje a la población de ingresos mayores al 5 veces el salario mínimo mensual. Cuando el 52% del total de la población de los trabajadores del ISSSTE gana menos de 3.5 veces el salario mínimo mensual. (Patiño, 2006:279).

Siguiendo con esta línea al aprobarse en 2007 la nueva Ley del ISSSTE, la primera reforma del sexenio, encontramos que de acuerdo al discurso oficial esta nueva Ley implica beneficios en varias vertientes:

- Arregla un problema añejo del ISSSTE y le devuelve viabilidad a su sistema de pensiones pues se hace auto sustentable gradualmente.
- El ISSSTE se fortalece al recobrar capacidad de maniobra y poder destinar recursos a otros rubros de su gasto, como servicios médicos.
- Se crea un órgano desconcentrado el PENSIONISSSTE, el cual funcionará como una afore para empleados del ISSSTE quienes tendrán cuentas individuales y podrán migrar a después a nuevas AFORES.

- El nuevo sistema sigue teniendo elementos de solidaridad que en su conjunto benefician a los trabajadores de menores ingresos.
- En el mediano y largo plazo, se disminuirá el déficit del ISSSTE y a su vez, los pasivos contingente del sector público también disminuyen en el largo plazo. (Guzmán y Cols, 2007)

La nueva ley del ISSSTE constituye sin duda un paso firme en el camino de lograr cambios estructurales para la economía mexicana, es decir, la reforma fiscal. Con esto las finanzas públicas se verán beneficiadas en el mediano y largo plazo pues habrá mayor disponibilidad de recursos para destinarlo a otras prioridades en este sentido, la capacidad de financiamiento del sector público mejorará.

Sin embargo, una parte de la opinión pública condena la recién aprobada Ley del ISSSTE, pues la califican como neoliberalismo ejemplar, pues va orientada a la privatización, ya que desresponsabiliza al Estado, sustituyéndolo por el ahorro individual, confirma la incapacidad de las instituciones públicas al abrir la subrogación, empobrece al empleado público reduciendo sus pensiones y fortaleciendo a los de mayores ingresos debido a la concentración del ahorro individual a favor del AFORE. (La jornada, 27-03-07)

Con lo anterior y de acuerdo a las condiciones políticas actuales es muy probable que se apruebe la reforma fiscal del actual presidente, lo que traería como consecuencia un ya de por sí difícil acceso a la necesidades básicas de los mexicanos, no sólo de vivienda que es el tema que nos ocupa, sino de alimentación, educación, vestido y salud entre otras.

Por otra parte, en 2002 se crea la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), organismo que tuvo entre sus atribuciones la administración de FOVI y el desarrollo de estudio para incursionar en el mercado de capitales, con la finalidad de conformarse como banco de desarrollo y encaminarse en el área de las hipotecas (Patiño, 2006:240).

Asimismo esta Sociedad Hipotecaria está regulada bajo una Ley Orgánica la cual contempla en su Artículo 2º que su objeto es impulsar el desarrollo de mercados primario y secundario de crédito de la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda.

Asimismo, podrá garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

La sociedad hipotecaria desarrollará programas que promuevan las construcciones de viviendas en zonas y comunidades indígenas en el territorio nacional con los recursos que se aprueben para tal efecto en el presupuesto de egresos. (Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, 2002)

No obstante, a diferencia de los otros organismos de vivienda la Sociedad Hipotecaria Federal no tiene un universo de acreditados, su población objetivo es aquella que en condiciones de mercado puede comprar una casa, aunque se está trabajando para que sea toda la población necesitada. (Patiño, 2006:265)

3.5 MARCO INSTITUCIONAL EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

En el gobierno de Vicente Fox 2001 se designó un comisionado nacional de fomento a la vivienda, cuya tarea fue coordinar las actividades a escala nacional y local para mejorar la situación de la vivienda en el país. De esta manera en México se han creado Instituciones en distintos niveles con la finalidad de contribuir al ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. El Comisionado Nacional de Fomento a la vivienda ha creado un Consejo Nacional de la Vivienda para examinar las políticas y estrategias. El Consejo incluye representantes de distintas Secretarías, instituciones financieras, instituciones de vivienda a nivel local, asociaciones municipales, académicos, profesionales y representantes de la sociedad civil y del sector privado. Se creó también en la Secretaría de Relaciones Exteriores, un comité intersecretarial sobre políticas de gobierno en la esfera de los derechos humanos de la Secretaría de Gobernación.

Así el papel fundamental del Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda, designado por el presidente en 2001, fue dirigir la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, que a su vez coordinaba a las principales instituciones de financiación a la vivienda: INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), que es la principal institución de financiación de la vivienda para los trabajadores; FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares), que atiende las necesidades del sector no estructurado y las familias más pobres; Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); y Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, CONAFOVI, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, creado por el Presidente de la República, el 26 de julio de 2001. Tiene como responsabilidad diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda del Gobierno Federal, a fin de garantizar el acceso a una vivienda digna a las familias mexicanas y a contribuir al desarrollo social y económico del país, al aprovechar el efecto multiplicador que ejerce sobre la planta productiva y el empleo. (Centro de Investigación y Documentación de la Casa / Sociedad Hipotecaria Federal [CIDOC/SHF], 2006)

Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi) como mecanismo de concertación ciudadanizado y de trabajo en equipo para la toma de decisiones en materia de vivienda. En él participan todos los involucrados en el sector habitacional, organizaciones sociales, especialistas, académicos y profesionales en la materia (CIDOC/SHF, 2006). El Conavi, funciona entonces como un foro de consulta y asesoría permanente del Ejecutivo

Federal en materia de vivienda, dentro del cual se analiza la problemática del sector, sus posibles soluciones, así como los objetivos y estrategias del Programa Sectorial de Vivienda, y adecuaciones para el mejor funcionamiento del sector.

A continuación se presentan las características de las Instituciones promotoras de vivienda a nivel nacional:

FONHAPO

Es un fideicomiso coordinado por la SEDESOL, que financia la demanda nacional de crédito para vivienda de las familias de bajos recursos, operando un sistema de financiamiento acorde a su presupuesto y capacidad de crédito, contribuyendo a hacer realidad la ilusión de tener una casa digna. El FONHAPO forma parte de la Administración Pública Paraestatal y su organización y funcionamiento están sujetos a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada el 14 de mayo de 1986 y al contrato constitutivo del Fideicomiso.) (www.fonhapo.gob.mx)

El propósito de FONHAPO es integrar el programa de suelo para vivienda de la población de escasos recursos, así como desarrollar sistemas de producción y distribución de materiales de construcción que permitan abaratar los costos y adecuar las tecnologías y sistemas de construcción de vivienda popular. Atiende a través de agentes operadores y Organismos Estatales de Vivienda, la demanda de financiamiento para mejorar, adquirir o construir Vivienda Social, de población preferentemente no asalariada, con ingresos individuales de hasta 2.5 veces el salario mínimo vigente en el DF. o familiares de hasta 4 veces el salario mínimo vigente en el DF., mediante un sistema de crédito accesible que contribuya a la consolidación del patrimonio familiar.

Objetivo: Que la población con menores ingresos disfruten de una vivienda digna y decorosa.

Visión: Ser la principal fuente de financiamiento para que las familias de escasos recursos adquieran, construyan o mejoren su vivienda.

Misión: Satisfacer las necesidades de financiamiento de las familias de menores ingresos, para que a través del crédito y el subsidio, adquieran, construyan o mejoren su vivienda, contribuyendo a la consolidación del patrimonio familiar. (www.fonhapo.gob.mx)

En 2003, de conformidad con el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006, por decreto presidencial se ordena la integración del Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda (FONAEVI) al FONHAPO, instancia que tendría como misión, fungir como encargada de la administración, seguimiento y evaluación de los programas federales que aplican subsidios para apoyar la construcción, autoconstrucción, mejoramiento y adquisición de viviendas de las

familias de menores ingresos. A su vez el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda (FONAEVI), es un fideicomiso que administra el FONHAPO, fue creado como instancia que debe llevar a cabo la administración, seguimiento y evaluación de los programas federales que aplican subsidios para apoyar la construcción y autoconstrucción, mejoramiento y adquisición de las viviendas de las familias de menores recursos. (FONHAPO, 2006).

Los fines de FONHAPO en lo general, promover el mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población de menores ingresos, de los ámbitos urbanos y rurales, de conformidad con las reglas de operación aplicables.

Las funciones de FONHAPO son:

- Participar en el diseño de políticas públicas para la vivienda de las familias en situación de pobreza.
- Otorgar créditos para la vivienda nueva a través de intermediarios financieros.
- Administrar programas de subsidios para la vivienda de la población de menores ingresos.

En términos generales, el FONHAPO tuvo tres cambios importantes experimentados por el fideicomiso, el primero se desarrolló entre 1998 y 2000, cuando prácticamente dejó de funcionar, el segundo en 2001, cuando se transformó en institución financiera de segundo piso, y el tercero en 2003, con su tendencia en organismos controlador de todos los subsidios federales.

Lo anterior constituye de acuerdo a Puebla, la desaparición del único programa federal que apoya las acciones de vivienda no terminada, que son las que realiza la mayor parte de la población, que además es la de menores recursos, un segundo efecto radica en la descentralización hacia los organismos estatales de vivienda de este tipo de programas, pero sin apoyos financieros federales de la magnitud que se requiere. Todo esto implica el abandono del apoyo en la forma más extendida de la producción habitacional en nuestro país: la producción social de vivienda. (Puebla, 2006:349).

INFONAVIT

Dentro de las principales instituciones de financiación de la vivienda para los trabajadores se encuentra el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, donde se destaca lo siguiente:

Visión

Hacer realidad el sueño fundamental de que los trabajadores, sobre todo los de menores ingresos, satisfagan sus necesidades de vivienda y retiro pudiendo adquirir, en etapas sucesivas de su vida, la casa que mejor convenga a sus intereses y posibilidades.

Consolidar al INFONAVIT como una institución autónoma y tripartita, sólida, creativa y forjadora del desarrollo de México, fiel a su profunda vocación social que constituye la razón esencial de su origen y permanencia y que sea reconocida como ejemplo mundial de solvencia financiera, transparencia y calidad de servicio.

Establecer una comunidad a través de una red de alianzas en la que se cuiden los intereses irrenunciables de los diferentes grupos que la conforman: trabajadores, empleadores, derechohabientes, acreditados, proveedores, empleados y otros agentes estratégicos, sembrando la geografía mexicana de ciudades más humanas. (www.infonavit.gob.mx)

Misión

Poner a su alcance productos de crédito para que puedan adquirir, con plena libertad y transparencia, la vivienda que más convenga a sus intereses en cuanto a precio, calidad y ubicación; y así constituir un patrimonio familiar.

Otorgar rendimientos competitivos para que cuenten con una pensión suficiente para su retiro mediante la administración eficiente de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda".

Objetivos institucionales:

Construir alianzas estratégicas con actores clave de la sociedad, con el fin de contribuir al desarrollo económico y humano de los trabajadores y sus familias. Asegurar la viabilidad financiera del Instituto a largo plazo, para beneficiar a todos los trabajadores con más créditos y mejores pensiones.

Rendir cuentas a los trabajadores y a la sociedad mexicana con total transparencia.

Fomentar el bienestar familiar y el desarrollo personal y profesional de los empleados de INFONAVIT.

Proveer un servicio de clase mundial a los usuarios, mediante la mejora permanente de los productos y procesos de operación del Instituto

El crédito INFONAVIT es un derecho o prestación que tiene los trabajadores afiliados al INFONAVIT, este crédito se otorga bajo el cumplimiento de las Reglas de Otorgamiento de Crédito. (www.infonavit.gob.mx)

FOVISSSTE

El Fondo de la Vivienda es el órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), encargado de administrar las aportaciones de las dependencias y entidades públicas, afiliadas al ISSSTE, constituidas para otorgar créditos para la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de viviendas a los trabajadores del Estado. (www.fovissste.org.mx)

Visión:

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE, tiene como visión, una población derechohabiente (trabajadores del Estado y sus familias) con pleno acceso a créditos para vivienda, bajo condiciones que le permitan incrementar su bienestar y seguridad patrimonial

Misión:

Es satisfacer la demanda de créditos para vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, y mantener el valor real de sus aportaciones para procurarles un nivel de vida digno al momento de su retiro.

Objetivo:

Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporados al régimen de la ley obtener, por una sola vez, crédito barato y suficiente mediante prestamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, para el pago del enganche, gastos de escrituración y en su caso de la constitución de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas por los trabajadores; mediante créditos que otorgue el instituto directamente o con la participación de entidades publicas y/o privadas.

SHF

La Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, es una Institución Financiera perteneciente a la Banca de Desarrollo.

Objetivo

Impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; al incremento de la capacidad productiva y del desarrollo tecnológico

relacionados con la vivienda; así como a los financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

Los programas de crédito, ahorro y garantías de Sociedad Hipotecaria Federal promueven las condiciones adecuadas para que las familias mexicanas, de zonas urbanas o rurales, tengan acceso al crédito hipotecario y puedan disfrutar de viviendas dignas, construidas con tecnología moderna, espacios y servicios funcionales y seguridad jurídica en su tenencia; sin importar si están casados o no, con hijos o sin hijos, o si su situación laboral es de no asalariado.

La Sociedad Hipotecaria Federal es un Banco de Segundo Piso: Esto significa que no se atiende directamente al público, por lo que se apoyan en Intermediarios Financieros para hacer llegar los recursos a la gente. Son estos Intermediarios Financieros los que se encargan de otorgar y administrar los créditos, desde su apertura, hasta su conclusión. (www.shf.gob.mx)

Misión

Propiciar el acceso a la vivienda de calidad a los mexicanos que la demandan, al establecer las condiciones para que se destinen recursos públicos y privados a la oferta de créditos para la vivienda en forma eficiente, suficiente y oportuna. Esto se logrará fomentando la creación de infraestructura para la adecuada toma y administración de riesgos, tanto en la Institución como en el mercado, asegurando simultáneamente la autosustentabilidad de SHF.

Visión

Ser una institución reconocida mundialmente como proveedora de soluciones de excelencia financiera, operativa y tecnológica para el mercado hipotecario, cuyo éxito se basa en su conocimiento y manejo de los riesgos inherentes a dicha actividad.

Ser una institución financieramente sólida y auto sustentable, apoyada en una absoluta credibilidad por su ética institucional y su capacidad de innovación financiera, técnica y de gestión.

Ser una institución que opere en un ámbito de mercado en el que se cubran totalmente las necesidades de vivienda de la población. (www.shf.gob.mx)

3.6 MARCO PROGRÁMATICO EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

La política de vivienda en cada gobierno queda delineada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, donde se señalan sus objetivos, estrategias, creación de nuevas instancias operativas y de coordinación para fortalecer y diversificar al sector. Lo anterior asentado también en el Programa sectorial de vivienda 2001-2006.

Este programa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2002, contiene catorce programas de trabajo que se instrumentan a través de cuatro ejes estructurales que son:

Crecimiento: Normas y certificación de calidad, nuevas tecnologías; mayor seguridad jurídica a la propiedad y facilidades para la movilidad habitacional.

- Programa para la información y medición sectorial.
- Programa para el mejoramiento físico de la vivienda.
- Programa para el mejoramiento jurídico de la vivienda.

Financiamiento: análisis de capacidad de compra habitacional; mayor flujo de recursos a la demanda de vivienda; fomento a los mercados hipotecario primario y secundario; fortalecer mecanismos de apoyo gubernamental para las familias de menores ingresos.

- Programa para coordinar nacionalmente el fomento para la construcción y el mejoramiento de la vivienda.
- Programa para el fortalecimiento institucional
- Programa para movilidad Habitacional.
- Programa para desarrollar el mercado hipotecario.
- Programa para el ahorro para vivienda.
- Programa de subsidios directos para la adquisición de vivienda

Productividad: promover una desregulación del sector que reduzca la tramitología, mejore reglamentos y aminore gravámenes en beneficio de menores costos de transacción.

- Programa para la disminución de los costos indirectos.
- Programa para la simplificación de trámites para vivienda.
- Programa para la competitividad en la producción de vivienda.

Territorial (suelo para vivienda): que genere mayor abasto de suelo habitacional, con infraestructura y servicios de cabecera donde construir la vivienda.

- Programa para el fomento del abasto de suelo con amplitud habitacional.

- Programa para el desarrollo de la infraestructura y servicios para uso habitacional.

El cambio estructural del sector habitacional, requería desarrollar acciones estratégicas sobre las cuales se impulsa la política de vivienda, por lo que además de los cuatro ejes citados se propuso consumir tres grandes proyectos estratégicos:

1. Ordenar y ampliar la capacidad de compra – con acciones de los organismos nacionales de vivienda orientadas a ampliar su cobertura, optimizar sus áreas operativas, incrementar sus procesos de inversión y a mejorar su servicio y atención al cliente.
2. Desarrollar un nuevo enfoque sectorial – generando un espacio propio para la vivienda, que permita apreciar el valor prioritario del sector en el desarrollo económico y social del país.
3. Establecer una red de gestión nacional y local – que dé seguimiento al desarrollo del sector a través del trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno y los demás actores involucrados en la producción de vivienda.

Para ello fue creada la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, que en junio de 2006 tras la nueva ley de vivienda tomó el nombre de Comisión Nacional de Vivienda. De acuerdo a lo anterior la forma en cómo se llevan a cabo los distintos programas de vivienda por parte de los principales Instituciones crediticias es la siguiente:

FONHAPO

El FONHAPO administra y opera 3 programas nacionales de apoyo a la vivienda de la población de menores ingresos. Dos de ellos “Tu Casa” y “Vivienda Rural” son de recursos fiscales, el de “Crédito” se opera con recursos propios.

Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda “Tu Casa”

El objetivo del programa es mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federal para adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda.

La población objetivo es:

- Jefes de familia con por lo menos un dependiente económico en situación de pobreza.
- Jefes de familia cuyo ingreso de pareja no exceda el equivalente a 3 veces el salario mínimo vigente en el DF.
- Derechohabientes del Infonavit, Fovissste u organismo estatal y municipal equivalente.
- Jefes de familia cuyo ingreso no exceda el equivalente a 5 veces el salario mínimo vigente en le Distrito Federal, para el caso de los apoyos de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Los créditos serán destinados para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento y lotes con servicio. (FONHAPO, 2006:12)

Programa de Vivienda Rural.

El objetivo del programa es apoyar la construcción, ampliación o mejoramiento de viviendas en el medio rural, con el fin de reducir las asimetrías en las condiciones de vida entre la población urbana y rural. El programa opera en las treinta y dos entidades federativas del país.

La población objetivo son familias en pobreza patrimonial que viven en localidades de alta y muy alta marginación menor a cinco mil habitantes, otorgando prioridad a aquellas que no tienen vivienda o que ésta se encuentre en malas condiciones.

La modalidad de atención del programa de subsidio es en una vertiente rural y vertiente indígena, los tipos de programas es para edificación, ampliación o mejoramiento de la vivienda. Cabe mencionar que el subsidio federal podrá ser complementado con la aportación de los gobiernos estatales o municipales, por empresarios agropecuarios y organismos privados. (FONHAPO, 2006: 14)

Programa de Crédito.

El objetivo del programa es apoyar y asesorar a las familias en pobreza patrimonial para que a través del crédito y el subsidio, adquieran, construyan o amplíen su vivienda, para contribuir así a la consolidación del patrimonio familiar. El programa tiene cobertura nacional.

Los sujetos de créditos serán otorgados a los agentes operadores, que pueden ser: Entidades Federativas y Municipales, Organismos de Vivienda, Instituciones de Crédito, Entidades Financieras, Sociedades Financieras de Objeto Limitado y Entidades de Ahorro popular, así como a intermediarios de ahorro y crédito popular en proceso de transición a Entidad de Ahorro y Crédito Popular, siempre y cuando estén reconocidos con carácter por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La población objetivo son jefes o jefas de familia preferentemente no asalariados, mayores de 18 años o menores de edad emancipados, con uno o más de pendientes económicos directos, con ingresos individuales o familiares hasta cinco veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; y que no posean una vivienda en propiedad. (FONHAPO, 2006: 15)

Las modalidades de crédito son:

Adquisición

Adquisición de vivienda nueva o usada que cuente con los servicios básicos de urbanización e infraestructura, en lotes cuyas características cumplan con los requisitos establecidos por la legislación local correspondiente.

Ampliación

Créditos para construcción que permitan más espacios habitables.

El programa consiste básicamente en otorgar créditos para construcción que permitan más espacios habitables. Este crédito se puede pagar hasta en 15 años, dependiendo de las condiciones financieras de los créditos individuales que establezca el Agente Operador con cada beneficiario.

Construcción

Construcción de vivienda nueva que cuente con los servicios básicos de urbanización e infraestructura, en lotes cuyas características cumplan con los requisitos establecidos por la legislación local correspondiente.

Titulación

Otorgamiento de crédito para solventar los gastos relacionados con la titulación para obtener la seguridad jurídica de su patrimonio. (www.fonhapo.gob.mx)

Este fideicomiso se convirtió en organismo financiero de segundo piso, es decir, sólo otorga créditos a las instituciones públicas (Gobiernos estatales o municipales, así como a sus organismos auxiliares o privadas, bancos, sofoles y Cajas de ahorro popular, a los cuales denomina “agentes operadores”).

Aun así dentro del conjunto de organismos federales de vivienda, el FONHAPO es el que se aboca a atender a la población de menores recursos. Originalmente fue creado con la idea de producción social de vivienda, misma que se fue desdibujando al paso de los años hasta haberse perdido hacia mediados de los años 90. Ha sido el único programa de carácter federal que desarrolló y actualmente, apoya programas de vivienda no terminada. (Puebla, 2006: 348)

INFONAVIT

Existen distintas opciones de Crédito INFONAVIT las cuales son:

COMPRA DE VIVIENDA NUEVA O USADA.

La vivienda podrá ser cualquiera puesta a la venta por un vendedor particular, o ser parte de un conjunto habitacional autorizado por el INFONAVIT.

En el caso de que el trabajador adquiera una vivienda nueva de la oferta registrada en el INFONAVIT, la vivienda deberá cumplir con los requisitos mencionados en el rubro anterior, considerando las siguientes particularidades: La vivienda debe contar con el DTU (dictamen técnico único), el cual es otorgado por una empresa supervisora de obra, en lugar del dictamen técnico de calidad. . (www.infonavit.gob.mx)

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN TERRENO PROPIO

El Crédito INFONAVIT ofrece al trabajador la opción de construir en su propio terreno, o en el de su cónyuge si está casado bajo el régimen de sociedad conyugal, la construcción se puede llevar a cabo de dos maneras:

1. Eligiendo un constructor del padrón de contratistas de INFONAVIT. Integrándose a un grupo de trabajadores para ejercer simultáneamente los créditos que se otorguen para desarrollar vivienda promovida por constructora o desarrolladora –en su caso- .(www.infonavit.gob.mx)

CRÉDITO HIPOTECARIO CON APOYO INFONAVIT

Es un crédito otorgado por un Banco o Sofol usando las aportaciones subsecuentes, para amortizar el crédito; el saldo de la Subcuenta de Vivienda, queda como garantía de pago, en caso de pérdida de empleo. (www.infonavit.gob.mx)

Es de recordar que el crédito es otorgado por la institución financiera, por tal motivo la amortización del crédito, deberá realizarse conforme lo establezca el contrato de crédito formalizado, con la entidad financiera, debiendo especificar dicho contrato, la unidad del crédito (pesos, udis, veces salario mínimo, etc.), monto de la mensualidad, plazo del crédito, lugar de pago y fecha límite de la misma para evitar el pago de intereses moratorios.

En el caso de que el trabajador pierda su relación laboral, la amortización del crédito podrá ser tomada del saldo de la Subcuenta de Vivienda del cliente, para que esto ocurra es necesario que en cuanto ocurra la separación laboral, el cliente acuda con la entidad financiera que le otorgó el crédito y solicite que se aplique su saldo de Subcuenta de Vivienda para el pago de las mensualidades de su crédito.

Las aportaciones patronales, una vez otorgado el crédito, se pueden aplicar como anticipo a capital para reducir el plazo del crédito y pagar menos intereses o para disminuir el pago mensual. La Subcuenta de Vivienda, queda como garantía en caso de incumplimiento de pago por pérdida de empleo.

Características del crédito INFONAVIT

1. Es un préstamo que se realiza en veces salario mínimo y con tasas de interés que van desde el 4 al 9%, dependiendo del ingreso salarial del trabajador.
2. Únicamente puede destinarse a comprar, construir, remodelar o pagar la deuda hipotecaria de una vivienda.
3. Se otorga una sola vez en la vida.
4. Cuenta con un componente de gran relevancia: el saldo de Subcuenta de Vivienda, el cual puede utilizarse de diversas maneras dependiendo de la decisión del trabajador y del producto de crédito elegido.
5. Puede utilizarse para incrementar la puntuación.
6. Puede utilizarse como amortización inicial del crédito.
7. Puede utilizarse como garantía en el caso de elegir un crédito con Apoyo INFONAVIT.
8. Su autorización está automatizada y se sustenta en la estabilidad laboral del trabajador, en la calidad de la vivienda a adquirir y en la situación jurídica de la vivienda.
9. Su trámite se inicia con el mínimo de documentos, en cualquier oficina del INFONAVIT.
10. Es el medio a través del cual los derechohabientes del INFONAVIT pueden adquirir una vivienda.
11. Los créditos de trabajadores con menores ingresos, así como los créditos destinados a la adquisición de vivienda económica tienen preferencia en la autorización de recursos.
12. Los trabajadores de menores ingresos podrán recurrir a un subsidio otorgado por FONHAPO para la adquisición de vivienda.

Condiciones financieras

- El crédito INFONAVIT, no se presta en pesos, se presta en veces salario mínimo.
- La tasa de interés es fija y podrá establecerse del 4 al 9 por ciento anual sobre saldos insolutos, la determinación de la tasa a aplicar es con base en la edad y salario del derechohabiente.
- El plazo máximo de pago es de 30 años.
- La amortización del crédito se realiza mediante descuentos vía nómina que los patrones aplican y entregan al INFONAVIT.
- El INFONAVIT descuenta el 5 por ciento del monto del crédito por concepto de gastos de operación; en el caso de la vivienda económica se descuenta el 3 por ciento.

- El saldo del crédito y el descuento se actualizan en la misma proporción en que se incrementa el salario mínimo del Distrito Federal.
- En el caso de retraso en el pago de la mensualidad, se cobrarán intereses moratorios del 9 por ciento anual.
- La aplicación de prórrogas implica la capitalización de la deuda y los intereses aún no pagados. (www.infonavit.gob.mx)

Es importante aclarar que los últimos años después de 1992, el INFONAVIT ha dado prioridad a otorgar créditos, especialmente en la adquisición de vivienda, hasta llegar a convertirse en una institución puramente crediticia. De acuerdo con las declaraciones de algunos funcionarios más recientes, el Instituto tiene hoy una naturaleza dual, consistente, en ser un banco hipotecario que otorga créditos con un objetivo social; y por otra, en ser un administrador de fondos para el retiro.

Este cambio se debe fundamentalmente al desarrollo del sector financiero hipotecario privado, es decir, el surgimiento y consolidación en la segunda mitad de la década de los noventa, de nuevos intermediarios financieros que tienen la capacidad de financiar la construcción. El financiamiento de los créditos puente para los constructores, que anteriormente corría a cargo de los organismos públicos de vivienda, parece ser un negocio bastante redituable para los intermediarios financieros, es decir la banca y las sofoles. (Puebla, 2006:195)

Actualmente las viviendas adquiridas, son en su mayoría unifamiliares, dúplex y triples, terminadas con acabados austeros, ubicadas generalmente en conjuntos habitacionales por lo regular grande. Las viviendas se disponen en serie, con muros medianeros; en la mayor parte de los casos en predios muy angostos. De acuerdo con el tamaño del conjunto y la normatividad local, se dotan del equipamiento urbano requerido. El INFONAVIT tiene poco control sobre el tipo de productos habitacionales que sus derechohabientes adquieren con los créditos individuales, así como sobre la calidad de las viviendas. De este modo, estos aspectos han quedado bajo responsabilidad de los desarrolladores y los intermediarios financieros, es decir, la banca y las sofoles. (Puebla, 2006:231)

FOVISSSTE

La forma de integrarse a un crédito del FOVISSSTE es por medio de un sorteo, las fechas para el registro de solicitudes para participar en los sorteos de vivienda, se difunden mediante invitación pública, en los periódicos de mayor circulación nacional y a través de internet. Posteriormente se publican las fechas y lugares de realización de los mismos.

Para participar se requiere lo siguiente:

- 1 Acudir a las ventanillas de recepción autorizadas a registrar la solicitud.

Departamentos de vivienda de la Delegación del ISSSTE.
Área de recursos humanos de la Dependencia.

La organización sindical.

Presentando la siguiente documentación:

- a) Último talón de pago; (copia)
- b) Último estado de cuenta del SAR; (copia)
- c) Identificación oficial vigente con fotografía y firma; (copia)
- d) Clave Única de Registro de Población (CURP); (copia)

Los resultados se pueden consultar en los periódicos de mayor circulación nacional de cada entidad y en la página electrónica.

Programas con los que cuenta:

VIVENDA NUEVA

Actualmente existe un amplio mercado de opciones, se debe comparar la calidad, ubicación y precio antes de elegir, revisar planos y aclarar cualquier duda que se tenga sobre las características de la construcción de la vivienda.

Se debe elegir libremente la vivienda, comparar diferentes opciones (calidad, ubicación y precio) y seleccionar la que más convenga. Las opciones se encuentran en www.micasa.gob.mx o en la sección de anuncios de los periódicos, posteriormente se debe contactar a los vendedores.

La mayoría de las viviendas nuevas en venta están en proceso de construcción o por terminarse, los proyectos incluyen espacios para sala, comedor y cocina; un o más baños con lavabo, inodoro y regadera; y una o más recámaras. Algunas viviendas tienen posibilidad de ampliación para otra recámara, otro baño y en ocasiones hasta para un piso completo.

VIVIENDA USADA

La vivienda usada deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Escritura a nombre de la persona que vende la vivienda libre de gravamen y debidamente inscrita en el Registro público de la propiedad.
- Debe contar con todos los servicios (agua drenaje y luz); no estar ubicado en zonas de riesgo; contar con sala comedor, cocina y baño, ser de uso habitacional exclusivamente y con una vida útil de 30 años, determinada mediante avalúo.
- Pagos al corriente del impuesto predial, consumo de agua, consumo de energía y mantenimiento (si está bajo el régimen de propiedad en condominio).

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA.

El terreno debe estar escriturado a nombre de quien solicita el crédito y libre de gravamen, contar con todos los servicios, y no estar ubicado en zona de riesgo. La construcción puede ser individual o para un grupo de viviendas, -

llamado "paquete"- (en estos casos, los proyectos los promueven sindicatos y/u organizaciones ante el Fovissste.

AMPLIACIÓN DE VIVIENDA.

El inmueble debe estar escriturado a nombre de quien solicita el crédito, libre de gravamen, contar con todos los servicios (agua drenaje y luz); no estar ubicado en zonas de riesgo; contar con sala comedor, cocina y baño, ser de uso habitacional exclusivamente y con una viada útil de 30 años.

REPARACIÓN O MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.

El inmueble debe estar escriturado a nombre de quien solicita el crédito, libre de gravamen. Debe contar con todos los servicios (agua drenaje y luz); no estar ubicado en zonas de riesgo; contar con sala comedor, cocina y baño, ser de uso habitacional exclusivamente y con una viada útil de 30 años. (www.fovissste.gob.mx)

El crédito FOVISSSTE se otorgará sobre el saldo que cada trabajador derechohabiente del ISSSTE presente en su subcuenta de vivienda SAR, el cual se complementará con recursos de las Instituciones Financieras, para la adquisición de viviendas de cualquier valor.

Cofinanciamiento Fovissste

El FOVISSSTE tiene dos productos para otorgar créditos en cofinanciamiento, llamados: Alia2 y Respalda2, a continuación se presentan los requisitos:

Alia2:

1. Condiciones:

- El crédito FOVISSSTE se otorgará sobre el cálculo del valor presente del 5 por ciento de las aportaciones futuras, conforme al salario base del trabajador, de acuerdo con las tablas de montos máximos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2006, más el saldo de la Subcuenta de Vivienda a la fecha de solicitud de crédito, complementado con recursos de Instituciones Financieras.
- Los créditos otorgados por las Instituciones Financieras serán en pesos, con tasa fija a lo largo de la vida del crédito, con seguro de vida y daños.

