



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

LA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL EN EL DISTRITO
FEDERAL: UN ANÁLISIS DEL INVI Y EL PROGRAMA DE
VIVIENDA EN CONJUNTO (2001-2012).

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO
EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

JUAN MOISÉS MORENO GUZMÁN

TUTOR

DRA. PRISCILLA CONNOLLY DIETRICHSEN
ADSCRIPCIÓN: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
AREA DE SOCIOLOGIA URBANA

MÉXICO, D.F. JUNIO DE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México y al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

A mi tutora:

Dra. Priscilla Connolly Dietrichsen, a quién expreso un profundo respeto y reconocimiento, gracias por compartir conmigo su conocimiento intelectual, sin usted este trabajo no hubiera sido posible.

A mis lectores:

Dra. Fiorella Mancini, Dra. Rina Aguilera, Dra. Alicia Ziccardi, Mtro. Guillermo Olivera. Por sus valiosas aportaciones y observaciones a esta investigación.

A mis padres:

Ana María y Moisés, por estar siempre presentes y apoyarme en todas las etapas de mi vida.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. Política Pública Habitacional	10
1.1 Génesis y desarrollo las de las Políticas Públicas	10
1.2 Algunas Corrientes de análisis sobre las Políticas Públicas.....	17
1.3 Tipología de las Políticas Públicas	20
1.4 Ciclo de elaboración de las Políticas Públicas	22
1.5 La Política Pública habitacional y la vivienda.....	25
1.6 La Política social como un tipo particular de política pública	30
CAPÍTULO 2. Evolución y contexto histórico de la política Habitacional en México	38
2.1 Antecedentes de la política habitacional en México	38
2.2 Organismos de Vivienda	41
2.3 Papel del Estado en la Política habitacional: De interventor a facilitador	43
2.4 Antecedentes de la Política de Vivienda en el Distrito Federal.....	48
2.5 La Política habitacional a partir de los sismos de 1985.....	49
2.6 La Política de Vivienda del Distrito Federal.....	54
CAPÍTULO 3. Análisis de la Política de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal: Retos y perspectivas (2001-2006 y 2007-2012).	57
3.1 Marco jurídico de la Política habitacional en el Distrito Federal.....	57
3. 2 El Instituto de Vivienda del Distrito Federal.....	58
3.3 Programas de Vivienda del INVI	60
3.4 Programa de Mejoramiento de Vivienda	61
3.5 Programa de Vivienda en Conjunto.....	63
3.6 Acceso a la vivienda, solicitantes y beneficiarios	70

3.7 Alcances y Metas de la Política de vivienda del INVI 2001-2012.....	76
CAPÍTULO 4. Cambios y continuidades en la política habitacional del INVI entre los período 2001-2006 Y 2007-2012.....	80
4.1Cambios y continuidades en los ejes rectores de la Política pública habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal	80
4.2Características de la Política Pública habitacional durante la Administración 2001-2006	81
4.3Características de la Política Pública habitacional durante la Administración 2007-2012	86
4.4Cambios en la política de suelo	89
4.5Cambios en la política financiera	92
4.6 Actores institucionales, sociales y privados	101
4.7Tipos de organizaciones sociales y su relación con los actores en el proceso de asignación de la vivienda.....	104
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	119
ANEXOS.....	125

INTRODUCCIÓN

La vivienda es un bien que los hombres, durante toda la historia, han tratado de satisfacer; el ser humano ha transformado y adaptado su habitación de acuerdo a su entorno espacial y social; representa un derecho inalienable que brinda seguridad, resguardo y bienestar a sus habitantes. De igual forma, ésta debe cubrir todos los satisfactores y necesidades primordiales de habitabilidad, tales como: el resguardo, la seguridad, la privacidad, la comodidad, la funcionalidad, la ubicación, y la certeza jurídica de la tenencia. Bajo esta concepción, la vivienda debe ser vista no solamente como un bien sino como un derecho fundamental de los seres humanos. Como bien lo señala el art. 4 constitucional “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

En la actualidad, varios son los problemas que debe enfrentar el Distrito Federal en materia de vivienda. Los principales factores asociados a la falta de espacios urbanos y el déficit mobiliario constituyen un problema multicausal relacionado con cuestiones políticas, sociales, económicas y culturales. Por un lado, se observan problemas derivados de las transformaciones demográficas que viene padeciendo la ciudad en los últimos años: cambios migratorios, el crecimiento demográfico, transformaciones espaciales y urbanas, etc.; según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el Distrito Federal 78% de la población es urbana y 22% es rural; por otro lado, problemas sociales y económicos relacionados con la distribución desigual del ingreso, la pobreza, la polarización y segregación espacial, entre otros. Finalmente, cuestiones políticas vinculadas a las ineficaces políticas públicas de planeación y desarrollo urbano, la falta de coordinación entre las instituciones gubernamentales y la deficiente política de producción habitacional, hacen del desarrollo de la vivienda un problema multifacético y multicausal.

El desmedido crecimiento demográfico, la falta de espacios públicos y la escasez de superficie para desarrollar la vivienda en la Ciudad de México, así como también la deficiente planeación urbana y la ineficacia de políticas públicas, han derivado en una problemática de carestía de vivienda. Aunado a ello, el impacto urbano-ambiental ha representado un factor determinante en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad afectando de manera concreta dicha habitabilidad. Por lo tanto el crecimiento urbano ha convertido el suelo de la ciudad en un recurso escaso, marcado por la especulación y el aumento del costo.

Todos estos antecedentes son temas que se encuentran de manera directa vinculados a la problemática urbana de una gran metrópoli como es la Ciudad de México, en particular el problema habitacional ha derivado para los habitantes más vulnerables de la sociedad en la aceptación de condiciones precarias de vida.

La magnitud de la problemática se traduce en una complejidad de dimensiones económicas, políticas, sociales, jurídicas y financieras. En este contexto, la intervención del sector público ha sido rebasada por la sobredemanda de vivienda, reflejándose en la falta de resolución e incremento del déficit habitacional y agravado por una mayor demanda y aumento en los costos de la misma.

En lo que se refiere a la política habitacional del gobierno en torno al suelo, ésta se ha reducido, en la mayoría de los casos, a la formación de reservas territoriales, fideicomisos, expropiaciones y compras a terceros (propietarios estatales y privados).

Por otra parte, el déficit de vivienda es un problema que va en aumento derivado, principalmente, del incremento de la demanda, de los costos elevados, de la falta de espacios físicos traducida en el escaso suelo con uso habitacional y reflejado en la habitación ubicada en lugares de alto riesgo y reservas ecológicas. “Actualmente en el Distrito Federal existe un déficit de 158,000 viviendas, además de acumular, junto con el Estado de México, 18.7 por ciento de asignación de

créditos para adquisición de vivienda de interés social. Aunado a lo anterior, el limitado umbral de suelo urbano legal, la presencia activa de organizaciones sociales demandantes de vivienda así como el potencial de demanda para la oferta de vivienda comercial confluyen en este tema” (Consejo para el desarrollo sustentable de la Ciudad de México 2008, 1).

Sumado a lo mencionado, la precaria situación económica de gran parte de los habitantes de la ciudad en los últimos años, se ha reflejado en la pérdida del poder adquisitivo, limitando y restringiendo el acceso a una vivienda digna a los sectores bajos de la población, no considerados como sujetos crediticios de interés social ya que, en la actualidad, la configuración social del empleo formal y asalariado, y el acceso a las prestaciones sociales, se ha visto disminuido y en algunos casos deviene inaccesible. Actualmente, en México hay más de 10 millones de personas con ingresos por debajo de los salarios mínimos al día; hay casi 30 millones en la informalidad; 4 millones que no reciben ingreso por trabajo (Fuentes/CEIDAS). Así mismo, existen un total de dos millones 747 mil 577 personas desempleadas lo que representa a nivel nacional una tasa de desocupación del 5.42 de la población económicamente activa. De las 32 entidades federativas, el Distrito Federal, con 6.08 por ciento de tasa de desocupación, ocupa el séptimo lugar a nivel nacional (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2103).

El Distrito Federal, “con una superficie física total de 1,576 km², y de 750 km² urbanizados, con 8.8 millones de habitantes y una tasa anual de 0.28%, alojados en 2.22 millones de unidades de vivienda, ha llegado prácticamente al límite de su crecimiento geográfico y poblacional. En este contexto, el 75% de la población percibe ingresos inferiores a 8 salarios mínimos” (Foro: 10 Años de atención a la vivienda popular en el Distrito Federal, Balance y Perspectivas, INVI. 2010, 5).

En este sentido, el problema de la vivienda afecta de manera directa a los sectores de menores ingresos de la población ya que las condiciones económicas y la falta de recursos para la subsistencia cotidiana de este grupo social deniega

automáticamente el acceso a los mecanismos financieros existentes para la obtención de crédito de vivienda. En nuestro país, los sectores mencionados, ante la incapacidad de adquirir una vivienda, optan por aceptar espacios habitacionales que no cumplen con los requisitos mínimos de una vivienda digna o bien, en el mejor de los casos, recurren a la invasión de predios del gobierno o en litigio, conformando condiciones mínimas de habitabilidad a través de la autoconstrucción bajo serias condiciones de precariedad. En el caso del Distrito Federal, el censo 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) revela que existen 2,386,605 viviendas particulares de las cuales: “2,312,839 disponen de agua entubada dentro o fuera de la vivienda, pero en el mismo terreno, lo que representa el 96.9%; 2,362,017 tienen drenaje, lo que equivale al 99.0% y 2,375,582 cuentan con energía eléctrica esto es el 99.55%”.

Las invasiones y compras ilegales de predios han derivado en el control y manipulación política y en la supremacía de los factores políticos sobre los económicos bajo el amparo de las instituciones gubernamentales, a cambio de prebendas, especialmente en tiempos electorales.

El problema habitacional del sector más pobre de la sociedad ha generado numerosas tensiones y conflictos sociales que, gradualmente, se han ido matizando como expresiones de carácter político, propiciando inestabilidad y, hasta cierto punto, ingobernabilidad, ante la falta de una política en materia de vivienda capaz de mitigar y resolver la problemática planteada.

En los últimos años, esta tensión social ha adquirido formas de expresión política al margen de los canales institucionales. Por lo mismo, de continuar así la expresión política del problema de la vivienda, se corre el peligro de que éste se transforme en una fuente de cuestionamiento a la legitimidad del gobierno y debilitamiento a las instituciones políticas vigentes (Casanueva 1991: 8).

De esta forma, la pobreza y la desigualdad social han sido un elemento decisivo en materia de vivienda ya que el segmento social de altos ingresos cuenta con mayores posibilidades de acceder a créditos y, en algunos casos, a subsidios destinados a la obtención o mejoramiento de vivienda.

Es por ello que la principal problemática se traduce en la falta de una política pública distributiva capaz de resolver con respuestas eficaces e inmediatas a la realidad social del Distrito Federal, a través de la implementación de mecanismos dirigidos a la distribución del crédito de vivienda subsidiado por el gobierno, en beneficio de los sectores de menores ingresos.

De ello resulta importante preguntarse ¿cuáles han sido los factores sociopolíticos que condicionaron la evolución y configuración del sistema institucional que caracteriza a las políticas de vivienda en la ciudad de México? y ¿Cuáles han sido los resultados cuantitativos y cualitativos de la política habitacional en el D. F. y la evolución de sus principales indicadores, con respecto a la producción de vivienda? ¿Qué lógica de poder predomina en la política de vivienda? ¿Qué tan distributiva resulta esta política?

La visión global de los gobiernos en una búsqueda constante de alternativas para la solución del problema de acceso a la vivienda ha girado su accionar y recursos disponibles en relación a un enfoque que concibe a la vivienda como un producto. En cuanto tal, esta visión se refiere a la vivienda como una mercancía y de ello deviene la insistencia de políticas públicas orientadas a una lógica predominantemente mercantil. En este sentido, es el mercado inmobiliario el proveedor y es también quién define el costo de la vivienda.

De esta manera nos encontramos inmersos en tres grandes tendencias históricas con respecto a las políticas públicas e intervención del Estado en la cuestión.

- 1) La primera se orienta a la facilitación de la operación del mercado habitacional: esta tendencia predominante en nuestro país en lo que va de este siglo define a la vivienda como un producto, como una mercancía relacionada directamente a la economía.
- 2) La segunda corresponde a la visión de proveer de vivienda a los ciudadanos como un servicio público, destinado a los sectores sociales vulnerables y de bajos recursos, la cual tuvo auge en las décadas de los 60 y 70.
- 3) La tercera radica en el apoyo a las autoproducción de vivienda como iniciativas sociales y ciudadanas bajo la premisa de la autogestión solidaria caracterizada por sectores excluidos del mercado habitacional.

Bajo estas premisas, la presente investigación mencionará las políticas públicas de vivienda que el Gobierno del Distrito Federal ha diseñado y aplicado, desde 1997, cuando la oposición llega al poder en la capital del país; y de igual forma las analizará del período comprendido de 2001 a 2012. Se estudiará el funcionamiento de los organismos públicos responsables de ejecutar las políticas de vivienda en la ciudad así como también la factibilidad, viabilidad y éxito de los programas de vivienda; los límites, alcances e impacto social, económico y político de dichas políticas públicas, evaluando sus contenidos programáticos y aspectos normativos.

También se analiza la relación y el vínculo de la autoridad pública con las organizaciones sociales gestoras de vivienda, y las empresas inmobiliarias privadas.

Como objetivo general de la investigación, se pretende indagar la viabilidad y resultados de las políticas de vivienda implementadas por el gobierno del Distrito

Federal en función de su congruencia para la atención de la problemática de vivienda en la Ciudad; analizar el tipo de política y a quiénes ha beneficiado, así como bajo qué lógicas son implementadas estas políticas en materia de distribución, acceso e inclusión.

De manera específica esta investigación tiene como objetivo evaluar en forma integral las políticas públicas en materia de vivienda del Gobierno del Distrito Federal en los períodos gestión 2001-2006 y 2007-2012, analizando las acciones recursos y orientaciones del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) enmarcada por la normatividad del Instituto.

A partir del estudio del Programa de Vivienda en Conjunto del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, se pretende analizar la política habitacional durante los períodos de gestión 2001-2006 y 2007-2012 (GDF), retomando la evaluación de la política habitacional, identificando los cambios y continuidades entre ambos períodos, así como también los mecanismos de acceso y distribución de la vivienda.

En síntesis, lo que se pretende demostrar en la siguiente investigación es que la política habitacional del Distrito Federal, asumida como parte de la política social y por lo tanto considerada como política pública, a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en particular el Programa de Vivienda en Conjunto, ha tenido un cambio progresivo con una tendencia hacia la mercantilización de la vivienda del periodo 2001-2006 al 2006-2012. El acceso y distribución se ven limitados a un sector específico de la población y no necesariamente a los sectores más vulnerables. Se aprueban criterios maximizadores de recursos y de recuperación crediticia; la visión del Estado se reduce ampliando la participación del sector privado en la producción de vivienda de interés social, y se hace a un lado el carácter universal del derecho básico de la vivienda enmarcado en la Constitución política como un derecho inalienable y de igual forma establecido en los tratados internacionales. Por lo tanto el ciclo gestación, formulación e implementación de la

política pública de vivienda se ha orientado a concebir a la vivienda como un bien de consumo dejando atrás la visión de la vivienda como un bien social. Para demostrar la hipótesis planteada se toma como estudio de caso la gestión del INVI el período 2001-2006 y el período 2006-2012 mediante las continuidades y cambios en la política habitacional entre los dos periodos, retomando datos estadísticos y ejes rectores de dicha política habitacional. En este sentido no ha cambiado el alcance de la política habitacional, en cuanto a garantizar el derecho a la vivienda, ya que los criterios y mecanismos de asignación de los beneficiarios siguen igual.

A través del análisis cualitativo de entrevistas a diversos actores (Funcionarios, líderes gestores de vivienda, y beneficiarios del Programa de Vivienda en Conjunto), se logrará el objetivo de identificar los cambios y continuidades de la política habitacional, así como también, sus limitaciones y alcances. Por otra parte mediante el análisis cuantitativo de estadísticas y datos oficiales se intentará generar un diagnóstico sobre la actual situación de la vivienda que sirva para sustentar la hipótesis de este trabajo.

Con elementos teóricos e instrumentos metodológicos, está investigación permitirá profundizar en la comprensión de la realidad del contexto actual en que se encuentran las políticas públicas en materia de vivienda en la Ciudad a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal retomando como caso de estudio el Programa de Vivienda en Conjunto.

La tesis se estructura en cuatro capítulos. La primera parte de esta investigación parte de un marco teórico relacionado con la política pública, la política social y la política habitacional, con el objetivo de revisar los orígenes y el desarrollo de las políticas habitacionales, entendiendo a la política social como un tipo particular de política pública y por lo tanto a la política habitacional como una política social. Así mismo, se toma en cuenta el marco de la política distributiva a partir de tres

componentes como son: los sujetos de distribución, los objetos de distribución y los criterios y mecanismos de distribución.

En el segundo apartado se mencionan los antecedentes históricos de la política habitacional, así como también, los principales problemas que enfrenta la población en el acceso, calidad y tenencia de la vivienda. Primero se exponen las desigualdades de crecimiento entre población y vivienda, luego se presentan los retos sociales para enfrentar los problemas habitacionales actualmente en el Distrito Federal, y se analiza el déficit habitacional, la vulnerabilidad y el riesgo urbano que se generan alrededor de este bien.

Por último se mencionan los obstáculos que enfrentan los grupos populares para regularizar sus viviendas, en un contexto caracterizado por la pobreza urbana y las carentes necesidades de vivienda.

La tercera parte del trabajo tiene como objetivo analizar desde un marco normativo la naturaleza jurídica y estructura del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; así como también la política pública de vivienda que desarrolla el Programa de Vivienda en conjunto.

En lo referente al cuarto capítulo se hace un análisis de manera concreta de los cambios y continuidades de la política habitacional en el Distrito federal mediante un estudio comparativo entre los períodos 2001-2006 y 2007-2012. También se busca realizar un análisis de los diversos actores que intervienen en la gestión y proceso de acceso y distribución de la vivienda así como también la relación política y económica de los actores con las autoridades del INVI.

CAPÍTULO 1.- Política Pública habitacional.

Esté capítulo da cuenta de los conceptos de política pública, política social, política habitacional y vivienda, diferenciándolos entre sí y a la vez encontrado el vínculo entre ellos. El objetivo, radica en analizar el concepto de política habitacional desde el enfoque de la política pública y la política social, mencionando las diversas perspectivas de las política públicas y por lo tanto las diferentes corrientes de pensamiento, así como su evolución y tipos. Así mismo se ubican los diferentes niveles de la política pública, en donde la política social es un tipo particular de está, y así la política habitacional es situada y analizada, como parte de la política social.

1.1 Génesis y desarrollo las de las Políticas Públicas

El surgimiento del Estado Benefactor marca la pauta para la aparición de las políticas públicas. En este contexto, el Estado se caracteriza como principal eje regulador de la económica, garante de la seguridad social de los habitantes e interventor en cuestiones básicas como la educación, empleo, salud, vivienda, etc.