Respalda2:

1. Condiciones:

- El crédito FOVISSSTE se otorgará sobre el saldo que cada trabajador derechohabiente del ISSSTE presente en su Subcuenta de Vivienda SAR, el cual se complementará con recursos de las Instituciones Financieras, para la adquisición de viviendas de cualquier valor.
- Los créditos otorgados por las Instituciones Financieras serán en pesos, con tasa fija a lo largo de la vida del crédito, con seguro de vida y daños. (www.fovissste.gob.mx)

Una vez más, las acciones que entrega el FOVISSSTE, no son supervisadas por esta institución, la supervisión actualmente se ha dejado a las sofoles, como en el caso de otros organismos; éstas, al originar un crédito de adquisición tienen el expediente del Desarrollo Habitacional, porque también formalizan los créditos para la construcción. Dentro de ellos se integran los controles de obra del constructor y se supone que si la obra tiene vicios ocultos, no se continúan entregando los recursos, sin embargo, el criterio que rige a las sofoles es la venta y los pagos, es decir si se vende y nadie reclama es que la vivienda no presenta problemas.

Por lo anterior el FOVISSSTE se ha convertido en una institución eminentemente financiera, pues deja a otros agentes los aspectos de la ubicación, el diseño y la calidad de la vivienda, perdiendo el objeto de llevar a cabo un desarrollo urbano ordenado y controlado en las ciudades donde se ubican los conjuntos habitacionales. (Patiño, 2006:316)

SHF (Sociedad Hipotecaria Federal)

La Sociedad Hipotecaria Federal tiene una variedad de programas de crédito diseñados para que más mexicanos accedan a una vivienda. Hay que recordar que las Sofoles hipotecarias son las que otorgan y administran los créditos de la SHF, desde su apertura y hasta su conclusión.

Programas de crédito y ahorro de la Sociedad Hipotecaria Federal.

Programas para adquisición de vivienda nueva o usada

Los programas hipotecarios de SHF para la adquisición de vivienda nueva o usada, se operan a través de Sofoles y bancos registrados. Estos programas están diseñados para permitir el acceso al crédito a personas asalariadas, no asalariadas y trabajadores independientes que tradicionalmente enfrentan dificultades para acceder a un crédito hipotecario. El programa también garantiza la estabilidad en los pagos mensuales, promueve financiamientos con menores enganches y pagos por millar, y plazos más favorables. (www.shf.gob.mx)

Programa de ahorro (AHORRA)

AHORRA es un nuevo programa de SHF dirigido a aquellas personas que deseen demostrar capacidad de pago y hábito de ahorro para adquirir una vivienda cuando:

No cuentan con ingresos fijos
No pueden comprobar sus ingresos
Desean mejorar su calificación para recibir un crédito hipotecario
Desean ahorrar para reunir el monto del enganche

Otros programas

SHF cuenta con otro tipo de programas que buscan mayor accesibilidad, mayor cobertura y mejores condiciones para créditos ya contratados.
Estos programas son:

Programa de crédito para migrantes

Adicionalmente, SHF apoya a los Intermediarios Financieros que operan programas diseñados para la adquisición de vivienda por mexicanos que residen en el extranjero.

CASASHF Mensualidades Fijas

Es un crédito de Sociedad Hipotecaria Federal que apoya el financiamiento a la vivienda, preferentemente de interés social, pero con rangos que comprenden también vivienda media. Cuenta con tasa y mensualidades fijas, lo que permite saber desde un principio cuánto se va a pagar mes a mes durante toda la vigencia del crédito. El plazo máximo para pagar el crédito se puede extender hasta los 20 años.

Los beneficios de este crédito son que permite saber desde un principio cuánto se pagará mes a mes durante toda la vigencia del crédito, los pagos mensuales nunca cambian durante la vida del crédito, el crédito se puede pagar hasta en 20 años. Por otro lado, dentro de sus características más importantes se destaca que el plazo para cubrir el crédito se fija de acuerdo con la capacidad de pago y puede ser de 5, 10, 15 o hasta 20 años, el enganche depende del precio de la vivienda que se desee adquirir.

La tasa de interés y comisiones que se deberán pagar las fijará el intermediario financiero que se elija ya que SHF canaliza sus recursos a través de los bancos y Sofoles Hipotecarias, que cargan sus propias comisiones, diversas y variables.

CASASHF Salarios

Es un programa de crédito de Sociedad Hipotecaria Federal que apoya el financiamiento a la vivienda, preferentemente de interés social, pero con rangos que comprenden también vivienda media. Las mensualidades sólo se modifican conforme se incrementa el salario mínimo, lo que protege el presupuesto y garantiza la capacidad de pago durante toda la vida del crédito. El plazo máximo para pagar el crédito se extiende hasta los 25 años.

Los beneficios de CASA Salarios es que garantiza la capacidad de pago durante toda la vida del crédito ya que las mensualidades sólo se modifican anualmente conforme aumenta el salario mínimo.

CREDITO SHF con Apoyo INFONAVIT

Es un programa destinado a la adquisición de vivienda nueva o usada cuyos valores fluctúan entre \$166,000 y \$1,749,945.60 que permite al amparo de la subcuenta de vivienda del derechohabiente en el INFONAVIT, reducir los montos de enganche requeridos para la adquisición de vivienda, bajo los programas tradicionales de crédito de Sociedad Hipotecaria Federal (CASA Salarios, CASA Mensualidades Fijas).

Beneficios

- Facilita el acceso al crédito de bancos y Sofoles, permitiendo la disminución del ingreso requerido para acceder a un crédito, ya que las aportaciones patronales se utilizan en el pago del adeudo.
- Permite reducir el plazo de amortización del crédito y los intereses que se tendrán que cubrir, dependiendo del ingreso y del monto de préstamo ejercido, ya que las aportaciones patronales se aplican al pago anticipado del capital.
- Ofrece una alternativa a los trabajadores que ganan más de 4 salarios mínimos (particularmente más de 10 salarios mínimos).
- Aplica tasas diferenciadas.
- Menor tiempo de liquidación del préstamo.

PROSAVISHF

PROSAVI es el programa de crédito y subsidio a la vivienda de Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. que permite a las personas con ingresos mensuales familiares desde 5,840 aprox. hasta 7,300 pesos (desde 4 hasta 5 SMMVDF), adquirir una vivienda económica, nueva o usada con un valor de hasta \$173,202.

Si el interesado reúne \$8,250 pesos para pagar el enganche, el Gobierno Federal, a través del Fondo Nacional de Habitaciones Populares y el Fondo Nacional Económico para la Vivienda (FONHAPO-FONAEVI), otorga un subsidio de \$39,150 para complementar el pago de la casa. El resto del valor de la vivienda se complementa con un crédito hipotecario. El monto de crédito que se podrá obtener dependerá de los ingresos comprobables.

Beneficios de acuerdo a la SHF

- Es la forma más fácil y sencilla de adquirir una casa.
- Permite ajustar el ahorro de los clientes a las necesidades de enganche y gastos de originación.
- Toma en cuenta el ingreso familiar.

- Permite acceder inmediatamente a vivienda a personas que no cumplen inicialmente con todos los requisitos para obtener un crédito hipotecario tradicional, pero que cuentan con el flujo necesario para pagar un arrendamiento que les servirá como comprobación de capacidad de pago.
- Brinda mayor seguridad para el que financia la operación al seguir siendo dueño del inmueble.

Así la diferencia de SHF es que ésta debe salir por recursos del mercado lo cual representa un cambio muy importante porque el gobierno ya no orientará recursos públicos. Además de que el trabajo de la SHF con las sofoles ha producido un incremento en el costo de la vivienda por las comisiones que se cobran, anteriormente el FOVI supervisaba la calidad de la vivienda y luego lo dejó en manos de intermediarios como las sofoles (Patiño, 2006:277)

3.7 ACTORES SOCIALES EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

El gobierno de Vicente Fox en conjunto con los desarrolladores inmobiliarios, los productores y distribuidores de materiales de la construcción, los organismos e intermediarios financieros que otorgan créditos hipotecarios, se propusieron poner en marcha una nueva política de vivienda, donde cualquier persona de acuerdo con su presupuesto, historia crediticia, pueda comprar, construir, remodelar o rentar una vivienda para su familia y así, construir su patrimonio.

Un factor de suma importancia en el actual mercado de vivienda es la vivienda producida por las desarrolladoras, que el último lustro ha experimentado un crecimiento sin precedentes. Por su volumen de producción, estrategia de negocios y nivel de cobertura geográfica, el mercado de desarrolladoras de vivienda se puede distinguir en tres grandes grupos:

Empresas grandes

De acuerdo a cifras registradas por el BBVA Bancomer en su estudio de la situación inmobiliaria en México (2004), citado en (CIDOC y SHF, 2006) las empresas grandes se refieren a un total de nueve empresas que individualmente reportan ventas que superan las 5,000 viviendas anuales y en conjunto concentran cerca del 25% de la participación del mercado: HOMEX, HOGAR, GEO, ARA, URBI, SADASI, CONDAK, PULTE. Estas grandes empresas se caracterizan por tener la capacidad de sobrevivir e incluso expandirse en entornos económicos adversos y por lograr el acceso a fuentes alternas de financiamiento al sistema bancario, de tal manera que la mayoría de estas empresas cotiza actualmente en la Bolsa Mexicana de Valores, estas empresas tienen presencia en las principales ciudades del país y una organización verticalmente integrada que contempla prácticamente todos los procesos de la cadena productiva, factores que les han permitido tener una estructura de costos altamente competitivos.

La operación del negocio, consiste en su etapa inicial en la compra de grandes lotes sin servicios en las periferias de las ciudades. Posteriormente se urbaniza el terreno y se desarrollan numerosos conjuntos habitacionales con un modelo de vivienda estándar en segmentos de vivienda económica y media.

Empresas medianas

Se refiere a aquellas empresas con volumen anual de ventas que oscila entre las 1,000 y 5,000 unidades. De acuerdo con el censo económico 2004, existen 134 firmas que entran en esta categoría de ventas. En general, el surgimiento y expansión de estas empresas se encuentra ligado a los movimientos del mercado y en particular al dinamismo de la demanda, por lo que tienden a la inestabilidad en entornos económicos adversos, las empresas medianas tienen menos opciones de financiamiento dependiendo principalmente del apoyo de las SOFOLES y el INFONAVIT.

Pequeñas y micro empresas

Se refiere a aquellas empresas que producen y venden menos de 100 viviendas por año y que generalmente surgen para desarrollar un proyecto específico y desaparecen cuando se concreta la venta de las viviendas, existen alrededor de 173,000 empresas. (CIDOC y SHF, 2006).

Otro actor importante sin lugar a dudas son Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado SOFOLES. En 1994 el sistema de financiamiento habitacional en México incluía a los organismos de vivienda, la Banca y los desarrolladores, pero después debido a la crisis económica la Banca se retiró del financiamiento y en su lugar surgieron intermediarias financieras denominadas Sociedades Financieras de Objeto Limitado. Su introducción dentro el sistema financiero mexicano se dio mediante las reformas estructurales del 1992.

Las SOFOLES deben reunir las siguientes características:

- Obtener autorización del Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para operar como Sociedades Financieras de Objeto Limitado.
- Captar indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la colocación de instrumentos inscritos en el registro nacional de Intermediarios.
- Otorgar crédito sólo para determinada actividad o sector.
- Contar en todo momento con una participación mexicana en su capital social
- Cumplir con las reglas que al efecto expida la SHCP.
- Sujetarse a las disposiciones respecto de sus operaciones emita el banco de México.
- Someterse a la Inspección y Vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La operación de las SOFOLES está muy acotada y regulada por la SHCP y la Comisión Nacional Bancaria siendo su función principal orientar al que requiere invertir en algo, por lo cual recibe una comisión. En este sentido la SOFOLES tiene como objetivo otorgar créditos o financiamiento para la planeación, adquisición desarrollo, construcción, enajenación, administración de todo tipo de bienes muebles e inmuebles.

A diferencia de los Bancos no captan recursos directamente del público y se instituyen a partir de recursos propios aportados por sus socios. Los sectores atendidos son siete: Hipotecario e Inmobiliario; de la Micro Pequeña y Mediana Empresa: de la Banca Especializada; de las Comunicaciones y transportes; de la Computación; de la Administración de Garantías y de la Actividad Agropecuaria. Por lo tanto los créditos que otorgan dichas instituciones están referidos al consumo, a operaciones comerciales e hipotecarias a la pequeña y mediana empresa y a las tarjetas de crédito.

Las SOFOLES hipotecarias son instituciones para financiar la construcción de vivienda y otorgar créditos hipotecarios destinados a la compra de diversos tipos de casa habitación. Actualmente las sociedades hipotecarias tiene relación con dos tipos de clientes: los promotores y constructores de vivienda como GEO, ARA, HIR, Demet, entre otros a quienes les prestan dinero para la edificación de sus desarrollos. El otro cliente es el comprador directo que tiene necesidad de un crédito para adquirir una vivienda, a quien se le califica previamente para saber si es sujeto de crédito y decidir si se autoriza o no los recursos solicitados. La Población sujeta de crédito fluctúa entre los 18 y 65 años de edad con trabajo formal e informal, pero con ingresos comprobables de 6 mil a 17 mil pesos.

Para acceder al crédito, la población hace contacto con los desarrolladores, como ARA, GEO u otros para convertirse en acreditados, el constructor lo canaliza a la SOFOL que generalmente financia la construcción de las viviendas. En estas sociedades califican a los clientes individualmente y otorgan el crédito con plazo de veinte a treinta años, el porcentaje de financiamiento oscila entre 50% hasta un máximo del 90% del valor de la vivienda. Lo máximo que cobran las SOFOLES por comisión de apertura es del 4% y con frecuencia el 3.5% del valor de la vivienda. (Patiño, 2006:485)

3.8 IMPACTO O RESULTADOS EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

En materia de vivienda, como promesa de campaña Vicente Fox hizo una “lograr un ritmo anual de 750 mil viviendas por año, como meta para 2006”

Para lograr esta meta fue necesario transformar las condiciones jurídicas, administrativas, financieras y de coordinación prevalecientes con los organismos nacionales de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE Y FONHAPO), la integración de un esquema de subsidios y una coordinación institucional efectiva, así como ajustes para disponer de recursos adicionales destinados a otorgar más créditos.

Se creó un nuevo banco de desarrollo habitacional, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), como sustituto del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), como una herramienta para modernizar el sistema financiero y que permite canalizar recursos adicionales al mercado hipotecario provenientes del sector privado, mediante las SOFOLES y la Banca, para ampliar el financiamiento hipotecario.

Entre los principales logros registrados durante esta administración, destacan los siguientes:

- A partir del 2000 la banca se reintegró al financiamiento habitacional de manera destacada y creciente, mejorando las condiciones crediticias respecto a las que ocasionaron graves problemas en la segunda mitad de los noventa, en esta reactivación tuvieron un papel relevante la promulgación de la Ley de Transparencia y fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.
- Las tasas de interés se redujeron del 33.3% en el año 2000 a un promedio actual del 7.32% y porcentajes de enganche que han bajado del 30 y 35% en el año 2000, al 20%.
- Los intermediarios privados han diversificado sus fuentes de financiamiento a través de emisiones de bonos, como es el caso de las SOFOLES; también hay crédito para edificación destinado a los desarrolladores; apertura de nuevos esquemas y productos de los organismos nacionales de vivienda, como son cofinanciamiento y apoyo INFONAVIT.
- Con las condiciones prevalecientes en 2000, una persona que deseaba un crédito de \$300,000 por un período de 15 años, necesitaba contar con un ingreso mensual de más de \$25,000 mil pesos. Actualmente para el mismo valor de crédito, sólo es necesario un ingreso mensual comprobable de menos de \$13,000 mil pesos. (CIDOC y SHF, 2006).

En la reunión nacional de vivienda 2006, el Ejecutivo Federal mencionó que su administración se construyeron más de tres millones de viviendas, logro alcanzado fundamentalmente por la asociación de fondos públicos con privados. Resaltó que esto demuestra que se puede trabajar en equipo, y que somos capaces de superar los retos y las diferencias para alcanzar objetivos comunes. (La Jornada, 30 -07-06)

De enero a diciembre de 2005, se habían otorgado 3 millones 394,973 créditos y subsidios en sus diferentes modalidades de programa. De estos 2 millones 321,331 fueron para adquisición de vivienda y 1 millón 73,642 para mejoramiento otro tipo de créditos. Y durante 2005 se otorgaron 445, 949 créditos con algún tipo de subsidio.

Antes de 2000, la participación del sector privado en el financiamiento de la vivienda era realmente escasa hoy en día la situación es radicalmente distinta. De 2000 a 2005 los créditos hipotecarios otorgados por las SOFOLES pasaron de 45, 566 a 102, 377. En el caso de la Banca el crecimiento es aún más sorprendente, pasaron de estar prácticamente ausentes en el sector

hipotecario a otorgar 55, 537 créditos en 2005, así los créditos fondeados por SOFOLES y la banca representaron el 25% de las viviendas financiadas.

En promedio anual, se otorgaron durante los primeros cinco años 678,994 créditos y subsidios, 464,266 para adquisición de vivienda y 214,728 para mejoramiento. Es importante señalar que, durante los años 2002 al 2005 se registraron máximos históricos en el otorgamiento crediticio para adquisición de vivienda, por parte de los cuatro organismos nacionales, que son: INFONAVIT, SHF, FOVISSSTE Y FONHAPO, que alcanzaron en su conjunto más de 350mil,435 mil, 501 mil créditos, respectivamente durante esos años.

Durante los cinco años de gobierno, se han alcanzado logros importantes que han permitido transformar la dinámica del sector en la creación de las condiciones técnicas y administrativas, para que cualquier persona tenga posibilidades de comprar, construir, remodelar o rentar una vivienda para su familia, de acuerdo con sus posibilidades económicas y preferencias en cuanto al tipo y ubicación de ésta.

Las transformaciones registradas en el sector obedecieron a un nuevo enfoque sobre la actividad habitacional; la promoción de una política que estableció la corresponsabilidad de los sectores público, social y privado como una nueva forma de gestión y participación social, y de coordinación e impulso de las diversas etapas del proceso de construcción de vivienda.

El programa sectorial de Vivienda 2001-2006 contempla cuatro objetivos principales: a) Consolidar el crecimiento del sector vivienda mediante una coordinación institucional y programas de apoyo para las familias de bajos ingresos, b) Aumentar la oferta de crédito para la vivienda de instituciones públicas y privadas, c) Mejorar la productividad y eficiencia del sector, y d) Aumentar la oferta de tierras y la infraestructura para la vivienda. Como parte de las estrategias para lograr el cumplimiento de estos objetivos, se considera prioritaria la amortización y mejora en la eficiencia y equidad de los actuales programas de subsidio a la vivienda.

Por la forma en que son otorgados los subsidios se pueden clasificar en:

- *Implícitos*: Son transferencias de recursos derivadas de otorgamiento de créditos hipotecarios a tasas de interés menores a las del mercado. Actualmente estos subsidios son otorgados por INFONAVIT, FOVISSSTE y en menor medida por FONHAPO.
- *Al frente*: Son transferencias directas que complementan el pago del enganche de los acreditados al inicio del préstamo, ya sea para adquisición o mejoramiento de vivienda. A diferencia de la primera categoría, las transferencias al frente no tienen repercusiones fiscales durante la vida del crédito. Este tipo de subsidios son otorgados a través del programa TU CASA y el Programa de crédito y subsidios a la vivienda (PROSAVI) de SHF, los cuales a su vez están administrados por el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda (FONAEVI).

Debido a su participación mayoritaria tanto en el número como en el valor de los créditos otorgados, el INFONAVIT y el FOVISSSTE son los proveedores más importantes de subsidios en todo el país. (CIDOC y SHF, 2006).

Dentro de los actores que se destacan en la producción de vivienda se encuentra la producción social que se conforma por los autoprodutores y autoconstructores de vivienda sin fines de lucro, misma que puede ser financiada y no financiada por instituciones gubernamentales la cual en cifras nos muestra un aporte importante en la producción desde los años ochenta, tan es así que este sector ha tenido un impacto económico importante que comparte con la producción privada de vivienda de interés social que cuenta con apoyos institucionales.

La producción social de vivienda ha resuelto las necesidades habitacionales de cerca de dos terceras partes de la población del país, principalmente de aquella a que no accede a los mecanismos de mercado actuales. (CIDOC y SFH, 2006).

CAPITULO IV

LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (2000 – 2006)

4.1 GENERALIDADES DEL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL 2001-2006

El objetivo central del Gobierno del Distrito Federal es hacer de México, la Ciudad de la Esperanza. Una ciudad en la cual los ciudadanos y las ciudadanas vemos el presente como el momento en el que juntos podemos afrontar con éxito los problemas y el futuro como el surgimiento de una gran urbe sana, bella y segura para todos. Convocamos a construir la esperanza, que es confianza en la posibilidad de edificar una Ciudad en la cual el niño pueda crecer, jugar y aprender en la seguridad; en la que el joven logre estudiar e ingresar a la fuerza de trabajo con un empleo digno; en la que el trabajador y el empleado puedan desarrollar su trabajo en buenas condiciones; en la que la persona de la tercera edad goce del cuidado que merece después de una larga vida productiva.

El Proyecto de Ciudad no es una lista de buenos deseos que se elabora para archivar y luego dejar que las exigencias de la vida cotidiana se impongan y todo siga igual. Es una visión que cuente con un conjunto de ideas precisas sobre prioridades, medios, fines y tiempos, sobre soluciones técnicas coherentes a nuestros problemas. El Proyecto Global debe también incluir compromisos políticos y códigos de acción individual y colectiva claros.

El Proyecto Global incluirá un esquema general de desarrollo urbano, criterios de densificación y reconversión, áreas de desarrollo para la nueva economía, localización de las estructuras logísticas y los espacios públicos. Lo acompañarán los objetivos sociales, políticos, culturales, arquitectónicos y educativos, así como las proyecciones de los recursos financieros necesarios. En el Proyecto Global caben todos los intereses personales y las iniciativas de grupo, todas las culturas y creencias religiosas que se ejercen con respeto a los derechos de los demás. Los proyectos centrales que se iniciarán en el próximo sexenio y cuya terminación pueden requerir más tiempo, se ajustarán a los criterios de ese Proyecto.

Abordaremos los problemas que son comunes a todos los capitalinos, pero pondremos especial atención en aquellos que se desprenden de la desigualdad extrema, la marginación y la desintegración familiar. Éste es el sentido de nuestro compromiso electoral: *Por el bien de todos, primero los pobres.*

Un eje fundamental se refiere al Desarrollo sustentable, debido a un crecimiento desordenado, la población de la Zona Metropolitana se encuentra

en una situación de vulnerabilidad que se traduce en sobreexplotación de los recursos naturales y degradación del medio ambiente. Sometida a los embates de la especulación y la usura, la Ciudad se ha visto frecuentemente organizada en función de los intereses de los grandes negocios y no de la sociedad en su conjunto. Estos factores, aunados al régimen autoritario que la dominó, han causado un grave daño en la calidad de vida.

Para enfrentar esta situación, nos guiaremos por el principio del desarrollo sustentable. Esta estrategia se propone satisfacer las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer el bienestar de las futuras, poner en marcha medidas para crear condiciones de bienestar y vida digna, asegurando a la vez un medio ambiente sano. Este es el criterio que orientará la coordinación de las políticas de urbanismo, obras, servicios de agua y drenaje, transporte y desarrollo económico. Con ese propósito se recurrirá a la planeación integral a mediano y largo plazo.

Objetivo prioritario es atender las demandas inmediatas de la población más necesitada en materia de vivienda, agua, drenaje, transportes y vialidad. También se otorgará atención preferente a la protección civil y a la atención a las víctimas de desastres naturales.

La política social será un eje articulador de los objetivos y programas del Gobierno de la Ciudad de México. Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. En esa estrategia, se dará preferencia a los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes. (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal [PGDDF], 2000)

4.2 ROL DEL GOBIERNO LOCAL EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

México inicia el siglo XXI enfrentando grandes desafíos políticos, económicos y sociales, que son el resultado de las insuficiencias del desarrollo económico alcanzado en el siglo XX, de las expectativas que la transición política ha generado en la población y de rezagos sociales no resueltos durante las décadas de crecimiento económico y agravados durante los años de crisis. Enfrenta a su vez una nueva problemática social, producto de nuevas dinámicas que impactan desfavorablemente la cohesión social y familiar y que son el resultado del deterioro de los niveles de vida y de la difusión masiva de nuevos patrones de consumo y formas de sociabilidad. (SEDESOL DF, 2006:13).

Ante estos desafíos, las opciones de la política social son objeto de polémica debido a que se suponen diferentes formas de relación entre el Estado y la sociedad, que remiten a su vez a la discusión más amplia que ha

tenido lugar en las últimas décadas sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad contemporánea y las restricciones que la globalización impone a los estados nacionales en la definición de sus políticas. Las críticas al intervencionismo estatal en la economía se han expresado, en el ámbito de la política social, a través de cuestionamiento a los modelos más amplios de Estado de Bienestar, por la carga fiscal que implica su financiamiento. En contraposición, y entre la evidencia inocultable de la pobreza y la marginación no pueden resolverse sin ningún tipo de intervención estatal, se proponen intervenciones focalizadas y se recurre, siempre que sea posible, a soluciones compatibles con el funcionamiento eficiente de los mercados.

Hasta ahora, los defensores a ultranza del mercado han descalificado sistemáticamente las propuestas que inciden en la necesidad de diseñar nuevos tipos de intervención estatal, más acordes con la globalización pero que busquen al mismo tiempo promover objetivos sociales que escapan a la lógica de los mercados. La superación del actual estancamiento que experimenta el desarrollo social en países como México, requiere del reconocimiento de que Estado y mercado deben ser mecanismos complementarios dentro de un círculo virtuoso que estimule el crecimiento económico con desarrollo social.

La reforma política del Distrito Federal ha permitido que partir de 1997 la ciudadanía elija al jefe de Gobierno y que la asamblea legislativa del Distrito Federal tenga facultades para legislar sobre muy diversas materias, entre ellas el desarrollo social. Sin embargo, el estatuto especial del gobierno del Distrito Federal, que sigue contando con menos atribuciones que los gobiernos estatales, establece de restricciones que se vienen a sumar a las que impone la problemática política, económica y social del país y de la capital de la República. Estas facultades y restricciones constituyen el punto de partida para poder valorar los alcances y limitaciones de la política social del Distrito Federal.

El primer gobierno del Distrito Federal elegido democráticamente después de la reforma política de 1997 propuso la elaboración de una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios públicos de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales, funcionarios delegacionales y otros actores sociales, resultando un documento altamente consensuado. En este sentido que se tenía por objeto “la superación del grave deterioro social a través de una política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad para lo cual se proponía construir un nuevo paradigma para la política social y enfatizar en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad gobierno –sociedad. (SEDESOL DF, 2006:15).

El desarrollo de los instrumentos administrativos que permitieron una reorientación efectiva de la nueva política social para privilegiar la porción de un concepto amplio de desarrollo social que implicaba la búsqueda de justicia social, la promoción de la equidad, la construcción de ciudadanía y la recuperación de la solidaridad y la integración social.

Lo anterior permitió al gobierno delimitar sus líneas estratégicas de acción en torno a la construcción de un estado con responsabilidad social, la responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, la democratización de todos los ámbitos de la gestión pública, la descentralización en todos los niveles y ámbitos de la vida social, la transformación de la gestión gubernamental mediante la superación del cooperativismo y la gobernabilidad sustentada en la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración que enarcaron las cuatro vertientes principales de trabajo en materia social:

- a) la construcción de ciudadanía social entendida como el conjunto de derechos y obligaciones que permiten a los miembros de la sociedad compartir en forma equitativa los estándares básicos de vida.
- b) La equidad e integración social concebida como la igualdad en la diversidad, reconocimiento del otro y la tolerancia para acabar con las desigualdades.
- c) La creación de un sistema local de asistencia social, que buscaba prevenir la extensión de los mecanismos y riesgos derivados de la exclusión y la marginación social.
- d) Y la estrategia de prevención.

La política social del gobierno, entonces, se estructuró alrededor de siete sectores: salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social, privilegiando “la superación de las inequidades que experimentan los grupos de atención prioritaria (mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad).

En este sentido, los objetivos generales del Programa General de Desarrollo 1998 -2000 se armonizaron con la política social integral que se propuso implementar acciones que en el caso de la vivienda y el desarrollo urbano, los propósitos fundamentales fueron promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada, así como incrementar la eficiencia en la administración del desarrollo urbano y en la oferta de alternativas de vivienda de interés social.

Cinco años después fue reformada, para consolidar sus alcances y dotarla de los siguientes principios rectores que facilitarían la viabilidad operativa de la política social: I. Universalidad; II. Igualdad; III. Equidad de género; IV. Equidad social; V. Justicia Distributiva; VI. Diversidad; VII. Integralidad; VIII Territorialidad; IX. Exigibilidad; X. Transparencia; XII. Efectividad. Con ello se proponía disminuir la desigualdad social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales. (SEDESOL DF, 2006:17).

De acuerdo a lo anterior el programa habitacional estaría dirigido al sector de la población de más bajos recursos económicos, que sólo ha tenido como un precedente similar el programa emergente para la reconstrucción

instrumentado después de los sismos de 1985. La vivienda es en esencia la seguridad y el desarrollo de la vida familiar cotidiana, constituye la unidad básica de los asentamientos humanos y refleja múltiples aspectos de la organización del Estado y de la sociedad. Es una necesidad humana básica cuya satisfacción no sólo implica contar con un lugar dónde vivir sino el cumplimiento de determinadas condiciones de calidad de vida y de ahí el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales. (Cervantes, 2005).

La gestión del sector vivienda de interés social y Popular en el Distrito Federal se torna compleja para los distintos actores involucrados (gobierno, promotores inmobiliarios, organizaciones sociales y los individuos mismos pues enfrentan aún:

- a) problemáticas sociales añejas y emergentes ;
- b) la carencia de una política de vivienda integral de alcances metropolitanos;
- c) el proceso en curso de vincular la políticas de desarrollo urbano y vivienda;
- d) la todavía insuficiente inversión de recursos financieros destinados a la atención de la población de bajos recursos;
- e) la fuerte carga heredada por la aplicación de políticas financieras incongruentes con la realidad socioeconómica de los demandantes;
- f) una normatividad gubernamental que todavía implica trámites que alargan, dificultan y encarecen la vivienda.

En los años 70 la dinámica urbana desbordó los límites del Distrito Federal y al mismo tiempo se inició un proceso de despoblamiento y desconcentración de actividades de las delegaciones centrales de la ciudad. Durante las últimas tres décadas del siglo pasado, las delegaciones centrales de la ciudad (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo Y Venustiano Carranza) perdieron cerca de 1 millón 200 mil habitantes. A partir de los años ochenta las delegaciones intermedias (Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco) también sufrieron la pérdida poblacional en menor proporción; y la delegación Coyoacán, a partir de 1995 viene marcando una ligera tendencia a la baja. (Cervantes, 2005)

Aunado al fenómeno del despoblamiento, para el año 2000, de acuerdo con las cifras del programa Sectorial 2001- 2006, se calculaba la necesidad de atender, en esos seis años, a cerca de 730,584 mil familias tanto por el rezago de atención como por la nueva demanda. Frente a esta problemática, el Gobierno del Distrito Federal, estableció en el Programa de Gobierno 2000-2006, el compromiso fundamental en materia de vivienda: atender de manera prioritaria las demandas inmediatas de la población más necesitada y, paralelamente, regular el crecimiento urbano con reglas claras y procedimientos ágiles.

De ahí el programa de vivienda se planteó como uno de los instrumentos estratégicos para revertir el fenómeno del despoblamiento de la Ciudad Central, lo que implica no sólo evitar la expansión urbana en las zonas

periféricas sino la reutilización de los espacios originarios en un proyecto de ciudad global, y la consecuente protección del suelo de conservación y de las áreas de preservación ecológica que el proceso conlleva.

Con ello, el GDF asumió la conducción y planeación del desarrollo urbano y de la política habitacional como parte de una estrategia integral de gobierno en la perspectiva de avanzar en la construcción de una visión integradora de de ciudad con base en el desarrollo urbano sustentable. Fueron así tres las premisas básicas bajo las cuales se diseñó la política habitacional: la primera, abordar el tema de la vivienda bajo el reconocimiento de que es un derecho humano básico (no una mercancía); la segunda, el que la política de vivienda debe ser el elemento estructurador del ordenamiento territorial; y aunado a ellas, utilizar el programa como un factor que dinamice el desarrollo de un sector, el de la construcción, altamente generador de empleos. (Cervantes, 2005).

De esta manera la política social en materia de vivienda consiste en apoyar a los núcleos familiares de menores ingresos económicos residentes en el Distrito Federal para que puedan acceder a una vivienda. En este contexto la política de Vivienda del Distrito Federal está orientada a contribuir en forma progresiva a la realización del derecho humano a la vivienda, reconocido en el Artículo 4º constitucional, derecho que se precisa en la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

La realización plena de este derecho humano fundamental, exige la acción corresponsable del conjunto de la sociedad, principalmente de la intervención comprometida del Gobierno en la generación de los instrumentos, programas, estímulos y apoyos que propicien la igualdad, y faciliten a los sectores vulnerables y de menores ingresos, acceso a una vivienda digna, entendida ésta como el lugar seguro, saludable y habitable que permita a sus ocupantes el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana, independientemente de su edad, género, condición física, posición política, credo religioso o diversidad cultural. (Instituto de Vivienda [INVI], 2005:)

La Política de Vivienda se orienta, por tanto, a generar los medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones a los diversos sectores sociales que afrontan problemas habitacionales, principalmente el de los rangos que establece la Ley de Vivienda del Distrito Federal. Para atender ese universo, la operación del INVI debe articular los programas de vivienda a las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano del Distrito Federal y garantizar una eficaz y adecuada administración.

La política social de vivienda del Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador intento ser diferente a lo que se había planteado en administraciones anteriores, en el sentido de que su política se enfocaba principalmente a la población de escasos recursos económicos, sin olvidar el sentido universal de las políticas sociales, de tal forma que se pudo dar respuesta a una parte importante de la demanda de vivienda en el Distrito Federal, sin embargo la Ciudad de México no está exenta del sistema capitalista mundial en el que se

encuentra nuestro país, de tal forma que se dio entrada al mercado inmobiliario como una cuestión de estrategia de desarrollo económico.

4.3 PROPÓSITOS Y FINALIDADES EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

El problema de la vivienda en la Ciudad de México, no es nuevo y se ha manifestado de diversas formas en los diferentes momentos históricos. Sin embargo, la dinámica urbano – industrial y la acumulación de los rezagos habitacionales de las últimas décadas; la fragmentación familiar, la disminución del número de ocupantes por vivienda y la tenencia de la propiedad habitacional, entre otros factores dieron como resultado que la administración del GDF se enfrentara a una compleja problemática habitacional caracterizada por un creciente déficit habitacional; un deterioro del hábitat provocado por la segregación y la marginación urbana; una creciente precariedad de una buena parte de las vivienda que conforman los asentamientos irregulares ubicados en el suelo de conservación y la vulnerabilidad de las edificaciones que se ubican en otras de alto riesgo; además de una compleja estructura normativa y de procedimientos para enfrentar a los distintos actores involucrados en la producción de vivienda. (SEDESOL DF, 2006: 109).

El diagnóstico esbozado urgía a tomar medidas que permitieran revertir los modos de poblamiento expansivo y el abandono de la ciudad construida; subsanar la falta de una política habitacional que otorgara las herramientas para la producción pero, sobre todo, llevar a cabo acciones directas que garantizaran la dotación de vivienda a la población de menos recursos. Este ha sido el desafío y el compromiso asumido desde los primeros días para mejorar la calidad de vida de los habitantes de un espacio con límites al crecimiento que forma parte del segundo conglomerado urbano más grande del mundo.

Ante este panorama, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal estableció como compromiso fundamental en materia de vivienda, instituir una política habitacional que promoviera la reorientación del crecimiento urbano, la preservación de las zonas de reserva ecológica y que privilegiara a los que menos tienen.

El escenario propuesto fue la orientación de la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las áreas centrales dotadas de infraestructura y servicios, el estricto control del crecimiento urbano sobre suelo de conservación ecológica en las delegaciones periféricas y los pueblos rurales, mediante la restricción de los grandes desarrollos inmobiliarios de comercio y vivienda en ellas. Ello supone la creación de condiciones para el repoblamiento de las áreas centrales, la densificación del uso de suelo mediante la construcción en altura y el aumento de los índices de ocupación habitacional y por otras actividades urbanas. (INVI, 2005: 5)

Las acciones prioritarias en materia habitacional, establecidas en el Programa de Gobierno 2000 -2006 fueron:

La construcción de 20,000 viviendas nuevas anuales para familias de escasos recursos, en dos vertientes: la sustitución de viviendas en las delegaciones centrales y la construcción y/o ampliación de vivienda en lotes familiares.

La acción directa del gobierno en las delegaciones centrales a través, principalmente, de su actuación en el terreno inmobiliario, la definición de apoyos fiscales y la modificación de los procedimientos administrativos.

La asignación de recursos fiscales suficientes y, en su caso, la obtención de recursos que se ajustaran a las condiciones del programa y las características adecuadas de crédito. La reducción de costos y tiempos de producción a través de la modificación de procedimientos administrativos, cambios en la normatividad, adecuación de la estructura administrativa, una efectiva y eficiente coordinación interinstitucional y la incorporación de nuevos sistemas constructivos.

El estímulo y promoción de la participación social desarrollando un proceso en el que gobierno y actores sociales involucrados definieran conjuntamente las formas de participación directa en el desarrollo del programa.

La asignación y distribución adecuada de la vivienda y los créditos para que llegaran efectivamente a las familias de más escasos recursos, estableciendo como criterios de prioridad además del nivel de ingresos, el habitar en condiciones de riesgo, la necesidad de reubicar asentamientos existentes y un período de residencia mínimo en el Distrito Federal. (PGDDF, 2000: 109)

Con esta base el Jefe de Gobierno del Distrito Federal estableció también como compromiso fundamental en materia de vivienda el despliegue de dos grandes estrategias:

- la atención prioritaria de las demandas de la población más necesitada y;
- paralelamente la promoción de la vivienda como estructurador determinante de ordenación territorial de los asentamientos humanos.

Así, la política habitacional de esta administración se planteó como un factor de desarrollo social, económico y productivo, que estableció como lineamientos rectores:

- Contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda.
- Incrementar y diversificar la oferta de vivienda para familias de escasos recursos económicos, cuya meta son de 150 mil acciones de vivienda en el sexenio.
- Restricción de la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac,

Tlalpan y Xochimilco; reorientar el crecimiento urbano y la preservación de las zonas de reserva ecológica (impulsando la redensificación en las delegaciones centrales evitando los asentamientos humanos en áreas de mayor vulnerabilidad, riesgosas y de conservación) y contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.

El Programa Estratégico de Vivienda del Distrito Federal se encontraba integrado por dos programas sustantivos y dos programas de apoyo, de la manera siguiente:

- Programas sustantivos: Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda.
- Programas de apoyo: reserva Inmobiliaria, Rescate de la Cartera Hipotecaria.
- Atención a campamentos; Sustitución de vivienda de alto riesgo; Programa Emergente por Fenómenos hidrometeorológicos; Programa Emergente de la Vivienda en alto Riesgo Estructural; Vivienda Indígena; y Atención de remanentes de programas y beneficiarios del FICAPRO y el FIVIDESU. (SEDESOL DF, 2006: 110).

De esta manera se estableció que durante el período 2000 – 2006 se realizarían 150 mil acciones de vivienda. Los responsables de alcanzarla: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, creado en septiembre de 1998 con el propósito de diseñar, promover, coordinar, ejecutar, y evaluar las políticas y los programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal. (Cervantes, 2005).

Por lo anterior el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el discurso ofrecido en la toma de protesta el día 5 de diciembre del 2000, señaló que el desarrollo de la Ciudad de México lo contemplaría en el marco de la planeación nacional y de la Zona centro del país, en el entendido de que la economía, el medio ambiente y el crimen no tienen fronteras. La planeación y la conducción del desarrollo es una responsabilidad pública que corresponde a las instituciones gubernamentales, garantizando la inclusión de todos los sectores sociales y la sustentabilidad de la ciudad.

El gobierno dará facilidades para la construcción de vivienda en las delegaciones centrales, considerando estímulos fiscales y simplificación de permisos y licencias. Se definirá previamente la factibilidad del agua, de uso de suelo, vialidad de impacto ambiental, para agilizar los trámites en una sola ventanilla, eliminar la discrecionalidad y obtener un certificado único que permita construir viviendas con prontitud. Con esta política no sólo se protegerá el medio ambiente, sino que se aprovechará la infraestructura y el equipamiento ya construido en las delegaciones centrales. Tal es el caso de escuelas, centros de salud, redes de drenaje y líneas de agua, y de manera destacada, el 60 % de todas las estaciones del metro de la ciudad.

En el Plan General de Desarrollo se planteó que se construirían 20 mil viviendas anuales para garantizar el derecho de la gente humilde a la vivienda, contribuir al reordenamiento territorial y promover el empleo mediante el impulso de la industria de la construcción. Posteriormente en 2001 por medio del Acuerdo 3, se planteó que el Gobierno del Distrito Federal promovería, durante ese año, la ejecución de 25 mil acciones de vivienda, con el propósito de hacer frente al rezago y demanda de vivienda digna en la ciudad.

Se otorgarán 15 mil créditos para la ampliación de vivienda en lotes familiares de las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, y con el propósito de optimizar el uso del suelo e impedir que siga creciendo la mancha urbana en las delegaciones donde se recargan los mantos acuíferos y se produce el oxígeno para la ciudad. Se promoverá la construcción de 10 mil viviendas nuevas en unidades habitacionales en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, para aprovechar la infraestructura y los servicios que actualmente se encuentran subutilizados por el despoblamiento que han registrado en las últimas tres décadas. (Acuerdo 3, 2001)

El programa de vivienda tendrá dos vertientes. Por un lado, se construirán diez mil viviendas en las cuatro delegaciones centrales de la ciudad, dando más oportunidad a la gente humilde que habita en las zonas de alto riesgo, en campamentos de damnificados por el temblor del 85 y a quienes ocupan zonas de reserva ecológica. De tal manera que dentro de la Política Social de Vivienda este gobierno se propuso desde los primeros días de gestión aplicar una política habitacional como factor de desarrollo social, económico y productivo. Pero sobre todo, planeo con calidad la promoción de la vivienda como estructurador determinante de orientación territorial de los asentamientos humanos, en una entidad que ha rebasado los límites del crecimiento.

Para cumplir con este compromiso asumido, se tomaron medidas concretas: otorgar un incremento sin precedentes al presupuesto destinado a los programas de vivienda; territorializar una parte de el presupuesto hacia las zonas de mayor marginalidad urbana; simplificar los trámite y procedimientos para la obtención de permisos y licencias, así como instrumentar una serie de cambio administrativos y de estructura orgánica de los organismos productores. (López, 2000)

4.4 MARCO JURÍDICO EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

La política de vivienda del Distrito Federal está orientada a contribuir a la realización del derecho humano a la vivienda digna y decorosa, reconocido en el Artículo 4º Constitucional, derecho fundamental que se precisa en la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la cual tiene por objeto según el Artículo 1º: Orientar la política de vivienda y las acciones habitacionales del Gobierno del

Distrito Federal en concurrencia con las diversas disposiciones económicas, sociales, urbanas y poblacionales, establecidas para la zona metropolitana de la Ciudad de México; Definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda en la entidad; Regular las acciones de los sectores público, privado y social dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia que habite el Distrito Federal; Establecer los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo del Distrito Federal; y propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades.

Para efecto de esta Ley el Artículo 7 establece que las autoridades competentes en la aplicación de las disposiciones legales de vivienda, son: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal. De esta manera el Artículo 9 señala que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, conforme a sus respectivas atribuciones, serán los responsables de diseñar, proponer y coadyuvar a la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda y de los Programas de Vivienda del Distrito Federal. (Ley de Vivienda del DF., [LVDF] ,2000)

De acuerdo a lo anterior la Ley de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal, establece en su Artículo 1º: Fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal; determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación; la protección, conservación, recuperación y consolidación del Paisaje Urbano del Distrito Federal, así como de los elementos que lo componen; establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano.

La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, establecido en el Artículo 2º, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de: La regulación del mercado inmobiliario evitando la apropiación indebida, de inmuebles destinados a la vivienda de interés social y popular, y a los servicios y equipamiento; así como la destrucción de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas donde éstos se encuentran, en coordinación con los Institutos: Nacionales de Antropología e Historia y Nacional de Bellas Artes.

Además de distribuir armónicamente la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como la distribución equilibrada de los mismos en el Distrito Federal; también propiciar el arraigo de la población y redensificación en las delegaciones centrales del Distrito Federal, y la disminución del proceso de migración hacia los municipios metropolitanos de las entidades federativas vecinas; evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las

áreas de conservación; aprovechar de manera más eficiente, en beneficio de la población urbana y rural, la infraestructura, equipamiento y servicios, procurando la optimización de aquellos y de las estructuras físicas de la ciudad; la conservación del medio natural, de la flora y fauna silvestres en el territorio del Distrito Federal; la restauración de la salubridad de la atmósfera, del agua, del suelo y el subsuelo; la adecuada interrelación de la naturaleza con los centros de población y la posibilidad de su aprovechamiento y disfrute por los habitantes;

Por su parte en el Artículo 12º señala que los Jefes Delegacionales del Distrito Federal tienen las siguientes atribuciones: Participar con la Secretaría en la elaboración de los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro del territorio de su delegación, así como sus proyectos de modificación; recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los programas parciales; vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de su delegación; expedir las licencias y permisos correspondientes en el ámbito de esta Ley; recibir las manifestaciones de construcción e integrar el registro de las mismas en su delegación, conforme a los requisitos y la normativa aplicable.

Uno de los artículos más importantes para las Organizaciones Sociales es el Artículo 74º, donde establece que la Secretaría podrá autorizar el cambio de uso del suelo y aplicación de normas de ordenación en predios particulares, en suelo urbano dirigidos al comercio y servicios de bajo impacto urbano; a la micro y pequeña empresa y a la vivienda de interés social, bajo las siguientes condiciones:

La Secretaría podrá autorizar cambios al uso de suelo en lo que respecta a la vivienda con la aplicación de la norma de ordenación no. 26 señalada en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, para proyectos de vivienda de interés social en áreas en donde sea factible su aplicación, siempre y cuando no cause impactos urbanos, ambientales y sociales negativos. (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal [LDUVDF], 2004)

4.5 MARCO INSTITUCIONAL EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

En el entendido de que la Ley de Vivienda del Distrito Federal establece que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal será el órgano encargado de operar y ejecutar los programas de vivienda para el Distrito Federal, el cual es un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se creó por Decreto emitido por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial Número 161 del 29 de septiembre de 1998, y de acuerdo con lo establecido en el primer artículo transitorio del decreto de creación, el Instituto

de Vivienda del Distrito Federal inició su gestión a partir del 16 de octubre de 1998. Asimismo, mediante decreto publicado en la misma Gaceta de fecha 9 de julio de 2002, se reformaron diversas disposiciones del decreto de creación.

El Instituto tiene como propósito: diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven. (INVI, 2005:6)

La Política de Vivienda se orienta, por tanto, a generar los medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones a los diversos sectores sociales que afrontan problemas habitacionales, principalmente el de los rangos que establece la Ley de Vivienda del Distrito Federal. Para atender ese universo, la operación del INVI debe articular los programas de vivienda a las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano del Distrito Federal y garantizar una eficaz y adecuada administración crediticia y financiera en congruencia con las siguientes políticas:

POLÍTICA SOCIAL

Consiste en apoyar a los núcleos familiares de menores ingresos económicos residentes en el Distrito Federal para que puedan acceder a una vivienda.

Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Apoyar la integración de un mayor número de núcleos familiares, con la finalidad de no beneficiar a un grupo minoritario de familias.
- Dar cabida a las personas adultas mayores en los diferentes programas mediante la corresponsabilidad de los familiares, la aplicación del fondo social que integra el INVI con ese propósito, o coordinado con los fondos públicos y privados destinados a estos sectores.
- Facilitar, estimular y regular la participación organizada e individual de los solicitantes y acreditados en la gestión, construcción, asignación y administración de la vivienda.
- Fortalecer el derecho de la mujer para acceder a créditos de vivienda, independientemente de su situación económica.
- Garantizar a los integrantes de pueblos indígenas, en términos del párrafo primero del artículo 4° Constitucional y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el acceso a los programas de vivienda de conformidad con sus necesidades, posibilidades económicas y especificidad cultural, dando prioridad a aquéllos que vivan en lugares de alto riesgo.
- Garantizar que todos los solicitantes, en forma individual u organizada, reciban en igualdad de condiciones los apoyos y créditos que otorga el Invi.
- Otorgar ayudas de beneficio social para facilitar el acceso de las familias de más bajos ingresos a los programas habitacionales.
- Propiciar que las personas con discapacidad cuenten con viviendas adecuadas a sus necesidades.

- Proponer a la población esquemas de convivencia habitacional comunitaria que permitan la superación del individuo, la familia y del grupo social en el que habita.
- Reconocer la pluralidad en la gestión de la vivienda y garantizar igualdad de oportunidades, con reglas claras de operación, requisitos y responsabilidades tanto de grupos sociales promotores de la gestión de financiamiento de vivienda que cuenten con demanda identificada, como de solicitantes individuales de vivienda que requieran atención en la materia.
- Resarcir la problemática de vivienda de núcleos familiares que habitan en condiciones de riesgo por viviendas nuevas en propiedad.

POLÍTICA FINANCIERA

Consiste en lograr la aplicación de recursos fiscales del Distrito Federal con una equitativa distribución, para atender la demanda de vivienda de manera que dichos recursos en su articulación con los créditos de los sectores público, privado y social, propicien una mayor cobertura.

Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Abrir una amplia gama de programas y esquemas financieros para atender la multiplicidad de actores y situaciones habitacionales.
- Adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios para obtener, en reciprocidad, un compromiso de buen pago.
- Dar prioridad a los solicitantes de crédito que cuenten con un ahorro previo, en reconocimiento a su esfuerzo para contribuir a la solución de su demanda de vivienda.
- Establecer medios de información confiables a los solicitantes de créditos y a los acreditados, acerca de la obtención del financiamiento, tipos de financiamiento, y el ejercicio de éste en todas sus etapas.
- Establecer procedimientos que garanticen el ejercicio transparente de los créditos y ayudas de beneficio social, así como de la gestión financiera de los programas e instrumentar mecanismos para rendir cuentas públicamente.
- Operar mecanismos de seguimiento, control y evaluación de la recuperación de créditos, procurando su eficiencia para garantizar el patrimonio y la disposición de recursos, con la perspectiva de consolidar al organismo como el instrumento del Gobierno del Distrito Federal, para atender las demandas de vivienda de las familias de menores ingresos de la entidad.
- Utilizar el cofinanciamiento y la participación de otros agentes financieros para potenciar la respuesta a la demanda de vivienda.

POLÍTICA TÉCNICA

Consiste en aprovechar todos los avances en materia de diseño, tecnología, construcción, administración, uso de materiales, componentes, accesorios y servicios aplicables a la vivienda, derivados de experiencias de las instituciones públicas, privadas, académicas y sociales.

Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Celebrar convenios con universidades e instituciones de educación superior dirigidas a la investigación, asesoría y apoyo técnico.

- Garantizar niveles de seguridad, calidad y habitabilidad de la vivienda.
- Hacer más eficiente la aplicación de recursos con la promoción de vivienda de bajo costo, en los que se privilegie la superficie habitable sobre los acabados, con asesoría calificada y el uso de tecnologías adecuadas.
- Impulsar conjuntos habitacionales cuyas características de escala y forma constructiva tengan una armónica inserción al contexto urbano existente, contribuyendo a su mejoramiento y a la aceptación de la comunidad.
- Orientar los proyectos hacia la construcción de vivienda de mayor superficie habitable, al menor costo y en el menor tiempo de ejecución posibles.
- Promover la asistencia técnica destinada a todos los actores involucrados en la producción social de vivienda, a través de programas de capacitación, de difusión y de intercambio de experiencias entre los equipos técnicos de organizaciones sociales, institutos o centros de asistencia técnica, instituciones académicas, científicas y tecnológicas; los colegios, asociaciones o gremios profesionales; las dependencias y organismos del sector público, las empresas constructoras y proyectistas; los proveedores de material y equipo de construcción y los solicitantes o beneficiarios de los programas de vivienda del INVI.
- Promover, a través de los diferentes actores involucrados en la producción social de vivienda, el desarrollo de experiencias participativas en la planificación, diseño, construcción, administración y mantenimiento de proyectos de vivienda social.
- Propiciar el diseño de viviendas y conjuntos que incorporen sistemas y procedimientos constructivos alternativos o innovaciones tecnológicas que mejoren las condiciones ambientales, cuyo costo y calidad respondan a las necesidades de la población objetivo y sean socialmente aceptadas.
- Propiciar y proveer un diseño de vivienda específica para población indígena que incorpore y fortalezca su diversidad cultural en el Distrito Federal, con la participación de los interesados y con apoyo de peritos en la materia. Por proyectos de vivienda indígena se entenderá aquellos que consideren los espacios comunitarios necesarios para su desarrollo integral.
- Vincular la producción social de vivienda a los programas de desarrollo urbano para contribuir a frenar la expansión urbana, evitar la pérdida de población en el centro de la ciudad, atender situaciones de vulnerabilidad y riesgo, preservar el patrimonio ambiental, histórico y artístico, y optimizar el uso de la infraestructura, los servicios y el equipamiento existente.

POLÍTICA JURÍDICA

Consiste en normar la actuación conjunta de los agentes que participan en el proceso de producción de vivienda para brindar seguridad y certeza jurídica en sus derechos y obligaciones.

Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Dar seguridad a las familias beneficiarias mediante la contratación de seguros de vida, invalidez y daños.
- Garantizar certidumbre jurídica a los acreditados, mediante instrumentos jurídicos que precisen sus derechos y obligaciones; desde la adquisición del suelo hasta la escrituración e individualización de la vivienda, en los diferentes programas y líneas de financiamiento que opera el Instituto.

- Regular y promover la responsabilidad de los mandatarios de los acreditados y, en su caso, los representantes sociales, en los aspectos y momentos que les corresponde su participación durante el ejercicio del crédito.
- Vigilar que en todos los créditos para vivienda se cumplan las normas y reglamentos vigentes en el Distrito Federal.

POLÍTICA ADMINISTRATIVA

Consiste en fomentar la participación concertada de las diversas dependencias del Gobierno que intervienen en las gestiones y otorgamiento de permisos, licencias, registros, crédito, facilidades y apoyos sociales.

Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Simplificar procedimientos y reducir tiempos de gestión y tramitación en la aplicación de créditos.
- Establecer procedimientos simplificados para el otorgamiento de créditos y la recuperación de recursos, preferentemente con una adecuada coordinación entre el INVI y el FIDERE.

POLÍTICA DE RECUPERACIÓN

Consiste en aplicar un mecanismo flexible para la recuperación de créditos, en el que el plazo de amortización se articule a la capacidad de pago del acreditado para generar una ágil revolvencia de recursos y una mayor cobertura a la demanda social de financiamiento de vivienda.

Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos:

- Integrar las ayudas de beneficio social y los incentivos para el buen pago, que propicien una oportuna recuperación y la reducción de los plazos de amortización.
- Fomentar en los acreditados y representantes sociales, la conciencia social de que el importe de sus pagos por concepto de recuperación de crédito está destinado a atender a otros demandantes de vivienda.
- Constituir una administración de la cartera de crédito que simplifique los procesos de recepción, registro, comprobación y revolvencia de recursos.

POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

Consiste en aplicar mecanismos que coadyuven, en el marco de la normatividad vigente en la materia, a transparentar el quehacer de los diferentes actores que intervienen en las gestiones y otorgamiento de los créditos.

Para tal efecto, el Instituto tiene como propósitos los siguientes:

- Promover medidas que proporcionen a la población información para la toma de decisiones sobre las opciones de crédito que ofrece; de manera particular:
- Elaborar y difundir material informativo para la población acreditada o solicitante de crédito, principalmente sobre sus Programas y Reglas de Operación.
- Difundir los procedimientos y requisitos necesarios para ser sujeto de crédito.

- Difundir los procedimientos y requisitos necesarios para integrarse a la lista de empresas constructoras, de laboratorio, diseño o supervisoras registradas en el Invi.
- Garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública. En este sentido, el INVI proporciona orientación de forma sencilla y comprensible a toda persona interesada en acceder a dicha información, y señala los mecanismos que en estricto apego a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública son necesarios para tal efecto.
- Garantizar el derecho de cada uno de los beneficiarios de crédito INVI, a saber de sus trámites y del estado que guardan los procedimientos administrativos relativos a éstos, ya sea de manera individual o a través de sus mandatarios o representantes.
- Dar a conocer, de manera periódica, a las personas y organizaciones que realizan gestiones en el INVI, así como a las empresas y asesores técnicos que están adscritos en los padrones del Instituto, la relación de representantes, organizaciones y empresas que, como consecuencia de las irregularidades acreditadas en el desempeño de sus funciones, les han sido retirados sus registros, o que se haya interrumpido la relación de gestoría correspondiente. (INVI, 2005:12)

MISIÓN

La misión del Instituto de Vivienda del Distrito federal es promover y procurar que la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal tenga acceso a los programas de vivienda de interés social instrumentados por el Gobierno de la Ciudad de México, en un marco de legalidad, honradez, imparcialidad, oportunidad, eficiencia y eficacia.

El financiamiento que otorga el Instituto está orientado a la realización de acciones de vivienda de interés social, y puede considerar el otorgamiento inmediato de créditos y ayudas de beneficio social a los acreditados de los programas en el momento de su aprobación, o el financiamiento directo para realizar adquisiciones de inmuebles, estudios y proyectos, demoliciones, rehabilitaciones o edificaciones.

4.6 MARCO PROGRAMÁTICO EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

El Instituto de Vivienda desarrolla cuatro tipos de programas para el cumplimiento de sus objetivos: Vivienda en Conjunto, Mejoramiento de Vivienda, Reserva Inmobiliaria y Rescate de Cartera Hipotecaria. (INVI, 2005:18)

PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO

Este programa desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible.

El Programa de Vivienda en Conjunto se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.

El Programa de Vivienda en Conjunto tiene las siguientes modalidades:

Vivienda Nueva Terminada. Esta modalidad corresponde a la construcción de vivienda nueva realizada en predios con uso habitacional y con factibilidad de servicios, en un proceso único de edificación que cumpla con las necesidades de área construida, seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas privativas y áreas de uso común.

Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados. Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes, siempre que presente buenas condiciones estructurales, o bien, cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil y duradera, que contribuya a la conservación del patrimonio histórico o artístico. La característica particular de estos inmuebles es el estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, o la Dirección de Sitios Patrimoniales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Puede combinarse parcialmente con la de Vivienda Nueva Terminada cuando en el inmueble donde se desarrolle un proyecto de vivienda sea necesario conservar parte de la construcción existente por tratarse de un inmueble catalogado.

Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados. Esta modalidad consiste en la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes y que requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras en su estructura y/o en instalaciones sanitarias, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble.

Adquisición de Vivienda. Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros, ya sea nueva o en uso.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

Este Programa se aplica en lotes que no presentan situación física de alto riesgo, se ubican en suelo urbano regularizado o en proceso de regularización; en vecindades que no se redensificarán, y en departamentos de interés social y popular. Es un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias de bajos ingresos. (INVI, 2005:19)

Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomentando el arraigo familiar y barrial. Así también, este Programa tiene como

finalidad contribuir a los procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la Ciudad, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda tiene nueve modalidades:

Ampliación. Esta modalidad corresponde a la ampliación del espacio construido a través de la edificación adicional de cuartos, cocina o baños, para hacer más habitable la vivienda original.

Mejoramiento. Esta modalidad corresponde a la intervención que tiene como propósito la mejora de la vivienda, sustituir o reforzar elementos estructurales en espacios habitados, así como sus condiciones sanitarias y de habitabilidad.

Mantenimiento Preventivo. Esta modalidad consiste en la rehabilitación de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil, sin afectar elementos estructurales; interviene en conceptos como la impermeabilización, aplanados, instalaciones hidrosanitarias expuestas ahorradoras de agua, cableado eléctrico y lámparas ahorradoras de energía, cambio de pisos, entre otros acabados.

Mantenimiento Correctivo. Esta modalidad consiste en la rehabilitación de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil, interviene en los elementos estructurales (losas, columnas y trabes), la readecuación del espacio habitable, el cambio de instalaciones ocultas, entre otros.

Mantenimiento General. Esta modalidad corresponde a la intervención conjunta de los alcances de las modalidades de "Preventivo" y "Correctivo".

Mejoramiento y Ampliación. Esta modalidad corresponde a la intervención conjunta de los alcances de las modalidades de "Mejoramiento" y "Ampliación".

Vivienda Nueva Progresiva. Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles, en sustitución de vivienda precaria o en riesgo, y en subdivisiones de facto en predios o en lotes propiedad de familias de bajos ingresos que habitan en vecindades, barrios o colonias populares.

Vivienda Nueva Terminada. Esta modalidad consiste en la edificación de una vivienda completa, ya sea para sustituir viviendas que ya cumplieron su vida útil, como ocurre con inmuebles de vecindades que no se redensificarán; o bien, para construir condominios familiares en lotes habitados (en desorden) por familiares directos, hacinados y desdoblados; tiene como finalidad ofrecer certeza jurídica de cada vivienda nueva, y otorgar una solución 100% habitable en apoyo al mejoramiento de los asentamientos humanos.

Vivienda Catalogada Patrimonial. Esta modalidad corresponde a la restauración (consolidación y reutilización) de viviendas unifamiliares por parte de sus ocupantes, siempre que se presente en buenas condiciones estructurales, o bien, cuando las obras de rehabilitación garanticen que el

inmueble tendrá una vida útil duradera, y que contribuya a la conservación del patrimonio artístico.

La característica principal de estos inmuebles es el estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, o la Dirección de Sitios Patrimoniales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Puede combinarse con Vivienda Nueva Progresiva cuando en el inmueble donde se desarrolle el proyecto de vivienda sea necesario conservar sólo parte de la construcción existente por tratarse de un inmueble catalogado.

PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA

Este programa consiste en la transmisión de titularidad de los derechos de inmuebles, propiedad de terceros hacia un fideicomiso traslativo de dominio, mediante el cual el Invi tenga la facultad de designar a los beneficiarios de las acciones de vivienda que se contengan o puedan desarrollarse en el mismo. (INVI, 2005: 20)

Los inmuebles del Fondo de Ayuda Social no serán parte de esta Reserva Inmobiliaria. La reserva inmobiliaria del INVI cuyo fin único es el de contar con inmuebles con características jurídicas, técnicas y financieras óptimas para el desarrollo de vivienda de interés social y popular, se integra por inmuebles baldíos o en su caso vivienda en proyecto, en proceso de obra o terminada, y se constituye a través de los siguientes mecanismos:

Adquisición. Procedimiento mediante el cual, dentro del marco jurídico y administrativo aplicable, el Instituto adquiere y se convierte en titular directamente de los derechos sobre inmuebles en el mercado inmobiliario del Distrito Federal, mismos que deberán contar con las características jurídicas, técnicas y financieras óptimas para el desarrollo de vivienda de interés social.

Desincorporación. Acto administrativo unilateral mediante el cual, el Gobierno del Distrito Federal trasmite, en favor del INVI, inmuebles afectados con esta medida, para destinarlos a la atención del interés público, a través del desarrollo de programas de vivienda de interés social y popular, para la edificación y rehabilitación de inmuebles con asentamientos humanos que presentan alto riesgo, y regularizando la situación inmobiliaria.