El Estado, a través de la administración pública, delimita funciones estratégicas orientadas a la atención y solución de problemas públicos específicos; buscando emplear en ello el conocimiento científico y tecnológico y utilizando la herramienta de las políticas públicas en sus diversas etapas: formulación, diseño, implementación y evaluación. “Aun así, es necesario recordar que el nacimiento de este campo de estudio nunca se ubicó en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica, sino en un “punto de encuentro” entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos; del punto simultáneo de estudio de las políticas y en las políticas”. (Cabrero 2000, 190)

En este contexto, el papel del Estado resulta fundamental para atender necesidades básicas de la sociedad, mediante políticas públicas eficientes no solo de tipo social, sino también de tipo económico, ambiental y territorial.

El origen del análisis de las Políticas Públicas se encuentran en los años de la posguerra, en los Estados Unidos, como derivado de una propuesta de Harold Laswell (1951) entorno a la representación del pensamiento sobre el análisis de una mercancía que permitiera hacer rentable la actividad académica e influir de manera satisfactoria en los problemas sociales.

El estudio de las políticas públicas toma como marco de referencia al sistema político estadounidense remitiéndose a un contexto crítico, referente a la seguridad nacional. En este contexto, el antecedente del análisis de las políticas públicas se encuentra en los estudios relacionados a la estrategia militar y a la actividad bélica en cuanto a la planeación de acciones de guerra. En concreto, la propuesta radicó en aplicar la misma metodología de análisis a los problemas sociales en tiempos de paz. Las políticas públicas se enfocaron, entonces, a la atención y resolución de problemas sociales colectivos mediante el análisis racional, científico, y la negociación, dentro de un entorno democrático.

Las políticas públicas, inherentemente, se avocan a la solución de un problema público establecido en la agenda de gobierno, representado una respuesta político-administrativa a una determinada situación que afecta a la sociedad y que por lo tanto se convierte en un problema colectivo. En este caso la política pública habitacional, concibe a la vivienda como un derecho fundamental de los seres humanos, en donde los gobiernos vía la administración pública intervienen directamente en la elaboración e implementación de políticas públicas encaminadas al bienestar y al desarrollo social.

Es importante señalar que, en sentido estricto, Laswell realiza una distinción entre *politic* (política) y *policy* (políticas), donde el primero se orienta a la búsqueda del poder y el segundo refiere a las estrategias de gobierno.

De igual forma, Laswell propone el concepto de “public policy”, refiriéndose a la administración gubernamental, o bien, a la conducción de los asuntos públicos, definiendo a la política pública como “quién obtiene qué, cuándo y cómo”.

De manera más general, la public policy o política pública ha sido definida como lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer. (Jones 1971)

Es oportuno mencionar que junto con el análisis de políticas públicas, de manera posterior a la propuesta de Laswell, se desarrollaron también, derivados de experiencias bélicas, el enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la programación lineal, la teoría de colas, la teoría de juegos, las técnicas de Montecarlo y el análisis de costo-beneficio (Lee y Johnson 1973, 128). Estos elementos aquí mencionados representan herramientas de la administración pública orientadas hacia el análisis de las políticas públicas en relación al diseño de estrategias eficaces para la resolución de problemas sociales.

Por otra parte, la política pública comienza a introducirse en las ciencias políticas y administrativas europeas en la década de los setenta como una traducción del término “public policy”, diferenciado del término “política” (politics). Bajo este carácter, la definición de política pública se remite a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere una acción concertada (Subirats 2008). En este marco, la política pública habitacional resulta compleja y dinámica, derivada del proceso en el que intervienen e interactúan diversos actores, colectivos o individuales (organizaciones sociales, funcionarios, inmobiliarias privadas, solicitantes, beneficiarios).

Por otro lado, Austin Ranney (1967) señala que la política pública consta de los siguientes elementos: un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una

línea de acción preferida, una intención manifiesta y la implementación o puesta en práctica de dicha acción.

En lo que se refiere a la política pública habitacional, la línea de acción e implementación del Estado en una primera etapa se caracterizó por un Estado interventor, posteriormente, mediante un cambio estructural de la administración y gestión de la política pública habitacional orientada a la facilitación y promoción de los procesos de producción de la vivienda, mediante la generación de espacios y mecanismos gubernamentales, el Estado tránsito a una fase de facilitador.

Así mismo, Yehezkel define las políticas públicas como una “supradisciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas. El enfoque de las políticas públicas se dirige al conjunto de métodos ubicados espacialmente en la esfera pública través del análisis y observación en la elaboración de políticas y programas de acción pública.

Una referencia más como fundamento de las políticas públicas es la propuesta planteada por Jean-Claude Thoenig, donde la noción de las políticas públicas hace referencia a la disciplina en donde el objeto de estudio es representado por la acción de la autoridad pública hacia la sociedad. En este planteamiento encontramos el carácter científico para la elaboración del proceso respectivo en lo concerniente a la toma de decisiones gubernamentales enfocadas a la resolución de problemas sociales concretos. En cuanto tal, el enfoque de las políticas públicas se define como un campo y como un método.

La política pública representa, por otro lado, el programa de acción de una autoridad pública. En este sentido, el cumplimiento de las políticas públicas debe reflejarse en la capacidad institucional operativa de la administración pública.

Un aspecto relevante es el uso de las políticas públicas como método científico en la función administrativa y gubernamental. Aquí las políticas públicas se traducen en un conjunto de métodos dirigidos a descomponer la realidad pública.

Identificando a los diferentes actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones. Son “un método o, más bien, un conjunto de métodos lo que permite descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas, analíticamente separables, y en comparar diversas situaciones entre ellas”. (Thoenig 1992: 9)

Del mismo modo, las políticas públicas influyen directamente en la mejor y eficiente gestión pública, y por tanto en la generación de indicadores palpables de la realidad ya mencionada para evaluar el impacto social de las decisiones gubernamentales. “En tanto que el de la política ofrece una pista inicial respecto del entorno político, el área de acción de la política es esa parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular. El área delimita la porción de realidad que constituye el objeto de análisis”. (Melstner 1998, 371)

Por consiguiente uno de los objetivos de las políticas públicas es el mejoramiento de la gestión pública mediante procesos y estructuras organizativas de autoridad. “Las políticas públicas son el objeto de estudio más tangible y puntual de la administración pública, pues sus propósitos definidos y aprobados de manera pública se traducen en programas específicos, los cuales dan vida a la acción gubernamental que de manera sobresaliente, está a cargo de la administración pública” (Uvalle 2003, 262).

Lemieux en 1995 nos dice que una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo. Al ubicarse un problema como público de manera explícita este pasa a formar parte de agenda de gobierno, y por tanto se le busca una solución mediante una política pública encaminada a preservar la gobernabilidad y a brindar bienestar a la sociedad.

La principal virtud de las políticas públicas radica en su interdisciplinariedad, ello es porque se basan en los diversos campos de conocimiento tales como la economía, el derecho, la administración pública, la ciencia política, solo por mencionar algunas. Su carácter interdisciplinario es el reflejo de la diversidad social en constante cambio, es adaptándose al entorno social existente siendo dinámicas y modificables.

El análisis de las políticas públicas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes – fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. (Aguilar 2003: 70)

Haciendo énfasis, tanto en la Ciencia Política como en la Administración Pública el tema del estudio de las políticas públicas resulta fundamental para su planteamiento, análisis, evaluación, e implementación a través de las Instituciones. Ello con el objetivo de concebir:

A la ciencia de políticas como el conjunto de procesos de racionalidad instrumental; que tienen su origen en la tecnología militar de la toma de decisiones, orientada a articular múltiples conocimientos y fuentes de información con el objetivo de crear bases de datos correlacionales sobre problemas específicos; construir modelos de simulación y escenarios de validación y ponderación prospectiva, para la identificación y la solución del problema. (León y Ramírez 2004: 130)

Las políticas públicas deben ser vistas bajo estos esquemas como la parte ejecutora de la Administración Pública, ello significa que una política pública se traduce en la toma de decisiones del gobierno ya que ésta se debe reflejar en la solución de problema en la sociedad.

Siguiendo esta idea, Schattschneider menciona que no existe una respuesta institucional lineal o mecánica que se entienda como el resultado que genera un problema colectivo y, alude a que dicha respuesta debe darse en el marco de un ejercicio “redistributivo” (con ganadores y perdedores), en el centro de una “movilización de visiones sesgadas”. Al respecto, Subirats menciona que “es problemático incorporar beneficiarios y víctimas en un mismo escenario que no tiene nada de neutral desde el punto de vista político”.

Por su parte Subirats en 2008 nos remite a una definición operacional de política pública definiéndola como:

Una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

Esta definición ejemplifica concretamente una noción de inclusión en cuanto que retoma un conjunto de actividades normativas y administrativas que pretenden mejorar los problemas sociales, así mismos partiendo de esta se puede analizar a la política pública habitacional.

En síntesis, las políticas públicas, son entonces, un instrumento de la administración pública, con la finalidad de dar respuesta a un problema público, mediante el cual el contexto social, cultural, político y económico, se ha ido transformado.

1.2 Algunas Corrientes de análisis sobre las Políticas Públicas

La característica de los métodos de estudios y análisis de las políticas públicas no ha sido homogénea, a la inversa, ha prevalecido la heterogeneidad. Sin embargo el estudio de las políticas públicas tiene su punto de encuentro en tres factores comunes. El primero radica en su marco referencial (el sistema político estadounidense), el segundo es en cuanto a sus objetivos concretos obteniendo resultados susceptibles de medición, las metas son establecidas a corto plazo y tendientes a representar esquemas o modelos técnico-matemáticos sofisticados. Por último el tercero deja fuera el vínculo de la relación entre el poder y su dinámica consecuente con la gestión de las políticas públicas. “La investigación sobre la factibilidad política, es decir, la indagación acerca de las consecuencias políticas futuras de las distintas opciones políticas, depende del papel que desempeña el analista, de sus conocimientos políticos y del alcance de los problemas a los que hacen referencia las políticas” (Meltzer 1998: 369)

Así mismo, dentro del análisis de las políticas públicas se puede mencionar tres ejes fundamentales: el enfoque y análisis de sistemas, las ciencias administrativas y la administración pública y la ciencia política orientada al estudio de las instituciones.

De lo anterior, se deriva el campo de las políticas públicas fundado en la cientificidad racional eminentemente empírica. El método racional surge durante la Segunda Guerra Mundial, bajo la concepción de Laswell, el enfoque racional de análisis de las políticas públicas se basa en la toma de decisiones racionales de un actor unificado o bien de un grupo de actores principales. De igual forma es una estrategia con metas y objetivos claramente definidos, que actúan conforme a criterios, eminentemente racionales de eficiencia y eficacia, técnica y económica, bajo criterios de equidad y viabilidad política. Este tipo racional se ve reflejado en cuestiones tales como: la asignación de recursos, la eficiencia administrativa,

planeación y evaluación de presupuestos, elección estratégica, etc. “Los pasos fundamentales son: descomponer un problema de política en sus elementos básicos, determinar cuáles componentes se deben modificar y fijar así los objetivos de acción e identificar las posibles opciones de acción para lograr los objetivos, compararlos en términos de su eficacia-eficiencia esperada, utilizando técnicas de cálculo cuantitativo”. (Gordon 2002, 200)

Una de las principales críticas al modelo racional, es el limitado margen de acción del Estado frente a un actor único o un limitado grupo de interés, en donde las decisiones se toman de manera unilateral, haciendo a un lado los conflictos de interés de los diversos grupos de la sociedad y de otras dependencias gubernamentales. En este esquema unidecisional la función del gobierno es muy concreta, ya que los otros actores políticos se encuentran sujetos a la toma de decisiones del actor unificado, sin oportunidad alguna de interferir en la decisión gubernamental, lo cual se verá reflejado durante todas las etapas o procesos de las políticas públicas.

Por otro lado se encuentra la corriente incremental, quien su principal precursor es Charles Lindblom, con un enfoque distinto al racional, la teoría incrementalista aborda una comprensión más amplia en torno a la toma de decisiones en el proceso de las políticas públicas, en síntesis en esta corriente, los tomadores de decisiones cuentan con la opción de elegir diversas alternativas.

Así mismo el incrementalismo consiste llevar a cabo políticas públicas moderadas, poco radicales, a través de comparaciones continuas y limitadas, buscando la simplificación del análisis y toma de decisiones, sin que esto represente la improvisación. Este método resulta selectivo ya que reduce o elimina la posibilidad de un sustento previo en otras teorías, sin que ello se traduzca en la toma de decisiones precipitadas. Un ejemplo de esto la política pública habitacional ya que esta no parte de la nada, es decir, no es una decisión improvisada, si no que

previamente dicha política tiene un antecedente y parte de un contexto histórico de decisiones, en el que ubicamos resultados positivos y negativos.

De igual forma, en el incrementalismo el análisis de las políticas públicas por parte de los gobiernos y de la administración pública, bajo la acción de gobierno se da en un sistema de multidecisional, sucesivo y gradual, con base en la prueba y error, es decir es experimental y correctivo, y sobre todo parte de la comparación de la política anterior.

Por otro lado existe otra corriente de análisis de las políticas públicas, propuesta por Amitai Etzioni, en la búsqueda de una alternativa mixta al enfoque racional y al incremental, denominada “exploración combinada”. “La estrategia de exploración combinada de los dos enfoques empleando dos cámaras por así decir: una cámara de gran angular que cubriría todo el campo pero sin gran detalle, y una cámara que se enfocaría aquellas áreas que, reveladas por la primera, merecen un examen en profundidad” (Etzioni, 1967, 274). Aquí en la exploración combinada tal vez puede no observarse las áreas que se visualizan con problemas o en conflicto solo a través de la cámara a detalle, pero a diferencia del incrementalismo, no pasan desapercibidos los problemas de áreas de observación que le son ajenas.

En este sentido la exploración combinada se divide en dos niveles con relación a su grado de detalle y cobertura, según sea el caso o la situación se optara por una exploración detallada o selectiva. Un primer nivel abarca todo el universo de observación sin dejar de explorar una opción importante y un segundo nivel de características selectivas se ocupara de que la opción seleccionada sea explorada de manera total. En este espacio resulta imprescindible diferenciar las decisiones fundamentales de las esenciales.

Siguiendo el contexto, las ideas de Lindlom dieron pie a dos corrientes de análisis de políticas públicas, no menos importantes que las anteriormente mencionadas:

a) el análisis como arte y artesanía y b) la tendencia a alejarse del análisis como simple ejercicio de especulación intelectual.

Majone es quién retoma estos enfoques, visualizando al análisis de políticas públicas como arte y artesanía a través de un proceso de argumentación y de un trabajo artesanal. En donde sin un uso práctico o potencial, el análisis de la política pierde sentido. Aquí lo relevante está en la hechura de las políticas ya que el estilo es muy importante, porque el análisis no debe ser un producto en serie, por el contrario debe ser un trabajo minucioso que requiere ser elaborado como una verdadera artesanía intelectual. La hechura por parte del analista resulta un trabajo más personal sustentado en la argumentación y persuasión, vinculando los datos y la información obtenida con las conclusiones del análisis, lo que permitirá poder tomar una decisión para la solución de algún problema público, alejándonos de un análisis como simple ejercicio intelectual, definiendo al proceso decisorio como más complejo, abierto y comprometido. “Para Majone : Dejamos de un lado muchas cosas importantes, si entendemos el proceso de hechura de las políticas solo en términos de poder, influencia y negociación, excluyendo el debate y el argumento. La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas” (Gordon 2002, 207).

1.3 Tipología de las Políticas Públicas

Hoy día, existen diversas clasificaciones y tipologías de las políticas públicas, sin embargo la más citada y recurrida en la teoría es la elaborada por Theodore J. Lowi (1964). Para este autor las políticas no son un tranquilo y neutro espacio jurídico-administrativo, sino al contrario, son una arena política en la que converge, luchan y conciertan las fuerzas políticas. “Las aéreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus

relaciones de grupo” (Aguilar 2007, 31). En el caso de la política pública habitacional, se puede establecer una tipología a partir de la normatividad de la vivienda, de los actores que intervienen en el proceso, y de su ámbito territorial y espacial.

A continuación se mencionan los tipos de políticas públicas, clasificados por Lowi:

Políticas distributivas: se caracterizan por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratados con recursos públicos siempre divisibles. Es definida como una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que afirman su capacidad de gestión para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros a menos las necesidades son satisfechas. En este tipo de políticas la toma de decisiones se da a corto plazo, sin tomar en cuenta la limitación de recursos. Están destinadas a prestar servicios bienes y servicios a los ciudadanos.

Políticas redistributivas: se trata de políticas que recaudan de unos para dar a otros, por su condición de pobreza y marginalidad. Son la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidos, tiende a ser lógicamente la más tensa y frontalmente conflictiva. Su objetivo es la propiedad más no el uso de la propiedad, giran en torno a la mayor redistribución posible. Los programas sociales son un claro ejemplo de este tipo.

Políticas regulatorias: están orientadas a conductas deseadas, las decisiones particulares deben ser la aplicación de una regla general y caen por tanto en la normatividad universal de las leyes, tienen duración limitada y sobre todo se ubican en decisiones sectoriales. Es una arena de conflicto y negociación entre

grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión.

Políticas constituyentes: Modifican la parte organizativa del Estado, es decir, tienen que ver con las modificaciones al régimen política y/o administrativo, aumentan o disminuyen la jurisdicción de gobiernos, modifican el ejercicio de los derechos y garantías.

1.4 Ciclo de elaboración de las Políticas Públicas

Las políticas públicas tienen como eje motriz a la toma de decisiones, diversos autores han propuesto como punto de referencia un ciclo de elaboración y proceso de las políticas públicas, definiéndolo como una continua trayectoria de acción en donde la toma de decisiones es el componente principal. Este ciclo de las políticas públicas comienza desde la gestación hasta la evaluación de la política, es un ciclo dinámico y por lo tanto continuo, es decir, nunca termina.

A continuación se detallan las etapas del ciclo de políticas públicas y se ejemplifica el esquema con la política pública habitacional:

1. **Gestación:** Es la primera etapa en la elaboración, en donde surge la interacción entre diversos actores públicos y no públicos (negociación), identificando demandas y problemas específicos para ser incluidos en la agenda pública, aquí se define el problema.

Actores: Funcionarios, organizaciones sociales, constructoras e inmobiliarias privadas, solicitantes de vivienda.

En esta fase del ciclo se pueden identificar en la política pública habitacional los problemas específicos que darán origen a la formulación de dicha política, entre las principales problemáticas destacan: el déficit de suelo, la redensificación de suelo, la especulación y acaparamiento del suelo por parte del sector privado, la falta de poder adquisitivo de los sectores más vulnerables para adquirir una vivienda, mecanismos institucionales inadecuados de acceso y distribución a la vivienda, la falta de vinculación entre la política habitacional y el desarrollo urbano. Entre otros.

2. **Formulación:** Esta etapa se compone de la previsión y la decisión, aquí se delimitan criterios de eficacia y eficiencia, de calidad, optimización de recursos, pertinencia, etc. Se identifica la viabilidad de alternativas sociales, políticas y financieras. Se toma la decisión de que vía será la adecuada en el diseño de la planeación estratégica y por lo tanto se define el diseño de la política pública (las políticas son hipótesis). El momento de formulación es más técnico.

La formulación se da a partir del planteamiento de problema público a tratar, en la política pública habitacional se da la elaboración de mecanismos y estrategias orientadas a resolver los problemas de la vivienda antes mencionados, se diseñan programas habitacionales como mejoramiento de vivienda, vivienda nueva, arrendamiento, según sea el caso. De igual forma se crean mecanismos financieros que den solución a la problemática: ahorro, subsidios, créditos dirigidos a población de escasos recursos etc.