Expropiación. Disposición jurídica a través de la cual, el Gobierno del Distrito Federal adquiere inmuebles para destinarlos a una utilización pública o de interés social para diversos fines, entre los que destacan el desarrollo de programas de vivienda de interés social y popular, rehabilitación de vivienda popular, y reubicación de los asentamientos humanos irregulares localizados en zonas de alto riesgo.

PROGRAMA DE RESCATE DE CARTERA HIPOTECARIA

Este programa consiste en adquirir créditos hipotecarios que en su origen fueron promovidos por organismos públicos, pero financiados por la banca u otra fuente financiera, con el objeto de reducir la deuda de los beneficiarios y reestructurarla a condiciones de crédito INVI. (INVI, 2005:21)

Adicionalmente, el otorgamiento de créditos y ayudas de beneficio social de casos específicos se regirá por lo siguiente:

- En los casos en que el solicitante sea ocupante original del inmueble y rebase el límite de edad estipulado en estas Reglas, podrá recurrir a la figura del deudor solidario que se responsabilice del crédito. El deudor solidario es la persona física que cuenta con recursos económicos suficientes para absorber solidariamente con el acreditado, las obligaciones de pago del crédito.
- En el caso de que el ocupante originario no tenga capacidad de pago y no cuente con deudor solidario, el INVI podrá financiar la edificación de la vivienda con cargo al Fondo de Ayuda Social y se le asignará en usufructo mientras lo requiera (en tanto se mantengan las condiciones que dieron origen a este apoyo). La vivienda formará parte del Fondo de Ayuda Social.
- Los ocupantes originales o copropietarios del inmueble donde desarrollarán los programas de Vivienda en Conjunto con ingreso conyugal mayor de 8 vsmd, serán sujetos de crédito, pero no recibirán ayudas de beneficio social.
- Cuando la persona física solicite un crédito, su autorización estará sujeta a la evaluación de sus antecedentes en el cumplimiento de obligaciones contractuales de créditos otorgados con anterioridad. Por ningún motivo se otorgará un nuevo crédito a personas físicas que tengan morosidad o antecedentes de crédito negativos en el INVI o en el Subsector Vivienda.
- Se entiende que el beneficiario de un crédito incurre en morosidad, cuando no tiene cubiertas las tres últimas mensualidades del crédito en recuperación.

Serán sujetos prioritarios de crédito las personas que presenten las siguientes características:

- Madres solteras,
- Adultos mayores de 64 años,
- Madres Jefas de hogar,
- Indígenas, Personas con discapacidad

Líneas de Financiamiento

En correspondencia con las etapas del proceso productivo de la vivienda y de acuerdo con cada uno de los programas, las líneas de financiamiento aplicables son las siguientes:

Adquisición de Inmuebles

Consiste en el financiamiento para la adquisición de suelo baldío; suelo ocupado con vivienda precaria; suelo ocupado con vivienda de alto riesgo; y la adquisición de inmuebles de vivienda nueva, en uso, o adquisición a terceros. Asimismo, se pueden incluir en el monto del financiamiento los gastos

inherentes a la adquisición y, en su caso, los gastos fiduciarios. Este financiamiento es aplicable en el Programa de Vivienda en Conjunto.

Estudios y Proyectos

Consiste en financiamiento para desarrollar e integrar la documentación de carácter técnico, social, financiero, jurídico y administrativo que permita sustentar los proyectos propuestos para recibir financiamiento. Los estudios y proyectos podrán llevarse a cabo a través de personas físicas o morales dedicados a estas

tareas o por instituciones académicas previo acuerdo con el INVI. Este financiamiento es aplicable en los Programas de Vivienda en Conjunto, y de Mejoramiento de Vivienda.

Demolición

Consiste en financiamiento para demoler las construcciones existentes en un terreno en el que se desarrollarán acciones de vivienda, a través de personas físicas, morales o instituciones de la administración pública. Este financiamiento es aplicable en los Programas de Vivienda en Conjunto, y de Mejoramiento de Vivienda, salvo en el mantenimiento preventivo.

Rehabilitación

Consiste en financiamiento para las obras de introducción, sustitución o mejoramiento de instalaciones, el reforzamiento o sustitución de elementos estructurales, impermeabilización, mejoramiento de acabados y adecuación de espacios que, en general, permitan prolongar la vida útil y mejorar la habitabilidad de inmuebles en deterioro. En el caso de inmuebles catalogados considera llevar a cabo acciones de conservación. Este financiamiento es aplicable a las modalidades de Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados y Adquisición y Rehabilitación de Inmuebles no Catalogados del Programa de Vivienda en Conjunto, y a las modalidades de Mantenimiento Preventivo, Mantenimiento Correctivo, y Mantenimiento General del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

Edificación

Consiste en financiamiento destinado a la construcción de Vivienda Nueva Terminada o Vivienda Progresiva, mediante la contratación de empresas constructoras que apliquen procesos industrializados o a través de procesos de autoadministración, en los que participan directamente los beneficiarios y su equipo técnico, validado por la Dirección Técnica del INVI. Este financiamiento es aplicable en los Programas de Mejoramiento de Vivienda, salvo en las modalidades de mantenimiento; y de Vivienda en Conjunto, exceptuando las modalidades de Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados, y Adquisición y Rehabilitación de Inmuebles no Catalogados.

Instalaciones Generales y Áreas Comunes

Consiste en el financiamiento para realizar las obras de instalaciones generales y áreas comunes en los conjuntos habitacionales que se desarrollan en las modalidades de Vivienda Progresiva y Vivienda Nueva Terminada de los Programas de Vivienda en Conjunto, y de Mejoramiento de Vivienda.

Obra Exterior Mayor

Se aplica en los predios por cuyo número de acciones de vivienda y capacidad de servicios de las instalaciones domésticas, así como por su disposición en el terreno y su sembrado, requieren obras exteriores de mayor alcance, tanto para el suministro de servicios básicos (agua potable, drenaje, energía eléctrica y alumbrado exterior), como para el óptimo funcionamiento al interior de los conjuntos (áreas de circulación peatonal o vehicular). Tiene como finalidad reducir el costo que arrojan dichas instalaciones, en virtud de la magnitud y complejidad de éstas y del proyecto de vivienda. Este financiamiento es aplicable en la modalidad de Vivienda Nueva Terminada del Programa de Vivienda en Conjunto.

Adquisición a Terceros

Consiste en el financiamiento para adquirir una vivienda propiedad de terceros que sea apta en términos jurídicos, técnicos y financieros, con el objeto de atender a la demanda. Este financiamiento es aplicable al Programa de Vivienda en Conjunto.

Acabados Básicos Económicos

Consiste en el financiamiento para adquirir materiales de calidad a bajo costo, que permitan dotar de condiciones mínimas de habitabilidad a la vivienda (por ejemplo, yeso, aplanados, pisos, puertas, ventanas, herrería, entre otros, siempre que sean, como su nombre lo indica, básicos y económicos).

Esta línea de financiamiento sólo podrá otorgarse en la medida que se cumplan las condiciones siguientes: 1. Que el beneficiario haya tenido una buena aplicación del crédito inicial; 2. Que el beneficiario demuestre un buen comportamiento de recuperación; 3. Que los dictámenes técnico y social emitidos por el INVI determinen la necesidad de otorgar el recurso para el acabado; y 4. Que el INRI cuente con la disponibilidad de recursos. Este financiamiento es aplicable como una ampliación de crédito a las modalidades de "Mejoramiento", "Ampliación", "Mejoramiento y Ampliación" y "Vivienda Nueva Progresiva", del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

El financiamiento del Instituto puede aplicarse por medio de paquetes integrales que vayan, según sea el caso, desde la adquisición del inmueble hasta la edificación. Se considera financiamiento integral aquel que comprende más de una línea de financiamiento del programa de vivienda al que se refiera, siempre que esté considerada la edificación. Para financiar acciones de vivienda de manera integral en situaciones en que el beneficiario esté imposibilitado para adquirir alguna obligación de crédito, el Instituto constituirá un Fondo de Ayuda Social.

El Fondo de Ayuda Social se integrará por:

- Las aportaciones que realicen todos los beneficiarios de financiamiento de acciones de vivienda por parte del INVI en una proporción de 5 al millar.
- Las aportaciones que realice el INVI en la misma proporción que los beneficiarios, las cuales se harán en dinero o especie. Esta aportación se

realizará en los primeros 10 días hábiles de cada mes y será equivalente a lo que se haya captado por parte de los beneficiarios en el mes inmediato anterior.

- Las aportaciones que de manera voluntaria realicen los beneficiarios o cualquier persona física o moral. La aplicación del Fondo de Ayuda Social será sometida a consideración del Consejo Directivo y en su caso aprobado por el mismo. (INVI, 2005:31)

Sistema de Ahorro

A efecto de incentivar la cultura del pronto pago, reducir los plazos de recuperación de los créditos y así acelerar y asegurar la propiedad de las viviendas a los beneficiarios, el INVI promoverá directamente o a través de otro organismo, programas de ahorro de sus beneficiarios. La incorporación al sistema de ahorro se puede dar al menos en dos momentos:

- De manera voluntaria, al inscribirse como solicitante de un crédito (lo que no implica el otorgamiento del mismo).
- De manera obligatoria, al momento de contratarse un crédito. Al inicio de la recuperación de un crédito, y si lo acumulado en el sistema de ahorro equivale hasta 10% del total del crédito, se amortizará una cantidad igual de lo que se acumule.

El INVI establecerá un sistema de ahorro, contratando con alguno de los agentes financieros que existen en el país. Asimismo, podrá ofrecer a los acreditados su incorporación a sistemas de ahorro que manejan otras entidades del Gobierno del Distrito Federal.

En los sistemas de ahorro que se contraten directamente con el INVI, 2% de los intereses que se generen quedarán en el Instituto como gastos de operación. Los recursos producto del ahorro del solicitante podrán ser utilizados para la amortización del crédito, o bien, para el pago de excedente de obra que le corresponde cubrir al beneficiario.

Características del Crédito INVI

El crédito que otorga el INVI se dará en las siguientes condiciones:

- El crédito podrá otorgarse en el momento de la aprobación del financiamiento, en el transcurso del desarrollo de los proyectos o al concluirse éstos.
- Podrá solicitarse crédito por una sola línea de financiamiento o en forma integral.
- Se pactará en veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y su equivalente en pesos al momento de la firma.
- Al incrementarse los salarios mínimos se ajustará el monto del crédito. En caso de que ya se hubiera ejercido una parte del crédito, el ajuste se aplicará exclusivamente al remanente.

- En la firma de los respectivos contratos de las diferentes líneas de financiamiento, se establecerán las garantías que deban otorgar los beneficiarios al crédito que reciban.
- El plazo de recuperación y los montos de las parcialidades no podrán exceder lo que marca la Ley en la materia.
- El saldo del crédito se actualizará con una tasa mensual igual al porcentaje de incremento al salario mínimo aplicable en el mes correspondiente.
- No se cobrará tasa de interés y su único ajuste será el que resulte de la modificación del salario mínimo.

Con la finalidad de garantizar la recuperación del crédito y asegurar el patrimonio familiar, los acreditados deberán realizar los pagos accesorios que les correspondan, entre los siguientes conceptos:

- Cuota para la apertura del crédito.
- Comisión por operación del crédito.
- Cuota del sistema de cobranza.
- Depósito de garantía de pago.
- Prima de seguros.

Particulares

- Gastos fiduciarios que correspondan.
- Pago proporcional del impuesto predial y los derechos por consumo de agua y uso de la red de alcantarillado y de energía eléctrica, que se generen a cargo del inmueble antes de la escrituración de las viviendas.
- Costos de vigilancia de los predios, en su caso.
- Cuota de mantenimiento que fije la asamblea de condóminos.
- Gastos, honorarios y derechos que se generen por la escritura de cancelación de la garantía hipotecaria o garantía fiduciaria. Estos últimos conceptos se cobrarán junto con las últimas parcialidades de la recuperación.
- En los casos de financiamiento del Programa de Mejoramiento de Vivienda, los beneficiarios deberán cubrir 5% de enganche.

Los plazos de recuperación a los que estarán sujetos los créditos serán los siguientes:

- El plazo de recuperación se determinará en función de la capacidad de pago del beneficiario y se realizará en pagos mensuales iguales en su equivalencia en veces salarios mínimos expresada en pesos.
- El plazo máximo de recuperación será de 30 años para los créditos del Programa de Vivienda en Conjunto.
- En los créditos del Programa de Mejoramiento de Vivienda, en las distintas modalidades de Mantenimiento, en Mejoramiento, en Ampliación, en Mejoramiento y Ampliación, y en Vivienda Nueva Progresiva, el plazo máximo de recuperación será de 8 años. En la modalidad de Vivienda Catalogada Patrimonial será de 10 años; y el de Vivienda Nueva Terminada, será de hasta 24 años. En los casos de ampliación de crédito en la línea de Acabados Básicos Económicos, el incremento del plazo será de hasta cuatro años más, es decir, hasta 12 años considerando el primer financiamiento.

Los importes de recuperación de los créditos serán los siguientes:

- La recuperación de los créditos se realizará mediante el pago de mensualidades devengadas, que corresponderán al 15% de los ingresos mensuales de la familia. Podrá hacerse una afectación mayor al ingreso mensual de la familia si el beneficiario lo solicita, pero en ningún caso podrá ser superior al 20%.
- En los créditos del Programa de Mejoramiento el monto de la mensualidad a pagar en ningún caso podrá ser superior al 20 % del ingreso documentado para la obtención del crédito.
- En cualquier caso se podrá pactar la posibilidad de que el acreditado pague de manera anticipada las mensualidades para la recuperación.
- En todos los casos, el monto de la amortización deberá incluir el pago de los conceptos accesorios relativos a los pagos de la prima del seguro de vida e invalidez, la prima del seguro de daños y la cuota de cobranza que correspondan y que expresamente se establezcan en el contrato de apertura de crédito.
- En los programas en cofinanciamiento con inversionistas privados, de acuerdo con la forma que se convenga para amortizar el crédito INVI, ya sea con pagos mensuales, trimestrales, semestrales o anuales y durante el período programado para recuperar el crédito privado, el acreditado deberá pagar al INVI un monto igual al importe de la primera amortización a cubrir al inversionista privado, en su equivalencia en veces salarios mínimos expresada en pesos, respetando las fechas que indica el inciso.(INVI, 2005: 60)

4.7 ACTORES SOCIALES EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

ORGANIZACIONES SOCIALES

En el caso del INVI, se reconoce a una organización social como aquella agrupación de personas físicas que, actuando de manera solidaria, en el marco de la Ley que rige sobre la materia, consentimiento social y sin fines de lucro, busca mejorar la calidad de vida de sus miembros. Son sujetos de crédito y de las ayudas de beneficio social las organizaciones legalmente constituidas que cumplan con los siguientes requisitos:

- Acrediten su legal existencia y que su objeto social le permita vincularse a los programas de vivienda que opera el INVI.
- Acrediten que sus miembros cuentan con ahorro demostrable y continuo.
- Realizar asamblea de información donde participe personal del INVI y como mínimo 50% más uno de sus miembros solicitantes de crédito. En dicha asamblea se informarán las condiciones del crédito y la aceptación del mismo. Se verificará que los representantes que estipule el acta constitutiva de la Asociación Civil sean los mismos que firmarán el crédito. El acta de esta Asamblea deberá ser protocolizada ante Notario Público.
- Integre al 100% el padrón de beneficiarios y los expedientes individuales correspondientes, en todas las modalidades y líneas de financiamiento, de manera previa a la autorización del crédito.

En caso de no cumplirse con los plazos establecidos en este apartado, el INVI integrará el total de la demanda de la bolsa de vivienda, formada por solicitantes que de manera individual son registrados en el Instituto, "Incorporación de solicitantes registrados en la bolsa del Vivienda del Instituto", y que cumplan con todos los requisitos que los hacen "sujetos de crédito" "Personas Físicas".

- En los financiamientos a organizaciones sociales sólo se les aplicarán las ayudas de beneficio social a los integrantes del padrón presentado al momento de aprobarse el financiamiento por parte del Comité. Los beneficiarios que posteriormente sustituya la organización no tendrán este beneficio.
- La sustitución del padrón de las personas físicas que sean beneficiarias del crédito, se realizará de acuerdo con lo establecido en estas Reglas en el inciso 5.6.2 "Sustitución de la Demanda".
- Los créditos otorgados para organizaciones sociales legalmente constituidas, deberán ser individualizados a más tardar al 80% de avance de la obra; en ese mismo momento se deberá contar también con la asignación de viviendas de acuerdo con lo establecido en el capítulo correspondiente de estas Reglas de Operación.
- Para el otorgamiento de créditos para las líneas de financiamiento para Adquisición de Inmuebles y Edificación, deberá afectarse el inmueble en Fideicomiso Irrevocable y Traslato de Dominio que señale al INVI como fideicomisario, en primer lugar, únicamente para el efecto de designar a los fideicomisarios; en segundo lugar, quienes serán los adquirentes de las viviendas.
- Cuando se solicite un crédito por parte de organizaciones sociales su autorización estará sujeta a la evaluación de sus antecedentes en el cumplimiento de obligaciones contractuales de créditos otorgados con anterioridad. Por ningún motivo se otorgará un nuevo crédito a organizaciones sociales que tengan morosidad o antecedentes de crédito negativos en el INVI o en el Subsector Vivienda.
- Toda aportación de los solicitantes a la organización, por conceptos relacionados con un proyecto de vivienda, deberá estar documentada y justificada. (INVI, 2005:34)

Se entiende que una organización social tiene morosidad, cuando en un mismo predio el número de acciones que están en recuperación tiene un atraso superior al 30%. En caso de una morosidad mayor, el porcentaje antes señalado se podrá reconsiderar si existen causas que no sean imputables a la organización.

Se entiende por antecedentes negativos, el incumplimiento de sus responsabilidades en el ejercicio del crédito, así como el mal uso de los créditos, debidamente comprobado y denunciado.

Las organizaciones sociales serán sujetos de observación en la operación crediticia con el INVI, en los siguientes casos:

- Cuando realicen sustituciones sin seguir los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación.

- Asignen vivienda a personas no consideradas en el padrón definitivo.
- Lleven a cabo entrega de vivienda sin la autorización de la Subdirección Delegacional correspondiente.
- Realicen cobros extraordinarios por obra complementaria no considerada en el proyecto y sin el visto bueno de la Dirección Técnica y la Subdirección Delegacional correspondiente.
- Condicionar a integrantes del predio que no son miembros de la Organización, a participar física y financieramente con la misma.
- En caso de que se presuma la intimidación al solicitante para darlo de baja cuando no accede a las demandas ajenas a la gestión crediticia.
- Cuando se realicen cobros por “asignación” de viviendas o créditos.
- En general, cuando incumplan la normatividad de estas Reglas en el ejercicio del crédito otorgado.

Se entenderá que una organización social está actuando en forma irregular, cuando ésta o sus miembros no observen en forma plena los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación, y no existan causas imputables al Instituto de Vivienda. En tal caso, se procederá a hacer del conocimiento del Director General, y será el Consejo Directivo del INVI el que determinará la aplicación de alguna de las siguientes sanciones:

- Cuando por la naturaleza de la irregularidad no se afecten los intereses del Instituto o de los beneficiarios, se hará un llamado de atención a la organización a efectos de que regularice la situación.
- Si se trata de una organización reincidente, se procederá a suspender actividades con la misma, hasta en tanto no se resuelva la irregularidad.
- Cuando por la gravedad del asunto la organización o sus miembros cometan actos que lesionen a la Institución o a la ciudadanía en general, o se realicen actos con evidentes fines de lucro, se procederá a suspender indefinidamente cualquier actividad. (INVI, 2005:35)

Otro actor importante fue el que conforma la producción social de vivienda, en la Ciudad de México se vio reflejada en el trabajo que realizado por el Instituto de Vivienda en conjunto con las organizaciones sociales.

4.8 IMPACTO O RESULTADOS EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

Para el Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, la Política Social de Vivienda fue de vital importancia, pues se propuso desde los primeros días de gestión aplicar una política habitacional como factor de desarrollo social, económico y productivo. Pero, sobre todo, planteó con claridad la promoción de la vivienda como estructurador determinante de ordenación territorial de los asentamientos humanos, en una entidad que ha rebasado los límites del crecimiento.

El Programa de Vivienda da continuidad y concreta lo definido en esta materia en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, el Bando Dos y el Acuerdo sobre Vivienda, emitidos por el Jefe de Gobierno. Instrumentos que plantearon la realización de 25 mil acciones de vivienda al

año, para atender prioritariamente la demanda de un sector de la población que no había podido acceder a esta garantía social, debido a la escasez de suelo, a su alto costo y a la imposibilidad para ser sujeto de crédito en las modalidades que impone el mercado.

Para cumplir con este compromiso asumido, se han tomado medidas concretas: otorgar un incremento sin precedentes al presupuesto destinado a los programas de vivienda; territorializar una parte del presupuesto hacia las zonas de mayor marginalidad urbana; simplificar los trámites y procedimientos para la obtención de permisos y licencias, así como instrumentar una serie de cambios administrativos y de estructura orgánica de los organismos productores. (www.seduvi.dg.mx)

Entre de las principales prioridades del Gobierno del Distrito Federal se destaca establecer una política habitacional que promoviera la reorientación del crecimiento urbano y la preservación de las zonas de reserva ecológica, que privilegiara a los que menos tienen, lo cual se ha hecho posible con el proyecto de la centralidad de la metrópoli y el impulso en áreas estratégicas de la Ciudad Central con la formulación y operación de programas de desarrollo integral, la recuperación del uso habitacional en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza con la mezcla de usos de suelo y la optimización de los posibles usos de los inmuebles que potencialmente pudieran ofrecer mayor diversidad, aun aquéllos de valor histórico, la generación y rehabilitación de viviendas para distintos estratos socio-económicos y la reutilización de predios baldíos subutilizados, cuyas líneas y acciones han orientado el Programa de Vivienda. (SEDESOLDF, 2006:111)

Dentro de los resultados alcanzados, además de los beneficios financieros que obtienen los acreditados, destacan los datos de orden cualitativo y de carácter social:

- La participación de la mujer en la gestión para obtener un financiamiento por parte del INVI dentro de los programas principales; ya que alrededor del 60% de la población acreditada fueron mujeres.
- Los niveles de ingreso registrados de las familias beneficiarias con un crédito del Instituto en ambos programas, constituyen entre el 60% y el 70% de la población con ingresos inferior a 3 veces el salario mínimo.

Con la producción social de vivienda se contribuyó de manera fundamental, en la generación de empleos directos e indirectos, propósito planteado en el Programa de Generación de Empleo del Distrito Federal, que en sus principios rectores establece la participación de las instancias gubernamentales en la reactivación económica y la convergencia de la inversión pública y privada para ello. Para cumplir la meta se partió de tener como una de las acciones estratégicas lograr la consolidación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), como único organismo descentralizado de la administración pública del D.F., incrementándose también el presupuesto a

los programas de vivienda, se impulsó la sustitución de vivienda precaria o de alto riesgo por viviendas nuevas en conjuntos habitacionales en la Ciudad Central, y se expropiaron inmuebles de alto riesgo estructural para beneficio de sus ocupantes originales.

Se atendió la solicitud de créditos no hipotecarios y sin intereses para proyectos de ampliación, mejoramiento y vivienda nueva progresiva en lotes familiares y mantenimiento de departamentos de interés social; se instrumentaron Programas Especiales orientados a grupos de mayor vulnerabilidad y exclusión; se simplificaron los trámites y procedimientos para la obtención de licencias y permisos y se dio atención crediticia a familias que no calificaban en los esquemas bancarios. (SEDESOLDF, 2006:112)

Otro logro fue la firma del Convenio de Coordinación para el Desarrollo de la Vivienda el 8 de marzo de 2004, donde el Jefe de Gobierno asistido por la SEDUVI y el INVI, firmaron la ampliación a noviembre de 2006 dicho convenio, a través de SEDESOL y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), con la participación de los organismos federales de vivienda. Con este instrumento se busca la aplicación de recursos de los organismos nacionales en los estados, en concordancia con la normatividad federal y local.

Así de los años 2003 al 2004, el Fondo Nacional de Habitaciones populares (FONAHPO) destinó recursos por un monto de 20 millones 384 mil pesos para subsidiar 1 mil 274 acciones de mejoramiento de vivienda para beneficiarios del D.F., además de las gestiones pendientes para la ejecución de acabados.

También, en los años 2003 y 2004 se estuvo trabajando con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), quien asignó subsidios para complementar el financiamiento de 265 acciones de vivienda destinados a grupos indígenas en el D.F. (SEDUVI, 2005:19)

Se cumplió con los compromisos asumidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, donde se propuso llevar a cabo un modelo territorial sustentable para aprovechar los espacios construidos, además de propiciar el arraigo de la población y la incorporación de nuevos pobladores en las delegaciones centrales del D.F., además del aprovechamiento de la infraestructura existente (SEDUVI, 2005:41).

A partir de la meta comprometida de efectuar 150 mil acciones de vivienda en el período 2001-2006, a la fecha de corte se tiene un avance del 92.4%, esto es, 137 mil 269 acciones, distribuidas de la siguiente forma:

CUADRO 6. PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO EN EL DF	
EJERCICIO	N. DE ACCIONES
2001	5,366
2002	9,765
2003	11,788
2004	31,558
2005	14,419
2006 *	7,020
TOTAL	30,793 Acciones

Fuente: SEDSOLDF, 2006

*En el año 2006, el número de acciones es al 30 de junio.

Con este programa se han construido unidades habitacionales en zonas con capacidad instalada, por lo que tomando en cuenta los lineamientos de la Política Urbana y habitacional, se privilegió el desarrollo de vivienda de interés social en las cuatro delegaciones centrales, no obstante se construyó vivienda de este tipo en otras delegaciones, cuando los proyectos ya contaban con licencia de construcción; en caso de sustitución de vivienda de alto riesgo o precaria; y cuando el número de viviendas proyectadas no implicó redensificación ni ampliación de la infraestructura ya existente en la zona. (SEDUVI, 2005).

CUADRO 7. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA	
EJERCICIO	N. DE CRÉDITOS
2001	18,205
2002	23,486
2003	11,788
2004	31,558
2005	14,419
2006 al 30 de junio	7,020
TOTAL	106,476 Créditos

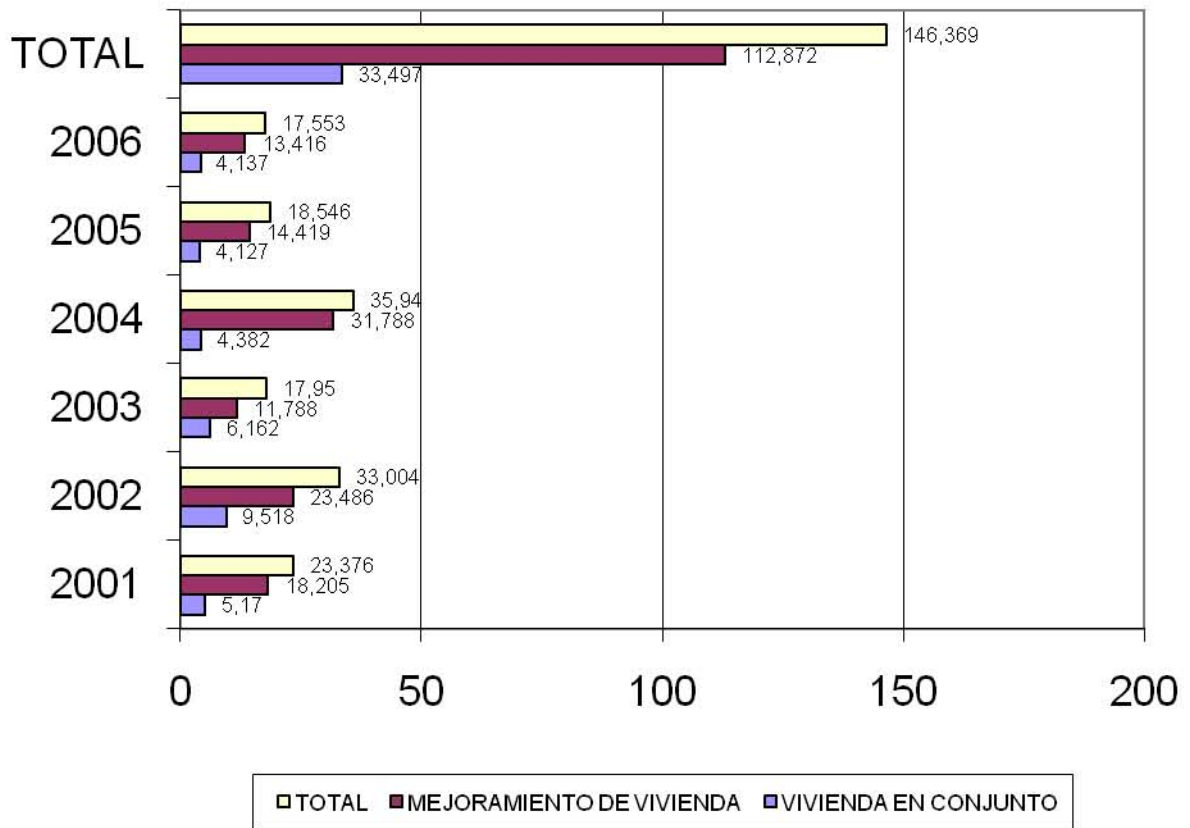
Fuente: SEDESOL, 2006

En estos créditos se incluye el Programa de Mejoramiento y/o Ampliación, que apoya el proceso de autoconstrucción individual que realizan los sectores sociales de menores recursos, lo que ayuda gradualmente a mejorar su calidad de vida. La vivienda nueva en lote familiar impulsa la producción de vivienda nueva en segundos y terceros niveles y/o subdivisión de predios o lotes baldíos, propiedad de familias de bajos ingresos; esta modalidad permite resolver problemas de hacinamiento y desdoblamiento familiar o sustituir la vivienda precaria por vivienda nueva.

CUADRO 8. CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL 2001-2005	
Delegación	Invi
Álvaro Obregón	9,268
Azcapotzalco	7,868
Benito Juárez	1,732
Coyoacán	6,913
Cuajimalpa de Morelos	2,676
Cuauhtémoc	9,08
Gustavo A. Madero	22,101
Iztacalco	7,456
Iztapalapa	28,846
Magdalena Contreras	3,27
Miguel Hidalgo	4,994
Milpa Alta	1,731
Tláhuac	5,3
Tlalpan	8,232
Venustiano Carranza	6,485
Xochimilco	5,157
Total	130,609

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 2005.
 Los datos proporcionados por el Invi son a septiembre de 2005.

CRÉDITOS INVI OTORGADOS POR MODALIDAD DE PROGRAMA



Fuente: www.invi.df.mx

De acuerdo a cifras publicadas por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, la meta de 150,000 acciones de vivienda fue cubierta en un 97.8% con 146,369 acciones de vivienda al final del sexenio.

CAPITULO V

IMPACTO SOCIAL QUE HA GENERADO LA IMPLEMENTACIÓN EL BANDO 2 EN LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ. UNA MIRADA DESDE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES: UNIÓN POPULAR BENITA GALENA A.C.

El desarrollo de los capítulos anteriores nos permiten apreciar que tan complejo es el problema de la vivienda en nuestro país; por ello, el objeto de nuestro estudio esencialmente es hacer un análisis del impacto de las políticas sociales de vivienda en la de la Ciudad de México y, específicamente, en la Delegación Benito Juárez. En esta delegación se desarrolla nuestra experiencia a través de la colaboración en la UPBG, la cual nos permitió aplicar los conocimientos teóricos adquiridos durante la formación como Trabajadoras Sociales. Así, la práctica se desarrolla principalmente en el ámbito comunitario y de grupos.

En el presente capítulo se desarrollarán una serie de aspectos que nos permitirán entender el impacto social que tuvo la implementación del Bando 2 como parte de la política social del gobierno local, y cómo ésta repercutió en el lugar donde nos desarrollamos como profesionistas.

5.1 CARACTERÍSTICAS DE LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

La importancia de abordar las características generales de la Delegación Benito Juárez incide en dar conocer la razón por la cual el Bando dos tuvo un mayor efecto, además de que es en esta delegación donde se desarrolla la experiencia como Trabajadoras Sociales en la Unión Popular Benita Galeana A.C.

La actual ciudad de México se dividió en 1970 en las 16 delegaciones que hoy conocemos. Con el fin de hacer más expeditas las demandas de vivienda y servicios, se fraccionó el terreno central denominado “Ciudad de México”, que existía desde 1941, en cuatro delegaciones. Así, surgieron las delegaciones Benito Juárez Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo. La delegación Benito Juárez como zona urbana es parte vital de la ciudad de México.

Las características actuales de la Delegación surgen a partir de 1940, cuando muchas colonias, como la Del Valle, Narvarte y Nápoles, que habían sido urbanizadas en años anteriores, se llenaron de casas a gran velocidad. Precisamente este auge de las urbanizaciones es resultado del desarrollo de la clase media ocasionado por la industrialización. En contraste con estas colonias, habitadas por gente de mayores recursos y hechas con conceptos urbanísticos y arquitectónicos, destacan algunos de los pequeños pueblos que quedaron incrustados en la delegación Benito Juárez. Así, por ejemplo, Xoco marca una fuerte diferencia con las

colonias que la circundan: están formadas por verdaderas callejuelas angostas. Otras colonias como Mixcoac, San Juan, San Simón, San Pedro de los Pinos, Actipán y Nonoalco, todavía conservan algunas construcciones y plazas antiguas que conviven con edificaciones modernas. Las colonias Postal, Álamos o Portales son un producto vivo del crecimiento urbano posrevolucionario; fueron hechas para satisfacer la demanda de vivienda de la clase media de menos recursos.

Hacia 1950 surge un proceso de desconcentración de la ciudad de México, que se manifiesta con el surgimiento de áreas residenciales más al sur, como San Ángel, el Pedregal, Coyoacán y Tlalpan. Así, la delegación Benito Juárez dejó de ser el límite al que llegaba la ciudad hacia el primer tercio del siglo XX, para convertirse en parte nuclear de ella. En 1949 se construyó el conjunto urbano Presidente Miguel Alemán, compuesto por quince edificios con 1,080 departamentos. Esta unidad habitacional fue la primera y más moderna que existió en la ciudad de México. Indudablemente con sus edificaciones verticales y el máximo aprovechamiento del suelo en departamentos y áreas verdes, revolucionó los conceptos habitacionales y trató de dar respuesta a la creciente demanda de vivienda cómoda a precios accesibles (GCM, 1996).

Como resultado de la incorporación de la delegación al núcleo de la ciudad de México y del auge del automóvil, se construyeron las primeras vías rápidas de nuestra metrópoli a través de su territorio. El Viaducto Miguel Alemán, Río Becerra, la Calzada de Tlalpan y el Periférico, cruzaron a la delegación Benito Juárez de norte a sur y de oriente a poniente. El crecimiento urbano sentó sus bases sobre esta zona a partir de 1950. En lugar de casas, la tendencia fue construir edificios de departamentos, así lo comprueban las edificaciones de la colonia Nápoles. Día con día, se impusieron las torres sobre las viviendas unifamiliares, las casas solariegas y las vecindades; cada vez más automóviles llenaron las calles de la delegación.

A principios de la década de los setenta, sobre la calzada de Tlalpan, hizo su entrada el Metro, muchos de los pobladores de la ciudad tuvieron que adaptar su ritmo de vida al de este moderno medio de transporte. En la octava década del siglo XX, cuando la delegación apareció con nombre y apellido tal como se conoce actualmente, se hizo necesaria la construcción de vías de comunicación más rápidas. Así surgieron los primeros ejes viales como continuación del Circuito Interior: avenida Revolución y avenida Patriotismo. El mayor crecimiento demográfico se presentó en la delegación entre 1950 y 1960, pero a partir de 1970 disminuyó su ritmo, ocupando el cuarto y quinto lugar en el índice de crecimiento de la ciudad por delegaciones.

Entre los edificios notables de este período sobresale el Teatro de los Insurgentes, construido en la década de los años cincuenta y decorado con murales de Diego Rivera alusivos al mundo del espectáculo. Otra de las construcciones destacadas es la del World Trade Center (antes Hotel de México), no sólo por ser uno de los edificios más altos del país, sino porque en este conjunto arquitectónico se encuentra el Poliforum Cultural, concebido y decorado con el mural de David Alfaro Siqueiros, titulado: "La marcha de la humanidad". También sobresalen la Alberca Olímpica y el Gimnasio Olímpico Juan de la Barrera: ambas construcciones

formaron parte de las instalaciones hechas para la celebración de los juegos de 1968.

Existen más de veinte parques, jardines y plazas, entre ellos: el Parque de las Américas, el de San Lorenzo, Parque Hundido, Parque de los Venados, etc. La delegación Benito Juárez está habitada en su mayoría por estratos medios y medios altos: cerca de 77.3 % de la población económicamente activa ofrece sus servicios como profesionista, funcionario, comerciante, personal administrativo y otros. En 1990 su población fue superior a los 407 mil habitantes.

Al analizar la población total por sexo en la delegación Benito Juárez, durante el período de 1980 – 1990, se observa que disminuyó significativamente el total de hombres y mujeres, lo cual se debe principalmente a la presión inmobiliaria con cambio de uso del suelo que se ha venido dando -de habitacional a comercial y de servicios-, situación que propicia el desplazamiento poblacional hacia otras zonas periféricas del Distrito Federal. Por otra parte, es importante señalar que en el Distrito Federal de 1980 a 1990 se redujo la población en 595,335 habitantes, lo cual significó aproximadamente un 6.74 %. Sin embargo, en la delegación esta situación se presentó con tasa más negativa, ya que en dicho período emigraron 137,071 personas, representando una reducción comparativa del 25.15 % que nos da idea de los cambios que ha venido sufriendo la relación en la estructura urbana y los usos de suelo.

La delegación Benito Juárez se encuentra localizada al sur del Centro Histórico del Distrito Federal y al norte de su centro geográfico, a una altura promedio de 2,240 metros sobre el nivel del mar. Tiene una superficie de casi 27 kilómetros cuadrados lo que representa casi el 2% de la superficie del Distrito Federal. Dentro de este territorio se localizan 2,200 manzanas distribuidas en 56 colonias.

Los límites geográficos los conforman:

Al Norte, el Viaducto Miguel Alemán, colindando con las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

Al Sur, el Circuito Interior Río Churubusco, en colindancia con la delegación Coyoacán.

Al Oriente, la Avenida Plutarco Elías Calles, que la separa de las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa.

Y al Occidente, el Periférico o bulevar Adolfo López Mateos, colindando con la delegación Álvaro Obregón.

En términos generales, la estructura vial de la delegación es de gran importancia no sólo en el Distrito Federal sino que también a nivel metropolitano debido a su ubicación, generando miles de viajes al día trayendo como resultado la

saturación de las principales vialidades y ocasionando conflictos viales en más treinta cruceros aunado a lo anterior existe una movilidad del sistema de transporte público de pasajeros, calcificándose en tres líneas del sistema de transporte colectivo metro con catorce estaciones, veinte rutas de red de transporte público; seis líneas del sistema de transporte eléctrico y diversas rutas de microbuses y taxis.

La delegación Benito Juárez como una de las cuatro delegaciones en ciudad central, se destaca por tener una ventaja comparativa innegable respecto a los servicios infraestructura y satisfactores básicos. (PDDUBJ, 2005)

5.2 IMPLEMENTACIÓN DEL BANDO 2

Desde hace dos décadas, la estructura urbana de la ciudad de México está sometida simultáneamente a un proceso de expansión de la periferia y a otro de despoblamiento, descapitalización de sus áreas centrales, con severos impactos demográficos, sociales y urbanos. En ambos casos, tanto el sector inmobiliario como el Estado han jugado papeles cruciales en la expansión e involución de la ciudad (Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

En la última década, la población del Distrito Federal creció 370 mil habitantes, para alcanzar un total de 8.6 millones en el año 2000. Sin embargo, este crecimiento no fue homogéneo a lo largo del período. En el quinquenio 1990-1995, la población creció a una tasa promedio anual del 0.5 % y aumentó en más de 250 mil habitantes, mientras que entre 1995-2000 lo hizo a una tasa de 0.32 %, incrementándose en alrededor de 100 mil habitantes. Considerando que la tasa de crecimiento natural de la ciudad no ha sufrido cambios notables, la mayor parte de esta disminución en el ritmo de crecimiento se atribuye al descenso del saldo neto migratorio (inmigrantes menos emigrantes), que sigue siendo negativo, pero cada vez menor. [PGDUDF], 2003:27).

En la actualidad el ritmo de crecimiento es más lento. Lo anterior se confirma con la disminución considerable en las tasas de crecimiento total, las cuales pasaron del 3.6 %, que se registró entre 1960 y 1970, a 0.4 % anual entre 1990 y 2000, y decrecieron aún más si se considera el período comprendido entre 1995 y 2000, cuando fueron de 0.3 %. Este comportamiento muestra que se tiende hacia la estabilización del crecimiento total de la población de la entidad a tasas prácticamente en equilibrio. No obstante, si no fuera por la emigración de población del Distrito Federal hacia otras entidades –principalmente hacia los municipios conurbados del Estado de México–, la tasa de crecimiento natural aún sería cercana a 1.7 % anual, es decir, mucho más alta que la observada en los datos que arrojó el Censo General de Población y Vivienda de 2000 y el Conteo de Población (Ponce y Flores, 2005:21).

En síntesis, los datos censales muestran que el proceso de despoblamiento del área central del Distrito Federal continúa constante y se ha ido extendiendo paulatinamente a la mitad de las delegaciones, cuya superficie está prácticamente

urbanizada, por lo que se puede concluir que los esfuerzos en materia de construcción de vivienda propia o en renta y de reciclamiento de inmuebles de uso habitacional han sido insuficientes para revertir esta tendencia, frente al cambio de suelo y de terciarización que han roto con la vocación habitacional de la zona.

La otra mitad de las delegaciones se caracteriza por compartir el suelo de conservación del Distrito Federal; destacan cinco de éstas con incrementos demográficos significativos. La cuestión medular en todos los casos consiste en analizar la parte del incremento demográfico que se dio en el suelo urbano, diferenciándola de aquella que ocurrió en suelo de conservación (PGDUDF, 2003:29).

Por otro lado, aunque es importante el análisis del Distrito Federal como un todo, es necesario observar su comportamiento demográfico a nivel delegacional, el cual ha sido muy heterogéneo. Mientras que en los últimos años algunas delegaciones periféricas registraron fuertes tasas de crecimiento, las de más antiguo poblamiento y las más céntricas han registrado una dinámica demográfica caracterizada por la salida de habitantes de su territorio, en parte debido a los cambios en el uso del suelo

En la década de 1980-1990, la zona central del Distrito Federal intensificó el proceso de disminución de su población con tasas de crecimiento total que oscilan entre -2.9 %, en los casos de las delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza, y -3.2 % en el caso de la Cuauhtémoc. En contraste, de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda de 2000, las delegaciones que más crecieron de 1990 a 2000 fueron Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, con tasas de crecimiento total anual de 2.4 % o más. Por su parte, las delegaciones Iztapalapa y Tlalpan registraron tasas de 1.8 % y 1.9 % respectivamente. A la par, continuó el proceso de disminución de la población en la zona central con tasas de -1.1 % anual. Si se toma en cuenta el Censo de Población de 1995, habría que agregar una octava delegación al grupo de delegaciones que han disminuido su población: la de Coyoacán, con -0.47 % en el período 1995-2000 (Ponce y Flores, 2005:23).

En este contexto, el Gobierno de la ciudad de México en el período 2000 – 2006, dentro de la Planeación Urbana para una Ciudad Sustentable, dispuso la aplicación del Bando Número 2, tomando en consideración lo siguiente:

- Que la conducción de la planeación del desarrollo urbano es responsabilidad del Gobierno.
- Que debe revertirse el crecimiento desordenado de la ciudad.
- Que es vital preservar el suelo de conservación del Distrito Federal impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la ciudad.
- Que en los últimos treinta años las cuatro delegaciones del centro: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, han disminuido en un millón

doscientos mil habitantes, en tanto que en las delegaciones del sur y del oriente la población ha crecido en forma desproporcionada.

- Que en la ciudad de México existe escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario (Bando No. 2, 2000).

Por tales motivos, se decidió la aplicación de las siguientes políticas y lineamientos:

1. Con fundamento en las leyes, se restringirá el crecimiento de la mancha urbana hacia las delegaciones Alvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.
2. En estas delegaciones se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollo comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad.
3. Se promoverá el crecimiento poblacional hacia las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran subutilizados.
4. Se impulsará en estas delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad.
5. A partir del próximo 2 de enero a partir de haberse aplicado el Bando No. 2, empezará a funcionar la Ventanilla Única para el ingreso de Solicitudes de Uso del Suelo Específico y de Factibilidad de Servicios, en obras de impacto urbano y ambiental, en el marco de las atribuciones que por ley le competen a cada una de las Secretarías del Gobierno Central.
6. La Ventanilla Única se instalará en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, específicamente en el Registro de los Planes y Programas, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Urbano.
7. Esta ventanilla expedirá, sin tanto trámite y en un término no mayor de treinta días hábiles, un Certificado Único que definirá, para conjuntos habitacionales menores de 200 viviendas, la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y de desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso del suelo.

De esta manera, el Jefe de Gobierno pidió la confianza, colaboración y respaldo de los ciudadanos, en el entendido de que, por encima de los intereses personales o de grupo, está la preservación del medio ambiente y la viabilidad de la ciudad (Bando No. 2, 2000).

Así, el Gobierno se propuso desde los primeros días de gestión aplicar una política habitacional como factor de desarrollo social, económico y productivo. Pero

sobre todo, planteó con claridad la promoción de la vivienda como estructurador determinante de ordenación territorial de los asentamientos humanos en una entidad que ha rebasado los límites del crecimiento.

5.3 MODIFICACIONES AL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO EN BENITO JUÁREZ

El crecimiento alcanzado durante las últimas décadas, las condiciones físicas del territorio y el proceso de transformación económica, política y social que se presenta actualmente el Distrito Federal, hacen necesaria la tarea de revisar, modificar y actualizar el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, que constituye el instrumento que permite la vinculación de los objetivos y estrategias de los diferentes niveles superiores de planeación, con el propósito de lograr el desarrollo armónico de la delegación, orientando la planeación y el ordenamiento territorial en los principales aspectos de su problemática urbana ambiental, en un marco de sustentabilidad que de no considerarse tendrá consecuencias de tipo ambiental, económico y social para el territorio y su población (Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Delegacional).

Derivado de lo anterior, el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la delegación Benito Juárez, desarrolló el proceso de revisión, modificación y actualización de la versión 1997 del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez. [PDDU], 2005:1).

Según el programa, los alcances del programa se estructuraron en dos niveles básicos de información: el primero que se obtuvo realizando un análisis puntual de los aspectos demográficos, económicos, sociales, territoriales y ambientales que en su correlación explicaban la situación del desarrollo urbano en la delegación Benito Juárez, y el segundo, en el que, a partir de lo establecido en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003 y a otras disposiciones normativas y operativas que inciden en la delegación, expone tanto los escenarios tendenciales en caso de mantenerse las características urbanas, poblacionales y económicas como los programáticos, en sus requerimientos totales de suelo, infraestructura y equipamiento.

En virtud de lo cual, y por las características socioeconómicas de la delegación y de la población flotante, existe actualmente una gran demanda de estacionamientos, ya que las vialidades primarias y secundarias se encuentran saturadas de tráfico al reducir los carriles de circulación por situar los vehículos en doble fila.

Las bajas presiones que se presentan con mayor frecuencia en la zona poniente son producto de la falta de tanques de almacenamiento y de plantas de bombeo que alimenten directamente a la red de distribución. Las colonias que presentan baja presión en la red son: San Pedro de los Pinos, Mixcoac, 8 de Agosto y

Nonoalco. En lo referente a la calidad del agua, la situación no es muy crítica, en la mayoría de los casos los problemas se deben a la falta de limpieza en tanques y cisternas particulares.

En resumen, el estado actual de la infraestructura que presenta la delegación es eficiente, a pesar de esto existen algunos problemas de operación y funcionamiento del sistema de agua potable, aunado a las bajas presiones y fugas que se presentan, mientras que el abastecimiento de las aguas residuales no es suficiente para las necesidades requeridas ya que no se cuenta con una planta de tratamiento, por otra parte, en la red de drenaje existen problemas de encharcamientos y remansos. En lo que respecta a la cobertura del servicio de energía eléctrica y alumbrado público no presenta problema alguno. (PDDU, 2005: 26)

Respecto a la tenencia, en el año 2000 la delegación Benito Juárez refiere un índice de vivienda en renta mayor al existente en el Distrito Federal, 43.7 % (50.6 miles) contra 25.5 % (543.76 miles) y menor en vivienda propia, el 56.3 % (65.3 miles) comparado con 74.5 % (1,588.64 miles); prevaleciendo la modalidad plurifamiliar (departamento en edificio, casa en vecindad o cuarto de azotea) con el 72.1 % sobre el 25.8 % de la unifamiliar (en el Distrito Federal representa 45.8 % y 52.6 %, respectivamente) (PDDU, 2005:29).

Asimismo, se definieron las acciones estratégicas que permitieron identificar las líneas de acción y orientaciones a corto, mediano y largo plazo, con el fin de plantear proyectos integrales y sustentables hacia el logro de la imagen objetivo delegacional y los instrumentos de ejecución que permitirán promover la participación corresponsable de todos los actores en el proceso de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, a través de mecanismos ágiles de planeación, regulación, fomento, control, vigilancia, coordinación y concertación.

De acuerdo con el proyecto global y la visión de futuro de revertir el crecimiento extensivo de la ciudad, reorientando a sus zonas urbanas y rurales hacia un desarrollo sustentable: la revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano existente se realiza a partir de la evaluación de su aplicación e incorporación de la información y lineamientos necesarios para cumplir con la visión integral de un ordenamiento territorial urbano-ambiental.

De esta manera y de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) y su Reglamento, la SEDUVI, cumpliendo con los procedimientos y tiempos establecidos el 03 de octubre de 2002, publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Benito Juárez versión 1997, con el propósito de adecuar los instrumentos de planeación a la dinámica urbana del territorio delegacional.

Dicha revisión partió del análisis de los cambios físicos del territorio, en el que se consideraron los aspectos demográficos, económicos, sociales, ambientales y de

ordenamiento espacial ocurridos durante el período de vigencia del instrumento en referencia.

Concluida esta etapa y en el marco del Sistema de Planeación Urbana del Distrito Federal, con base en lo dispuesto en el Artículo 25 de la LDUDF, que señala la obligatoriedad de revisar el Programa Delegacional cada tres años, el 30 de junio de 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se dio aviso del proceso de la Consulta Pública del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, iniciando el 1° de julio y concluyendo el 3 de agosto de 2004.

Para llevar a cabo el proceso de Consulta Pública se instaló un módulo permanente en el edificio delegacional y un módulo itinerante en cada uno de los sitios establecidos para las 40 audiencias públicas, exponiendo el documento y planos temáticos del diagnóstico, la imagen objetivo, la estrategia de ordenamiento territorial y las acciones estratégicas, resultando una participación de 1,734 personas quienes ingresaron 159 propuestas por escrito con 1,221 opiniones. Del total de audiencias, se realizaron 3 con diferentes sectores: una con el Colegio de Arquitectos y asociaciones de profesionales; otra con empresas asociadas al sector de la construcción, y la tercera, con las cámaras de industriales y comerciantes, adicionalmente, se llevaron a cabo los eventos de inauguración y de clausura de dicha consulta (PDDU, 2005:3).

Cabe señalar que la encuesta realizada por la delegación no tuvo la difusión que se requería para definir el cambio del Plan de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez, además de que las preguntas eran tendenciosas a la desaparición de la Norma No. 26, ya que sólo se abocaban a la problemática que se manifestaba por los grupos inconformes debido a la construcción de vivienda en la delegación, como es el caso de la Unión de Inquilinos de Benito Juárez.

Lo anterior, en lo que respecta a la Unión Popular Benita Galena, se optó por difundir la consulta a favor de la vivienda de interés social, sin embargo, la consulta fue realizada de manera rápida, resultando la aprobación de la eliminación de la Norma No. 26 en la Delegación. La cual consiste en un conjunto de medidas para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en el suelo urbano.

Finalmente, como lo señala el Artículo 8 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se analizaron las 1,221 opiniones resultando procedentes el 52 % de las mismas que se incorporaron al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, e improcedentes el 48 %, para las cuales se elaboró un dictamen por cada una y se encuentran en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para su consulta.

Con relación a la política de optimizar la utilización del suelo y lograr el máximo aprovechamiento de la inversión acumulada, señalada desde la versión 1996 del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Delegacional 1997 incluyó orientaciones específicas hacia la redensificación y

re poblamiento de la delegación a través de la: aplicación de la Norma General de Ordenación N° 26 en 8 colonias, en una superficie de actuación de 253.2 ha.; categorización de 9 colonias como Áreas de Actuación con Potencial de Reciclamiento en una área de 351.3 ha. y definición de 8 corredores urbanos exclusivos para promover la construcción de vivienda en 126.6 ha., en los que se podía incrementar el número de niveles hasta construir 4 ó 6 máximos de altura.

La norma general de ordenación No.26 impulsa y facilita la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano, teniendo como objetivo adecuar este apoyo al costo del suelo, a la ubicación de los predios en relación al transporte, vialidad e infraestructura lo anterior en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Benito Juárez, versión 1996. Así pues, las colonias donde se aplicaba esta norma eran las siguientes:

- * Álamos
- * Atenor Salas
- * Ermita
- * Josefa Ortiz de Domínguez
- * Miravalle
- * Moderna
- * Niños Héroes de Chapultepec
- * Residencial emperadores

Otro aspecto fundamental de la Norma No. 26 radica en que los conjuntos habitacionales de interés social y popular, tendrán como máximo 60 viviendas y algo muy importante es que deberá acreditarse que la vivienda no exceda del importe que resulte de multiplicar por 15, el salario mínimo general vigente que corresponda al Distrito Federal elevado al año. Para los proyectos que cumplan con los requisitos necesarios se autorizará: alturas de 6 niveles (PB más 5 niveles) esto en la Ciudad Central, tendrá también exención total del área de donación y algo de suma de suma importancia la exención total de cajones de estacionamiento, en estos casos no se requerirá de ningún trámite para el otorgamiento de las facilidades señaladas, ni siquiera el uso de suelo, únicamente se solicitará la licencia de construcción.

Cabe señalar que el mayor número de acciones de vivienda se concentró en las colonias: Nápoles, Álamos, Del Valle Centro, San Pedro de los Pinos, Niños Héroes de Chapultepec, Independencia, Portales, San Simón Ticumac, Narvarte, Santa María Nonoalco, Santa Cruz Atoyac, Piedad Narvarte, Del Valle Sur, Moderna, Del Valle Norte, resultando al año 2004 la emisión de autorizaciones de construcción para 14,331 viviendas por lo que se tienen 45 mil habitantes beneficiados. De esta población, se estima que el 75 % corresponden a nuevos residentes que representan el repoblamiento en la delegación Benito Juárez y el porcentaje restante a vecinos que residen en la zona.

No obstante que la delegación continuará disminuyendo su tasa de crecimiento poblacional respecto a la década de los noventa, ésta seguirá siendo en términos relativos mucho menor a la estimada para el Distrito Federal, dado que el

impulso a la construcción de vivienda promueve el crecimiento poblacional hacia Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza y se restringe el crecimiento de la mancha urbana hacia las demás delegaciones. Por ello, durante el período del 2000-2002 se construyeron un total de 4,901 viviendas, algunas de estas mediante la aplicación de la Norma 26.

Para sustituir la desaparecida Norma 26, el Plan Delegacional de Desarrollo Urbano planteó las llamadas áreas con potencial de reciclamiento, son aquellas áreas y/o corredores urbanos que a pesar de contar con servicios básicos de infraestructura y accesibilidad, presentan grados importantes de deterioro en su tejido urbano o bajo aprovechamiento de su potencial de uso o alturas y que podrían ofrecer mejores condiciones de rentabilidad, estableciéndose como tales a los predios con frente a los corredores de:

Eje 1 Pte. Av. Cuauhtémoc (de Viaducto Miguel Alemán a Circuito Interior Av. Río Churubusco) con una superficie aproximada de 59.51 ha.; Dr. Vértiz (de Viaducto Miguel Alemán a avenida División del Norte) con 35.53 ha.; Eje Central Lázaro Cárdenas (de Viaducto Miguel Alemán a avenida Río Churubusco) con 42.47 ha.; calzada de Tlalpan (de Viaducto Miguel Alemán a avenida Río Churubusco) con 41.03 ha.; Eje 4 Sur Xola (de Viaducto Miguel Alemán a Eje Central Lázaro Cárdenas) con 17.58 ha., Eje 5 Sur Eugenia (de avenida Colonia del Valle a Plutarco Elías Calles) con 20.61 ha., y Eje 7 Sur Félix Cuevas - Municipio Libre (de avenida de los Insurgentes a Plutarco Elías Calles) con 41.43 ha. Y a las Colonias: 8 de Agosto en una superficie aproximada de 11.7 ha.; Santa María Nonoalco con 54.15 ha.; Josefa Ortiz de Domínguez con 6.59 ha.; Niños Héroes de Chapultepec, con 32.62 ha.; Américas Unidas, con 23.29 ha.; María del Carmen con 15.71 ha.; Zacahuitzco con 12.30 ha.; Albert con 15.86 ha., y Portales Oriente con 26.82 ha.

Adicionalmente al otorgamiento de facilidades administrativas para la construcción de vivienda establecidas por el Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de apoyar a las familias residentes en el Distrito Federal, en el caso de proyectos para vivienda se podrá optar por la zonificación H/6/20/Z (habitacional / 6 niveles máximos de construcción: planta baja más 5 niveles/ 20 % mínimo de área libre y densidad: Zonificación) siempre y cuando:

- Se ubiquen en los corredores urbanos y colonias establecidas en este Programa Delegacional como Áreas de Actuación con Potencial de Reciclamiento.
- Se realicen con las características de los programas, modalidades y líneas de financiamiento promovidas por el Gobierno del Distrito Federal.
- Se acredite que el valor de venta de la vivienda no excede del importe que resulte de multiplicar por 15 o por 30 veces el salario mínimo general vigente que corresponda al Distrito Federal elevado al año, incluyendo los acabados; debiendo ratificarse esta condición al aviso de la manifestación del término de obra correspondiente.

- Cuenten con la dotación de servicios y condiciones básicas de habitabilidad, debiendo cumplir con el mínimo de cajones de estacionamiento que señala el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y sus Normas Técnicas Complementarias.
- Cumpla con la normatividad establecida en el presente Programa Delegacional en todo aquello que no contradiga lo establecido en esta norma.
- El área máxima construida por unidad de vivienda (sin incluir estacionamiento ni indivisos) no deberá rebasar los 65 m².

Para los casos de proyectos de interés social o popular promovidos para atender a los habitantes y/o poseedores de predios e inmuebles en circunstancias especiales como vecindades, inmuebles catalogados, sustitución de vivienda precaria o en alto riesgo estructural y lotes de hasta 500 m², éstos deberán apegarse a un dictamen que llevará a cabo la propia SEDUVI.

En caso de comprobarse que el precio de venta excede lo estipulado por la presente norma o que el costo de los acabados o accesorios se consideran por separado, automáticamente se cancelará la autorización correspondiente y el órgano político administrativo, no recepcionará ni liberará la manifestación correspondiente por la terminación de obra.

Cuando un área y/o corredor urbano con potencial de reciclamiento coincida con un Área de Actuación de Conservación Patrimonial, esta norma aplicará en su totalidad a excepción de la altura, la cual estará sujeta a las disposiciones de la Norma General de Ordenación para Áreas de Actuación de Conservación Patrimonial N° 4 o a lo que dispongan las autoridades en la materia.

La vigilancia del cumplimiento de lo establecido en esta norma es facultad del órgano político-administrativo y el incumplimiento de lo dispuesto en la misma implicará el ejercicio de la acción penal. En toda la Delegación Benito Juárez no se permitirá la construcción de vivienda menor a 60 m² de área privativa, sin incluir el área correspondiente a estacionamientos e indivisos (PDDU, 2005:86).

De no instrumentar acciones acordes con la estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial planteada, se prevé que continuará: la tendencia de expulsión de población; la sustitución de usos habitacionales por comercios, oficinas y servicios; el proceso de deterioro general del entorno urbano afectándose la calidad de vida de los habitantes de la delegación; la degradación y destrucción de las zonas históricas y patrimoniales. Además se incrementará el desaprovechamiento de la capacidad instalada de la infraestructura y aumentará el índice de servicio del equipamiento en relación a la población, comparativamente al resto de las delegaciones; se multiplicarán los desplazamientos innecesarios dentro del territorio del Distrito Federal y se reducirá aún más el valor del suelo en algunas zonas.

La estrategia de desarrollo urbano para Benito Juárez está basada en evitar la expulsión de la población residente; reciclar áreas que cuentan con todos los servicios; revitalizar las áreas de conservación patrimonial; mejorar el funcionamiento de la estructura vial y promover la autosuficiencia de las colonias y barrios, por lo que es necesario convertir a la delegación, como la mejor zona de desarrollo económico que genere bienestar para sus habitantes en un entorno de calidad ambiental y social, en donde los beneficios del ordenamiento urbano sean justos para sus habitantes (PDDU, 2005: 53).

Para alcanzar la meta se requiere atender la incorporación de nuevos habitantes en forma ordenada en aquellas colonias y corredores especificados, así mantenerla viva, atractiva para la convivencia social y con oportunidades de desarrollo humano. Incrementar y potencializar las actividades económicas a través de la consolidación de corredores urbanos con carácter comercial, de servicios, financieros, y turísticos, para impulsar –entre otras cosas– la generación de micro, pequeñas y medianas empresas.

De igual manera, resulta imperante mejorar la condición actual de la infraestructura y los servicios, para atender las necesidades de los residentes en la demarcación, así como a la población flotante que diariamente se sirve de dicha infraestructura. Es indispensable propiciar la construcción de estacionamientos públicos y privados que eviten los constantes conflictos de vialidad, así como la ejecución de proyectos de áreas comunes de esparcimiento y recreación que permitan el desarrollo digno e integral de las actividades humanas.

Contrarrestar los índices de inseguridad pública mediante el impulso de nuevos proyectos económicos, equipamiento social y vivienda digna. El patrimonio histórico, artístico, relevante y cultural, deberá convertirse en la base y sustento de valores locales, pero a su vez en motivo de conocimiento y orgullo de la comunidad delegacional, por lo que deberá impulsarse la conservación y revaloración de algunos inmuebles. Asimismo, la identidad comunitaria debe ser un factor fundamental de cohesión social, razón por la que deberán impulsarse la consolidación, mejoramiento y rescate urbano de barrios.

Estos factores son el pilar de la estrategia de desarrollo urbano que se reflejará en el ordenamiento territorial, las Normas Generales y Particulares de Ordenación, la estructura vial, en los programas de acciones y obras prioritarias que se deben realizar y en los instrumentos de desarrollo para cumplir con las metas y los siguientes objetivos.

5.4 UNIÓN POPULAR BENITA GALEANA A.C.

5.4.1 Antecedentes de la UPBG

La Unión Popular Benita Galeana tiene su origen en el Movimiento Urbano Popular (MUP), el cual se ha caracterizado por ser un movimiento político-social, conformado

por el sector poblacional de escasos recursos económicos que viven en colonias, barrios y vecindades en la ciudad de México como poseedores de pequeñas viviendas autoconstruidas o inquilinos que fundamentalmente han venido luchando por espacios habitacionales.

La historia del MUP ha sido marcada por distintas etapas. La década de los setenta se caracteriza por el crecimiento desbordante de las ciudades, principalmente en la capital del país, lo que obligó a que una gran parte de sus pobladores demandaran espacios donde vivir y, por lo tanto, servicios públicos, infraestructura, transporte, entre otros, localizándose principalmente en la periferia de la ciudad.