3. **Implementación:** Aquí se da la ejecución o acción de la política pública, mediante los implementadores de políticas. Esta fase es de carácter operativa e instrumental, más sin embargo se contempla en análisis del

modelo de implementación, existe un monitoreo y control constante. Así mismo en esta etapa se requiere de numerosos actores con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones para atender los problemas públicos, encontrando formulas y mecanismos de coordinación. Por antonomasia la implementación de las políticas es colectiva, es organizacional.

La implementación de la política pública habitacional se hace a través de los distintos organismos públicos de vivienda ya sea federales o estatales, con la participación en la construcción de inmobiliarias privadas, y con la participación en la promoción de las organizaciones sociales, así mismo los aparatos burocráticos juegan un papel determinante en el proceso, ya que estos son los implementadores de las políticas públicas

4. **Evaluación:** Consiste en la evaluación de resultados de la política pública, de impactos negativos y positivos, técnicos, financieros, políticos y sociales. La evaluación puede darse de a través de métodos cuantitativos y cualitativos, mediante diversas variables e indicadores. En el primer caso cuantitativamente para medir los objetivos planteados desde la formulación. En el segundo caso cualitativamente para evaluar la participación de los actores.

La evaluación de la política pública habitacional corresponde al sector público, se caracteriza por la evaluación y análisis de los resultados de los programas de vivienda que tienen que ver con lo cuantitativo (cuantas acciones de vivienda se mejoraron, cuantas acciones nuevas se edificaron, cuantos créditos se otorgaron, etc.), y en lo cualitativo se orienta al análisis de las características físicas y de habitabilidad de las vivienda construidas, el mejoramiento del entorno, las condiciones de la sustentabilidad y por tanto al desarrollo y bienestar social.

Por otro lado, la metodología de las políticas públicas hace uso explícito de la racionalidad como eje principal de actuación en lo concerniente a los asuntos públicos. La formulación y ejecución de una política pública conlleva la utilización de una sólida y concreta metodología, la elaboración de una política bien diseñada y estructurada es muy compleja. A continuación se enumeran los 8 pasos para elaborar una política pública, según Bardach:

1. Definición del problema
2. Obtención de la información
3. Construcción de alternativas
4. Selección de criterios
5. Proyección de los resultados
6. Confrontación de costos
7. ¡Decida!
8. Cuente su historia

(Bardach 2001: 14)

Un factor importante en la elaboración de las políticas públicas son las instituciones ya que éstas instrumentan y crean la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas.

1.5 La Política Pública habitacional y la Vivienda

A lo largo de la historia y en las diversas sociedades la vivienda ha sido considerada como un bien necesario y fundamental para el desarrollo, convivencia y esparcimiento de los seres humanos. Al respecto existen diferentes perspectivas y aportaciones de varios autores que han estudiado el tema y su relación con el entorno socio-espacial; en este sentido la vivienda ha sido definida bajo diversos enfoques.

Desde la época de los griegos bajo una concepción filosófica como lo refiere Cortés, la vivienda ha tenido una relevancia e importancia traducida, como un elemento fundamental para el desarrollo espiritual e individual de las personas derivando en su relación intrínseca con la noción de ciudad y vida comunitaria. En esta lógica “la filosofía de la vivienda viene a resumir el anhelo más grande de tener donde vivir, de manera digna con una realización plena. En épocas antiguas la vivienda era el orgullo más grande de una familia y la ciudad era el orgullo más grande de un ciudadano”. (J. Cortés, 2000).

En este sentido el concepto de vivienda nos remite a un espacio físico de interacción social que brinda a las personas que lo habitan seguridad, resguardo y esparcimiento. Por su parte Villavicencio nos dice que la vivienda “ha sido concebida, fundamentalmente, como un espacio de uso familiar y un bien de consumo básico al que todos tienen derecho si se busca una elemental justicia social”.

Así mismo, la vivienda, es un bien social de suma importancia para los seres humanos, ya que en ella se propicia un proceso de interacción social, esparcimiento, desarrollo y bienestar, espacialmente su función brinda privacidad y seguridad a las personas.

Si partimos del enfoque, de que la vivienda es un derecho, debemos tomar en cuenta su relación sistémica y estructural con el Estado y por lo tanto con las políticas públicas. La política habitacional es un componente importante y a su vez un tipo específico de política pública.

Villavicencio nos dice que la acción habitacional de interés social se enmarca habitualmente dentro del conjunto de lineamientos, metas y programas que se hacen desde el Estado para orientar la producción de viviendas y áreas habitacionales, en función de ciertos objetivos específicos que tienen que ver con

el bienestar de la población de menores ingresos y que se conoce como “política habitacional”.

La política pública de vivienda no solo se encamina a solucionar el déficit de vivienda, sino que es también un instrumento que debe potencializar el desarrollo social y por lo tanto económico, y sobre todo estar vinculado con el desarrollo urbano con el objetivo de fortalecer las dimensiones físicas (suelo, equipamiento, servicios, vivienda, sustentabilidad etc.).

La política pública habitacional se articula por tres ejes de acción:

1. La conservación y mejoramiento de la vivienda que ya existe
2. La producción de viviendas nuevas
3. Dotación y ampliación de infraestructura de servicios y equipamiento urbano

En este sentido, la vivienda entendida como un derecho enmarcado en la Constitución parte de la idea que es responsabilidad del Estado dotar e implementar acciones gubernamentales encaminadas a solucionar los problemas habitacionales de la población, garantizando el acceso a la propiedad o tenencia, servicios urbanos básicos y por tanto vivienda digna y decorosa.

“La vivienda, como satisfactor social primario y eje estructurador fundamental en el ordenamiento territorial y quehacer urbano, debe ser proyectada, producida, atendida y evaluada tomando como principios básicos la habitabilidad y la sustentabilidad en todos los niveles, y para los sectores poblacionales con ingreso medios y bajos y ser accesible (principio de equidad)” (Consejo para el Desarrollo Sustentable de la Ciudad de México 2008,1).

Bajo esta lógica se debe concebir a la política pública habitacional como el instrumento articulador de tres dimensiones: social, económica y territorial, todas ellas generadoras de desarrollo y bienestar integral.

Dimensiones de la política pública habitacional:

Social.- Es un satisfactor social de las personas, es un factor de desarrollo social.

Territorial.- Representa el asiento del núcleo básico, es un elemento físico que debe contar con infraestructura, servicios y equipamiento urbano adecuado.

Económica.- Esta dimensión de la vivienda es vista como un factor de capitalización familiar, como un patrimonio, pero también es un factor de desarrollo generador de empleos.

Siguiendo el contexto la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 define a la vivienda adecuada como: “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Características de una vivienda adecuada:

1. Seguridad jurídica de la tenencia: marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento, el desalojo involuntario u otras amenazas.
2. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras: Todas las personas deben tener acceso permanente a recursos –naturales y comunes- tales como agua potable, energía para cocina, calefacción y

alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.

3. Gastos adecuados al nivel de ingreso (asequibilidad): los gastos que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.
4. Vivienda habitable: la vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
5. Accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación): todas las personas, y especialmente las más vulnerables, deben poder acceder a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
6. Lugar adecuado: la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, escuelas y otros servicios sociales. No debe constituirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.
7. Adecuación cultural de la vivienda: la manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad”.

Fuente: Observación General Núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, 1991.

La vivienda, a pesar de ser considerada como un bien social y por lo tanto como un derecho, por su carácter inmobiliario, se convierte en un bien de consumo costoso, y en una mercancía inalcanzable para la mayoría de las personas. Paradójicamente las características de una vivienda adecuada, antes mencionadas, encarecen y dificultan el acceso a la vivienda para los sectores de bajos ingresos.

Bajo este contexto, podemos situar a las políticas públicas habitacionales, al amparo de las constituciones en términos de derechos. La contradicción radica en que aunque estén formuladas bajo la noción de los derechos, obedecen a intereses políticos y económicos. Por un lado los intereses de la industria de la construcción y las inmobiliarias y por otra parte la influencia de la banca en lo referente a los créditos.

1.6 La Política Social como un tipo particular de Política Pública

Las políticas sociales representan un tipo particular de políticas públicas, como parte de la responsabilidad social del Estado, la política social se asocia directamente con el bienestar de las personas, y con ello el enfoque hacia los grandes servicios públicos (salud, educación, pensiones, vivienda).

Desde que es formulada la política pública habitacional, el Estado juega un papel activo mediante propuestas encaminadas a los sectores más vulnerables de sociedad, empleando mecanismos y esquemas en con respecto a la producción, financiamiento y distribución de la vivienda.

En las ciudades Europeas, el capitalismo industrial asociado a la mecanización y venta libre del trabajo, trajo como consecuencia un proceso de urbanización acelerado, dando como resultado, condiciones de vida precarias para la clase

trabajadora, así mismo, conlleva a una crisis social, política y económica. “Estas crisis económicas se conjugarían con la organización obrera y la extendida lucha social de fines del Siglo XIX y principios del XX. Será determinante la funcionalidad estructural de la fuerza de trabajo en la reproducción del capital, lo cual demandará progresivamente la intervención del Estado”. En este sentido, necesariamente hubo acciones del Estado para dar respuesta a la problemática, surgiendo así la política social. “Sus inicios estarán dados por las primeras regulaciones del trabajo en el contexto del liberalismo del Siglo XI. Las cuáles fueron ejercidas más como concesiones (a fin de contener la extendida protesta social) que como derechos, y muy lejos, estaban aún de constituir garantías asociadas a la condición de ciudadanía. Esto se dará recién con la consolidación de los primeros dispositivos de “seguridad social”, los seguros de salud y los de pensión y vejez, de 1890” (Fernández 2007, 2).

En este sentido, la Política Social, tiene su origen en Europa hacia finales del Siglo XIX, afianzándose, a mediados del Siglo XX, ya que, en esta etapa, el Estado comienza a encargarse de la implementación de acciones sistémicas e institucionales entorno al desarrollo social mediante la Política Social.

En América Latina, durante la década de los años 30 y 40, los países de la región comienzan un proceso de industrialización. El Estado, mediante la incentivación y subsidió, optó por el desarrollo y crecimiento de la industria nacional, y los mercados internos, asumiendo el pleno control de las principales actividades productivas y financieras.

Dentro del marco de esta estrategia económica, algunos países desarrollaron un sistema de políticas sociales. Este “viejo sistema” fue significativo en ciertos países (incluidos la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México) mientras en otros (por ejemplo, Bolivia, Ecuador, y Perú) fue débil o inexistente. En los últimos las políticas sociales, con excepción de la educación mostraron una enorme discontinuidad y no constituyeron un sistema de servicios sociales. El comienzo de las políticas sociales en la región puede remontarse a la

construcción de Estado-nación y los primeros pasos en el proceso de industrialización, el crecimiento de las ciudades y el debilitamiento del orden social basado en la hacienda (Raczynski 1999, 90).

En México, como consecuencia de la revolución de 1910, comienza a concebirse la idea una política social, de manera concreta es a partir de la Constitución Política de 1917 en donde se plasman los derechos y garantías individuales, que sentaran las bases para el establecimiento de un modelo de desarrollo social en donde el Estado se convierte en el conductor y garante del bienestar social.

Para las décadas de los 40, 50 y 60, el Estado como gran articulador de los procesos sociales, políticos y económicos, se estructuró, como un sistema garante basado en un modelo de integración nacional, crecimiento económico y redistribución del ingreso. En lo que respecta a la política social, se agrupó, en políticas sectoriales: salud, educación, seguridad social, vivienda, laboral, etc. “En un primer momento, la vivienda aparece formando parte de las políticas sociales para estabilizar a la fuerza laboral, es decir, el desarrollo industrial demandaba una fuerza laboral estable y disciplinada, parte de lo cual se logra dándole beneficios como la vivienda. Es así como aparecen los conjuntos habitacionales obreros” (García 2000, 224)

En los años 70, el Estado Benefactor predominó, se crearon y desarrollaron diversas instituciones, encargadas de la política social. La prestación y subsidio de servicios públicos fue una tarea eminentemente estatal. En este panorama, “el Estado simultáneamente asumía el diseño de políticas, la prestación de servicios y las funciones financieras. Las funciones educativas y de control eran de tipo administrativo-legal-financiero, administradas en algunas situaciones por entidades de control autónomas” (Raczynski 1999, 92).

Derivado de la crisis petrolera a finales de la década de los 70 y la crisis financiera de mitad de los años 80, el Estado de Bienestar, comienza a desmantelarse para

dar paso a un esquema neoliberal basado en el modelo imperante del mercado. Por tanto la política social toma se transforma, dejando atrás la visión de los servicios estatales para dar prioridad al mercado de bienestar privado y focalizando los programas sociales.

A partir de los años noventa y a la actualidad, la política social, se ha modificado, a través de políticas económicas orientadas a la restricción y reducción del gasto, la descentralización, la privatización, la focalización, la disminución de costos en la operación de los aparatos gubernamentales, la reducción de las burocracias, la focalización, y los subsidios determinados por el mercado. “Ahora bien, si las políticas sociales de educación, salud e inclusive las de vivienda y las urbanas en general fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, los procesos de descentralización, de las últimas décadas tienden a traspasar por lo menos su operación a los gobiernos locales (estatal o municipal)” (Ziiccardi 2008, 129).

En síntesis: “La política social suma dos esferas, la de la política sectorial y la de los programas. Algunos asumen que el conjunto de programas tanto los asistenciales como los promocionales o ciudadanizantes, conforman el sistema de protección social” (Serrano 2005, 12). En torno a esta visión, es importante, diferenciar los conceptos de protección y de bienestar social. El primero, se refiere a las acciones del Estado en apoyo a la población vulnerable mediante las transferencias y subsidios. El segundo, se entiende, como el reconocimiento de derechos sociales mediante servicios y beneficios públicos universales, distribuidos bajo criterios de equidad.

De ese modo, la Política Social funciona a través de programas y políticas de bienestar cuyos fines están orientados a lograr la Justicia Social; y para llevar a cabo lo anterior, las naciones, deben crear un orden jurídico y administrativo que sienta las bases de su política social:

“así, se pueden identificar diferentes tipos de programas sociales que han sido desarrollados durante la década reciente, los cuáles pueden agruparse de la siguiente manera:

1. Políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las PYMES, crédito a pequeños productores, apoyo a la economía social o solidaria).
2. Políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación).
3. Políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios)” (Ziiccardi 2008, 130).

“El lenguaje político contemporáneo define como “política social” al conjunto de estrategias y funcionamientos institucionales destinado a enfrentar lo que genéricamente puede definirse como problemas de “justicia social” (Fuentes 2002, 29).

Algunas de los elementos que caracterizan a la política social, son las siguientes:

1. Protección sanitaria y vital de la Población.
2. La defensa de sectores de población en inferioridad por su situación social o nacional (indígenas, migrantes).
3. La regulación demográfica.
4. El fomento y la mejora de la vivienda personal.
5. La difusión del acceso a la propiedad explotable.
6. El aseguramiento de una cultura popular gratuita a todos los sectores de la población.
7. La preocupación por una alimentación sana y suficiente para la salud general y particular.
8. La prevención de siniestros e infortunios en todas las actividades colectivas.

9. Un sistema amplio de seguros sociales contra todas las contingencias personales y económicas adversas” (Alcalá y Cabanellas 1972, 53).

La política social, es un conjunto de acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y control social, del bienestar de una población por la vía política. Así mismo la Administración Pública, a través de las instituciones, es la parte ejecutora de la política pública y por lo tanto de la política social como un tipo de la primera. La política social, vista como instrumento del Estado, es creadora de condiciones y oportunidades, articuladora y proveedora del bienestar y del desarrollo social, con el objetivo de garantizar una calidad de vida adecuada a los ciudadanos.

“La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional, en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado y las no monetarias, que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos.” (Adelantado 2008)

Por su parte, Emilio Duhau, define a la política social como: “el 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 los individuos. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto a que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales.” Las anteriores definiciones nos permiten concluir que la Política Social es el instrumento del Estado cuyo objetivo es integrar a la sociedad por medio de acciones emanadas de la Administración Pública en favor del desarrollo. Dichas acciones tienen el propósito de dotar a la población de los mínimos de bienestar para así lograr el anhelo de justicia social” (Duhau 2000, 30).

En este caso la política habitacional vista como componente importante de la política social, tiene el objetivo principal de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, mediante acciones del Estado orientadas a proveer vivienda de interés social a quienes no pueden acceder a ella en el mercado privado. Aquí la vivienda es el elemento que representara la mejora en las condiciones de vida de las personas, y el Estado mediante la administración pública con la implementación de programas materializara el proceso.

Es importante, cuando hablamos de políticas públicas y políticas sociales, aludir a la idea de justicia distributiva, de manera inevitable nos remite a la asignación de recursos y al Estado, como ente, instrumentador en la distribución del recurso o bien público. Bajo esta lógica la política habitacional como parte de una política social debe contener un carácter netamente redistributivo desde el punto de vista socio-económico y urbano.

En relación a la Teoría de la justicia distributiva Paulette Dieterlen nos dice que la mayor parte de los autores que han escrito sobre el tema se avocan al estudio de esta teoría bajo tres fundamentales ejes temáticos:

- Los sujetos de distribución
(Receptores de bienes, servicios y oportunidades)

- Los objetos de distribución
(Satisfactores de necesidades)

- Los mecanismos de distribución
(Asignación de objetos a sujetos, implica privación de bienes y oportunidades a unos para dárselos a otros)

Bajo este esquema, con relación al diseño de la política pública habitacional los sujetos de distribución son los beneficiarios de la vivienda, los objetos de distribución son las acciones de vivienda y los mecanismos de distribución recaen

en el diseño de asignación y acceso a la vivienda de los programas habitacionales.

En síntesis, la política habitacional es parte de la política social y está a su vez es un tipo particular de política pública, por lo tanto en el ciclo de las políticas públicas (gestación, formulación, implementación y evaluación) habitacionales se debe incluir la participación de todos los actores sociales involucrados en el proceso de la vivienda y también debe reflejarse el contenido de la política habitacional enfocando a la vivienda como un bien social.

CAPÍTULO 2.- Evolución y Contexto Histórico de la Política Habitacional en México.

En este capítulo se hace un análisis desde un contexto histórico de la política habitacional en México, en particular en el Distrito Federal para dar cuenta de los cambios, transformaciones y tendencias de dicha política. Es fundamental partir de un marco histórico para entender y comprender el surgimiento y evolución de la política habitacional en México desde la década de los años cuarenta a la actualidad. Con ello también resaltar la problemática que a través del tiempo se ha presentado en torno al acceso de la vivienda y por lo tanto la transformación de los diversos organismos encargados de la política habitacional tomando como eje rector al Estado.

En este sentido, la política habitacional en México dio un viraje de una política de vivienda en arrendamiento (años cuarenta), a una política que consistía en la propiedad de la vivienda por parte de los beneficiarios, lo que significará la pauta en cuanto a la orientación de la política pública de vivienda en el país de aquí en adelante.

2.1 Antecedentes de la política habitacional en México

Derivado de la culminación de la Revolución Mexicana y de las transformaciones políticas, sociales y económicas que está trajo consigo bajo un nuevo pacto político y social encarnado en la Constitución de 1917, el Estado Mexicano adquirió compromisos sociales encaminados a la modernización y desarrollo de nuestro país. Tomando dicho pacto como referente de la participación estatal en lo inherente a la vivienda, se establecieron, por primera vez, bases jurídicas en torno a los derechos sociales como el derecho a la vivienda a través del artículo 123 Constitucional que “establecía la obligación de patrones de empresas que emplearan a más de 100 trabajadores de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas, tal intención distaba de construir una preocupación real por entender el

problema social de la vivienda, y se inscribía en la política de previsión social de los derechos laborales que establecía la Constitución” (Peralta 2010, 38).