Así surge en 1980 la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) que pretendía dar cabida a todas las organizaciones de colonos pobres, principalmente en su lucha por la tenencia de la tierra, por hacer realidad el derecho a una vivienda digna, por el abastecimiento de servicios básicos como agua, luz, drenaje, etcétera, así también contra el alza de las rentas, la represión e imposición de representantes. Las organizaciones que integraron la CONAMUP fueron principalmente el Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey, el Comité de Defensa Popular de Durango, el Frente Popular de Zacatecas, la Unión de Colonias Populares del Valle de México, el Consejo General de Colonias Populares de Acapulco y la Unión Popular de Colonias de Morelos, entre otras.

Posteriormente, los sismos de septiembre de 1985 fueron un espacio de redefinición del MUP, las condiciones de emergencia, los miles de damnificados que habían quedado sin techo de la noche a la mañana, marcaron otro tiempo. Frente a la tragedia y de cara a los proyectos de reconstrucción de la ciudad, nacen organizaciones como: Asamblea de Barrios, la Unión de Inquilinos de la Colonia Pensil, la Unión de Vecinos de la Colonia Centro, la Coordinadora de Cuartos de Azotea de la Colonia Tlatelolco, la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, y varias más. La tragedia los igualó: todos eran damnificados y todos tenían las mismas prioridades. Las acciones, las propuestas, las iniciativas que se definieron en esa coyuntura frente a la politización de la reconstrucción que hizo el gobierno, tuvieron una enorme convocatoria social y política. Estas organizaciones lograron una experiencia inédita: ser reconocidas como interlocutores de los damnificados ante el gobierno, para concertar un proceso de reconstrucción (Clemente y Rocha 2007 d).

El 19 de octubre de 1985 surgió la Coordinadora Única de Damnificados (CUD). Inicialmente la integraron doce organizaciones algunas de ellas pertenecientes a la CONAMUP, otras con una larga trayectoria de lucha independiente y otras más que surgieron a raíz del sismo, inclusive algunos grupos de los sectores medios como la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre de la Colonia Roma. El CUD logro aglutinar las demandas en torno al problema de la vivienda, las cuales se resumen en ocho rubros importantes, como la reconstrucción,

la expropiación, vivienda, empleo, salud, educación, deuda externa y organización. (García, 1987:87)

Después de los sismos de 1985, las organizaciones que surgieron fueron la Unión de Inquilinos de la Colonia Doctores, derivándose de ella la Unión de Vecinos de la Colonia Centro Norte, conjuntándose con la Unión de Vecinos de Inquilinos del Centro Sur, esas dos organizaciones al fusionarse formaron la Unión de Vecinos Nueva Tenochtitlán (UPNT) sección norte y sección sur. La UPNT tenía la posibilidad de formar secciones autónomas, y años después se formó la Unión de Vecinos Nueva Tenochtitlán sección Benita Galeana, entre muchas opciones que se crearon en todo el Distrito Federal, así igualmente se formó la sección Azcapotzalco, Martín Carrera, Xochimilco, todas ellas integradas a la UPNT.

La UPNT sección Benita Galeana surge el 14 de diciembre de 1994, integrada por un grupo de universitarios que tenían como antecedente la lucha por la universidad pública y gratuita, de tal forma que trasladaron su quehacer social y político fuera de las aulas escolares, poniendo en práctica los conocimientos adquiridos directamente con la comunidad. Este período se caracterizó por el llamado “error de diciembre”, provocando una de las peores crisis que ha vivido el país, cuyos efectos se vieron reflejados en la sociedad, debido a que las empresas quebraron y, mientras la clase media se quedaba sin coche o sin casa, derivado de las altas tasas de interés, la gente de escasos recursos se preocupaba por adquirir alimentos para su familia.

En este contexto la UPNT sección Benita Galeana comenzó a trabajar en las colonias Pensador Mexicano y Guerrero, en vecindades de Tepito y del Centro. Los programas con los que emprendió su labor fueron la vivienda en uso, expropiación y mejoramiento de vivienda, esto en los casos en que había propietarios en el centro de la ciudad. Otro de los servicios con los que se contaba era la asesoría jurídica gratuita en la calle del Carmen, para ese tiempo se tenía ya un equipo bien consolidado. (Clemente y Rocha 2007 f).

“Cuando se realizaban las primeras convocatorias, a pesar de que eran tan rudimentarias, de pronto se tenían a 300 vecinos con desconfianza, curiosidad, pero con la esperanza de que había por lo menos un grupo de jóvenes universitarios que traían una organización y les pedían que se organizaran para hacer frente a la situación económica que vivía el país, además de contar con la posibilidad aunque fuera mínima de conseguir vivienda, y así lograr tener la suficiente fuerza social para arrancarle algo al gobierno y aplicar programas donde se necesitaba.” (Clemente y Rocha 2007 f).

El movimiento se fortaleció de tal manera que en 1996, el grupo de la UPNT sección Benita Galeana decide independizarse plenamente de la UPNT del Centro Histórico, pues ya entonces se reflejaba una lejanía en el quehacer del Movimiento Urbano Popular.

Cuando la sección Benita Galeana decide independizarse de la UPNT, y hacer una experiencia propia, se determina que el nombre de la organización debía ser únicamente Unión Popular Benita Galeana, argumentando que el término “unión” lo dice todo en términos comunitarios y organizativos, y a que la unión en nuestro país implica algo mucho más sensible que político y, por supuesto, tenía que ser también popular.

El nombre de Benita Galeana se decide por lo que como mujer representó y representa en un país donde se reconoce tan poco a las mujeres en su historia; era necesario reivindicar esta situación. Además de ser una mujer comunista, una mujer que vivió fuera de su época porque era líder, era jefa, era dirigente en los años en que eso era completamente atípico. Benita Galeana en los años treinta organizaba sindicatos, promovía productores, enfrentaba a la policía en las manifestaciones, en suma fue una luchadora social incansable. A su modo, Benita Galeana luchó y sufrió en carne propia por la reivindicación de la mujer en todos los ámbitos, en vida se convirtió en un ejemplo a seguir; combatiente de todas las trincheras por la libertad y la justicia, defensora de los derechos de los trabajadores, los campesinos, las mujeres y los pobres de México. (Clemente y Rocha 2007 f).

“Benita Galeana significa para los fundadores de la organización un gran símbolo, pues no hay mejor representación que la histórica y la moral que ella dejó. Por lo anterior y al menos la organización y la gente que conozca su historia, su biografía, encontrará en ella un ejemplo a seguir.” Una vez constituida como organización social independiente, se decide la creación de grupos sociales que tuvieran como principal bandera la materialización del Art. 4º Constitucional con el tema de que todo mexicano tiene derecho a una vivienda digna. (Clemente y Rocha 2007 f).

La Benita Galeana surge en la etapa más complicada del MUP, ya que, por un lado, se estaba concluyendo la llamada “fase de reconstrucción”, después de los sismos de 1985, y porque surge mucho antes de instaurarse el primer gobierno elegido democráticamente en el Distrito Federal. Por tanto, no existían las condiciones óptimas para desarrollar la gestión de vivienda, debido a que los créditos otorgados a las personas con las características del MUP eran sumamente limitados por parte de las instituciones.

En ese contexto en la organización se desarrolló un discurso político que se caracterizó por informar quién fue Benita Galeana, qué era el Movimiento Urbano Popular, y haciendo saber el derecho que tiene el ciudadano a luchar por sus necesidades, complementándose con la asesoría jurídica gratuita. La UPBG se mantuvo por mucho tiempo sin cobrar ningún tipo de cuota por la gestión o las reuniones, hasta el año 2004, pues, debido a las necesidades propias de la organización, se decidió cobrar una cuota simbólica de inscripción.

Por otra parte, se trabajaba también con el Programa de Matriculación con el entonces Departamento del Distrito Federal, que consistía en registrar todos los predios ante el Registro Público de la Propiedad a favor de quienes los habitaban y

de esa manera iniciar el primer paso de regularización de la tierra para que se pudiera cambiar por vivienda digna. Es así como la Organización llegó a trabajar con alrededor de 36 vecindades, y, a pesar del esfuerzo realizado por ambas partes, no se tuvo un resultado positivo inmediato, pero sí mucha organización y confianza de la gente, que creía que esa podía ser una vía para acceder a una vivienda. Pero hasta que inició el gobierno del ingeniero Cárdenas comenzaron a utilizarse de manera real las herramientas de la expropiación.

Después de algunos años de trabajo, la UPBG construyó su primer proyecto de vivienda nueva, el cual comenzó en 1995 y se entregó en 1998, fue el de Emilio Carranza # 13, colonia Albert, en la delegación Benito Juárez, con 25 departamentos. Así se demostraba a la gente que era posible construir vivienda. Posteriormente, se lograron acuerdos con los grupos formados entre 1995 y 1998 y con el INVI. Entonces se obtuvo la adquisición de suelo en las delegaciones Coyoacán, Álvaro Obregón y Benito Juárez, de esta manera cumplió el primer Gobierno de la Ciudad, con el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, es decir, se contaba con la primera mitad de la gestión que era el predio.

Así también dentro del proceso de expropiación se tuvieron varios logros, mientras se trabajaba con el programa de vivienda en uso para mejoramiento y rebosamiento de la vivienda ya construida en donde también se lograron buenos resultados. A la par de los procesos de vivienda, la UPBG continuaba dando asesoría jurídica, y posteriormente algunos profesionistas que también eran demandantes de vivienda, contribuyeron colaborando con la organización, brindando sus servicios a costos muy accesibles, con lo que se conformó el Dispensario Médico de la Organización, que actualmente cuenta con los servicios profesionales de Medicina General, Ginecología, Optometría, Psicología, Abogado y Odontología.

Una de las actividades paralelas que la Organización impulsó principalmente en sus inicios -aunque todavía continúa en algunas delegaciones-, fue el abasto popular, que consiste en brindar a las familias de escasos recursos productos de la canasta básica a costos muy accesibles, además de que en cada reunión de abasto se dan pláticas referentes a la organización y los servicios que ofrece, sin olvidar los temas actuales de interés.

Con el marco anterior entra en funciones, en el año 2000, la administración de Andrés Manuel López Obrador en la ciudad de México, con una meta de 150 mil acciones de vivienda, acompañada con la implementación del Bando 2, que establecía que la vivienda únicamente se podría construir en la Ciudad Central para salvaguardar las zonas de reserva ecológica de la ciudad. Este hecho afectó a la Organización de sobremanera, debido a que ya se habían adquirido predios en Coyoacán, Tlalpan, Álvaro Obregón e Iztapalapa, y no se podía construir en ellos. Aunque el Bando dos no era una ley sino una disposición administrativa, se tenía que cumplir y aplicaba para todos.

La UPBG decidió entonces movilizarse, no en contra del Jefe de Gobierno sino en contra del Bando 2. Pero las autoridades señalaron que no era posible construir

en otras delegaciones que no indicara el Bando 2, bajo el argumento de que no era viable. La lucha entonces consistía en demostrar lo contrario con expedientes, cartas y un sinnúmero de documentos, éstas fueron las armas con las que luchó la UPBG. La negociación duró dos años, al final el jefe de Gobierno se flexibilizó y decidió buscar una fórmula intermedia para evitar las construcciones de alto impacto, de tal forma que se lograron etiquetar, en el caso de la Organización, cuatro predios con la condición de que las unidades tendrían que ser de bajo impacto, reduciendo a más de la mitad cada uno de los padrones negociados, viéndose afectados alrededor de 350 familias, las cuales se acordó tendrían que ser reubicadas en próximos proyectos. (Clemente y Rocha 2007 f).

“El Gobierno del Distrito Federal tenía razones muy válidas para impedir la construcción, como organización también se tenían razones justas para hacerlo, para la UPBG el Bando 2 dejó también un aprendizaje muy fuerte, de cómo sostener a una organización ante las adversidades, yendo cada domingo a decirle a las personas que confiaran en la Organización, que su proyecto era posible, a invitarla a organizarse, pero nunca se cerraron avenidas, nunca se tomaron oficinas, etcétera, lo único que se realizó fue meter cualquier cantidad de documentos para que aprobaran el proyecto, en suma el Bando 2 hizo ser a los integrantes de la Organización más solidarios y comprometidos con la misma causa por la cual iniciaron la UPBG.” (Clemente y Rocha 2007 f).

De tal forma que, en su trayectoria, la Benita Galeana ha logrado impulsar una mística de labores distinta, pues se logró consolidar un sistema de trabajo discreto y responsable, ha sido de las más reconocidas por la autoridad en el cumplimiento de sus obligaciones, ya que no alienta a la irresponsabilidad, por el contrario, alienta a la cultura del pago, no invade predios, ésta es una de sus máximas formulaciones, no toma oficinas, no abusa de la movilización, todo ello con la finalidad de evitar excesos como los que desafortunadamente se han presentado en el Movimiento Urbano Popular.

Una de las características que también distinguen a la Organización es que a los agremiados no se les obliga a participar políticamente, lo que se ha buscado, en cambio, es estar en las grandes causas pero sin condicionar la obtención de un bien que se va obtener con la lucha. Ahora bien, a partir de la idea que es una lucha social, se va dando el proceso educativo en donde la gente va identificando los procesos sociales, sus derechos y esto tiene como objetivo crear una conciencia social.

Un punto que no es menor y que se debe tratar es la eficacia de la gestión, es decir, la disposición de proyectos ejecutivos, propuestas de arquitectos, propuestas de empresas constructoras, sistemas de ahorro listos en tiempo y forma para el desarrollo de los proyectos de vivienda. Así, la gestión de vivienda, especialmente en la parte técnica, es totalmente vigilada por la UPBG y sus agremiados. Esta eficiencia le ha dado la oportunidad de tener resultados muy parecidos a los de otras organizaciones más grandes como son: Asamblea de Barrios, Patria Nueva, el Frente Popular Francisco Villa, u otras que tienen años en la gestión de vivienda.

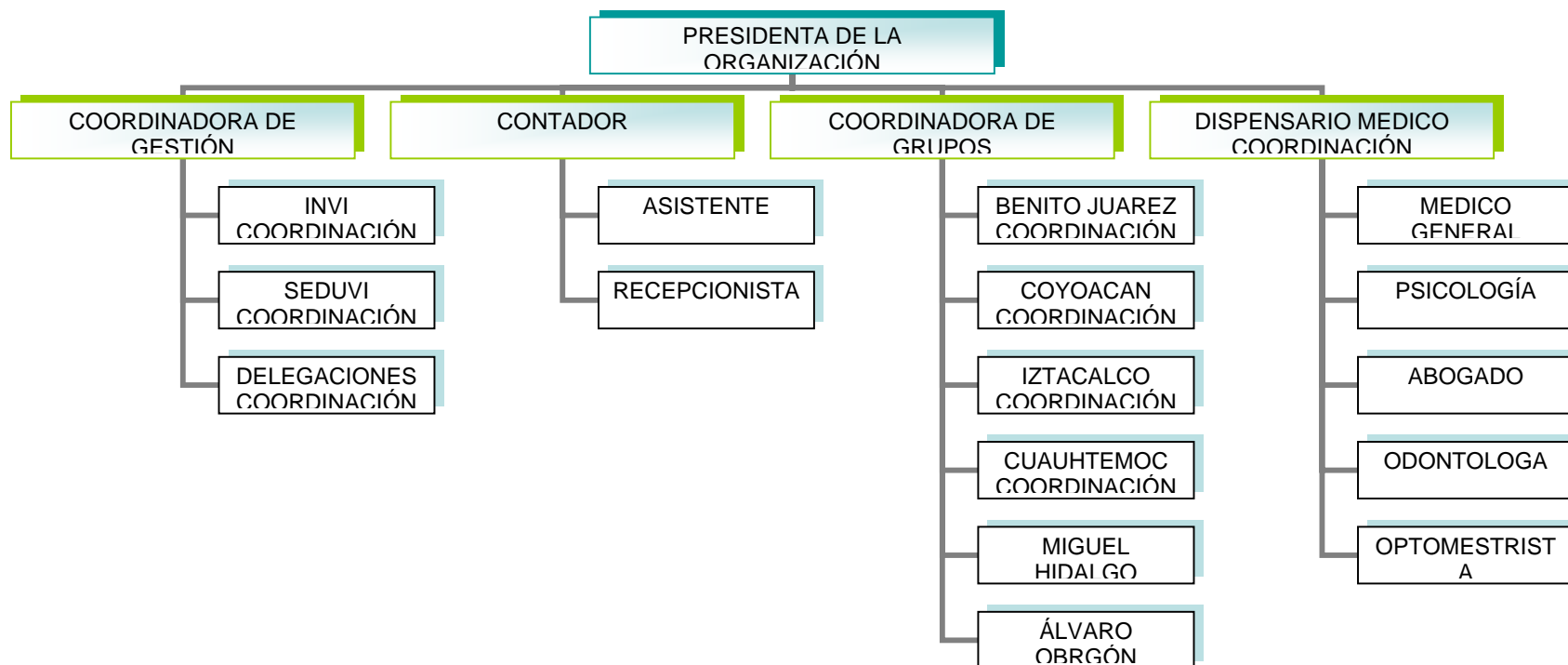
Por lo anterior es importante conocer cómo está estructurada la Unión Popular Benita Galeana en su interior: una de las características de la organización es que tiene una estructura horizontal en donde cada uno de sus integrantes tiene una función específica que van desde la gestión ante el Instituto de Vivienda, la SEDUVI y las Delegaciones; otro aspecto fundamental es el área contable pues es en esta área donde se tiene el control del ahorro de los agremiados.

Con respecto al área operativa se encuentra la coordinación de grupos de vivienda, estructurada por delegaciones quienes se encargan de la planeación para el trabajo de campo. Así también existe un dispensario médico integrado por profesionistas que en algún momento fueron demandantes de vivienda y que actualmente prestan sus servicios como apoyo a la organización y también como una fuente de empleo.

Existe la figura de presidente de la organización, sin embargo, se encuentra regulada por las diferentes áreas, debido a que las decisiones se toman de manera conjunta e interdisciplinaria. A continuación se presenta el organigrama de la organización:

ORGANIGRAMA DE LA UPBG

UNIÓN POPULAR BENITA GALEANA



El organigrama se compone principalmente por personas que en algún momento fueron demandantes de vivienda, y posterior a su proceso o dentro de éste, decidieron integrarse y contribuir a la gestión, también se compone por prestadores de servicio social que mediante sus conocimientos apoyan a la Organización para su continuo desarrollo.

Es fundamental reconocer que uno de los objetivos de la Organización ha sido el integrar a sus agremiados al trabajo que se realiza, resaltando que principalmente han sido mujeres las que han estado a pie de lucha dentro del grupo, son ellas quienes en esta sociedad asumen el rol de gestión de los benefactores de la familia. Lo anterior es de suma importancia ya que actualmente las coordinaciones y la presidencia son ocupadas por aquéllas que en su momento fueron demandantes de vivienda; por su insistencia e interés en el bienestar de su familia han logrado ocupar cargos estratégicos en la UPBG y así seguir apoyando a mujeres que como ellas buscan una vivienda digna para los suyos.

Finalidades de la Unión Popular Benita Galeana

- Luchar por hacer válido el derecho a la vivienda de todas y todos los habitantes de la ciudad de México.
- Evitar la discriminación, combatir el machismo de la sociedad y reconocer el papel fundamental que juegan las mujeres en la lucha, promoviendo siempre la equidad.
- Privilegiar a la mujer como titular de los derechos sobre la vivienda de interés social.
- Contribuir desde la organización a la plena democratización de la ciudad de México y del país.
- Defender la política ambiental y de aprovechamiento urbano sin lastimar la iniciativa popular, procurando la permanencia de sus habitantes en esta ciudad.
- Usar la legalidad, la crítica y la movilización para lograr los objetivos planteados, sin renunciar a colaborar y convertir en beneficio de las familias asociadas.
- Reclamar siempre un trato justo para la vivienda de interés social, nadie debe ser segregado o expulsado de la ciudad por motivos económicos, sus habitantes somos parte y herederos de su construcción.

De acuerdo a los principios fundamentales de la organización, el proceso para obtener una vivienda en la UPBG comienza con la planeación por parte de la plenaria realizada con todas las partes involucradas en el proceso de la vivienda, definiendo en qué lugares se comenzará la formación de grupos, buscando que los puntos de reunión sean colonias donde se detecte una mayor necesidad de vivienda. Es así como el proceso de vivienda inicia, una vez que la convocatoria es realizada por parte de los coordinadores de vivienda en las distintas delegaciones:

- Consolidación del grupo. Una vez que el grupo se encuentra consolidado y ha comenzado su ahorro, se inicia con la búsqueda de predio, los agremiados suelen presentar sus propuestas, guiándose por el Plan de Desarrollo Urbano de cada Delegación.
- Compra de Predio. Una vez adquirido el suelo, se realiza un anteproyecto aproximado que determine cuántas viviendas caben y, por lo tanto, cuántos titulares entran en dicho proyecto.
- INVI, Estudio Socioeconómico. Éste lo realiza en primer lugar la Organización, para la formación de expedientes y determinar quiénes son candidatos a los programas especiales del Instituto; además se solicitan los documentos necesarios. Posteriormente el INVI realiza también un estudio para determinar si el solicitante es sujeto de crédito o no. Consecutivamente el INVI realiza un convenio donde se les otorga una credencial de ahorro en el caso de las personas de más bajos recursos y sean integradas a proyectos especiales, donde son incluidos al fondo de ayuda social con la finalidad de que el INVI les preste más recursos y puedan solicitar su vivienda. (Dando prioridad a madres solteras, personas discapacitadas y de la tercera edad). A los que ahorran en la Organización se les toma en cuenta su ahorro.
- Asignación de espacios. Una vez que el Instituto ya otorgó el crédito para la construcción, aprobó el proyecto ejecutivo, y se cuenta con todo el expediente técnico necesario, se continúa con la asignación de espacios que el mismo grupo determina, respetando plantas bajas para personas de la tercera edad, o personas con alguna discapacidad.
- Entrega de vivienda. Una vez que se culmina con la construcción, la cual dura aproximadamente 8 meses, viene la entrega de llaves por parte del INVI y la UPBG, es así como los agremiados acceden a una mejor calidad de vida.
- Escrituración. Posterior a la entrega, la Organización culmina el proceso con la escrituración del inmueble, organizando a los vecinos para cubrir con los requisitos necesarios como nombramiento del primer administrador, reglamento interno del edificio.

5.4.2 Logros obtenidos en la Unión Popular Benita Galeana A.C.

Como se ha venido mencionando la lucha por una vivienda digna no es sencilla, ni para las organizaciones que la gestionan, ni mucho menos para las personas que se integran con el objetivo buscar una opción diferente, real, y confiable de hacer realidad la ilusión de una casa propia. Los logros que a

continuación se muestran no solo reflejan números, sería imposible describir la historia de lucha de cada uno de los titulares que fueron beneficiarios en esta organización.

La intención es dar a conocer que las Organizaciones como la Unión Popular Benita Galeana A.C., con las características que hemos venido mencionando, son capaces de dar resultados concretos, con un trabajo donde no sólo obtiene el crédito la organización, sino también en este caso el Gobierno del Distrito Federal con el Instituto de Vivienda y principalmente las personas que tuvieron la confianza de acercarse y así, mano a mano, de manera coordinada con los actores anteriores cambiar una necesidad real y latente como lo es el problema de la vivienda, en una necesidad satisfecha es decir la construcción de una vivienda digna y decorosa ubicada dentro de la Ciudad Central.

CUADRO 9. ACCIONES DE VIVIENDA NUEVA TERMINADA EN LA UPBG		
EDIFICIO	DELEGACIÓN	No. DE ACCIONES
TOKIO # 514	BENITO JUÁREZ	54
VICTOR HUGO #177	BENITO JUÁREZ	54
MARTIRES DE TACUBAYA # 33	MIGUEL HIDALGO	40
PAMPAS # 19	BENITO JUÁREZ	16
NORMANDIA #62	BENITO JUÁREZ	24
PASCUAL ORTIZ RUBIO # 28	BENITO JUÁREZ	36
EMILIO CARRANZA #13	BENITO JUÁREZ	25
CANARIAS #1007	BENITO JUÁREZ	36
PEÑAROL # 19	TLALPAN	23
NIÑOS HÉROS # 151	BENITO JUÁREZ	66
TIZIANO # 81	ÁLVARO OBREGÓN	26
SANTA ANITA #21	IZTACALCO	15
MURILLO #46	BENITO JUÁREZ	82
ORIENTE#237	IZTACALCO	180
SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ# 147	CUAUHTEMOC	26
CENTENARIO # 77	BENITO JUÁREZ	10
RASTRO #415	COYOACAN	45
ANAHUAC # 15	COYOACAN	40
PASCLE # 15	COYOACAN	40
HIDALGO # 129	ÁLVARO OBREGÓN	16
TOTAL DE ACCIONES EN VIVIENDA NUEVA TERMINADA:		854

Fuente: Elaboración propia con datos de la UPBG

En el cuadro 9 se reflejan los resultados que hasta el momento del censo se habían obtenido en la UPBG, un total de 854 acciones de vivienda nueva

terminada, donde cada uno de los titulares ahorro con mucho esfuerzo por algunos años la cantidad necesaria para la compra de suelo , para posteriormente obtener un crédito del INVI y así poder iniciar la construcción de su vivienda, además de continuar ahorrando para el excedente de obra en los casos que se presentó, sin olvidar que en la mayoría de los casos se trato de familias que continuaban pagando renta, en viviendas que generalmente presentaban precariedad y hacinamiento.

CUADRO 10. ACCIONES DE VIVIENDA EN USO EN LA UPBG		
EDIFICIO	DELEGACIÓN	No. DE ACCIONES
MEDELLÍN # 27	CUAUHTEMOC	50
FRANZ HALLS # 75	ÁLVARO OBREGÓN	9
TORIBIO MEDINA #126	IZTACALCO	3
CUENCA #45	BENITO JUÁREZ	11
JUAN PELLICER Y CAMARA # 37	BENITO JUÁREZ	10
JUAN PELLICER Y CAMARA #43	BENITO JUÁREZ	8
JUAN PELLICER Y CAMARA # 31	BENITO JUÁREZ	9
ABELARDO CARRILLO Y GARIEL #266	BENITO JUÁREZ	11
DON LUIS # 51	BENITO JUÁREZ	8
MURILLO #46	BENITO JUÁREZ	8
ADRIAN BROWER	ÁLVARO OBREGÓN	15
TOTAL DE ACCIONES DE VIVIENDA EN USO:		142

Fuente: Elaboración propia con datos de la UPBG

En el cuadro 10 se presentan los logros obtenidos en relación a la vivienda en uso, un total de 142 acciones, la UPBG busco también dar opciones a las personas que rentaban en departamentos en buen estado físico y estructural, además de condiciones legales óptimas, con la finalidad de que los recursos que los inquilinos destinaban por la vivienda que habitaban se convirtieran en el pago de su propio departamento, por medio de crédito INVI y en común acuerdo con los anteriores dueños del edificio.

CUADRO 11. PREDIOS PENDIENTES DE INICIAR OBRA EN LA UPBG		
PREDIO	DELEGACIÓN	No. DE ACCIONES
ALAMBRA # 209	BENITO JUÁREZ	22
ODESA # 714	BENITO JUÁREZ	30
RUMANIA # 1363	BENITO JUÁREZ	36
SAN ISIDRO # 96	COYOACAN	8
RAMOS MILLAN #105	BENITO JUÁREZ	326
TOTAL DE ACCIONES POR CONSTRUIR:		422

Fuente: Elaboración propia con datos de la UPBG

Adicional a los predios pendientes por iniciar obra con un número importantes de lo que más adelante se denominará vivienda nueva terminada con un total de 422 acciones, se cuenta también con un total de 50 grupos ahorradores esperando poder adquirir un suelo y obtener su vivienda, que consta en un total de 2,027 solicitantes de vivienda aproximadamente.

5.4.3 El papel del Trabajo Social en la Unión popular Benita Galeana: Una experiencia comunitaria y grupal

El estudio de las Políticas Sociales, le permiten al Trabajador Social tener un panorama más amplio, no sólo para poder intervenir de manera directa con la población si no de reconocer con mayor exactitud las necesidades reales de ésta.

La política social la entendemos como la acción social que tiene como finalidad la implementación de acciones que contribuyan al adecuado desarrollo para lograr un bienestar social, en este contexto el trabajo que nos toca desempeñar como Trabajadoras Sociales, es incidir en la idea de que si el objeto de estudio son las necesidades de la población, aunado a intervenir de manera directa en ellos, es importante involucrar a los actores que intervienen en la problemática social y con ello hallar alternativas de manera conjunta que contribuyan efectivamente a resolver las necesidades sociales.

En el entendido de que el Trabajador Social tiene contacto directo con la comunidad y los problemas sociales, es importante identificar en este ámbito que las necesidades de la especie humana esencialmente son la alimentación, vivienda, vestido, salud y educación, sin los cuales no se puede tener un adecuado desarrollo como seres humanos, de tal manera que la política social

estará estrechamente ligada a responder estas necesidades y así también el Trabajador Social como profesionista tendrá un papel muy importante.

Por otra parte, cabe señalar que las Organizaciones Sociales han jugado en la actualidad un papel importante en la solución de los problemas o necesidades sociales que se presentan de manera particular, con lo que podemos reconocer que el papel que éstas desempeñan es en muchas ocasiones de fundamental importancia. De ahí que surge el interés de poder incorporarnos en su momento como estudiantes de Trabajo Social a la labor que se realiza en estos organismos, pues nos permitió tener contacto directo con la comunidad y con sus necesidades, por lo cual fue muy importante para nosotras el poder formar parte del equipo de trabajo de la Unión Popular Benita Galeana, asociación civil cuyo objetivo principal era poder lograr una vivienda digna y decorosa para sus agremiados.

La colaboración con la UPBG tiene su origen al incorporarnos mediante el Servicio Social a la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, en la H. Cámara de Diputados, por un período de seis meses el cual dio inicio el 6 de febrero de 2003 y culminó el 6 de agosto de 2003. Esta fracción parlamentaria hizo énfasis en la construcción de vivienda en el Distrito Federal, y es de esta manera que se comienza a tener contacto con las organizaciones sociales que gestionaban vivienda, y de manera muy particular la UPBG, lo cual nos permitió en un primer contacto conocer más a fondo el desarrollo de la gestión que esta realizaba y así poder apreciar que la organización a diferencia de muchas otras, no obligaban a la gente a participar en cuestiones políticas, además de que entre sus principios se encontraba el no lucrar con la necesidad de vivienda de la gente de escasos recursos económicos que no cuenta seguridad social, por el contrario los profesionales que intervienen en el proceso mostraban un compromiso con la necesidad de vivienda de sus agremiados.

Por lo anterior es que surge el interés de incorporarnos específicamente a esta organización, y así contribuir al trabajo realizado de más de diez años de lucha por una vivienda digna, por lo que el trabajo desempeñado en la organización hasta este momento ha sido principalmente la aplicación de una metodología de comunidad y grupo. Una vez incorporadas a la labor de la UPBG, fuimos asignadas como responsables de grupos demandantes de vivienda específicamente en la Delegación Benito Juárez, lo cual implicaba planear y realizar un estudio comunitario que nos permitiera ubicar de acuerdo a las características de la delegación, donde se presentaba un mayor índice de necesidad de vivienda.

El estudio de comunidad realizado implicó el empleo de técnicas e instrumentos que nos permitieran tener un panorama de las características de la delegación y así poder intervenir. En un primer momento se recurrió al empleo de técnicas documentales y lectura de mapas para poder tener una aproximación de las características de la delegación Benito Juárez, a través de las cuales pudimos concluir que la parte oriente de la delegación requería de una mayor atención en

la necesidad de vivienda en comparación a la parte poniente, ya que encontramos que esta zona de la delegación se caracterizaba por tener un mejor nivel de vida.

Asimismo para confirmar esta situación recurrimos a las técnicas de campo principalmente la de observación estructurada, donde la guía de control estuvo determinada por elementos que permitieran ubicar las características de la vivienda entre una zona y otra, así como los servicios que se encontraban en cada una de ellas, apoyadas al mismo tiempo por el diario de campo en dónde se registraba lo que se observaba; a través de la aplicación de esta técnica e instrumento pudimos apreciar y registrar que efectivamente las características de la vivienda en la parte poniente de la delegación prevalecían viviendas de personas con un poder adquisitivo alto, tal es el caso de las Colonias Tlacoquemécatl, Del Valle, San José Insurgentes, Nápoles, Crédito Constructor, Ciudad de los Deportes, Insurgentes San Borja, San José Insurgentes por mencionar algunas.