Concretamente, a finales de los años 20 y durante la década de los 30, bajo una nación emanada de un joven régimen postrevolucionario, la necesidad de la vivienda comenzó a ser un problema que debía ser contemplado en la agenda gubernamental ya que la mayor parte de la población carecía de habitación y vivía en situación precaria. Partiendo de ello el Estado mexicano comenzó a dar respuesta las necesidades de la población a través de la creación de organismos públicos, como la Dirección de Pensiones Civiles, y posteriormente en el año de 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Y en el año de 1934 otorga la facultad al Departamento del Distrito Federal para construir vivienda; así mismo en el año 1943 se funda el Banco de Fomento a la Vivienda. Cabe resaltar que estas instituciones se orientaron a sectores medios y asalariados de la población limitando así su cobertura, y por lo tanto no atendieron a los sectores de mayor vulnerabilidad.

Así mismo, en principio, la política pública habitacional dirigida a los sectores de bajos ingresos económicos se orientó y definió mediante la implementación de programas de viviendas en arrendamiento construidas con la intervención de organismos públicos de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Principalmente, “En la ciudad de México, la vivienda en renta fue la alternativa habitacional predominante durante gran parte del siglo XX (en 1950, la vivienda para renta representaba 60 por ciento del mercado total de vivienda. Durante largo tiempo sirvió para alojar a las masas cada vez más numerosas de la urbanización capitalista y fue, por muchos años, la forma más tradicional para el alojamiento de las clases populares” (Monterrubio 2010,138). En este sentido, la política habitacional fue diferenciada y favoreció solo a algunos, ya que a los sectores medios, a través del Banco Nacional Hipotecario Urbano y De Obras Públicas (actualmente BANOBRAS), se les otorgó la facilidad de crédito para adquirir una vivienda nueva en propiedad.

En México la política habitacional, en cuanto a vivienda de interés social se refiere, comienza en la década de los cuarenta. Al término de la segunda guerra mundial, se dio de manera acelerada un rápido crecimiento demográfico y, a su vez, comenzó un proceso de industrialización que dio como resultado un esquema urbano distinto, con una gran concentración urbana tendiente al centro, en donde el suelo y la vivienda comenzaron a convertirse en una necesidad básica de la población que debía ser atendida. En este contexto, “el proceso de urbanización acelerado que acompañó al de industrialización generó una demanda creciente de vivienda en las ciudades. Fue entonces cuando empezó a perfilarse una incipiente política habitacional orientada a satisfacer la demanda de la población que venía sentándose particularmente en la Ciudad de México”. (Esquivel 2007, Foro civitas).

En este periodo, la construcción habitacional por parte del Estado se concentró principalmente en la Ciudad de México; bajo un esquema de acciones estatales que distaban de atender y satisfacer la demanda habitacional de la población de bajos recursos; dichas acciones se orientaron a la inversión e incentivación del sector de la construcción convirtiendo al Estado en su principal detonador y a la atención de sectores medios asalariados, un claro ejemplo de ello es la construcción de “grandes unidades habitacionales como el Conjunto Miguel Alemán (mil 80 viviendas, 1947), Nonoalco Tlatelolco (11 mil 960 viviendas); éstas se convirtieron en un símbolo de un nuevo habitar urbano, de la modernidad, en la búsqueda de alternativas habitacionales donde, en ese primer momento, las instituciones de Seguridad Social proveían de vivienda a sus trabajadores. Acompañados de aéreas verdes, equipamientos, servicios y comercio” (Evaluación, Programa de Vivienda en Conjunto 2009, 22).

Posteriormente para la década de los años sesenta, surge en 1963 el Programa Financiero de Vivienda (PFV), el cuál operaba con recursos públicos y privados así como con subsidios de organismos internacionales. En concreto, dicho

programa financiaba la construcción de vivienda de conjuntos habitacionales para sectores medios. Este programa fungió como un organismo coordinador de las inversiones y la oferta de la vivienda de interés social siendo el principal promotor de los recursos del gobiernos para destinarlos a la vivienda de bajo costo.

Además, con este programa se canceló la opción de la vivienda social en alquiler, siguiendo los lineamientos de los organismos internacionales que veían en la propiedad privada una defensa contra los ideales despertados por el triunfo de la Revolución Cubana. Al mismo tiempo, la intervención del Estado garantizó por primera vez el acceso a recursos financieros que apoyaron el surgimiento de un nuevo agente: el promotor inmobiliario (Peralta 2010, 40).

En este contexto, la precaria política habitacional de alquiler de la década de los cuarenta quedaba en el pasado; a través del Programa Financiero de la Vivienda la acción gubernamental se orientaba a la movilidad financiera de capital público y privado para destinarlo a la necesidad social de la vivienda. Sin embargo, a pesar de este programa la demanda no fue resuelta y su acción en torno a la materia fue limitada.

2.2 Organismos de vivienda.

A partir de los años setenta, el Estado mexicano ante el crecimiento demográfico, decide sistematizar una política habitacional a través de instituciones públicas orientadas de manera específica a la atención de las demandas y necesidades de la población en materia habitacional sectorial. Para ello, se buscó fortalecer el intervencionismo estatal como promotor, a través de la creación de los fondos de carácter nacional orientados a la implementación de las políticas habitacionales dirigidas en particular hacia los trabajadores. Así mismo con la reforma constitucional del artículo 123, se dispuso una aportación patronal del 5% sobre el salario del trabajador destinado a la vivienda, y quiénes se encargarían de administrar dicho recurso serían los fondos nacionales de vivienda. Bajo este panorama surgen diversas instituciones como son: el INFONAVIT, FOVISSSTE,

FOVIMI; con el objetivo de operar desde el Estado la política de vivienda a nivel nacional.

En este contexto la política de vivienda de interés social en la Ciudad de México estuvo a cargo de diversos organismos de carácter federal.

Para el año de 1972 se crea el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT), caracterizado por ser uno de los fondos de vivienda más importantes, dado que tenía la mayor cantidad de agremiados y por lo tanto el número de créditos que otorgaba y los recursos que manejaba eran superiores a los de otros fondos. “Cada uno de los actores que intervinieron en la creación del INFONAVIT, tenía expectativas e intereses específicos respecto del organismo, sin embargo, durante la década de los setenta la vivienda promovida por el INFONAVIT se perfiló como un importante factor de cooptación política y poder económico” (García P. y Perló 1984, 75). Su finalidad recaía en la atención de las demandas de vivienda de los trabajadores asalariados de empresas privadas.

Desde su creación a la actualidad el INFONAVIT otorgo créditos principalmente para la adquisición de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda, financiamiento para construcción en terreno propio, entre otras. Bajo este esquema los sectores de la población que no eran trabajadores asalariados simplemente no podían ser sujetos o bien beneficiarios de un crédito para la obtención de una vivienda, es decir, los alcances y la cobertura fueron limitadas para satisfacer la demanda habitacional.

La creación de diversos organismos públicos de vivienda y las formas de acción que los caracterizaron en esta importante etapa obedece a una política de mayor intervención de Estado mexicano en la economía y en los rubros de bienestar social. Por ello, en las décadas de 1970 y 1980 el gobierno mexicano destinó numerosos recursos y llevó a cabo una importante regulación en la instrumentación de los programas habitacionales, así

como en la producción y distribución de las viviendas (Esquivel y Villavicencio 2007, 2).

En diciembre de 1972 se crea el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) bajo la calidad de órgano desconcentrado de del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); surge como un organismo de carácter federal, orientado a las necesidades de vivienda de un sector específico de la población, su principal objetivo se dirigió a la atención de los trabajadores de la administración pública federal. Este Fondo de vivienda es el “encargado de administrar las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades afiliadas al instituto, constituidas para otorgarles a sus trabajadores créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas. Su categoría jurídica le resta capacidad para otorgar créditos, ya que no tiene autonomía y recursos propios, en este aspecto depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)” (Patiño 2006, 279).

2.3 Papel del Estado en la Política habitacional: De interventor a facilitador

De esta manera, la política habitacional en el país comenzaba a generar grandes expectativas y a desarrollar programas en materia habitacional de grandes alcances. Los principales financiamientos, a través de estos organismos, consistieron, principalmente, en viviendas nuevas en conjuntos habitacionales y, en menor grado, créditos individualizados para el mejoramiento, la adquisición o la construcción de vivienda. Cabe destacar que la visión y la lógica desde el Estado de la creación de estos organismos, encuentra una definida y clara connotación en el reconocimiento del artículo 123 constitucional enfatizando el derecho a la vivienda de los trabajadores evidentemente con sus respectivas limitantes, estas radicaban en lo referente al acceso de la vivienda, limitándolo solo a sectores de la población asalariada, en este entorno la sociedad que no

contaba con un trabajo formal no podía acceder un crédito de vivienda mediante los organismos mencionados.

A sí mismo, en las décadas de los setenta y los ochenta se dio una amplia lucha de los grupos populares por el acceso a la vivienda. El crecimiento urbano acelerado ocasionado principalmente por el proceso de migración del campo a las ciudades y las reiteradas crisis económicas, generó ocupaciones violentas del territorio en las ciudades como las realizadas por las invasiones, tanto organizadas como informales, las cuales suscribieron su marca en el aspecto de la ciudad. “Ante la falta de respuesta a las demandas de las familias más pobres, el gobierno permitió el crecimiento de colonias donde los líderes estaban con el gobierno, que permitía asentamientos en zonas de riesgo o zonas donde los servicios no podían introducirse, y también realizaba la cooptación o represión hacia las organizaciones que estaban fuera de la central del PRI” (Rello 2008: 45).

Este contexto propició el surgimiento de organizaciones orientadas a la defensa de los sectores populares que demandaban al gobierno la posibilidad de obtener un crédito de vivienda. Estos grupos gestores de vivienda difundieron la importancia de la tenencia de la tierra dentro de la acción pública, fomentando la creación de una nueva reglamentación urbana y por tanto de vivienda.

Por otro lado, se impulsó desde la Constitución política en el año de 1981 la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) con la finalidad de atender la demanda habitacional de la población que no tenía un empleo formal y que de igual manera su ingreso bajo no le permitía ser sujeto de crédito. La política habitacional de FONHAPO se caracterizó a través de sus diversos programas como: adquisición de terrenos para construcción de vivienda, vivienda progresiva, vivienda terminada, mejoramiento de vivienda y apoyo de materiales. Los recursos de financiamiento del organismo principalmente provenían de la Federación y también de préstamos de organismos internacionales, retomando como política institucional la recuperación de un solo

crédito de dos, otorgados a sus beneficiarios. Con la creación este Fondo el Estado trato de legitimar sus acciones en materia habitacional enmarcadas por el artículo 123 constitucional relativo al derecho de una vivienda digna y decorosa. Por primera vez, mediante un fideicomiso público la atención a los solicitantes de vivienda se basaba a través de grupos sociales organizados.

“Durante los primeros 10 años de su operación, este fideicomiso se fue consolidando y adquiriendo mayores funciones, se puede considerar que a finales de los ochentas se constituyó como una forma de política habitacional alternativa a la que en épocas pasadas se había instrumentado para los pobres” (Puebla 2006, 319).

Tanto FONHAPO como INFONAVIT, ambos organismos de carácter federal modificaron radicalmente su objeto social, el primero a finales de los ochenta y el segundo a inicios de los noventa; a partir de 1986 derivado de la crisis económica por la que travesaba nuestro país, encontrando una transformación bajo una lógica y visión prioritarias en el mejoramiento de sus finanzas y recuperación crediticia que en teoría les permitiría una mayor eficacia en su operación aunque con estas medidas la cobertura se limitaría dejando a un lado a los sectores más vulnerables de la población.

La política habitacional empezó a sufrir modificaciones importantes que buscaban, fundamentalmente, conseguir más recursos para la vivienda y asegurar la recuperación real de los que se invertían. Los primeros cambios se dieron en 1987 cuando los diferentes organismos de vivienda transformaron sus reglas de operación y comenzaron a pactar los créditos concedidos a los beneficiarios, y la recuperación de esos créditos en salarios mínimos (Villavicencio, 59).

Como una tendencia global de la economía, el gobierno adoptó como parte de su proyecto “modernizador” el impulso del mercado inmobiliario dando un amplio margen de participación al sector financiero y privado de la construcción. En esta

etapa se sitúa el cambio de la política de vivienda, a finales de los años ochenta, definitivamente, “con la propuesta del Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (octubre de 1992). Este Programa impulsado por los lineamientos del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (más conocido como el Banco Mundial) Establecía como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado Mexicano en la actividad habitacional (Boils, 2002). Un claro ejemplo de lo citado es el cambio en la política habitacional a través del INFONAVIT, organismo que abandonó su papel de promotor de vivienda siguiendo los lineamientos del Banco Mundial, dejando al sector habitacional en la lógica del mercado y por lo tanto dando paso a que dicho sector representará un negocio redituable en el ámbito financiero para las empresas privadas. En este escenario la producción de vivienda no tenía como objetivo satisfacer la demanda de quienes más necesitaban el bien de la vivienda, por el contrario ahora la vivienda era vista como un negocio inmobiliario lo cual se reflejaba e impactaba directamente en la calidad de la vivienda y en su impacto urbano, el INFONAVIT ya no supervisaba la calidad de la construcción de los conjuntos habitacionales.

“Por otra parte y nuevamente respondiendo a las recomendaciones del Banco Mundial, dicho organismo vendió su reserva territorial en el mercado, mientras las empresas desarrolladoras al amparo de las modificaciones al artículo 27 constitucional adquirieron millones de metros cuadrados de tierra de origen ejidal en las principales ciudades del país y construyeron “miles de casitas” en la periferia de las ciudades” (Peralta 2010, 43). Esto originó que los precios de la vivienda se determinaran en función del mercado inmobiliario y por lo tanto en el margen de ganancia que el sector privado obtendría en materia del sector habitacional, el Estado dio prioridad privilegiando al sector financiero y productor privado con un nuevo modelo económico mediante la apertura del mercado.

Por lo anterior se entiende que el Estado Mexicano con una política social de corte neoliberal comenzó a dejar de ser el productor y financiador de la vivienda de

interés social dando prioridad a las cuestiones de mejorar la eficiencia y rentabilidad del mercado inmobiliario.

Como bien lo señala Claudia Puebla estas transformaciones definieron la concepción de la política habitacional pasando de un “Estado proveedor a uno facilitador”. Consecuentemente los subsidios se redujeron drásticamente en los diversos organismos encargados de la política habitacional incorporando a los créditos tasas de interés y ampliando los plazos de amortización. La política dictada por el Banco Mundial en materia de vivienda fue conducente y seguida por el Estado mexicano bajo este esquema desregulador se permitió una mayor injerencia e intervención del sector privado haciendo a un lado lo social, es decir, la visión de considerar a la vivienda como un derecho o un satisfactorio social al que todos deben acceder. “El hecho de que al final de ese sexenio (1988-1994) la banca se haya convertido en la mayor productora de vivienda y que los organismos destinados a la población de menores recursos hayan disminuido inusitadamente su producción, habla de que la política habitacional tendió a favorecer a los sectores de ingresos medios” (Puebla 2002, p. 90).

En este sentido los organismos públicos de vivienda paulatinamente se transformaron en instancias que actuaban y operaban con características de una empresa del sector privado, dando espacio a una mayor participación e intervención en la vivienda de interés social a los actores privados en cuanto a financiamiento, promoción y construcción de la vivienda se refiere.

Es a partir de los años noventa que la política pública de vivienda ha priorizado como objetivo fundamental el criterio económico (tendencia que prevalece actualmente en materia habitacional) haciendo a un lado de manera sistémica y progresiva la finalidad social de las políticas habitacionales encaminando los programas y acciones gubernamentales a la dinámica del mercado privilegiando una evidente tendencia a beneficiar al sector inmobiliario. Bajo esta lógica se trataba de dar un mayor impulso al mercado de la vivienda mediante la

incentivación al sector privado de la construcción. En estos años el Gobierno Federal dejó de ser rector y regulador de vivienda dando paso a las empresas priva

2.4 Antecedentes de la Política de vivienda en el Distrito Federal

En el Distrito Federal a inicios de los años setenta surgen de la organización de la sociedad los primeros casos de cooperativas de vivienda, por ejemplo, la cooperativa de Palo Alto en la zona de Santa Fe. Paralelamente se constituyen colonias a través de invasiones de tierra tal es el caso de Santo Domingo Coyoacán y la zona de iztacalco e Iztapalapa.

Vimos la necesidad de organizarnos en nuestras colonias recién creadas y empezamos a formar otras organizaciones que aglutinaban a varias colonias como el Frente Popular independiente, que después dio origen a la Unión de Colonias Populares, el Bloque Urbano de Colonias Populares que agrupaba a varias colonias como Martín Carrera, el Campamento 2 de Octubre y Colonos de Héroes de Padierna. Fueron muchos años de lucha y efervescencia de las organizaciones sociales, por esos años, en articulación con otros movimientos, como el obrero, el electricista, etc., fortalecimos la lucha de los sectores populares en la ciudad (Rello 2008, 44).

En este escenario, la sociedad organizada comenzó a ganar espacios de participación e interlocución ante el gobierno, los sectores populares se conforman y agrupan un amplio movimiento de organizaciones sociales autodenominado: Movimiento Urbano Popular (MUP). La lucha del movimiento se caracterizó por la tenencia y regularización de predios invadidos principalmente en asentamientos irregulares o zonas de riesgo, carentes de servicios básicos (electricidad, drenaje, agua potable, etc.).

Para el año de 1983 se crea el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal (FIVIDESU) cuya política habitacional consistía en

otorgar créditos a personas y familias a través organizaciones civiles gestoras de vivienda que agrupaban en su interior a los solicitantes de vivienda mediante diversos tipos de programas habitacionales como: mejoramiento o restauración de vivienda, vivienda progresiva o pie de casa, vivienda terminada y dotación de urbanización básica. Su finalidad fue la implementación de programas de vivienda orientados a la satisfacer las necesidades habitacionales de la población de la Ciudad de México de bajos ingresos y en la mayoría de los casos que no eran población con un empleo formal.

2.5 La política habitacional a partir de los sismos de 1985.

El terremoto del año de 1985 en la Ciudad de México representaría la clara expresión de la incapacidad estatal para resolver la demanda de vivienda en la Ciudad. Es aquí en donde la actuación de las organizaciones de la sociedad civil cobra mayor relevancia dando origen a la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la cual aglutinaba a diversas organizaciones sociales. El surgimiento y organización de la sociedad civil en torno a la demanda habitacional marcaría de aquí en adelante un nuevo mecanismo de gestión y relación con los Organismos de vivienda del Estado, por lo tanto la política pública habitacional en el Distrito Federal se definiría en relación a esta coyuntura.

En este período, el proceso de organización de la sociedad civil retomó como eje la cuestión habitacional mediante una lucha para que los sectores urbanos más pobres tuvieran acceso a créditos de vivienda y también orientaron sus acciones a la expropiación de predios inutilizados. Cabe destacar, que en este contexto, las organizaciones del Movimiento Urbano Popular plantearon la redensificación de la zona central de la ciudad para contrarrestar la lógica de exclusión de los grupos sociales vulnerables hacia la periferia.

De esta forma, a finales de septiembre y principios de octubre de 1985, surgió un número considerable de organizaciones (asociaciones y uniones) de inquilinos y damnificados con “amplia representatividad de sus bases territoriales”. Sus reivindicaciones estaban referidas principalmente a la participación popular en la reconstrucción; la expropiación de predios; la vivienda; el empleo; la salud; la educación; la deuda externa; el respeto al arraigo; y, aunque no constituían un proyecto urbano alternativo para la ciudad, prefiguraban cambios estructurales en su funcionamiento, respecto a la política económica del Estado y al papel de éste para con la sociedad (Monterrubio 2010, 154).

Este acontecimiento catastrófico, sin duda alguna repercutió para que la política habitacional en el Distrito Federal se modificara y respondiera mediante programas de renovación habitacional sobre todo en la zona centro de la ciudad en donde los daños del sismo habían sido más significativos. Los sismos evidenciaron y agudizaron la grave problemática habitacional y con ello el rezago existente en la materia.

Ante la falta de cobertura de los Programas emergente Fase 1 y 2, en el año 1987 se crea el Programa Casa Propia, posteriormente se denominaría como Fideicomiso Casa Propia. Con la finalidad de satisfacer la necesidades de la población del sector inquilinario popular y la población no atendida por los programas antecesores.

El sismo había impactado de manera negativa en los sectores sociales de menores ingresos que habitaban principalmente en vecindades del centro histórico de la Ciudad de México. Sin embargo, también afectó a sectores medios de la población que habitaban conjuntos habitacionales administrados por organismos públicos:

El universo de la población afectada estaba constituido por tres grandes grupos: el primer grupo lo constituía la población residente en las unidades habitacionales Nonoalco-Tlatelolco y Presidente Juárez; el segundo

grupo lo formaban los residentes de condominios privados de colonias de clase media (Roma, Narvarte, Condesa y aledañas a la zona centro); y por último el tercer grupo que representaba el problema más grave eran los habitantes de vecindades o construcciones viejas destruidas total o parcialmente, localizadas en las colonias y barrios de Tepito, Peralvillo, Morelos, Guerrero y el resto de la antigua área céntrica de la ciudad (Michel 1987, .27).

En este contexto, como respuesta a la problemática habitacional, en octubre de 1985, el Estado mexicano implementó el Programa Emergente de Vivienda 1, dirigido por el entonces Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). Así mismo, surgiría también el Programa de Vivienda Fase 2, ambos programas se caracterizaron por otorgar créditos flexibles para reconstrucción o adquisición de vivienda, dirigidos a la población damnificada de los sismos, la cual tuviera un ingreso económico determinado y un empleo formal.

Posteriormente surge el denominado Programa de Renovación Habitacional Popular, con el que se construyeron 48,800 viviendas, cuya función radicaba en la coordinación de la construcción y rehabilitación de predios expropiados, principalmente se trataba de vecindades con daño estructural ubicadas en la zona centro de la ciudad, la población objetivo de este programa fueron los habitantes de dichos inmuebles, eran inquilinos de escasos recursos, con rentas congeladas, y que no contaban con un ingreso económico estable.

El Programa de Renovación Habitacional Popular, más que un programa de reconstrucción postsismos, constituyó una ambiciosa acción de renovación de los barrios populares viejos de la Ciudad Central y de atención a familias residentes. Estos hechos tuvieron efectos importantes en términos del surgimiento de instrumentos y actores -creación de instituciones; programas de financiamiento, normatividad; surgimiento y legitimación de organizaciones urbanas populares independientes- cuya repercusión en política habitacional y de desarrollo urbano, se reflejó en el inicio del proceso

democratización de la gestión urbana (Monterrubio 2010, 153).

Con la implementación de dicho programa la política habitacional y de desarrollo urbano en la zona central, se transformaría en una política alternativa y por lo tanto diferente, la vinculación entre actores institucionales y sociales marcaría una definida línea de acción y participación conjunta.

El terremoto vino a modificar la acción institucional de vivienda en la ciudad de México. Hasta entonces sólo los destinatarios directos de los programas habitacionales tenían puntualmente acceso a las autoridades. No habían existido espacios abiertos para crear una gestión pública no sólo institucional, sino social y participativa. Pero la reconstrucción debía ser necesariamente una acción gubernamental y social de amplias dimensiones (Ziccardi 1987, 23).

Para el año de 1987 aparecen de manera formal diversas organizaciones gestoras de vivienda como Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV), la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Frente del Pueblo, entre otras.

De igual forma, en 1987:

Se anuncia la creación de FICAPRO con el objetivo central de atender la problemática del sector inquilinario para concertar intereses entre propietarios e inquilinos con base en la acción rectora del gobierno, incidiendo en la solución de la problemática derivada del sistema de congelación de rentas en el Distrito Federal, en un principio sus recursos provenían de FIVIDESU y de FONHAPO, pero en 1988 se constituyó en fideicomiso público con autonomía administrativa y operativa, el gobierno federal como fideicomitente por la entonces SSP; el fiduciario fue el BANOBRAS, mientras, los fideicomisarios eran los propios beneficiarios de los

programas (Evaluación Programa de Vivienda en Conjunto, 2009).

Para el año de 1991 FICAPRO recibía fondos del gobierno federal y un año más tarde su financiamiento provenía de FOVI-Banca, INFONAVIT y FOVISSSTE. La población objetivo de FICAPRO, se orientó a la que percibía ingresos de 2 a 8 vsm, principalmente inquilinos de inmuebles adquiridos en propiedad de vivienda, adquisición y reconstrucción de vecindades, por parte de sus ocupantes. Así mismo es importante señalar que este fideicomiso, solo fungió como intermediario financiero de Instituciones Crediticias Nacionales.

En un comienzo, y, hasta principios de los años noventa, la vivienda nueva, se edificó en reserva inmobiliaria destinada para este fin, por el entonces departamento del Distrito Federal, y en otros casos el suelo fue aportado por los solicitantes. “A partir de 1992, la falta de recursos propios obligó a FIVIDESU a complementar sus créditos para los beneficiarios con financiamiento privado, principalmente de la banca comercial, lo que elevó considerablemente el costo del mismo” (Villavicencio 2000, 450). El aumento de los costos volvió inoperante el esquema e inaccesible los créditos para la población de bajos recursos económicos.

“Si bien la política de vivienda del DF presenta especificidades importantes, también está condicionada por la orientación de la política federal y por el entorno macroeconómico y político imperante. De este modo, para realizar el análisis del impacto de la política de vivienda, es necesario tomar en cuenta estos aspectos, así como considerar el sistema de actores sociales que se ha configurado alrededor de la misma, integrado principalmente por las autoridades locales en turno, las organizaciones sociales y la ONG-hábitat”. (Puebla 2007: 117)

2.6 La Política de vivienda a partir del INVI

En junio de 1995, bajo la regencia de Oscar Espinoza Villarreal, se crea el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, como órgano desconcentrado del entonces Departamento del Distrito federal, con autonomía técnica y operativa, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Este organismo tuvo poco impacto en la política habitacional del Distrito Federal, ya que, sus acciones eran más de coordinación que de operación, sobre las acciones de los fideicomisos: FICAPRO y FIVIDESU.

Ante una precaria situación financiera, FIVIDESU, en el año de 1997, interrumpió sus propios créditos, transformándose en intermediario entre beneficiarios y otros organismos como: FOVI, INFONAVIT y la banca hipotecaria, dejando atrás su política de origen y por lo tanto su funcionalidad y utilidad, cancelando la atención a la población no asalariada o bien a la que no tenía la condición para ser sujeto de un crédito bancario, con ello su esquema de financiamiento para acceder a una vivienda de interés social a bajo costo quedaba diluido.

En el año de 1997, por primera vez en la Ciudad de México, se elige de manera democrática mediante la vía electoral al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El entonces Jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas llama a las organizaciones sociales para discutir la política de vivienda de la ciudad. De aquí surge la reforma al Instituto de Vivienda, con la finalidad de diseñar e implementar una política pública de vivienda, eficaz e incluyente, contemplado para ello la participación de diversos actores (institucionales y de la sociedad civil). Bajo este contexto, por primera vez las organizaciones sociales, en particular las que provienen del Movimiento Urbano Popular (MUP) son tomadas en cuenta para participar como actores clave en el ciclo de elaboración de la política pública de vivienda en el Distrito Federal.

Con estas directrices el diseño de la política pública habitacional en el Distrito Federal se transforma y pretende constituirse en una política pública incluyente en donde las organizaciones sociales serán parte de fundamental en la construcción de una política de vivienda con alto contenido social. Así mismo, se marca el precedente para la creación de un marco jurídico que contempla la articulación del desarrollo urbano y la vivienda.

Siguiendo el contexto, en el año de 1998, es fundamental, ya que significa una transformación sustancial de la política habitacional en el Distrito Federal. En este año, el 21 de septiembre se crea por Decreto el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, iniciando operaciones el 16 de octubre del mismo. Su objetivo principal consiste en atender y mejorar las necesidades de vivienda de los habitantes de la Ciudad de México. El INVI, es un organismo público, descentralizado de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, es autónomo, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por primera vez el Distrito Federal contaba con un organismo público de carácter local con funciones operativas encargado de la política habitacional local.

Durante la etapa 1998-2000, el INVI, desde el primer año, presento fuertes problemas de reducción de presupuesto, debido a la disminución de las participaciones federales en los gobiernos locales. Por otro lado, enfrentó grandes deudas heredadas de los fideicomisos de la gestión anterior, por ello instrumento un programa de rescate de cartera hipotecaria, que le significó erogaciones importantes. Estos aspectos del ámbito financiero redujeron sus posibilidades de acción, con lo que su producción habitacional resultó muy escasa (Tamayo 2007, 119).

Sin embargo hubo un gran avance en la política habitacional, mediante la creación de programas habitacionales innovadores (Vivienda Nueva y Mejoramiento de Vivienda), consolidando un proceso productivo de aprobación, contratación, ejercicio y finiquito de los créditos de vivienda.

En 1998 FIVIDESU desaparece porque se integra como parte de su patrimonio al recién creado Instituto de Vivienda del Distrito Federal, esto representa una transformación sustantiva de los organismos públicos federales, en entidades financieras convirtiéndose en una especie de instituciones hipotecarias otorgando créditos y en algunos casos eliminando en su totalidad los subsidios.

En esta etapa la política pública habitacional del Distrito Federal marca la pauta de una nueva y distinta política de vivienda en la Ciudad, enmarcada por el contexto democrático, en donde por primera vez se tenía un Jefe De Gobierno electo por los ciudadanos y por lo tanto un Gobierno jurídicamente reconocido y con recursos financieros propios para implementar dicha política, a través de un organismo autónomo descentralizado de la administración pública local denominado Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

De aquí en adelante primero en la administración de Andrés Manuel López Obrador (2001-2006) y posteriormente en la de Marcelo Ebrard (2001-2012), el Instituto de Vivienda del Distrito Federal contará con una política pública habitacional en términos cuantitativos y sociales no existente anteriormente, definida y orientada bajo visiones y enfoques distintos aunque con algunos rasgos característicos propios de cada gestión bajo un proceso evolutivo a través de cambios y continuidades de la política de vivienda los cuales más adelante serán tema de análisis.

CAPÍTULO 3.- Análisis de la Política de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal: Retos y perspectivas: 2001-2006 y 2007-2012.

Este capítulo contiene el análisis de la política de vivienda del Distrito Federal. A través del INVI. Parte de una descripción y estudio puntual del Instituto, y describe cuáles son las líneas políticas, en qué consisten los programas habitacionales (en particular el Programa de Vivienda en Conjunto, como caso de análisis), la cuestión del financiamiento y el acceso a la vivienda (beneficiarios- solicitantes).

3.1 Marco jurídico de la política pública habitacional en el Distrito Federal

La Política de Vivienda del Distrito Federal está enfocada a contribuir de manera progresiva a la realización del derecho humano a la vivienda, reconocido en el artículo 4 constitucional fracción IV, derecho que a su vez precisan la Ley de Vivienda del Distrito Federal y las leyes de la materia. “En 1983, el derecho de toda familia a disfrutar de una “vivienda digna y decorosa” fue elevado a rango constitucional (art. 4), estableciendo que la ley en la materia debe fijar “los instrumentos y apoyos necesarios” a fin de alcanzar lo que las misma Constitución considera un objetivo” (Coulomb 2006, 552).

De manera particular la Ley de Vivienda del Distrito Federal en su Capítulo I artículo 3 establece que:

Todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas.

Esta noción sobre la vivienda conlleva a la intervención del Gobierno del Distrito Federal mediante políticas públicas habitacionales orientadas por medio de

acciones contundentes, que propicien el cumplimiento de este derecho humano, a través de programas, estímulos y apoyos, orientados, a los diversos sectores de la sociedad que afrontan problemas de acceso a una vivienda digna y decorosa. A través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal fundamentado en lo dispuesto en los artículos 97 al 100 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 40, 46, 48 a 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 12, 14 fracción X, 36 inciso f), y 40 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal; así como en su Decreto constitutivo y en los decretos anuales de Presupuesto de Egresos.

3.2 El Instituto de Vivienda del Distrito Federal

El objetivo del Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal radica en: diseñar, establecer, promover, proponer, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas públicas y programas de vivienda, enfocadas prioritariamente a grupos de bajos recursos económicos, vulnerables o bien que habiten en situación de alto riesgo; de igual forma apoyar a la producción social de vivienda en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Legislación de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que deriven de la materia.

Determinada así, la política pública habitacional agrupa un conjunto de actividades normativas y administrativas las cuales tratan de responder a los problemas, necesidades y contexto reales en materia habitacional.

En su diseño organizacional para su operación, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal se estructura de la siguiente forma:

Los órganos superiores del instituto son: el H. Consejo Directivo, y la Dirección General.

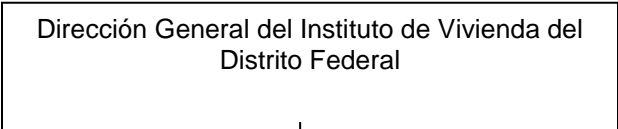
El titular de la Dirección General es nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Así mismo el órgano de gobierno lo constituye el H. Consejo Directivo, y estará integrado por:

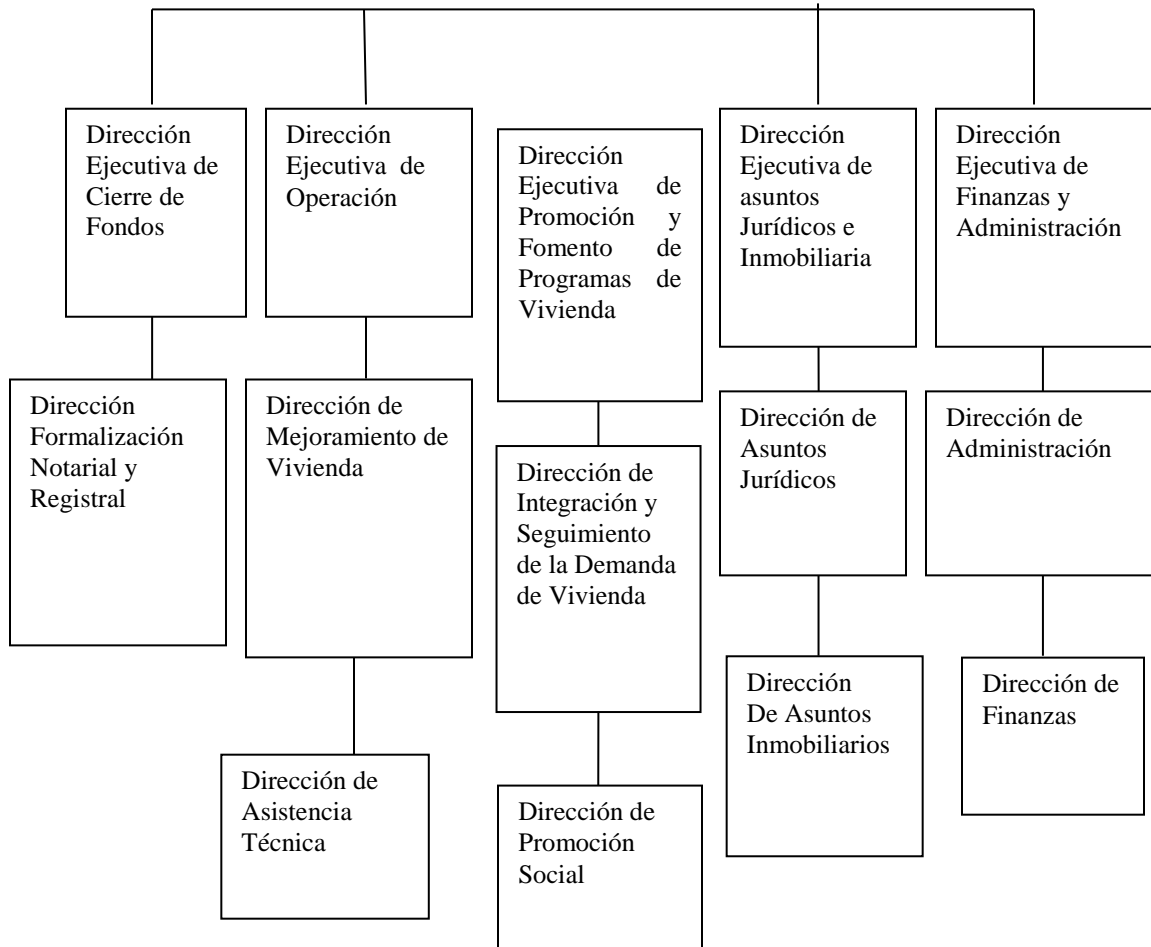
Un Presidente, que será el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); un Secretario Técnico designado por el Presidente del Consejo, quién tendrá voz, pero no voto; y Vocales con voz y voto a los titulares de:

- Secretaría de Gobierno;
- Secretaría de Desarrollo Económico;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Finanzas;
- Secretaría de Obras y Servicios;
- Oficialía Mayor y;
- Dos ciudadanos designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El diseño institucional del INVI, con respecto a su estructura orgánica, se conforma por: una Dirección General, 5 Direcciones Ejecutivas, 9 Direcciones de área, una Coordinación de Planeación, Información y Evaluación, y una Contraloría Interna. Mediante estas áreas se implementa la política pública de vivienda, a través de los programas del Instituto, en donde el proceso de producción de vivienda y las fases de autorización de financiamiento tienen relación directa con las diversas Direcciones para la ejecución del Programa de Vivienda en Conjunto.

Estructura Orgánica INVI





Fuente: Dirección de Administración y Servicios INVI, marzo 2011.

3.3 Programas de Vivienda del INVI

La política pública habitacional del Distrito Federal, está diseñada bajo tres principios: uno, reconocer a la vivienda como un derecho, dos, ubicar a la política de vivienda como elemento estructurador del ordenamiento territorial, y tres, que los programas de vivienda sean potencializadores del desarrollo económico y de la generación de empleos en el sector de la construcción.

Bajo este esquema, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal opera cuatro programas de vivienda (Mejoramiento de Vivienda, Vivienda en Conjunto, Auto

producción de vivienda y Rescate de Cartera Hipotecaria). Cada uno de los programas es implementado en los diferentes contextos socio-urbanos de la Ciudad. El Programa de Mejoramiento de Vivienda y el Programa de Vivienda en Conjunto, ambos programas con características distintas y líneas de financiamiento particulares, representan la estructura principal de operación en la política pública habitacional. Alternamente los programas de Auto producción de Vivienda y Rescate de Cartera Hipotecaria, representan un menor impacto y trascendencia en la atención y cobertura.