Otro de los aspectos que pudimos observar es que la vivienda que más prevalece son los condominios y casa habitación, así también encontramos colonias que aunque pertenecían a esta parte de la delegación no se encontraban en igualdad de circunstancias tal es el caso de las colonias Mixcoac, Nonoalco, Ocho de agosto, Merced Gómez, que al igual que en la parte oriente se caracterizaban por viviendas más sencillas, encontrando además un gran número de vecindades y vivienda de interés social.

Otro aspecto importante es que los servicios en cuanto a comercio se refiere de manera general se encontraban concentrados en un mayor número en la parte poniente de la delegación, situación que nos da una idea del poder adquisitivo de una y otra parte de la delegación. Por otra parte pudimos notar que de manera general en la delegación, había una gran cantidad de casas habitación sustituida por oficinas y otras tantas viviendas abandonadas, lo que propiciaba una gran afluencia de gente durante el día y por lo tanto demanda de estacionamiento que por la noche disminuía considerablemente, a tal grado que muchas de las calles se encontraban desoladas.

Una vez terminado el estudio de comunidad, se determinó seguir con la misma línea de trabajo de la organización la cual era poner mayor énfasis a la parte oriente y aquellas colonias de la delegación donde se notara una mayor necesidad de vivienda. De esta manera se prosiguió a la organización y promoción del proyecto de vivienda en la comunidad, determinando finalmente como un primer punto de intervención la Colonia Portales, colonia que pertenece a la parte oriente de la delegación y dónde pudimos observar una latente necesidad de vivienda.

La promoción del proyecto de vivienda implicó en un primer momento la elaboración de un cartel que, de manera general, consistía en una invitación por parte de de la UPBG a conocer los programas de vivienda impulsados por el Gobierno del Distrito Federal y al mismo tiempo integrarse a ellos, a través de una

reunión informativa en su colonia, especificando día, lugar y horario donde se llevaría a cabo la reunión. Para determinar del punto de reunión se tomó en cuenta en primer lugar la existencia de un proyecto gestionando por la organización anteriormente con la intención de que los asistentes tuvieran la certeza de que la organización que los invitaba a integrarse al proyecto era mediante un trabajo serio.

Una vez determinado lo anterior se prosiguió al recorrido de la comunidad para realizar la difusión de dicha invitación, para lo cual se priorizaron centros de reunión comunitaria como son parques y casas de cultura, así también vecindades y viviendas que estuvieran en una situación precaria. Es así como se forma el primer grupo de vivienda organizado por trabajadoras sociales en la UPBG, el cual estuvo ubicado en la esquina de Víctor Hugo y Tokio, Colonia Portales, programada a las siete de la noche

Llegada la fecha de reunión fue interesante descubrir que la necesidad de vivienda en la colonia había llevado a asistir a más de cien personas a la reunión; en un primer contacto con la comunidad se prosiguió con la presentación de quienes serían las coordinadoras y guías en el proceso para la obtención de una vivienda digna, así también se establecieron objetivos que respondieran a su necesidad de vivienda, es así como a lo largo de las reuniones se desarrollaron diversas temáticas y acuerdos que fueron básicamente los siguientes:

- Se dieron a conocer los antecedentes de la Organización: ubicación, historia de Benita Galeana, edificios construidos como antecedente y prueba de su trabajo por más de diez años de existencia. Se determinó también la fecha, horario y lugar de las próximas reuniones que generalmente serían cada 15 días. Además de pedir a los presentes que fueran ellos quienes investiguen sobre la legalidad de la UPBG, refiriéndolos al Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), con la finalidad de que conocieran el trabajo realizado por la Organización.
- Se comentó que hay un proceso de ahorro en la organización el cual se implementa una vez que cada demandante de vivienda esté plenamente convencido de la legalidad de la organización, para ello se les pide que asistirá a las oficinas y corroborar que efectivamente las personas que llevan la reunión forman parte de la Organización colaboren con ella, todo ello con la intención de disipar dudas, por la desconfianza que se ha generado debido a la existencia de organizaciones de vivienda que desgraciadamente han cometido distintos fraudes a sus agremiados.
- Se planteó en un principio que la organización no cobraba cuota alguna por durante la gestión, sin embargo en la actualidad existe un proceso de inscripción que consiste en una cuota de \$500.00 por titular o demandante de vivienda. (Aclarando desde un principio que es una aportación que no se

devuelve, pues es utilizado para gastos de oficina en la organización). Se solicita la inscripción una vez que las personas estén convencidas de incorporarse a la UPBG y que hayan investigado sobre la calidad moral de su trabajo, cabe señalar que los grupos integrados antes de la implementación de la cuota de inscripción no tuvieron que pagar y fueron exentos de esta cuota.

- Los requisitos que son tomados en cuenta para la integración de demandantes de vivienda en la organización se basan en los mismos criterios del Instituto de Vivienda para ser sujetos de crédito, donde destacan los siguientes:
 - Vivir en el Distrito Federal con un período mínimo comprobable de 3 años.
 - Ser persona física mayor de 18 años, y hasta 64 años. En caso de rebasar el límite de edad, se podrá recurrir a la figura del deudor solidario.
 - Ser jefe de familia, tener dependientes económicos.
 - No ser propietario de un bien inmueble dentro del Distrito Federal
 - Tener un ingreso hasta de 4.7 vsmd por parte del solicitante o en forma familiar máximo o equivalente a 8 vsmd.
- Un punto importante que se planteaba era explicar en qué consistía la aplicación del Bando No. 2 y qué efecto tendría en el proceso de vivienda, por lo que se planteaba que la vivienda se restringía a sólo cuatro delegaciones principalmente (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza).

Cabe señalar que durante el trabajo realizado en la comunidad se pudo observar que el número de asistentes inicial se redujo a lo largo de las reuniones, quedando finalmente grupos de entre 30 y 40 personas las cuales se fueron comprometiendo más en el proceso al que se estaban incorporando, desembocando en un trabajo grupal muy importante. Una vez que el grupo se consolidó se acordó trasladarnos a las instalaciones de la organización para poder continuar con el proceso grupal el cual estaba determinado por la obtención de una vivienda digna, es así como comienza el trabajo grupal el cual estuvo caracterizado por los siguientes aspectos:

- Uno de los objetivos como trabajadoras sociales en el proceso grupal fue esencialmente ayudar a sus miembros a participar activamente en la vida de grupo de manera que desarrollaran el sentido de responsabilidad, sensibilizando en un primer momento a los participantes haciendo hincapié de que la integración y el trabajo grupal es la forma en que se puede lograr el objetivo.

- Una vez terminada la etapa de sensibilización y que el grupo ya identificaba la importancia del trabajo se prosiguió a implementación de reglas grupales las cuales consistieron básicamente en tres aspectos:
 - Asistencia
 - Ahorro.
 - Participación
- El desarrollo del trabajo grupal estuvo determinado también por la dinámica de trabajo en la organización, el cual estaba enfocado al ahorro ya que se les explicó que debido a la gran demanda de vivienda no había crédito en el Instituto de Vivienda para suelo, era por ello que se debía ahorrar en la organización para la compra de suelo y una vez adquirido se gestionaba el crédito para edificación. De igual manera que se les explicó cuál era la dinámica de ahorro en la organización que consistía en:

Ahorrar una cantidad mensual en una cuenta que se encuentra a nombre de la UPBG, mas no de ningún particular. Debido a que es la forma en que la Organización puede tener un control de quién y cuánto ahorra, además se ve la antigüedad: factores determinantes para la compra de un predio, razón fundamental por la cual la gente ahorra.

Debido a que actualmente el INVI no cuenta con presupuesto para suelo, además de que los costos son sumamente altos, otro punto importante del ahorro es que, una vez que se compra el suelo, continúan varios costos más, como son los estudios y proyectos, en algunos casos demolición, y el excedente de obra, por lo cual siempre deben estar en un constante proceso de ahorro.

Se concientizo a los agremiados que finalmente estarán destinando un porcentaje mensual para el pago de su crédito, por lo cual deben hacer un esfuerzo por ahorrar mínimo el 20 % de su ingreso mensual, aunque hay quines ahorran menos. Con el ahorro también se demuestra al Instituto que son personas responsables para pagar el crédito que se les otorgue

Se informa también que en el momento que deseen retirar una parte o la totalidad de su dinero lo pueden hacer sin ningún tipo de penalización, pero también sin ningún tipo de interés. Cuando un agremiado decide comenzar su ahorro se le otorga el número de cuenta para que acuda a la sucursal bancaria a realizar su depósito, posteriormente se dirige a las oficinas de la Organización con el contador para que le sea canjeado su *baucher* por un recibo de la Organización debidamente registrado ante Hacienda.

- Una de las tareas que como grupo tenían que realizar era poder ubicar predios en las delegaciones dónde si se permitía construir identificando ubicación, metraje, costos y situación legal del predio principalmente, dicha información tendría que ser discutida en el grupo y así poder evaluar los alcances para la compra de suelo.

- Una vez determinada la dinámica del grupo, se prosiguió a la aplicación de una cédula de identificación que nos diera una idea de las características generales de los integrantes del grupo, con ello pudimos identificar que en su mayoría eran mujeres, que una parte del grupo pertenecía a otras delegaciones y que venían a la Delegación Benito Juárez por que es su centro de trabajo, de igual forma se identifico que en su mayoría tienen un ingreso de de no mas de cinco salarios mínimos mensuales.
- Las reuniones quincenales en parte son en parte para poder continuar el contacto grupo y coordinador con el objeto de seguir manteniendo al grupo en un ambiente de cordialidad, amistad, confianza, y así también la solidaridad y la cooperación grupal.

A grandes rasgos fue el trabajo que se realizó al integrarnos como trabajadoras sociales en la organización, de la misma forma se continuó trabajando por la delegación siguiendo la misma metodología de trabajo, en la colonias San Simón Ticumac, Alamos, Postal, Narvarte, Nonoalco, Del Valle principalmente, cabe señalar que una vez terminado el servicio social se nos pidió hiciéramos parte del equipo de trabajo de la organización de manera formal, es así como hasta la actualidad continuamos colaborando en la lucha social que impulsa la organización que es la de poder contribuir a la obtención de una vivienda digna.

Por otra parte cabe mencionar que durante la experiencia obtenida a lo largo de colaborar con la UPBG, los grupos estuvieron sometidos a muchas situaciones y cambios durante su proceso que determinaron el rumbo de su trabajo grupal: uno de ellos definitivamente fue la aplicación del Bando No. 2, el cual repercutió principalmente en los costos de suelo de la delegación por lo que los grupos experimentaron una mayor dificultad para poder comprar el predio, y por ende un proceso grupal mucho más largo.

Otra situación a la que se tuvo que enfrentar fue el nuevo Plan de Desarrollo Urbano en la delegación aplicado en año 2004, el cual entre sus lineamientos especificaba viviendas no menores a 60 metros cuadrados y hasta cuatro niveles, con cajón de estacionamiento, situación que complicó aún más la integración a algún proyecto de vivienda. Debido a lo anterior nuestro papel como líderes grupales fue tratar de sensibilizar al grupo con el propósito de que no desertaran y, por el contrario, redoblaran esfuerzos para lograr el cometido, ya que alguno de los integrantes decidieron definitivamente salir del grupo debido a estas situaciones.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos a lo largo del proceso grupal se pudo dar respuesta a integrantes que tenían un ahorro importante, los cuales pudieron integrarse a proyectos gestionados por la organización, y todos aquellos que no han logrado el ahorro para comprar el suelo continúan aún con el proceso.

Durante la experiencia de más de cuatro años, podemos decir ahora que el Trabajo Social desempeñado en la UPBG, no sólo se redujo a al trabajo comunitario y de grupo, sino también a darle un sentido metodológico y de organización en el quehacer de las actividades y eventos de la organización como fue el caso del primer congreso en la UPBG celebrado en septiembre de 2003.

Es importante señalar que durante la experiencia obtenida en la UPBG, se encontraron efectos económicos políticos y sociales que determinaron nuestro papel como trabajadoras sociales en la organización ya que se tuvo que enfrentar a múltiples obstáculos en el procedimiento grupal que esencialmente dificultó cumplir con el objetivo de obtener una vivienda digna.

5.5 EFECTOS ECONÓMICOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL BANDO 2 EN LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

En el aspecto económico, el impacto que generó la implementación del Bando 2 en la UPBG se reflejó en diversos aspectos, en lo que respecta a los predios que ya se habían adquirido en las delegaciones periféricas con crédito INVI, afectó de manera importante ya que se tuvieron que reducir los padrones de beneficiarios originales, tal fue el caso de los predios adquiridos en la delegación Coyoacán y Álvaro Obregón. No obstante, la gente que se quedó en los proyectos de estas delegaciones tuvo que esperar por dos años, a pesar de que ya existía un proyecto ejecutivo determinado, como fue el caso de Pascale # 15, Anáhuac # 15, Tiziano # 81 e Hidalgo # 129, que con sus padrones al máximo de acuerdo al uso de suelo autorizado, se vieron reducidos con la implementación del Bando 2. En el caso de Anáhuac, de 120 viviendas el padrón se redujo a solo 40 beneficiarios, en Pascale de 105 a 40 viviendas, Tiziano de 60 a 26, y en Hidalgo de 30 a 16 acciones de vivienda, es decir, se redujo a la mitad o hasta en una tercera parte el número de beneficiarios. (Clemente y Rocha, 2007 e).

A pesar de la reducción en el número de beneficiarios, la gente que se quedó en el proyecto y los que no lo hicieron continuaban pagando renta, mientras que el Gobierno decidía autorizar o no el proyecto. Actualmente, después de siete años, la reubicación de las personas afectadas por el Bando 2 no ha culminado, actualmente algunas personas continúan esperando la oportunidad de integrarse a algún proyecto denominándolos como “afectados del Bando”. (Clemente y Rocha, 2007 e).

Para aquellas personas que se quedaron en los proyectos, el Bando 2 siguió causando estragos sobre todo en lo económico, ya que tuvieron que pagar un nuevo proyecto ejecutivo y además pagar un excedente de obra no contemplado, asimismo, afectó en cuanto al tiempo de ejecución del proyecto, porque los costos del 2000 no fueron los mismos que en el 2003. En el caso de Anáhuac, el proyecto comenzó en junio de 1996, con la formación del grupo y hasta el 12 de junio de 2004 se les entregó la vivienda. (Clemente y Rocha, 2007 e).

Por otra parte, un aspecto importante en el impacto económico del Bando 2 fue el costo del suelo, en donde los únicos beneficiados fueron las inmobiliarias y propietarios del suelo, no hubo un control de precios comenzándose a sobrevaluar el costo de los inmuebles. Fue una especulación increíble con el costo de los terrenos, principalmente en las cuatro delegaciones céntricas donde el Bando 2 señalaba que se podía construir: Benito Juárez, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc. Así, en el caso de la UPBG, el aumento de suelo afectó considerablemente, ya que antes se podían comprar de uno a dos predios por año. Realmente la construcción que se ha podido realizar en Benito Juárez por parte de la UPBG, ha sido porque eran predios que ya se habían adquirido antes del Bando Número 2, puesto que posterior a ello ya no se pudieron adquirir más predios en esta delegación. (Clemente y Rocha, 2007 e).

Por su parte, Manuel Lugo Gotilla, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI), reconoció que cada vez es más difícil para la población poder acceder a una vivienda más grande y barata. (El Universal, 02 de Mayo de 2005).

Por otro lado, antes del Bando 2 una familia en Benito Juárez podía adquirir su vivienda con aportaciones desde los 19 mil pesos bajo la estrategia de compra de suelo, dando respuesta a personas que difícilmente podrían adquirir algún otro crédito, sin embargo, con la implementación del Bando 2 comenzó la inviabilidad para este tipo de personas ya que de 20 mil pesos que se llegó a pagar por el suelo, por poner un ejemplo, posteriormente les representaba una aportación a cada uno de ellos de cerca de 75 mil pesos. (Clemente y Rocha, 2007 c).

En el caso de la UPBG, antes del año 2000, los costos de suelo eran accesibles, tal es el caso de Anáhuac en Coyoacán, cuyo costo fue de \$1,800 por metro cuadrado y se consideraba elevado; en Benito Juárez el costo era de \$600 pesos el metro cuadrado y ahora en esta zona los costos de suelo oscilan hasta en \$14,000 por metro cuadrado, es decir, cada año se incrementan estratosféricamente los costos de suelo. En Anáhuac actualmente está valuado en \$22,000 el metro cuadrado. Las inmobiliarias fueron beneficiadas en la venta y compra del suelo en varios aspectos, en primer lugar los dueños de los terrenos o casas les vendían a ellas por que se les pagaban al contado, en comparación con los demandantes de vivienda de las organizaciones que no podían pagar en las mismas condiciones. (Clemente y Rocha, 2007 e).

A pesar de lo anterior, con el auge de la industria inmobiliaria en la capital del país se han volcado toneladas de tierra sobre la vivienda de interés social. Con la oferta de opciones de financiamiento y un cambio de visión de los organismos promotores del sector público, se ha enfocado la construcción a los sectores medio y residencial. Por la falta de terrenos en la capital para los proyectos de vivienda a gran escala, las opciones en la capital se han reservado para quienes perciben más de 12 mil pesos al mes y pueden obtener créditos en 430 mil a un millón de pesos (La Jornada, 19 de diciembre de 2005).

Para los que tuvieron la fortuna de adquirir predios antes del Bando 2 o lograron incluirse en algún proyecto, fueron beneficiados en el aspecto de que actualmente su vivienda ha duplicado su valor, construidas además bajo el cuidado y supervisión del INVI. (Clemente y Rocha, 2007 c).

5.6 EFECTOS POLÍTICOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL BANDO 2 EN LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

El impacto político que generó el Bando 2 tiene relación con las autoridades delegacionales. El cambio al Plan de Desarrollo Urbano en la delegación y el uso indebido que se le dio a la norma 26, la cual con el nuevo plan fue eliminada en esta demarcación. Con la nueva reglamentación los departamentos serían de no menos de 60 metros cuadrados y con cajón de estacionamiento por departamento, al mismo tiempo provocó que el costo de la vivienda aumentara y los créditos otorgados por el INVI fueran insuficientes.

El problema en el aspecto político no es sólo consecuencia del Bando 2, en gran parte tuvo que ver la no-operación de la Delegación para atender problemas específicos de los quejosos, cuestión que afectó en todos los aspectos, ya que se respondieron a intereses particulares y no a la necesidad de vivienda de interés social de la gente solicitante y de la población habitante que exigía no más construcciones en Benito Juárez. (Clemente y Rocha, 2007 b)

“Por ejemplo, los vecinos de la colonia Álamos entregaron en ese entonces a la Dirección de Concertación Ciudadana una relación de construcciones donde todas tenían irregularidades, es decir, no era una queja únicamente de que se estaba construyendo mucho, sino de que los que estaban construyendo lo hacían con irregularidades de todo tipo, pues las inmobiliarias hacían mal uso de la Norma 26, se amparaban en esta norma para poder construir con los beneficios que otorgaba, pero la vivienda costaba casi dos veces de lo que establecía la norma 26. La Delegación no supervisó que la inmobiliarias construyeran volado, es decir, balcones fuera del límite del predio, o cosas tan sencillas como que los materiales de construcción estaban sobre la vía pública y no dejaban el paso a los vecinos, o en casos mayores construían pisos de más, eso no es un problema del Bando 2, eso es un problema de que la Delegación no intervino como era su deber. El Bando 2 no establecía que se podían hacer todo ese tipo de violaciones.” (Clemente y Rocha, 2007 b).

Las inmobiliarias utilizaron el argumento de construir vivienda de interés social, para beneficiarse de las exenciones fiscales, pues utilizaban, como ya se mencionó la Norma 26, que permitía a las inmobiliarias beneficios fiscales, reducciones de pago de predial, conexión a las redes hidráulica y de drenaje, tramitación de licencia y manifestación de construcción, entre otros. Empero esta norma fue creada para fomentar la construcción de vivienda para los estratos de escasos recursos.

Con la presión que se manifestó de verificar las múltiples obras, la Delegación tomó la determinación de hacer supuestas clausuras y así lo anunció en julio del 2004, informando que había clausurado 19 obras que no cumplían con la ley al carecer de licencias y no respetar las colindancias de los predios. Pero al realizarse la verificación se encontró con que la mayoría de estos predios no contaban con los respectivos sellos, además de que los albañiles continuaban trabajando de manera normal (El Universal, 30 de julio de 2004).

En el caso de las colonias Américas Unidas y Moderna, la empresa Baita construyó departamentos con la ayuda de la Norma de Ordenación General 26, para edificar departamentos de 6 niveles bajo el nombre de vivienda de interés social y popular, aunque su costo sobrepasara los límites que determina el valor de la verdadera vivienda de interés social (El Universal, 06 de agosto de 2004).

Antes de que se aprobara el nuevo Plan de Desarrollo Urbano en la delegación Benito Juárez en el 2003, la Delegación era la encargada de otorgar el certificado de zonificación, licencia de construcción, la de demolición, además del alineamiento y número oficial, pero estos aspectos dejaron de ser competencia de las delegaciones hasta el 2005, debido a que los trámites eran muy largos. En el caso de la delegación Benito Juárez, la situación era aun más complicada, principalmente para las Organizaciones Sociales, pues sus obras presentaban más retrasos. De acuerdo a lo que menciona Teresa Solís en su entrevista “existía demasiadas trabas para la construcción, hasta las patrullas tenían la facultad de clausurar una obra porque así se lo marcaba la Delegación.”

A pesar de lo anterior, hubo diversas manifestaciones de los vecinos de la delegación Benito Juárez, los integrantes, principalmente del Frente Vecinal y de Juarenses Unidos, aseguraban que este nuevo plan no sólo avalaba la continuación de los desarrollos inmobiliarios, sino que además promovía el surgimiento de comercios en corredores urbanos. Los vecinos argumentaban que la inversión no sólo debía ser para la construcción de departamentos sino para la infraestructura y equipamiento (El Universal, 30 de marzo de 2005).

En cuanto a las licencias de construcción, éstas se siguen dando por parte de las autoridades delegacionales, excepto cuando se trata de proyectos del INVI, pues es SEDUVI quien los otorga, aunque en las mesas de trabajo la Delegación debe dar su visto bueno.

El hecho de que la SEDUVI sea ahora quien expida las licencias de construcción y las manifestaciones de obra se atribuye a los reveses que se tenían en la gestión en Benito Juárez y Miguel Hidalgo. En este tipo de trámites se hace una diferencia también entre las inmobiliarias y la vivienda de interés social, cabe señalar que la vivienda de interés hecha por el INVI y las de inmobiliarias no son muy distintas, lo único diferente es una cocina de interés medio y un piso modesto, con eso es de interés medio. (Clemente y Rocha, 2007 c).

Un el caso en el que se tuvo apoyo por parte de la Delegación fue el de Ramos Millán # 105, un predio muy conflictivo para por la cuestión de inseguridad, además de que no se puede desalojar a la gente que ha vivido toda la vida en ese predio (de 30 hasta 40 años). En dicho espacio se realizará una sustitución de vivienda, pues va a habitarlo gente que ocupaba el predio y se incorporarán otras personas más. La Delegación brindó el apoyo de Protección Civil, pero esta situación fue una condicionante para que la Organización incluyera en su padrón a familias de Tlalpan # 985, cuyo predio será destinado a un centro comercial. (Clemente y Rocha, 2007 e)

La cuestión política ha sido compleja, debido a que la mayoría de los proyectos que impulsan las organizaciones son afines al Partido de la Revolución Democrática (PRD), simpatizantes o militantes, de tal forma que los planes delegacionales han sido factor determinante para no permitir su desarrollo, especialmente en las delegaciones gobernadas por el Partido Acción Nacional (PAN) (Clemente y Rocha, 2007 c).

Para la UPGB, el Plan Delegacional de Desarrollo Urbano se realizó a partir de un plan político de quien finalmente ha tenido el poder en Benito Juárez, pues se sigue viendo que las inmobiliarias siguen desarrollando vivienda: en las delegaciones céntricas, ellas tienen bancos de suelo, mientras que para la vivienda de interés social sigue siendo complejo. Aun cuando las organizaciones participaron en la consulta y dieron opiniones para ver cómo debía constituirse la vivienda para el desarrollo delegacional, pocas fueron tomadas en cuenta.

Sin lugar a dudas, lo rescatable del Bando 2 es la protección que brinda a las zonas ecológicas de nuestra ciudad.

5.7 EFECTOS SOCIALES CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL BANDO 2 EN LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

El impacto social generado a partir del Bando 2 se reflejó en varias vertientes, por un lado las organizaciones sociales y sus agremiados, y, por otro, los vecinos originarios de la delegación Benito Juárez.

Antes de la aplicación del Bando 2, nunca se había presentado una manifestación por parte de los vecinos, a partir de esos eventos se tuvieron que realizar mesas de trabajo con ellos y mostrarles la documentación pertinente para que verificaran la legalidad de la construcción, a pesar de que en la mayoría de los casos había familias que formaban parte del proyecto y que eran vecinos de los mismos que se manifestaban en contra de las construcciones. Manifestaban que la gente que viviría en el proyecto no era gente originaria y, por lo tanto, de colonias marginales, además les faltaría el agua y luz. Lo anterior no es válido debido a que antes de realizar un proyecto se hace un estudio previo para verificar la viabilidad del mismo. (Clemente y Rocha, 2007 e).

En la delegación se conformaron varios grupos en contra de las construcciones, entre los que destacan la Unión de Vecinos de la Colonia Álamos, Juarenses Unidos, la Red Vecinal Nápoles A.C.

Juarenses Unidos, por ejemplo, nace a partir de la construcción desmedida de viviendas, esta organización agrupa a habitantes de las colonias Álamos, Acacias, Nápoles, Portales, Del Valle, Narvarte y Moderna, que fueron afectadas por la construcción de desarrollos habitacionales en la delegación Benito Juárez. El movimiento comenzó a gestarse desde el año 2003, cuando los nuevos condominios de hasta 30 departamentos que sustituían a casas unifamiliares causaron afectaciones en las estructuras de las casas aledañas. (El Universal, 29 de diciembre de 2004)

Por otro lado, la versión de las familias que llegaron a vivir a esta delegación se mostró muy diferente, pues en su mayoría se encuentran satisfechos de haber hecho esa compra; los nuevos residentes, en este caso de la colonia Álamos, aseguraron haber comprado por la excelente ubicación, además de que se cuenta con todos los servicios básicos. Estos nuevos habitantes pedían a los vecinos originarios entender que las necesidades urbanas de la delegación han cambiado y, por tanto, deberían adaptarse a las nuevas políticas de repoblamiento. (El Universal, 13 de junio de 2004)

El movimiento de los vecinos que se encontraban en contra de las construcciones afectaba también a la verdadera vivienda de interés social, es decir, la construida por el INVI. Los titulares de estos créditos veían injusto que se les tratará de la misma forma que las inmobiliarias, aunque su historia fuera totalmente distinta: estas personas habitaban vivienda precaria y con el crédito INVI obtendrían una vivienda digna en la colonia Niños Héroes. Sin embargo, con todas las protestas que se presentaron en la Delegación, los beneficiarios de este tipo de créditos se encontraban con miedo de que les fuera truncada su esperanza de vivir dignamente. (El Universal, 25 de julio de 2004)

En lo que respecta al cambio de imagen urbana, el Bando 2 en muchos casos fue benéfico para los vecinos, pues en los predios de vivienda precaria donde existían casas de cartón y fauna nociva, la sustitución de vivienda benefició a la delegación brindando además una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Para la UPBG, los proyectos en Benito Juárez fueron procesos de 5 ó 6 años de organización, donde la gente en un 50 % era de esta delegación y aspiraba mantenerse dentro de ella, pero con una vivienda propia, y el resto era de otras delegaciones. Antes de la aplicación del Bando 2 los solicitantes eran personas de escasos recursos, pero, con la nueva norma y sus consecuencias, el perfil social fue muy diferente. (Clemente y Rocha, 2007 c).

Una cuestión sumamente relevante es que con la implementación del Bando 2 la vivienda de interés social se construye ahora en la zona centro de la ciudad de México, buscando así el repoblamiento de estas delegaciones donde

cada vez se establecen un mayor número de oficinas en lo que antes eran casas habitación.

De acuerdo con Fadlala Akabani, anterior Jefe Delegacional para 2006, la Benito Juárez contaría con 1,200 nuevas construcciones y se ocuparía con 60 mil personas, de las cuales 40 mil eran de la misma delegación y sólo 20 mil nuevos vecinos, por lo que no habría un impacto negativo en cuestión de los servicios pues son utilizados por los mismos habitantes. (El Universal, 24 de diciembre de 2005)

No lo menciona así Germán de la Garza, actual Jefe Delegacional, quien menciona que el Bando 2 no funcionó después de 6 años de operación, pues no se repobló a las delegaciones céntricas, sino todo lo contrario. En el caso de Benito Juárez se perdieron 5 mil habitantes que residían en su territorio (www.cronica.com.mx, 11 de diciembre de 2006).

Efectivamente uno de los lineamientos centrales del Bando 2 fue repoblar la zona centro, basándose en datos del INEGI, en los cuales establece que en 1980 la delegación Benito Juárez tenía 544,882 habitantes, cifra que se redujo en 1990 a 407,811 personas y que en 1995 decreció hasta llegar a 369,956. En 2000, tras la realización del censo más reciente se advierte que la población decreció en 360,478. Desde entonces han llegado a la delegación 40 mil nuevos vecinos para completar las cuatro centenas de miles (www.paot.org.mx, 25 de mayo de 2004).

CONCLUSIONES

Esta tesis fue un estudio de política social en el Distrito Federal, con la intención de conocer qué impacto tuvo la implementación del Bando 2 en la Delegación Benito Juárez desde la experiencia obtenida como trabajadoras sociales en la Unión Popular Benita Galeana A.C.

Por lo anterior se concluye que la política social de vivienda a nivel federal fue determinada en primera instancia como herramienta de las políticas públicas para atender las necesidades y problemas sociales específicos, debido a que, según las Leyes y Programas planteados en capítulos anteriores, se manifestó el interés por atender la necesidad de vivienda a la población en general. Cabe señalar que, aunque por un lado el Estado planteaba este tipo de política social, por otra parte dejaba entrever en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que sólo la podrían adquirir quienes tuvieran el poder adquisitivo para hacerlo, ya que textualmente menciona que el derecho a la vivienda será para quienes “quieran adquirir, construir, arrendar o mejorar sus hogares, así como de fortalecer el mercado de vivienda, todo lo anterior enmarcado en el mercado que representa la vivienda en esta época.

Por otra parte, la política social de vivienda en el Distrito Federal se caracterizó por ser una política social utilizada como herramienta para atender las necesidades y problemas sociales específicos. En contraste con el gobierno federal, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador planteó una nueva visión de la política social que fue implementada inmediatamente. El primer rasgo, y el más importante de su política social, fue la universalidad, es decir, se trató de políticas destinadas a todos los que formaban parte de un mismo segmento social y no sólo a los extremadamente pobres. El carácter universal de la política social está orientado a disminuir las desigualdades, a establecer las bases de igualdad entre todos los ciudadanos y habitantes de la sociedad. La universalidad es el principio que se opone al focalismo, pues la política focalizada es para grupos pequeños y las políticas universales son para todos.

De esta manera podemos decir que la solución a la problemática de vivienda no es sencilla y más aún con los antecedentes que tiene México, si recordamos antes de los años noventa la política de vivienda se caracterizó por ser una responsabilidad del Estado pues por medio de las instituciones como el INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI y FONHAPO principalmente, que eran las encargadas de regular las acciones que el Estado planteaba, tan es así que esto permitió a muchos demandantes de bajos recursos acceder a una vivienda en la ciudad de México.