3.4 Programa de Mejoramiento de Vivienda

El programa de Mejoramiento de Vivienda se orienta a la atención de vivienda precaria, deteriorada, hacinamiento y desdoblamiento familiar, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de bajos ingresos, y a la vez a mejorar el entorno urbano de las colonias mediante el mantenimiento y rehabilitación del parque habitacional ya existente. La aplicación del programa se da en inmuebles con uso de suelo urbano y suelo habitacional rural de baja densidad, regularizados o en proceso de regularización. El acceso de los solicitantes a este programa es de tipo individual.

Este programa Opera bajo las siguientes modalidades:

➤ Mejoramiento y ampliación de vivienda

“Corresponde a la intervención orientada a detener o prevenir el deterioro del inventario habitacional, a la modificación o ampliación de una vivienda con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes considerando satisfacer las necesidades básicas.

➤ Mantenimiento General

Consiste en la rehabilitación de las unidades de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil, en cuestiones como son: la seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas privativas y áreas de uso común.

➤ **Vivienda Nueva Progresiva**

Corresponde a la edificación de vivienda nueva en predios o lotes familiares con subdivisiones de facto. Se aplica además en sustitución de vivienda precaria o con riesgo por el deterioro que registra.

➤ **Obra externa**

Está orientada a la acción en la unidades habitacionales, con el reforzamiento de fachadas, protecciones a colindancias, juntas constructivas, drenajes, cisternas, cárcamos de bombeo, iluminación exterior, aéreas comunes, escaleras exteriores, etc. Aplica como crédito inicial o complementario.

➤ **Vivienda Productiva**

Es un crédito complementario a uno activo. Se utiliza para construir, mejorar o rehabilitar un local destinado para actividades económicas.

➤ **Ampliación de Vivienda para arrendamiento en Lote Familiar**

Corresponde a la ampliación, para arrendamiento de la vivienda de familias de escasos recursos con el objetivo de incrementar la oferta de vivienda en alquiler de la ciudad.

➤ **Vivienda Catalogada Patrimonial**

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

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

3.5 Programa de Vivienda en Conjunto

El programa de Vivienda en Conjunto es uno de los programas que implementa el Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Dicho programa consiste principalmente en el otorgamiento de financiamiento de crédito y subsidio para acceder a una vivienda terminada y de sus diversas líneas de financiamiento. El INVI interviene de manera directa desde la adquisición del suelo (si es el caso), pasando por la contratación (a nombre de los beneficiarios del crédito) de empresas especializadas para la realización de estudios de la vivienda, así como el seguimiento de la recuperación del crédito. Este programa se aplica principalmente en predios urbanos regularizados, libres de gravamen y con uso de suelo habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, o bien, predios ocupados por vivienda precaria, en alto riesgo; así como también vivienda en condiciones de ser rehabilitada. El acceso de los solicitantes al programa es en su mayoría de tipo colectivo (a través de organizaciones), aunque en algunos casos puede ser de tipo individual (mediante Bolsa de Vivienda).

Con la finalidad del aprovechamiento, del uso de suelo habitacional en delegaciones que ya tienen servicios y equipamiento urbano disponible el INVI desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, mediante financiamiento con recursos propios o provenientes de otras fuentes.

Tomando como referencia las Reglas de Operación y Políticas de administración y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, el Programa de Vivienda en Conjunto:

“... 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 (de) 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 agrupamiento en conjunto permite importantes ahorros en la construcción y la organización social de los beneficiarios antes, durante y después de la producción de la vivienda.”

El programa opera bajo las siguientes modalidades:

- Vivienda Nueva Terminada

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.

-Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles no Catalogados

Consiste en la adquisición de vivienda individual 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.

-Vivienda Progresiva

Corresponde a la edificación de vivienda individual o plurifamiliar, a través de un proceso de construcción paulatina en desarrollos de tipo horizontal o vertical.

Considera la construcción de vivienda con espacios habitables mínimos, en la que se dé prioridad a elementos estructurales instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en su conjunto permitan su consolidación gradual y que brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes.

- Adquisición de Vivienda

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

-Arrendamiento con opción a compra

Está modalidad corresponde a la adquisición de vivienda sujeta a un período de pago de rentas mediante un contrato de arrendamiento que combine obligaciones condicionales de venta, en plazo y tiempo determinado, considerando las rentas o parte de éstas como aportación anticipada, contrario el INVI no devolverá pago alguno recibido a cuenta y deberá desocupar la vivienda. Se puede aplicar también en viviendas que no sean propiedad del INVI, bajo las condiciones de ayuda social establecidas en el contrato respectivo.

-Condominio Familiar

Es un crédito inicial o complementario para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble. Cubre estudios, proyectos, trámites legales, gastos notariales y administrativos.

El Programa de Vivienda en Conjunto, se estructura a partir de las siguientes líneas de financiamiento que son:

- 1. Adquisición de suelo o inmuebles.-** Se hace a través de diversas vías de acceso: adquisición a particulares, desincorporaciones y expropiaciones. Para que el Instituto pueda adquirir el suelo debe tener viabilidad jurídica, técnica, social y financiera.
- 1. Estudios y proyectos.-** Consiste en el financiamiento para realizar el diseño del anteproyecto y proyecto ejecutivo del diseño de las viviendas, contemplando en número de acciones de viviendas, superficie, distribución de áreas privativas y comunes, fachadas, materiales, etc. Todo ello bajo la normatividad urbana establecida, y con la viabilidad técnica, jurídica, social y financiera, correspondiente.

3. Demolición, Edificación y Rehabilitación.- Esta línea se caracteriza por los procesos con los que comienza y concluye la producción de la vivienda, derivando en las viviendas terminadas ya sean nuevas, rehabilitadas o mixtas.

Para ello los componentes del financiamiento del programa son: el ahorro, el crédito y las ayudas de beneficio social (subsidijs de carácter local o federal).

a) El ahorro, es el esfuerzo que realiza una familia para destinar parte de su ingreso a satisfacer la necesidad de bienes de consumo duradero de alto costo. Su práctica sistemática permite:

- Identificar la capacidad y actitud de pago de los solicitantes.
- Transparentar la demanda, ordenar y concretar la corresponsabilidad de los individuos en la solución de su problema de vivienda.

b) El crédito, es la parte recuperable de un financiamiento en la que se utilizan recursos fiscales o de otras fuentes, con bajo costo financiero, en favor de las familias de menores ingresos. Este componente está orientado a:

- Desarrollar los programas que define el INVI a partir de la política general de vivienda.
- Potenciar los recursos a través de esquemas de cofinanciamiento que permitan ampliar la capacidad de producción de vivienda.
- Apoyar procesos de autoadministración en los que participan directamente los beneficiarios para satisfacer su necesidad de vivienda.

c) Las ayudas de beneficio social, son mecanismos de redistribución de recursos fiscales y son la parte no recuperable de un financiamiento, aplicadas para compensar la capacidad de endeudamiento de las familias de menores ingresos, en su esfuerzo por acceder a una vivienda digna. Tienen como propósitos:

- Hacer accesible la vivienda a la población de menores ingresos.
- Atender a la población vulnerable, constituida por personas con discapacidad, familias monoparentales, adultos mayores e indígenas.
- Contribuir a la conservación de inmuebles habitacionales con valor patrimonial, histórico o artístico.
- Estimular la cultura del pago oportuno y propiciar pagos anticipados de los créditos.”

Fuente de consulta: Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera: Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2010

Programas estratégicos	Nuevo patrimonio familiar: Vivienda en Conjunto	Mejor calidad de vida: Mejoramiento de Vivienda
Líneas adicionales y otras actividades complementarias	<ul style="list-style-type: none"> - Rescate de cartera hipotecaria - Reserva inmobiliaria - Sustentabilidad - Convenios 	

Líneas adicionales y otras actividades complementarias	<ul style="list-style-type: none"> - Vivienda en arrendamiento con opción a compra - Adquisición a terceros - Escrituración - Recuperación de cartera - Condominio Familiar - Conciliación de saldos, estados financieros y registros - Órganos fiscalizadores - Eventos del Instituto - Otras participaciones interinstitucionales - Gestión de la Oficina de Información Pública - Modernización administrativa - Informe de adquisiciones 	
---	--	--

Esta modalidad del Programa de Vivienda en Conjunto se da según las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en predios urbanos con uso habitacional con propiedad o tenencia de la tierra regularizada, ya sea en predios baldíos o en predios con vivienda precaria o bien el alto riesgo estructural, a través de un proceso único de edificación contribuyendo a subsanar el déficit de vivienda, incrementando el parque habitacional mediante la construcción del mayor número de viviendas posibles.

3.6 Acceso a la vivienda, solicitantes y beneficiarios.

La forma de acceder a una vivienda varía según el contexto social, político, económico y urbano de la población de un determinado lugar; existen diferentes mecanismos de acceso a través de diversos procesos formales e informales. El primero es un proceso de producción y consumo formal, establecido y regulado en el marco legal y normativo, e implementado mediante políticas públicas habitacionales con la finalidad de abatir el déficit habitacional. El segundo corresponde a la informalidad, es decir representa un tipo de acceso fuera de toda legalidad. Otra forma de acceso a la vivienda es el arrendamiento, aunque esta no significa la propiedad de la vivienda, por lo tanto no existe la tenencia. El siguiente cuadro muestra una tipología de acceso a la vivienda y las características principales de cada tipo.

Tipos de acceso a la vivienda

FORMAL	INFORMAL	ARRENDAMIENTO
-El acceso es regulado por los marcos legales y normativos.	-Está fuera de los marcos legales y normativos, es ilegal.	-El acceso a la vivienda se da bajo condiciones de estancia y temporalidad establecidas en la normatividad respectiva.
-Existe una política pública habitacional definida.	-No hay una política pública.	-En algunos casos existen políticas públicas habitacionales de arrendamiento, en el caso del INVI hay una modalidad denominada "arrendamiento con opción a compra", aunque no es muy representativa en términos cuantitativos.
-Se caracteriza por un esquema financiero a través de créditos hipotecarios.	-Se caracteriza por invasiones a predios y reservas ecológicas.	-Se caracteriza por ser

<p>-Hay certeza jurídica sobre la propiedad.</p>	<p>-No hay certeza jurídica sobre la propiedad.</p>	<p>vivienda solo de alquiler.</p> <p>-Existe certeza jurídica en cuanto al alquiler, pero no representa la tenencia de la propiedad.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Para nuestro caso de estudio, a través de la política pública habitacional de Instituto de Vivienda del Distrito Federal y en específico del Programa de Vivienda en Conjunto, retomaremos para el análisis el tipo de acceso a la vivienda catalogado como acceso formal.

En síntesis, al mecanismo de acceso, a una vivienda lo podemos definir como: “el proceso de adquisición”, como la experiencia social y temporal vivida por los demandantes y sus familias para obtener la vivienda de interés social y transformarse en sus usuarios o consumidores de ella. Normalmente, el proceso de adquisición, comienza cuando se constituye un grupo de demandantes y éstos se organizan para buscar solución a sus problemas habitacionales. A través de un representante entran en contacto con las autoridades, para iniciar las gestiones pertinentes” (Villavicencio 2000,76).

La gestión y acceso de créditos del programa de Vivienda en conjunto, se realiza bajo dos modalidades:

Colectiva: se realiza mediante organizaciones gestoras de vivienda registradas ante el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Individual: a partir de la gestión personalizada, es decir de solicitudes individuales de familias o personas que se inscriben en la bolsa de vivienda para ser incorporados a algún proyecto de vivienda del Instituto.

En el caso de la solicitud individual, una de las posibilidades es que el solicitante acudiera a la ventanilla del INVI denominada “Bolsa de Vivienda” donde éste hacía una solicitud por escrito y, en su caso, era incorporado al sistema de ahorro del Instituto. Sin embargo, “esta posibilidad está cancelada temporalmente por la actual administración debido a la sobredemanda existente” (INVI).

También pueden acceder, como trato individual las familias que están registradas en el Programa de Alto Riesgo Geológico y el Hidrometeorológico, a las cuales se les apoya con una renta mensual, para que no estén en riesgo físico. Periódicamente se van asignando las viviendas a esta población en función de los espacios disponibles en los diversos proyectos.

En el segundo caso, en donde el acceso a la vivienda es por medio de las organizaciones sociales, su forma de participación es diversa: desde las organizaciones que buscan el suelo para su adquisición, integran los expedientes sociales, jurídicos y técnicos, hasta aquellas que se presentan sólo como demandantes, es decir, que esperan las propuesta que el Instituto les haga. Las solicitudes se canalizan de manera directa a través de la Dirección Ejecutiva de Fomento y Promoción a los Programas de Vivienda.

En esta lógica, la intervención de las organizaciones sociales, implica una fuerte incidencia en todas las fases del programa. Esto se traduce en el control de los procesos en cuanto a la gestión de los proyectos de vivienda, así como el control y manejo en cuanto al acceso del solicitante, para ser incluidos en dichos proyectos, convirtiéndose en una especie de filtro entre el INVI y los solicitantes.

El acceso a la vivienda, ya sea de manera individual, o mediante una organización social, en el Instituto De Vivienda del Distrito Federal, implica una serie de trámites y procedimientos administrativos para la autorización del

financiamiento, las fases son: Aprobación, Contracción, Ejecución y Recuperación, a continuación, son explicadas en el siguiente cuadro:

Fases de los procedimientos de autorización del Crédito

Fases para autorización de financiamiento	Acciones y procedimientos sustantivos	Áreas responsables
Fase I. Aprobación	<p>I.A Solicitud y Precalificación</p> <p>I.B Integración del Padrón</p> <p>I.C Presentación a Comité de financiamiento</p>	<p>Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Promoción y Enlace Delegacional • Módulos delegacionales de atención al público <p>Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Viviendas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Integración y Seguimiento a la Demanda <p>Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de programas de Viviendas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Integración a la Demanda
FASE II Contratación	<p>II. A Contrato Individual</p> <p>II.B Contratación de prestación de servicios</p>	<p>Dirección Ejecutiva de Operación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Vivienda en Conjunto <p>Dirección Ejecutiva de asuntos Jurídicos e Inmobiliaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Asuntos Jurídicos <p>Dirección Ejecutiva de Operación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Vivienda en Conjunto • Dirección de Asistencia Técnica <p>Dirección Ejecutiva de Asuntos</p>

		<p>Jurídicos e Inmobiliaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Asuntos Jurídicos
Fase III Ejercicio	<p>III.A Seguimiento al avance de Obra para suministro de recursos</p> <p>III.B Seguimiento al avance de obra y pago de excedente</p> <p>III.C Solicitud para el inicio de recuperación y de credencial de pago a FIDERE</p> <p>III.D Entrega de Vivienda</p>	<p>Dirección Ejecutiva de Operación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Asistencia Técnica <p>Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Finanzas <p>Dirección Ejecutiva de Operación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Asistencia Técnica • Dirección de Vivienda en Conjunto <p>Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Finanzas <p>Dirección Ejecutiva de Operación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Vivienda en Conjunto <p>Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Finanzas FIDERE <p>Dirección Ejecutiva de Operación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Vivienda en Conjunto
Fase IV Recuperación	<p>IV.A Inicio de recuperación</p> <p>IV.B Seguimiento a</p>	<p>Dirección Ejecutiva de Operación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Vivienda en Conjunto <p>FIDERE</p> <p>Dirección Ejecutiva de Finanzas y</p>

	recuperación y finiquito	Administración • Dirección de Finanzas FIDERE
--	--------------------------	---

Fuente: Evaluación del Diseño de operación 01-2008, Programa de Vivienda en Conjunto, Febrero 2009.

Los requisitos para ser sujetos de crédito o de las ayudas de beneficio social que ofrece el Instituto de Vivienda del Distrito Federal a través de sus Programas son los siguientes:

- “Ser habitante del Distrito Federal en los términos de la legislación civil aplicable.
- Ser persona física mayor de 18 años de edad.
- No ser propietario de vivienda en el Distrito Federal. (no aplica al Programa de Mejoramiento de Vivienda).
- Tener un ingreso hasta de 5 VSMD. Esta característica se refiere al solicitante individual. El ingreso familiar máximo no deberá rebasar las 8 VSMD, lo mismo si aspira a créditos del Programa de Vivienda en Conjunto, Rescate de Cartera o Mejoramiento de Vivienda. Cuando sólo exista un ingreso éste se considerará familiar.
- Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar ese límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario”.

Fuente de consulta: Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera: Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2010.

De lo anterior se puede decir que la política pública habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en lo que corresponde al acceso se orienta a fomentar la propiedad privada, y por lo tanto la concepción que se tiene de la vivienda es de carácter patrimonial, dejando en un plano marginal a la política de arrendamiento. En cuanto a los procedimientos o fases para obtener un crédito el papel de las organizaciones resulta necesario, ya que en la mayoría de los casos el problema es la carencia del suelo y mediante estas es más fácil y rápido acceder a este, las organizaciones gestionan y consiguen el suelo en ocasiones

subsidiado y en otras los compran a privados con las aportaciones de los solicitantes de vivienda.

3.7 Alcances y Metas de la Política de vivienda del INVI 2001-2012.

El Distrito Federal, con una superficie física total de 1,574 km², y 750 km² urbanizados, con 8.8 millones de habitantes y una tasa de crecimiento anual de 0.28%, alojados en 2.2 millones de unidades de vivienda, ha llegado prácticamente al límite de su crecimiento geográfico y poblacional. Alrededor de 2 millones 158 mil habitantes no disponen de casa propia, y, el 87% de la población no recibe menos de 10 salarios mínimos. Cada año se requieren 35 mil viviendas nuevas y 45 mil mejoramientos (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). La política pública habitacional implementada por el Gobierno de la Ciudad con el objetivo de reducir la pobreza patrimonial de los habitantes, se traduce en acciones a través de programas de vivienda del INVI, organismo que “en los últimos diez años otorgó 205 mil créditos; 152 mil de mejoramiento de vivienda, localizados en delegaciones periféricas, y 53 mil de vivienda nueva, en unidades habitacionales de la ciudad central. Hoy, con una inversión cercana a los 18 millones de pesos, una de cada 10 familias con ingresos menos a 8 salarios familiares o cinco individuales tienen un crédito preferencial del Instituto, con una tasa de interés relacionada directamente con el salario y una afectación salarial promedio que no supera el 15%” (INVI, pág. 5).

La política habitacional, del Gobierno del Distrito Federal, en el período 2001-2006, se fijó una meta inicial para realizar 150 mil acciones de vivienda, dirigidas a familias de escasos recursos no contempladas como sujetos de crédito inmobiliario en el mercado privado, ya que en la mayoría de los casos se caracterizaban por trabajar en el sector informal y por tener ingresos inferiores a los requeridos. “Sin la existencia del INVI estas familias no hubieran sido atendidas por el sistema financiero institucional y privado de vivienda, cuyos requisitos de acceso a créditos para la oferta privada de vivienda exigen que los

solicitantes que los solicitantes demuestren ingresos de 13 salarios mínimos, considerando que las unidades de vivienda tienen un precio de mercado superior a los 500 mil pesos” (INVI pág. 5)

Para mediados del año 2006, según SEDUVI, el total de acciones de vivienda realizadas a la fecha era de 141, 728, con inversión de recursos fiscales propios, que ascendían a poco más de 10 mil millones de pesos. Al término del período, se alcanzó una meta de 143, 212 créditos para mejoramiento de vivienda y 23,869 para vivienda en conjunto. “El principal logro es que con todo en contra, falta de recursos, y algunas organizaciones contrarias a la política de vivienda , se logro lo que se buscaba, porque llegamos casi a la meta de los 150 mil créditos de vivienda, dejando más de 5 mil créditos en curso, y algunos predios expropiados, el INVI si aporto a la Ciudad y en su conjunto a otro sector de vivienda, no solo por los esquemas crediticios de adquisición de suelo sino por la concepción y dimensión del programa” (entrevista Edna Vega).

Número de acciones realizadas y presupuesto ejercido por programa de vivienda

Programa	Vivienda en Conjunto			
	Año	Acciones	Presupuesto	Monto promedio por acción
	2001	5,366	901,212, 139	167, 948.6
	2002	9,765	1,201,618, 833	123,053.6
	2003	6,227	960,975,219	154,323.9
	2004	4,494	1,189,999,067	264,797.3
	2005	4,127	789, 539,218	191,310.7
	Total	29,779	5,043,344,476	168,229.2

Fuente: INVI, Programa de vivienda, marzo de 2006, en “Los Desafíos del Bando 2”, Tamayo 2007, p. 142.

El cuadro anterior, muestra el número de acciones realizadas para el Programa de Vivienda en Conjunto, el presupuesto ejercido por año y costo aproximado por vivienda; resaltando el año de 2002 en el cual el ejercicio presupuestal fue más alto que en otros años y por lo tanto el número de acciones relazadas fue mayor, y

el costo promedio por acción fue el más bajo a comparación de los otros años citados.

Número de acciones de vivienda realizadas período 2001-2006. Porcentajes con respecto al resultado sexenal

Programa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Vivienda	5,171	9,518	6,164	4,382	4,127	4,010	33,372
en	15%	28%	18%	13%	12%	12%	100%
Conjunto							

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal

En respuesta, la Política habitacional del Gobierno del Distrito Federal, para combatir el déficit habitacional y satisfacer la demanda, durante la administración 2007-2012, mediante sus programas de vivienda plantea como meta la realización de 200 mil acciones de vivienda, de las cuales 34 mil viviendas nuevas y 166 mil acciones de mejoramiento, con poco más de 20 mil millones de pesos. Esto representa un incremento de 39.7% respecto a la gestión anterior, lo que significa pasar de un promedio de 24 mil créditos anuales a más de 33 mil.

Número de acciones de vivienda realizadas período 2007-2012

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Vivienda	5,224	5,211	2,974	2,065	2,225	2,474	
en						a	
conjunto						julio	

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal

Conforme al cuadro anterior, “del total de créditos otorgados, el 65% ha sido destinado para mujeres del Programa de Vivienda en Conjunto, la población que se beneficia se ubica dentro de la que percibe un ingreso menor a 5VSMD (veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal), y que atañe principalmente a madres solteras, personas con capacidades diferentes, adultos mayores e indígenas. Está población representa el 96% en el Programa de Vivienda en Conjunto, en aproximadamente 976 unidades territoriales en las 16 delegaciones políticas” (SEDUVI 2010).

Programa	Vivienda en Conjunto		
Año	Meta anual	Créditos Contratados	%
2007	5,524	3,390	61%
2008	6,150	5,211	80%
2009	3,571	2,974	91%
2010	3,723	2,065	55%
2011	3,000	2,225	74%
TOTAL	21,968	15,865	72%

En el cuadro se observa que las metas anuales propuestas por año no han sido cumplidas en relación al porcentaje del 100% para alcanzar la meta de 34 mil acciones de vivienda nueva.

Programa	Vivienda en Conjunto		
Año	Meta anual	Créditos contratados	%
2012	4,218	2,474	57%
		18,339	

Con respecto a la meta cuantitativa del primer periodo (2001-2006) se alcanzó un total de 33, 372 créditos otorgados en el programa de Vivienda en Conjunto, de ello podemos concluir que se obtuvo el 100% de lo planteado para el sexenio citado. En relación para el segundo período (2007-2012) el avance total a la fecha es de 18, 339 créditos contratados de Vivienda nueva, con un avance porcentual del 57% de la meta inicial. En cuanto ayudas en renta se han otorgado un total de 13, 415, y 8, 540 viviendas con sustentabilidad, lo cual sumado a los créditos contratados nos da un total de 40, 308 créditos.

CAPITULO 4.- Cambios y Continuidades en la Política Pública Habitacional del INVI entre los períodos 2001-2006 y 2007-2012.

Este capítulo aborda la identificación concreta de los cambios y las continuidades entre los períodos citados para obtener un análisis y estudio preciso que pueda sustentar en gran medida la hipótesis de la tesis, a saber, que se presenta una progresiva mercantilización de la vivienda, que ya no es vista como un satisfactor o bien social, sino como un producto o bien de consumo que busca potencializar al sector privado inmobiliario.

Asimismo, a través del trabajo de campo realizado mediante entrevistas a los diversos actores que intervienen en el proceso de la vivienda, con la obtención de información y el procesamiento de la misma, se podrán tener los elementos requeridos para hacer un análisis de las relaciones de poder y vínculos entre los actores y el INVI (líderes gestores de vivienda, constructoras privadas, solicitantes-beneficiarios, funcionarios e implementadores de políticas públicas del INVI); de igual manera, para dar cuenta de los cambios o continuidades que se han presentado en la interacción de los actores mencionados.

4.1 Cambios y continuidades en los ejes rectores de la política pública habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

La política pública habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal desde su creación a la fecha ha estado regulada por su marco normativo mediante las Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera. Estas reglas a través del tiempo y conforme al contexto han sido modificadas en diversas ocasiones, de manera concreta en los años 1999, 2003, 2005, 2008 y 2010. Los cambios han sido desde la modificación a la estructura organizativa interna del Instituto, la política de suelo, la política social, la política técnica, la política de sustentabilidad y la política financiera.

4.2 Características de la Política Pública habitacional durante la Administración 2001-2006.

Al comienzo de la gestión (2001-2006), el Gobierno del Distrito Federal enfatizó la importancia de tomar como elemento estratégico de la política social, el tema de la vivienda de interés social, lo cual significaba una transformación en la política habitacional del Distrito Federal. El entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad, Andrés Manuel López Obrador, impulsó una mayor cobertura de la política habitacional nunca antes vista en el Distrito Federal, fijando como meta la realización de 150 mil acciones de vivienda durante su sexenio, y otorgando un presupuesto al Instituto de Vivienda del Distrito Federal de 200 millones de pesos.

Un rasgo característico de esta administración fue la masificación de los programas de Vivienda Nueva y de Mejoramiento de vivienda, de manera estratégica ambos programas se implementaron de acuerdo al contexto urbano de la ciudad. Por un lado, se aplica el Programa de Vivienda en Conjunto de forma colectiva (principalmente construcción de vivienda nueva terminada), confinado a las delegaciones centrales, gestionado mediante las organizaciones sociales. Por otro lado, se lleva a cabo el Programa de Lote Familiar de forma individualizada (consiste en ampliación y mejoramiento de vivienda, en el año de 2005 cambia de nombre a Mejoramiento de Vivienda), en zonas intermedias y periféricas de la ciudad.

Es importante señalar, que una de las acciones trascendentales en la política habitacional del Distrito Federal “fue que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal se asumiera como el organismo encargado de la política habitacional. Para ello se llevó a cabo un proceso de extinción de FIVIDESU Y FICAPRO. De octubre de 2002 a marzo del 2003, se desarrolló la última etapa del procedimiento jurídico de transferencia de los Fideicomisos mencionados” (Evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto 2009, 28). Esto se orientó a las modificaciones en la estructura

orgánica de los organismos habitacionales del Gobierno del Distrito Federal con la finalidad de hacer más eficiente la operación y los procesos de la administración pública.

Consecuentemente, la política habitacional del Distrito Federal durante este período, mediante una redefinición institucional y jurídica del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, a través de normas y programas parciales, se orientó al impulso del crecimiento hacia las zonas centrales y zonas con factibilidad habitacional.

“Para tal efecto, se estableció una alternativa integral sobre dos ejes, a través del Programa General de Desarrollo Urbano aprobado por la Asamblea Legislativa en diciembre 2004: una política habitacional plasmada en el Bando Dos (5 de diciembre del 2000), y el Acuerdo No. 3 sobre Política Habitacional (17 de enero de 2001).

Estos ejes proponían, desde una perspectiva social, la realización de 25 mil acciones de vivienda al año a través de diversas medidas como:

➤ **Otorgar un incremento sustancial al presupuesto de los programas de vivienda:**

Se propuso incrementar anualmente de manera gradual el recurso fiscal propio destinado a los programas habitacionales del INVI.

➤ **Vincular la política habitacional a la de ordenamiento territorial:**

Consistió en articular la política urbana con la de vivienda a través de la redensificación mediante la renovación del parque habitacional y la recuperación de espacios públicos en la Ciudad Central.

➤ **Modificar los trámites y procedimientos para la obtención de licencias de construcción:**

Se generaron incentivos administrativos como la creación de de ventanilla única para ingresar solicitudes de uso de suelo, se simplificó otorgar el

certificado único con factibilidad de servicio, impacto urbano y ambiental, y se redujo el tiempo administrativo para la obtención de licencias.

➤ **Instrumentar una serie de cambios administrativos y de la estructura orgánica de los organismos encargados de la aplicación de los programas de vivienda:**

Hubo una reestructuración al interior del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, concentrando la implementación de la política pública habitacional en dos principales programas Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda.

(Evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto)

El diseño e implementación de la política pública habitacional del INVI en materia financiera durante el período 2001-2006 se caracterizó por la operación de programas habitacionales mediante la asignación tributaria directa de recursos fiscales propios. Dentro de este esquema no hubo convenios de colaboración interinstitucionales con organismos habitacionales federales o con el mismo gobierno federal ni tampoco con entidades financieras privadas. Cabe señalar que una de las dificultades de no realizar convenios entre el gobierno local y federal fue por cuestiones inminentemente políticas, el proyecto y la política habitacional local no era coincidente a la política de vivienda implementada desde la federación. “Además INONAVIT y FOVISSTE no podían otorgar un crédito colectivo, por organización, son créditos individuales y resultaba muy complejo, aunado a ello estos organismos establecen en sus Reglas de Operación intereses en sus créditos, por lo tanto estuvimos en una disyuntiva porque con estas instituciones lograríamos obtener recursos para la construcción de viviendas, pero para la población de estos niveles les saldría más caro el crédito que al resto de los acreditados del INVI. Fueron seis años de esa discusión; nos acercamos a empresas como GEO, DEMET, ARA, pero nunca llegamos a un acuerdo sus costos eran demasiado elevados” (entrevista Mtra. Edna Vega). En estos términos se privilegió trabajar con pequeñas empresas inmobiliarias, la participación privada

en el proceso de la política pública habitacional del INVI con particularidades propias durante el período señalado.

Dentro de la lógica de esta política, la recuperación de los créditos otorgados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal no fue algo que importará en la parte financiera. Por el contrario se mantuvo como una línea constante la política de subsidios universales entendiendo al Estado como responsable de distribuir los recursos sin la intención de recuperarlos. Los subsidios son una parte fundamental para el financiamiento, ya que sin ellos resulta muy complicado que los sectores de bajos ingresos accedan a una vivienda. “La aplicación de subsidios universales fue una acción bastante loable del Instituto; sin embargo era insostenible porque los recursos nunca son suficientes. De aquí se deriva hasta qué punto se pueden otorgar subsidios y cómo se administran los recursos, porque en la administración de Andrés Manuel López Obrador se dieron subsidios de manera indistinta, sin analizar si realmente la gente los requería y en qué medida, aunque ello no represento una generalidad” (entrevista Dra. Anabel Monterrubio).

La política de suelo se instrumentó con la aplicación del Bando Número Dos, el cual representó el principal eje y sustento de la política pública habitacional del Distrito Federal ante una problemática real en la Ciudad como lo es el déficit de suelo, dicho Bando fue una alternativa para administrar el centro y reciclar el suelo mediante expropiaciones o bien adquisición a terceros. El Bando 2 consistió en la restricción para construir conjuntos habitacionales y desarrollos comerciales en las delegaciones periféricas de la ciudad (Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco), permitiendo solamente la construcción de vivienda en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo). Por lo tanto la política pública habitacional se orientó a la idea de una ciudad compacta, es decir, a la regeneración de las áreas centrales y a detener el crecimiento periférico de la ciudad, contribuyendo a la renovación del

parque habitacional y a la recuperación de espacios públicos en las zonas centrales.

Uno de los objetivos de la aplicación del Bando 2 radicó en la redensificación de las delegaciones centrales aprovechando los servicios e infraestructura urbana existentes y recuperando predios abandonados o en riesgo estructural para edificar vivienda nueva de interés social. Con ello, se buscó un crecimiento cero en las delegaciones periféricas protegiendo el crecimiento en las zonas de reserva ecológica. “ El Bando dos no fue solo vivienda de interés social, fue también para vivienda media; y fue modificación y cambios a la normatividad; articuló una política de desarrollo urbano que tiene que ver con el desarrollo sustentable y sostenible, no solo una política habitacional para personas de escasos recursos, sino un ordenamiento urbano”. (Entrevista Anabel Monterrubio)

Al inicio la implementación del Bando 2 generó una relación de conflicto y confrontación entre las autoridades del Instituto de Vivienda y las organizaciones sociales, “la aplicación del Bando 2 produce gran descontento, por un lado, los promotores privados de vivienda manifiestan su desacuerdo porque ya tenían suelo adquirido en la periferia de la ciudad y no podrán continuar sus proyectos por la nueva disposición, además se encareció el suelo en las áreas centrales. Por otro lado, las organizaciones sociales se veían afectadas por esta medida, pues también habían adquirido predios para sus proyectos, incluso con financiamiento del INVI, por ello ejercen presión sobre el Instituto”. (Tamayo 2007, 121). Como solución al conflicto las autoridades del Instituto de vivienda, junto con las organizaciones sociales, acordaron que “en los predios de la periferia gestionados por algunas organizaciones se les permitió construir vivienda siempre y cuando los beneficiarios fueran los habitantes originales del predio y no llegara nueva población. En otros casos se establecieron convenios de permuta en donde a las organizaciones se les ofrecía acciones de vivienda en algún predio de la zona central a cambio de desistir en la periferia”. (entrevista Mtra. Edna Vega).

A pesar de que hubo especulación y el costo del suelo aumentó con la implementación del Bando 2 se pudo redensificar la zona central con población que ya habitaba en la zona y con personas que llegaron de otros lugares de la ciudad aunque también creció de manera gradual en las zonas periféricas. Se pudo detener la expulsión de habitantes por cuestiones del costo del suelo. “Esta es una tendencia que se da en ciudades capitalistas a nivel mundial cuando hay regeneración urbana en las delegaciones centrales, el primer efecto que se da es que se eleva el costo del suelo y la gente que no puede pagar se va. Lo que logramos hacer con el Bando 2 fue que no se expulsara a la población de una manera tan descomunal como hubiera sido en otras condiciones y tiene que ver esto con el tema de la política de subsidios” (Entrevista Dra. Anabel Monterrubio). No obstante, el acceso a la vivienda fue limitado en el Programa de Vivienda en Conjunto (Vivienda nueva terminada), ya que en su mayoría solo pudieron ser beneficiarias las personas que solicitaron la vivienda de manera colectiva a través de organizaciones sociales.

4.3 Características de la Política Pública Habitacional durante la administración 2007-2012.

En 2006, con el proceso electoral ya culminado para elegir nuevo gobierno, la administración del actual Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard redefinió, dentro de su plataforma de gobierno, la política de vivienda a implementar en el Distrito Federal. La filosofía política en cuanto al Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) y sus programas se modificaron, manteniendo algunas características de la administración anterior. Los principales programas del INVI se han mantenido: Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda. Se implementó un nuevo programa denominado Condominio Familiar.

Sin embargo se le dio a la política habitacional otra orientación mediante la reestructuración del Instituto de Vivienda enfocada hacia una transformación como

instancia con viabilidad financiera y una mayor capacidad operativa que se reflejará en la cobertura de los programas habitacionales. Se propuso la creación de una área que se encargaría de atender y satisfacer la demanda habitacional rezagada de la administración anterior la cuál respondía a una lógica político-social distinta a la planteada actualmente, se buscó abrir la participación a la promoción privada inmobiliaria, la coparticipación y cofinanciamiento con Gobierno Federal a través de convenios interinstitucionales, y se pretendió dejar atrás la anterior política de subsidios permanentes reorientado los subsidios solo a cierto tipo de proyectos y programas.

El primer asunto era como atender el fondo viejo de vivienda, el segundo era como atender esta demanda potencial con el mercado inmobiliario privado, y el tercero como comenzar a bajar los costos de operación de los programas. Esas tres grandes líneas de acción nos llevaron a reestructurar al Instituto a volverlo más ágil internamente. Con la creación de un área de vivienda nueva, un área de mejoramiento de vivienda, y un área de fondo viejo, con su área especializada en cuestiones jurídico-inmobiliarias y la otra parte con la de promoción financiera, entonces así fue como se propuso la reestructura todo fue a costos compensados, esto es no creación de áreas nuevas sino reorientar las que ya existían, así es como empezamos a trabajar en el año de 2007(Entrevista Antropólogo Gustavo Cabrera).

Bajo esta visión el objetivo de la política pública habitacional en el Distrito Federal radicó en vincular al gobierno federal y local, consolidar el inventario habitacional existente, evitar su deterioro otorgando créditos de mejoramiento, y promover un nuevo inventario de vivienda de acuerdo a los diferentes estratos y perfiles sociales.

Así mismo, el nuevo enfoque de la política pública habitacional considera que mediante la motivación del sector privado de la construcción se reactiva a la economía. “Con AMLO el Instituto De Vivienda del Distrito Federal estaba totalmente cerrado a la promoción privada, dicha promoción de alguna manera es

motor de la economía de la construcción, nosotros veíamos al INVI como garante de que todos los interesados en hacer vivienda de interés social pudieran participar en el proceso” (Entrevista antropólogo Gustavo Cabrera).

La política pública habitacional de la administración (2007-2012) planteo como principales líneas políticas de acción las siguientes:

Líneas de política

Vivienda

- Continuidad con el mejoramiento del modelo de atención para la producción de vivienda, con instrumentos tales como los cofinanciamientos y la promoción del desarrollo socio-económico del barrio.
- Se buscará que la construcción de vivienda, desde su diseño, obedezca criterios de sustentabilidad.
- Se regularizarán las edificaciones y se otorgarán escrituras, para garantizar la seguridad del patrimonio habitacional de los habitantes del Distrito Federal.
- Se incentivará la participación de los sectores social y privado en programas de vivienda e inversión inmobiliaria, se promoverán sistemas de financiamiento y acceso equitativo a créditos.
- El Gobierno de la Ciudad promoverá la aplicación de esquemas financieros para la adquisición de viviendas, con la corresponsabilidad de los beneficiarios en cuanto a la recuperación de créditos.

4.4 Cambios en la política de suelo

En esta administración uno de los principales cambios de la política pública habitacional se dio en lo que corresponde a la política de suelo donde se planteó la eliminación gradual del Bando 2, la adecuación de la Norma 26, la expropiación de inmuebles en alto riesgo, la adquisición de suelo privado, las desincorporaciones, la regularización del suelo y la implementación del Programa de Condominio familiar.