A finales de la década de los ochenta el Estado comenzaba a mostrar una falta de capacidad a la demanda de vivienda de interés social, por lo que se buscó una estrategia para reducir el papel activo que el Estado tenía en la economía. Comenzaron a gestarse las llamadas “políticas de cambio estructural”,

especialmente en 1992, reflejadas en los cambios a las leyes que regulaban la vivienda, trayendo como consecuencia la disminución del papel del Estado en subsidios principalmente, además de la ampliación de la participación de la sociedad en la producción de vivienda, el encarecimiento de la vivienda de interés social debido a la participación activa del capital hipotecario y el sector inmobiliario privado.

Con las administraciones posteriores las políticas estructurales se han visto reforzadas en varios aspectos; en el caso de la administración de Vicente Fox encontramos la incorporación total de las SOFOLES, y en menor escala la Banca, como reguladoras de la construcción de vivienda de interés social en las instituciones nacionales de vivienda, implicando cada vez una mayor dificultad para acceder a una vivienda para los trabajadores que en su mayoría ganan menos de cinco salarios mínimos mensuales. La incorporación de nuevos intermediarios financieros, como las Sofoles, ha encarecido la producción y distribución de las viviendas, en virtud de que los recursos que obtienen del mercado son onerosos por lo cual se suma a que las comisiones elevan los costos.

Por otra parte es importante recordar que en esta administración se crea la Sociedad Hipotecaria Federal, con el objeto según su ley de Impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social. Sin embargo vemos que en realidad la sociedad hipotecaria beneficia a quiénes pueden comprar una casa, la SHF es el ejemplo puro de la institución actual de vivienda que el estado pretende homologar con el resto de las instituciones de vivienda.

Con lo anterior podemos decir que la oferta actual de vivienda de interés social está atendiendo principalmente a la demanda solvente de mayor poder económico, desvirtuando las orientaciones programáticas y contribuyendo a reforzar la situación de exclusión social en la que se encuentran los sectores mayoritarios de la sociedad.

Un aspecto fundamental para poder comentar, es que los que han logrado obtener un crédito de vivienda por parte de las instituciones nacionales, se han visto en la necesidad en su gran mayoría de cambiar su residencia a municipios como Ecatepec, Tecámac, Cuautlan, Chalco, entre e otros, debido a que los precios de las viviendas construidas por las grandes inmobiliarias en el Distrito Federal duplican los precios en comparación a estos municipios. Por citar un ejemplo: en estos municipios se puede obtener una vivienda con alrededor de \$333,000.00 y en el zona centro del Distrito Federal los costos van desde los \$700,000.00 de contado a más de un millón de pesos, en el entendido de que se habla de vivienda de interés social.

Lo anterior en comparación con los costos de una vivienda gestionada por la Unión Popular Benita Galeana, no se compara pues un beneficiario con un

departamento de 60 m² en la colonia Portales de la delegación Benito Juárez, pagará un total de \$300, 000.00, la diferencia es que su vivienda fue construida en la misma delegación que creció, donde tiene a sus hijos en la escuela y por supuesto su fuente de empleo se encuentra a escasos 30 minutos, sin olvidar los beneficios del crédito INVI, ahora pagará una mensualidad de \$1,000.00 al mes para su crédito INVI, cuando anteriormente tenía que destinar \$2,000.00 de renta, por mencionar algunas de las diferencias.

Por lo tanto los defensores no pueden ejercer su crédito en el lugar donde nacieron y existe un arraigo, optando por cambiar su residencia a lugares con más de dos horas de distancia, que tendrán que recorrer diariamente de ida y regreso, pues su fuente de empleo se sigue encontrando en su mayoría en el Distrito Federal. Lo anterior sin contar con que las viviendas son construcciones realizadas por inmobiliarias en lugares donde no existe la infraestructura ni los servicios necesarios para solventar la demanda de los miles de nuevos vecinos que constantemente siguen llegando.

El Programa de Vivienda del Distrito Federal, a diferencia del que se llevó a cabo en la administración de Vicente Fox, se caracterizó, de acuerdo a la Política Habitacional en la Ciudad de México, por un sentido meramente social que consistía en beneficiar a la población de más escasos recursos económicos prioritariamente, sin dejar de atender a la población que de igual forma requería de un crédito para la vivienda. Todo lo anterior se centró en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, regulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano. Por lo tanto, en el INVI se desarrollaron proyectos de vivienda en conjuntos habitacionales ubicados en zonas que cuentan con servicios e infraestructura necesaria, atendiendo los lineamientos de política urbana y habitacional, privilegiando el desarrollo de vivienda de interés social en las cuatro delegaciones centrales.

Además de que la vivienda construida en Distrito Federal también fue regulada y revisada por las propias Organizaciones Sociales, quienes jugaron un papel fundamental en la demanda de vivienda, e inclusive los mismos agremiados tuvieron la oportunidad de revisar paso a paso la construcción de sus viviendas. Una vivienda dentro del Distrito Federal con crédito INVI tiene un costo aproximado de \$300,000.00, por lo cual algunos que pudieron ejercer su crédito con FOVISSSTE o INFONAVIT, prefirieron incorporarse a alguna organización o incluirse directamente en la bolsa del INVI, para obtener su vivienda dentro del Distrito Federal.

En el informe sobre vivienda en 2003, el relator de la ONU señala que en el contexto donde la mayoría de la familias pobres viven en viviendas construidas por ellos mismos y de manera espontánea, debería hacerse más hincapié en la asistencia para el mejoramiento, para lo cual los planes de ahorro comunitario o de microcrédito pueden ser más apropiados y efectivos que los planes oficiales de financiación de la vivienda. El programa de mejoramiento de vivienda en lote familiar del INVI es un buen ejemplo al respecto.

Ahora, con lo que respecta al Bando 2, éste fue concebido como parte de una estrategia de Desarrollo Urbano para evitar el crecimiento de la mancha urbana y repoblar la zona centro. La Ciudad Central se vio despoblada, pues expulsó a 1 millón 500 mil personas por lo menos. Nada más en Benito Juárez se tenían en 1970 más de 600 mil habitantes, para el año 2000 se tenían 370 mil, es decir, la delegación perdió 230 mil habitantes: el 40% de la población que originalmente tenía. (Clemente y Rocha, 2007 a)

Al mismo tiempo se dio un fenómeno de poblamiento de las zonas de reserva ecológica, la gran explosión demográfica se dio en el sur de Iztapalapa, una parte de esa población tiende a poblar las faldas de las montañas del Ajusco, la sierra de Santa Catarina, los cerros de Contreras y de Cuajimalpa, por lo tanto, al poblarse esta región de la ciudad se obstaculizan las zonas de filtración de agua, con eso se genera un mayor riesgo de hundimiento de la ciudad y el peligro de una catástrofe ecológica, además de mayor riesgo durante los eventos sísmicos.

En entrevista el funcionario Martí Batres Guadarrama mencionó que “se tomó esa determinación para repoblar el centro e inhibir el crecimiento hacia las zonas de reserva ecológica, como orientación estratégica, es una orientación correcta, sin ésta no puede vivir la ciudad. Por una lado, sí se debe repoblar el centro y, por otro, no se debe permitir que se siga construyendo hacia el sur, de lo contrario, como ciudad nos exterminaremos.”

Como trabajadoras sociales en la UPBG, se pretendió dar la visión que se tuvo como organización social con respecto al Bando Dos, que si bien no fue planteado como ley, pues se discutía su legalidad, sí fue una instrucción que en su momento el Gobierno de la Ciudad planteó como necesaria, pero que también tuvo una serie de repercusiones en distintos ámbitos. En este contexto, en lo que respecta a la visión que tuvo la Unión Popular Benita Galena con la implementación del Bando 2 en la delegación Benito Juárez, se destaca que comenzaron a manifestarse diversos efectos: positivos y negativos.

En primera instancia la delegación Benito Juárez se caracteriza, por su ubicación, como centro geográfico de la ciudad de México. Debido a sus condiciones socioeconómicas y físicas, así como por su infraestructura, equipamiento y servicios públicos, es una de las áreas con mayor nivel de urbanización en el Distrito Federal. Motivo por el cual esta delegación fue objeto de la construcción ilimitada por parte de las inmobiliarias, principalmente, ya que en comparación con las organizaciones sociales se ha edificado vivienda de interés social a menor escala. Empero, de las 4 delegaciones céntricas fue esta la que registro un mayor número de construcciones, debido a que representaba una mayor rentabilidad para las inmobiliarias.

Por lo anterior, se encontraron diversos efectos provocados por el Bando dos, los cuales se dividieron en tres categorías: económico, político y social, tomando en cuenta los efectos positivos y negativos de dichas categorías.

En lo que respecta al sentido económico, se encuentra el encarecimiento del suelo en las delegaciones céntricas, debido a que el Gobierno local no previó la especulación que se vendría inmediatamente después de la publicación del Bando, de tal forma que los costos se elevaron a más del doble, disminuyendo así la posibilidad de los grupos ahorradores dentro de la organización y así poder adquirir un suelo para su vivienda; la competencia desleal de las inmobiliarias con respecto a las organizaciones, debido a que éstas contaban con un capital muy superior al de las organizaciones sociales que dependían del ahorro de sus agremiados, por lo que en infinidad de casos los dueños de los predios preferían vender a quien pagara una cantidad mayor en menos tiempo, por lo que el rezago en la compra de suelo comenzó a manifestarse de inmediato dentro de la Organización; y una mayor construcción de vivienda de interés medio con respecto a la vivienda de interés social, de acuerdo a estudios internos dentro de la organización se estima que por cada 20 construcciones de inmobiliarias existía una del INVI, que como organización social, son las únicas que tomamos en cuenta como verdadera vivienda de interés social.

En el aspecto político, se realizaron reformas al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en la Delegación Benito Juárez, donde se desataca la eliminación de la Norma 26, así como 1 cajón de estacionamiento obligatorio por cada acción de vivienda y un metraje mínimo de 60 m²; dentro de la Organización fueron lineamientos que afectaron en demasía, porque automáticamente el costo por acción de vivienda aumentaría considerablemente, implicando la eliminación de la planta baja, y como consecuencia la reducción del padrón de beneficiarios, además del ahorro extra que implicaba el excedente de obra, debido a que el INVI sólo prestaba para un aproximado de 45m².

Otro factor en el aspecto político fue la facilidad de las autoridades de esta delegación en el otorgamiento ilimitado de permisos de construcción a las inmobiliarias. Antes de 2003, quien se encargaba de otorgar los permisos de construcción era la propia Delegación, de tal forma que gran parte de la afectación que se sufrió por el aumento de las construcciones se derivó en esos primeros años, después de aplicado el Bando Dos. Por lo contrario encontramos una resistencia muy fuerte para con la organización y sus permisos de construcción, tan es así que a la fecha no se pueden concretar los permisos necesarios para el inicio de obra en diversos predios adquiridos por la Organización antes de 2000 en esta Delegación.

En el aspecto político son varios puntos los que jugaron un papel fundamental: por un lado, nos encontramos con una Delegación regida por un gobierno panista y con otra perspectiva de lo que debería ser la administración en cuanto a vivienda se refiere, aunado a los fuertes intereses económicos que se

generan con las inmobiliarias y, por último, una Organización Social con simpatía política perredista, tal situación resultó ser muy complicada para todos los frentes.

En el aspecto social, hubo inconformidad por parte de los vecinos de la delegación Benito Juárez por la construcción ilimitada de vivienda, provocando descontento por afectaciones a las casas aledañas por los edificios recién construidos, aumento en el tráfico vehicular, insuficiencia en los servicios y cambio de imagen urbana, entre las más importantes. De tal forma que los vecinos con todo su derecho se manifestaron por las afectaciones que habían sufrido, logrando con sus movilizaciones cambios estratégicos en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. En este marco sucedió un hecho peculiar negativo, que en aras de amortiguar un poco la presión vecinal, se sacrificó el avance que se había tenido en materia de vivienda de interés social.

En cuanto a las organizaciones, en el caso específico de la UPBG, se manifestó una mayor dificultad de sus agremiados para la obtención de una vivienda, debido a que ahora las personas tenían que ahorrar más del triple para la compra del suelo, o conformarse con vivir en otra delegación, cuando ya tenía un arraigo a la Benito Juárez; así también la disminución del número de beneficiarios en otras delegaciones no incluidas en el Bando Dos, ya que con su aplicación los proyectos ya aprobados, con asignación de crédito INVI para su construcción y beneficiarios asignados, se vieron en la necesidad de luchar por la construcción de la vivienda y posteriormente reducir los padrones a menos de la mitad de lo que originalmente se tenía.

Es importante resaltar que la implementación del Bando dos ha tenido otros efectos en la ciudad de México como el de que ahora la vivienda de interés social se construye en el centro del Distrito Federal, aprovechando la infraestructura urbana y servicios con los que cuenta esta zona, además de preservar el suelo de conservación, impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la ciudad.

En resumen, la implementación del Bando 2, como parte integral de la Política Social de Vivienda en el Gobierno del Distrito Federal (2000 – 2006), generó un impacto social importante en la delegación Benito Juárez, pues es el área de mayor urbanización en la ciudad. Este fenómeno se manifiesta actualmente en un impacto de carácter negativo, ya que el costo del suelo se elevó considerablemente, cuestión que no se previó al momento del planteamiento del Bando 2. Aun así esta delegación fue el blanco principal para la construcción de vivienda por parte de las inmobiliarias, principalmente, y en una escala menor de las organizaciones sociales, trayendo como consecuencia la inconformidad de gran parte de los vecinos de la delegación. En el aspecto positivo, el Bando 2 generó también que la vivienda de interés social se construya ahora en la zona centro de la ciudad de México, evitando así la sobrepoblación en las delegaciones periféricas para salvaguardar las zonas de recarga de los mantos acuíferos.

Por otra parte, con el Bando 2 se puso en evidencia un problema que tienen delegaciones como Benito Juárez: la población flotante, por lo que no se nota que haya menos población al menos durante el día, ya que acuden a Benito Juárez cientos de miles de personas a desarrollar actividades económicas y de servicios, por lo que hay una saturación que no tiene que ver con los habitantes de la delegación sino con aquéllos que realizan alguna actividad, de tal forma que en el programa de repoblamiento no pudo mostrar sus efectos positivos.

Lo anterior provocó que no se notaran las características por las cuales fue creado el Bando dos y en cambio sí se exacerbaba el malestar social en Benito Juárez. Hay que agregar una cuestión social: esta delegación se caracteriza por tener un nivel socioeconómico de los más elevados a nivel nacional, lo que se traduce en una forma de vida residencial que es más intolerante al crecimiento masivo de la vivienda. Al gran malestar de los habitantes, hay que añadir las irregularidades de la autoridad: se hicieron construcciones en muchos lugares que dañaron a edificios adyacentes sin que se realizaran las acciones de mitigación necesarias. Se concentraron numerosas construcciones en una sola manzana, además en muchos casos se violaron los usos de suelo, se construyeron más niveles de los que permitía la norma o no se dispusieron del número de estacionamientos necesarios para albergar el impacto automovilístico nuevo. Todo eso generó una insatisfacción fuerte especialmente en los habitantes residenciales tradicionales de la delegación.

La experiencia obtenida en la UPBG como trabajadoras sociales nos deja claro que la vivienda es una necesidad latente para la gran mayoría de los que habitamos el Distrito Federal, incluyendo también, que el hecho de vivir en Benito Juárez no significa que se tengan cubiertas todas las necesidades, como en algunas ocasiones se argumenta, pues la gran mayoría de los demandantes que se han atendido son personas que rentan en esta Delegación y no en las mejores condiciones, pero que tienen un arraigo y están haciendo el esfuerzo por continuar viviendo en su lugar de origen, y tienen derecho de hacerlo, por lo tanto es tarea del Gobierno local, la sociedad y las propias organizaciones sociales, de buscar alternativas para la construcción de vivienda de interés social real en la delegación Benito Juárez.

PROPUESTAS PARA LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Los puntos que se mencionan a continuación surgen a partir de la experiencia obtenida en la Unión Popular Benita Galeana, tomando en cuenta los elementos que la presente tesis nos aportó, por ello nos atrevemos a exponerlos, como una visión más de lo que creemos debe ser la vivienda de interés social en el Distrito Federal.

- *PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA. A partir de fortalecer el marco legal e instrumentos generales que reconozcan, impulsen y desarrollen un sistema basado en la producción social de la vivienda. La supeditación de las políticas y los programas a criterios única o fundamentalmente de carácter financiero que considera en los hechos a la vivienda como una mercancía, en lugar de acercar los programas a la atención de quien más lo necesita los aleja y provoca una profunda marginación, de esta manera es necesario desarrollar instrumentos que faciliten y fomenten la participación social organizada y la autogestión de las comunidades a fin de crear las condiciones que permitan una sana gestión de los recursos, para ello también es importante que se sigan apoyando e impulsando con un mayor presupuesto programas como el de Vivienda en Lote Familiar que facilita la producción social de vivienda.*

Cabe mencionar que el término de producción social de vivienda está contemplado en la nueva ley de vivienda promulgada en junio de 2006, donde se confirma la necesidad de dar un reconocimiento a los autoprodutores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender a la población de bajos recursos económicos, pues es este amplio sector de la población el que requiere de mayor atención a su demanda de vivienda.

De cumplirse lo establecido en la Ley de vivienda se estaría dando un paso importante para dar una solución real a la actual problemática de vivienda que padecemos los mexicanos.

- *SUELO. Se requiere una estrategia en este aspecto que incluya la regularización fiscal de los predios ociosos o subutilizados, desincorporando aquéllos que son propiedad del Gobierno del Distrito Federal, regularizando la tenencia de la tierra. Es decir, facilitar las condiciones para expropiar suelo de vivienda precaria y de alto riesgo que permita a sus habitantes acceder a una vivienda digna. Además de esta manera se recicla el suelo y el número de beneficiarios aumenta, es en este*

punto donde las organizaciones sociales juegan un papel fundamental pues son ellas quienes aseguran integrar en sus padrones a las personas de escasos recursos, tomando en cuenta que deben ser créditos etiquetados como INVI.

- *FINANCIAMIENTO. Se busca la participación de recursos fiscales que completen los recursos provenientes de la recuperación del crédito, que incluyan aportaciones de beneficiarios y fondos federales de forma que INFONAVIT, FOVISSSTE permitan la aplicación de sus recursos a los programas de la ciudad, cuidando que en todo momento sea el INVI quien regule la aplicación de los mismos.*
- *RECURSOS FISCALES. Es fundamental mantener el criterio social en la construcción de vivienda e impedir regresar al cofinanciamiento, por ello es imperativo recuperar la cartera crediticia. Se propone crear mecanismos como la concientización colectiva del buen pago, de esta manera se pretende que los créditos tengan mayor fluidez y se pueda continuar construyendo vivienda para aquellas personas que continúan trabajando en la obtención de su vivienda.*
- *RESCATE DE LA ZONA ECOLÓGICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Salvaguardar la zona ecológica de la ciudad de México y continuar construyendo en el suelo urbano, ampliándose al resto de las delegaciones siempre y cuando exista un estudio de impacto que esté estrictamente vigilado por SEDUVI y la Secretaría de Medio Ambiente. Así también debe tomarse en cuenta que se requiere adquirir suelo antes de ampliar o prescindir del Bando 2, es decir, el Gobierno de la Ciudad, mediante el INVI, debe tener su propia reserva para la construcción de vivienda de interés social, evitando así la especulación que se ha venido manifestando, acentuando también las políticas de regularización de la tierra. Debe buscarse en todo momento facilitar los trámites para la vivienda de interés social, entendiendo que únicamente se definirá como tal a la vivienda que construye el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, con la finalidad de evitar abusos como los que se han venido mencionando por parte de las inmobiliarias.*

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

A,B : Asamblea de Barrios

AURIS: Instituto de Acción Urbana e Integración Social

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BMV: Bolsa Mexicana de Valores

BNHUOP: Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas

CCAT: Coordinadora de de Cuartos de Azotea de Tlatelolco

CIDOC: Centro de Investigación y Documentación de la Casa

CLIC: Comité de Lucha Inquilinaria del Centro

CONAFOVI: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

CONAMUP: Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular

CONAVI: Consejo Nacional de Vivienda

CUD: Coordinadora Única de Damnificados

DDF: Departamento del Distrito Federal

FICAPRO: Fideicomiso Casa Propia

FIVIDESU: Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal.

FOGA: Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda

FONAEVI: Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda

FONAVIR: Fondo Nacional para la Vivienda Rural

FONHAPO: Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares

FOVI: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

FOVIMI: Fondo de la Vivienda Militar

FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado

INDECO: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad
INDECO: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda
INEGI: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática
INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INV: Instituto Nacional de la Vivienda
PFV: Programa Financiero de Vivienda
PFV: Programa Financiero de Vivienda
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad
PSV: Programa Sectorial de Vivienda
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social
SEDESOLDF: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal
SEDUVI: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SHF: Sociedad Hipotecaria Federal
UPBG: Unión Popular Benita Galeana
UPNT: Unión de Vecinos Nueva Tenochtitlán

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo No. 3, 2001. *Acuerdo sobre Política Habitacional*, emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17-01- 2001.

Angeles Valencia, S. (1998). Vivienda: esfuerzo colectivo y organizado. Una experiencia de Trabajo Social en el Instituto de Vivienda de la Asamblea de Barrios Patria Nueva, ante el problema de vivienda en la colonia Santa María la Ribera. Tesis Profesional Licenciatura en Trabajo Social, ENTS-UNAM, México.

Arteaga Basurto, C. (1998). Políticas Sociales en México, Revista de Trabajo Social, ENTS-UNAM, núm. 21, septiembre-diciembre, México.

Adelantado, J, y cols. (2001). Hacia una concepción dual de política social: constitutiva y moduladora de las desigualdades sociales. En C. Arteaga y S. Solís (Comps.), La Política Social en la transición (2a ed). México: ENTS.

Bando No.2, Emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el 7 de diciembre de 2000.

Béjar Navarro, R. (2004). *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca.

Bermúdez Sánchez, R. (1984). La vivienda, necesidad vital, sueño y angustia de las mayorías, Revista de Trabajo Social, ENTS – UNAM, núm. 21, año III, México.

Castro Sánchez, A. E. (1996). Estado y Política Social en México, 1988 – 1994. Tesis Profesional Licenciatura en Trabajo Social, ENTS – UNAM, México.

Castro Sánchez, A. E. y Evangelista Martínez E. (1998). Investigación en Políticas Sociales, Revista de Trabajo Social, ENTS-UNAM, núm. 21, México.

Catalán Valdés, R. (1993). Las nuevas políticas de vivienda, México: Fondo de Cultura Económica.

Centro de investigación y documentación de la casa y Sociedad Hipotecaria Federal de CIDOC, SHF (2006), Estado actual de la vivienda en México 2006, CONAVI-SEDESOL-HIC, México.

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda CONAFOVI. (2004). Rezago Habitacional, SEDESOL-CONAFOVI. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2005), Diario Oficial de la Federación, 20-05-2005.

Cervantes Peredo, D. (2005). Programa de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, la experiencia del Gobierno del Distrito Federal. Ponencia presentada en el encuentro taller Iberoamericano en la Ciudad Central, INVI, México febrero de 2005.

Connolly, P. (2006). La demanda habitacional. En R. Coulomb y M. Schteingart, (Comps.). Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura-UAM Azcapotzalco, México: Porrúa.

Guzmán, M. y Cols, (2007) Nueva Ley del ISSSTE la primera reforma del sexenio. Departamento de Estrategia y Análisis de IXE Grupo Financiero.

Duhau L, E. y Cruz Rodríguez, M (2006). El suelo, la vivienda, los instrumentos de ordenación territorial y los programas urbanos. En R. Coulomb y M. Schteingart, (Comps.). Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura-UAM Azcapotzalco, México: Porrúa.

Evangelista Martínez, E. (2000). Las Políticas Sociales en el desarrollo local: aproximaciones a la construcción de la política juvenil en la Ciudad de México, En Revista de Trabajo Social, 1998 -2000, ENTS – UNAM, Mexico.

Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares FONHAPO, (2006). Manual de Inducción, FONHAPO, México.

López Obrador, A. (2000). Fragmento de la toma de protesta del Jefe de Gobierno, 2000. Lic. Andrés Manuel López Obrador en su toma de posesión como Jefe de Gobierno, en el Recinto Legislativo del distrito Federal.

García Casas, A. (1987). Nuestra ciudad y el problema de la vivienda, Colección para la participación ciudadana núm. 5, México: CEE

García Cruz, M. L. (2001). Vivienda: una necesidad latente en la U.I.C.A. un caso concreto, colonia Tlaxpana, del. Miguel Hidalgo, Tesis Profesional de Licenciatura en Trabajo Social, ENTS-UNAM, México.

Garza, G. y Damián, A. (1991). Ciudad de México, etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento. En M. Schteingart, (Coord.). Espacio y Vivienda en la Ciudad de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, El Colegio de México.

González Parás, J N. (1999) Políticas Públicas, entrevista a José Natividad González Parás, presidente del Instituto Nacional de Administración Pública. En Revista de Trabajo Social, ENTS- UNAM, núm. 24-25, verano-otoño, México

Gobierno de la Ciudad de México GCM, (1996), Monografía de la delegación Benito Juárez, México, Departamento del Distrito Federal.

Herrera Beltrán, F. (1991). La vivienda popular en México, México: GERNIKA.

Instituto Nacional de Geografía e Informática INEGI. (2002), Perfil Sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, INEGI.

Instituto de Vivienda INVI, (2005). Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda-Gobierno de la Ciudad de México.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUVDF) (2004). Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29-01-2004

Ley Federal del Trabajo, (2005), México: SISTA

Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), (1992), Subdirección Jurídica, México.

Ley del instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), (2006), Congreso de la Unión, publicada en Diario Oficial de la Federación, 02-01-2006, México.

Ley Orgánica de la SHF, (2006), Congreso de la Unión, publicada en Diario Oficial de la Federación, 22-06-2006, México.

Ley de Vivienda, (2006), Secretaria de Desarrollo Social en Diario Oficial de la Federación, 27-06-2006.

Ley de Vivienda del Distrito Federal, (LVDF), (2000) publicada en la gaceta oficial del DF. en marzo de 2000, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Montagut, T. (2000). Política Social: una Introducción, Barcelona: Ariel.

Nuño Ochoa, A. N. (2003). Formulación de Políticas Sociales. Una propuesta metodológica a nivel local e institucional, desde el Trabajo Social, Tesis Profesional Licenciatura en Trabajo Social, ENTS-UNAM, México.

Organización de Naciones Unidas (ONU) (2003). Los derechos económicos sociales y culturales, Vivienda adecuada como parte del Derecho a un nivel de vida adecuado, informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, Sr. Miloon Kothari, Concejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 59º periodo de sesiones.

Ovalle Fernández, I. (Comp.). (1990), “necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000, volumen 3 vivienda, Presidencia de la República, cuarta edición, México: siglo XXI,

Padilla y Sotelo, L. S. (2002). Aspectos Sociales de la Población en México: Vivienda 1.2.3, UNAM, Instituto de Geografía, México.

Patiño, L. (2006). El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). En R. Coulomb y M. Schteingart, (Comps.). Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura-UAM Azcapotzalco, México: Porrúa.

Patiño, L. (2006). El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). En R. Coulomb y M. Schteingart, (Comps.). Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura-UAM Azcapotzalco, México: Porrúa

Patiño, L. (2006). Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL). En R. Coulomb y M. Schteingart, (Comps.). Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura-UAM Azcapotzalco, México: Porrúa

Plan Nacional de Desarrollo PND. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Secretaría de Gobernación, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Diario Oficial de la Federación 14-05-2001.

Ponce, G. y Flores, R., (2005). Dinámica Demográfica. En Coulomb, R (Comp.). La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos. INVI-CONAFOVI-UAM Azcapotzalco, México.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Benito Juárez, PDDUBJ, (2005) Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Quinta Época, 6 de Mayo de 2005 No. 53-BIS

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal PGDDF (2000), Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 20001-2006, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, diciembre de 2000.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal PGDUDF, (2003), Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31-12-2003.

Primer Informe de Gobierno (2001), Presidencia de la República, México, 2001

Programa Sectorial de Vivienda PSV. (2001). Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, Resumen ejecutivo, Secretaria de Desarrollo Social, México.

Puebla, C. (2006). El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), (2006). En R. Coulomb y M. Schteingart, (Comps.). Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura-UAM Azcapotzalco, México: Porrúa.

Puebla, C. (2006). El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT). En R. Coulomb y M. Schteingart, (Comps.). Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura-UAM Azcapotzalco, México: Porrúa.

Segundo informe de gobierno (2002), Presidencia de la República, México, 2002

Schteingart, M. (1991). Producción habitacional en la zona metropolitana de la Ciudad de México (1960-1987). En M. Schteingart, (Coord.). Espacio y Vivienda en la Ciudad de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, El Colegio de México.

Schteingart, M. y Patiño, L. (2006). El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales. En R. Coulomb y M. Schteingart, (Comps.). Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura-UAM Azcapotzalco, México: Porrúa.

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal SEDESOL DF, (2006), La Política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo social, 1ra edición, México.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUVI, (2005). 5to. Informe de Trabajo, Arq. Laura Itzel Castillo Juárez, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, México.

Villavicencio, Blanco, J. (coord.) (2000). Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México, -UAM Azcapotzalco, México: Porrúa.

Entrevistas:

Clemente Gutiérrez, S. y Rocha Abundis, M.A. (2007 a). Fundamentos de la Implementación del Bando Dos en el Distrito Federal. Entrevista realizada al C. Martí Batres Guadarrama, anterior Subsecretario de gobierno en la Ciudad de México, 2003-2005.

Clemente Gutiérrez, S. y Rocha Abundis, M.A. (2007 b). Efectos sociales en la Delegación Benito Juárez, por la construcción desmesurada de desarrollos inmobiliarios. Entrevista realizada al Lic. César Cravioto anterior director de Concertación Ciudadana en el Gobierno de la Ciudad de México, 2003-2005.

Clemente Gutiérrez, S. y Rocha Abundis, M.A. (2007 c). Efectos del Bando Dos en las Organizaciones Sociales de Vivienda. Entrevista realizada al C. Fernando García, coordinador independiente de Grupos de Vivienda en Benito Juárez.

Clemente Gutiérrez, S. y Rocha Abundis, M.A. (2007 d). El Movimiento Urbano Popular en la Ciudad de México. Entrevista realizada a la Antropóloga Cecilia Olivos S., Coordinadora y fundadora de la UPBG, especialista en el MUP.

Clemente Gutiérrez, S. y Rocha Abundis, M.A. (2007 e). Efectos de la implementación del Bando Dos en la Unión Popular Benita Galeana A.C. Entrevista a la C. Teresa Solís, coordinadora General de la UPBG.

Clemente Gutiérrez, S. y Rocha Abundis, M.A. (2007 f). Antecedentes de la Unión Popular Benita Galeana A.C. Entrevista realizada a Gerardo Villanueva Albarràn, anterior Presidente de la UPBG.

Otras Fuentes

El Universal, 30 de marzo de 2005, Lili Valdez, Protestan contra Plan Delegacional.

El Universal, 02 de mayo de 2005

El Universal, 13 de junio de 2004, Mónica Orozco, Encantados de vivir en Álamos.

El Universal, 25 de julio de 2004, Temen perder casa por protestas en BJ

El Universal 30 de julio de 2004, Mónica Orozco, Presume la Benito Juárez 5 clausuras fantasma.

El Universal, 06 de agosto de 2004, Mónica Orozco. Violan constructoras normas de vivienda.

El Universal, 24 de diciembre de 2005, Lili Valdez, Esperan Benito Juárez 20 mil nuevos habitantes.

El Universal, 29 de diciembre de 2004, Lili Valdez, La fuerza de Juarenses Unidos.

La Jornada, 30 de septiembre de 2006

La Jornada, 19 de diciembre de 2005

La Jornada, 27 de marzo de 2007, Ricardo García Sainz, Nueva Ley del ISSSTE: neoliberalismo ejemplar.

Direcciones en internet

<http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>

<http://www.fonhapo.gob.mx>

<http://www.fovissste.gob.mx>

<http://www.shf.gob.mx>

<http://www.infonavit.gob.mx>

<http://www.conafovi.gob.mx>

<http://www.seduvi.df.mx>

<http://www.invi.df.gob.mx>

[http:// www.guianet.info/index](http://www.guianet.info/index)

<http://www.cronica.com.mx>, 11 de diciembre de 2006

<http://www.paot.org.mx> , 25 de mayo de 2004