La eliminación del Bando 2 significó ampliar y diversificar la oferta de vivienda hacia otras zonas de la Ciudad ya que la zona contemplada solo abarca el 4.37% de la superficie total del Distrito Federal. Con el encarecimiento del suelo en la zona centro surgió un incremento que llegó a ser hasta de un 500% (CANADEVI), esto dio como resultado un superávit de vivienda nueva deshabitada que los promotores privados no pudieron colocar en el mercado.

De acuerdo a la Política de Desarrollo Urbano del Gobierno del Distrito Federal, la Ciudad debería ser un motor para reactivar la economía mediante proyectos urbanos. Por lo tanto era necesario tener un Instituto de Vivienda más adecuado a una serie de políticas y programas; por ejemplo desaparecería el Bando 2 ya que era él que controlaba la construcción de vivienda de interés social prohibiendo la construcción fuera de la zona central, lo cual generó que se dispersara la población hacia las periferias aumentando el crecimiento de asentamientos humanos irregulares. Como respuesta a esta problemática buscábamos ofrecer con una serie de programas oferta de vivienda para esas zonas que estuvieron limitadas (entrevista Antropólogo Gustavo Cabrera).

Para contrarrestar el superávit de vivienda nueva sin habitar en la zona central, las autoridades del Instituto de Vivienda del Distrito Federal implementaron y

promovieron la adquisición de suelo privado a inmobiliarias y la adquisición a terceros para satisfacer la demanda de solicitantes. El argumento se centró en el hecho de que sí ya existía vivienda construida sin habitar en la zona central. No resultaba viable en términos económicos, espaciales y ambientales, construir más vivienda. Por lo tanto se adecuó la línea de crédito de adquisición a terceros para atender la solicitud de demanda individual que se encontraba rezagada en la propia Bolsa de Vivienda del Instituto.

El objetivo de la Norma 26 consiste en la facilitación de la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano. Su modificación o adecuación tuvo como finalidad la autorización de nuevos polígonos de desarrollo fuera de las delegaciones centrales para desarrollar vivienda, así como también la adecuación de reglamentos de construcción y uso de suelo. Derivado de que uno de los principales problemas para desarrollar vivienda es el déficit de suelo en el Distrito Federal, la mayor reserva de este se encuentra en el aire. Es decir, bajo esta lógica habría condiciones para edificar vivienda con más niveles de forma vertical “en la zona central hasta seis niveles y en las otras 5 y 4 niveles respectivamente” (SEDUVI). Por lo tanto, la cobertura de la política pública de vivienda tendría un mayor alcance garantizando un mejor aprovechamiento del territorio urbano y restringiendo la construcción en suelo de conservación. Anteriormente la Norma 26 imposibilitaba la construcción de vivienda con costos inferiores a 450 mil pesos. Con su modificación se buscó orientar la construcción de vivienda de menor costo. Promover la sustentabilidad y considerar el espacio de cajones para estacionamiento. La modificación de la Norma 26 representa la intención de que el suelo tenga una mejor y mayor utilidad permitiendo la edificación de construcciones con diferentes niveles conforme al entorno espacial y ambiental, es por lo tanto parte de una política pública de redensificación. “El problema es que se orienta a incentivar al sector privado de la construcción, se busca la utilidad del mercado, sí es mayor el número de viviendas edificadas más alta será la utilidad de ganancia sin importar las necesidades reales de la población ni la calidad de la vivienda” (entrevista Jaime Rello).

Otro aspecto importante en los cambios a la política de suelo corresponde a la implementación del programa de vivienda denominado “Condominio Familiar”, basado en la regularización de viviendas construidas en lotes familiares así como también la construcción de viviendas nuevas en este tipo de lotes. Con este programa se ha dado certeza jurídica en la tenencia de la tierra a sus beneficiarios y se ha buscado en la parte social evitar la desintegración familiar por migración a municipios conurbados.

Sin embargo, en lo que corresponde al Programa de Vivienda en Conjunto es necesario implementar mecanismos eficaces que permitan brindar certeza jurídica en cuanto a la tenencia de la propiedad mediante la escrituración ya que la mayoría de los beneficiarios del Instituto de Vivienda del Distrito Federal que tienen un crédito hipotecario y lo han terminado de pagar no son propietarios formales de la vivienda porque no continúan con los trámites para formalizar la propiedad del bien inmueble o bien en otros casos no hay certeza porque la gente obtiene el crédito y deja de pagarlo.

La expropiación de inmuebles en alto riesgo ha sido también parte de la política pública habitacional en materia de suelo durante la presente administración (2007-2012). Mediante este mecanismo se han expropiado inmuebles catalogados con riesgo estructural que deterioren o vulneren la integridad física de sus ocupantes.

Al comenzar la administración encontramos una gran cantidad de decretos expropiatorios de vivienda ruinosas que si juntáramos todos estos decretos y hubiéramos hecho un programa de vivienda el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) estaría condenado a no tener dos años presupuesto, que fue lo que tuvimos que implementar como política de expropiación: 1. Resolver los problemas jurídicos de regularización de la propiedad para fijar la política de mejoramiento y rehabilitación del inventario que estaba en proceso de deterioro. 2. Establecer una política definida para los propietarios en el sentido de que el Gobierno quería invertir en el Centro de

la Ciudad y estaban invitados a sumarse, y si hubiera vivienda que generara riesgos para sus habitantes podías ser sujetos de expropiación, eso fue principalmente lo que hicimos (entrevista Antropólogo Gustavo Cabrera).

4.5 Cambios en la política financiera

La política financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) con relación a la de la administración anterior ha tenido cambios importantes que en gran medida han marcado la pauta para implementar una línea política diferente con características particulares, fundamentada principalmente en la participación del sector público y el privado. El principal cambio radica en la concepción de la política pública de vivienda entendida como motor de desarrollo del sector de la construcción.

Con la tendencia a incentivar al sector de la construcción y entenderlo como un mecanismo de reactivación económica la política pública habitacional ha buscado establecer condiciones favorables para las empresas privadas. Si bien es cierto la participación de la empresas privadas siempre ha existido en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, el cambio se ha dado con relación a los actores, es decir, en la gestión 2001-2006 las empresas privadas eran más pequeñas, y en la gestión 2007-2012 se le ha dado apertura a empresas grandes ahora estas en la mayoría de los casos compran el suelo y construyen lo cual ha traído como beneficio que los proyectos de vivienda se concreten con mayor rapidez y la espera sea menor para los beneficiarios. “En esta administración he entregado 4 proyectos de vivienda, ahora con la participación de constructoras grandes las autoridades del INVI me dicen: tal constructora tiene recursos técnicos y financieros te puede comprar el predio y construir con sus propios recursos, con la pasada administración nunca había dinero y los proyectos tardaban más, ahora el capital privado juega e invierte eso beneficia a la gente porque le dan más rápido la vivienda” (entrevista Hermelinda Alvarado)

Sin embargo las grandes empresas de alguna manera han comenzado con el acaparamiento y monopolio de la producción de la vivienda de interés social. Esto hace que la competencia sea desigual entre pequeñas y grandes empresas ya que las segundas cuentan con la infraestructura y los recursos para desarrollar con mayor facilidad los proyectos de vivienda, su poder y alcance no solo es económico sino que también se han vuelto un factor de negociación política con alta incidencia en el proceso de la vivienda. “En esta administración se le ha dado entrada a la iniciativa privada a través de grandes empresas como: GEO, URBI, HOMEX, etc., y por lo tanto también hemos criticado la forma de producción de grandes desarrollos habitacionales, estas empresas han monopolizado el mercado de vivienda de interés social obteniendo ganancias exorbitantes con recursos públicos” (entrevista Jaime Rello).

En este sentido es un hecho que debe existir inversión privada en la política habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, pero está debe operar bajo mecanismos transparentes, equitativos y no especulativos regulados por el Estado, y en donde los bajos costos, superficie y calidad de la vivienda se mantengan como prioridad.

En este contexto, la política financiera del INVI enfocada a la apertura del mercado inmobiliario también se ha dirigido a promover la recuperación crediticia, el incremento de recursos fiscales propios, el establecimiento de convenios de colaboración con entidades financieras federales y privadas (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONAHPO, CONAVI, SOFOLES, SOFOMES, banca, cajas y ahorro, etc.), y a la vinculación de la producción social de vivienda con la producción privada, manteniendo una política de subsidios.

La política de subsidios también se modificó de una aplicación universal hacia una tendencia de subsidios en su mayoría focalizados ante la limitación de recursos y en busca de la eficiencia del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y con la

justificación de concentrar los beneficios en sectores de la población que más lo necesitan.

La administración anterior aplicó una política de subsidios de manera general y eso permitió que mucha gente que podía ser atendida por INFONAVIT o FOVISSTE, o bien, que pudiera tener acceso al mercado de vivienda privado, decidiera satisfacer su demanda con el INVI a pesar de que su perfil no correspondía a este segmento. Comenzamos a cruzar bases de datos de INFONAVIT con las del INVI y el resultado fue una gran cantidad de crédito con nosotros y su crédito de INFONAVIT sin utilizar, entonces propusimos que mediante convenios el INVI vendiera su cartera a INFONAVIT, con esto el Instituto se recapitalizaría y podríamos asignar más créditos” (entrevista antropólogo Gustavo Cabrera).

Un cambio novedoso en el Programa de Vivienda en Conjunto ha sido la adhesión de una nueva línea de financiamiento denominada Renta con opción a compra. Esta modalidad consiste en que los beneficiarios pagaran durante 5 años una mensualidad establecida por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal y al término de este tiempo, serán ellos quienes decidan si aceptan el crédito del Instituto o no. En caso de que lo acepten, las mensualidades que estos pagaron como renta, serán incluidas en el monto total del crédito. En este esquema la aplicación de la política pública habitacional ha sido focalizada, ya que se dirige a la atención de un sector específico de la población que por el riesgo de su actividad laboral en diversas ocasiones no se le considera como sujeto de crédito en el mercado inmobiliario privado. Principalmente se ha atendido a bomberos, y a policías de tres corporaciones adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF) y a los Agentes de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). Para llevar a cabo este programa el Instituto de Vivienda del Distrito Federal:

Asigno 300 acciones de vivienda de las cuales 150 fueron para servidores públicos adscritos a la PGJDF, 100 acciones de vivienda para la SSP (Policía Preventiva) y 50 al Programa de Vivienda en Conjunto fuera del ROC. Al 31 de enero de 2011 se han firmado 936 contratos de

arrendamiento de un total de 950, quedando pendiente de firma 14 contratos de la PGJDF en virtud de que han existido cambios en los policías de investigación o en su defecto no han sido confirmados por su comité de honor y justicia; hay que recordar que el mecanismo acordado para la renovación de cada año para la firma del contrato de arrendamiento de los elementos tanto de la SSP como de la PGJDF son a través de una calificación a su desempeño y comportamiento durante el mismo (INVI).

“El Lic. Ebrard , en su administración propuso estimular y apoyar a policías, hubo empresas como GEO, DEMET, etc., que tenían una gran cantidad de viviendas nuevas que no habían podido colocar en el mercado el gobierno compro estas viviendas y la oferta del mercado se incorporó al INVI duplicando en los dos primeros años de la gestión el número de créditos otorgados, satisfaciendo la demanda de su clientela tradicional y también la de los externos y se pudo iniciar un proceso de atención bajo una modalidad diferente” (entrevista antropólogo Gustavo Cabrera).

La recuperación crediticia ha sido otro tema importante para la actual gestión. La política anterior definida por AMLO consideraba que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal no debía ser el encargado de la recuperación de los créditos, para ese asunto se encontraba FIDERE. Bajo esta concepción no era responsabilidad de quién promueve, construye u otorga el crédito. Si los beneficiarios pagaban o no, esta situación no era relevante. Por el contrario un cambio sustancial en la política financiera relativo a la recuperación de los créditos ha significado el enfoque hacia un Instituto con viabilidad financiera con la lógica de captar mayores recursos económicos para el funcionamiento del propio organismo y la cobertura de los programas de vivienda. Parte de la estrategia se ha concentrado en la disminución de la cartera vencida. Se ha intentado también integrar FIDERE al INVI bajo un esquema con una misma base de datos pero esto a la fecha no ha sido posible. “Una de las causales del porque FIDERE no se ha podido incorporar al INVI radica en que el primero no fue concebido como un organismo de recuperación exclusivo del Instituto, sino que se encargó de la recuperación de

diversos proyectos sociales del Gobierno de la Ciudad, por lo tanto es un organismo de recuperación general aunque la mayoría sean créditos de vivienda” (entrevista antropólogo Gustavo Cabrera).

Cambios y Continuidades en la Política de suelo del INVI (2001-2012)

Continuidades	Cambios
<ul style="list-style-type: none"> - Regularización del suelo - Expropiaciones - Desincorporaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación del Bando dos - Adecuación de la Norma 26 - Adquisición de suelo privado - Expropiación de inmuebles en alto riesgo - Implementación del programa Condominio Familiar.

Cambios y Continuidades en la Política financiera del INVI (2001-2012)

Continuidades	Cambios
<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de recursos propios - Subsidios Universales - Se optó por trabajar con pequeñas constructoras 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos fiscales federales - Subsidios focalizados - Implementación de esquemas de recuperación crediticia - Convenios de colaboración con entidades financieras federales y privadas (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO,

	<p>CONAVI, sofoles, sofomes, banca, cajas, etc.).</p> <p>- Apertura a Constructoras grandes</p>
--	---

Diversos han sido los convenios interinstitucionales que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal ha establecido.

➤ **Convenio de ejecución de acciones para el Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda “Tu Casa” 2009.**

Con el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) se firmó el convenio sobre el funcionamiento del programa “Tu Casa” el cuál especifica la entrega de subsidios federales, aportaciones privadas y aportaciones de los propios beneficiarios para la edificación de hasta 270 acciones de vivienda en lotes urbanizados y dotados de servicios básicos que el INVI y la Delegación Tlalpan aportaran para beneficio de familias en situación de pobreza patrimonial.

➤ **Convenio de colaboración para la operación de programa “Esquemas de financiamiento y subsidio federal para vivienda”**

La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Sociedad Hipotecaria Federal (SIF) y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal firmaron un convenio de colaboración para la operación del programa denominado “Esquemas de financiamiento y subsidio federal para vivienda”, con el fin de promocionar esquemas de financiamiento destinado a sectores de bajos recursos económicos y posicionar a la producción social de vivienda como

un instrumento de política en la materia. La Sociedad Hipotecaria Federal (SHIF) presentó sus planes para poder llegar a población no derechohabiente y ampliar la red de intermediarios financieros, planteó ideas de cómo incrementar el apoyo a programas de microcrédito y de producción social asistida y la necesidad de brindar atención prioritaria a familias que habitan en situación de riesgo.

➤ **Convenio de colaboración Plan Quinquenal 2007-2011 INFONAVIT Coordinación Distrito Federal**

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) firmaron un convenio de colaboración que establece la promoción y fomento de una política de vivienda para los derechohabientes del INFONAVIT en el Distrito Federal que eleve la calidad de vida de los sectores de menos ingresos, para que en un corto o mediano plazo accedan a una vivienda.

➤ **Convenio de Coordinación para Apoyo a la Vivienda para Indígenas Urbanos.**

Cabe resaltar que en la administración de AMLO el único convenio con alguna entidad Federal que se llevó a cabo fue con la CDI bajo distintos términos y características particulares y de manera reducida en cuanto a términos cuantitativos se refiere. El actual convenio de colaboración entre estos organismos con la firma en el año de 2008 ha beneficiado a diversas organizaciones indígenas, cabe resaltar que ambas instituciones han aportado el recurso financiero para llevar a cabo estos proyectos de vivienda, siendo el INVI el mayor aportador. Estos son algunos de los proyectos que mediante este convenio se están realizando: Mapimi No. 57. De las 89 viviendas adquiridas, fueron entregadas a los beneficiarios,

quienes firmaron contrato de apertura de crédito y se encuentran en recuperación. Tercera Cerrada de Lago Erne No. 35. De las 113 viviendas adquiridas, 109 fueron entregadas a los beneficiarios, quienes firmaron contrato de apertura de crédito y 4 en proceso de entrega. Lago de Fondo No. 43. De las 26 viviendas adquiridas, 25 fueron entregadas a los beneficiarios, quienes firmaron contrato de apertura de crédito y se encuentran en recuperación. 1 en proceso de integración para estudio socioeconómico. Smetana No. 43. De las 12 viviendas adquiridas, 12 fueron entregadas a los beneficiarios, quienes firmaron contrato de apertura de crédito y se encuentran en recuperación. Calle 5 No. 255. De las 39 viviendas adquiridas, 38 fueron entregadas a los beneficiarios, quienes firmaron contrato de apertura de crédito y se encuentran en recuperación. 1 en proceso de entrega.

➤ **Convenio de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia.**

Como parte de una política pública habitacional focalizada el INVI ha promovido un convenio interinstitucional con la Secretaria de Desarrollo social del Distrito Federal para atender de manera prioritaria a grupos vulnerables de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Al momento se han entregado 50 viviendas a mujeres en este programa, mismas que fueron escrituradas a favor del Instituto formando parte de su patrimonio. Para beneficiar a este grupo de mujeres, el esquema convenido será que una vez que hayan cumplido a cabalidad el programa de Reinserción Social, el Instituto les otorgará un crédito en las condiciones que señalan las Reglas de Operación.

➤ **Atención a demanda de vivienda canalizada por el DIF.**

De las 104 solicitudes canalizada para el programa de adquisición de vivienda, en 92 casos firmaron contrato de crédito y se encuentran en posesión de la vivienda, de éstas 80 han firmado escritura pública y 12 están en proceso de escrituración y las 12 restantes en proceso de integración de expediente.

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Como se puede entender los estilos de gobierno de ambas administraciones durante los períodos 2001-2006 y 2007-2012 tienen diferente enfoque y definición de política pública habitacional. Si bien han mantenido algunas características entre sí también es evidente el cambio de esta política en muchos aspectos: técnicos, financieros, sociales y políticos. En lo que corresponde a la administración de AMLO (2001-2006) hubo una reconstrucción de la política pública habitacional en el Distrito Federal con la desaparición de FIVIDESU y FICAPRO, terminando de esta manera con un antiguo esquema institucional que regulaba la política de vivienda. Ahora el diseño e implementación de la política pública en la materia correspondería en gran medida al gobierno de la Ciudad. Por otro lado a la administración de Marcelo Ebrard (2007-2012) correspondió reorientar, actualizar y consolidar la política pública habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, haciéndolo viable financieramente como sujeto de financiamiento, no solamente público sino también privado a través de mecanismos como SOFOLES o mediante beneficios y subsidios provenientes del gobierno federal que anteriormente esté otorgaba a promotores privados de vivienda, “Esta fue una lucha de la actual administración hasta que la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) aceptó y empezó a otorgar subsidios, en lugar de que se otorgaran a promotores privados se dieron al Instituto de Vivienda del Distrito Federal, el beneficio consistió en la aplicación directa de los subsidios a los beneficiarios “ (entrevista Antropólogo Gustavo Cabrera).

4.6 Actores institucionales, sociales y privados.

Los actores, todos, se caracterizan entre ellos por las posiciones que adoptan dentro de una determinada área de acción de una política pública. Su interacción es dinámica y constante, y su polarización se da en función de la arena concreta de acción y del contexto político, social y económico en donde se da la interacción.

En el esquema y diseño institucional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal intervienen diversos actores en las diferentes etapas (Formulación, implementación, diseño y evaluación) de la política pública habitacional así como también en lo relativo a los mecanismos de acceso y distribución de la vivienda. En todo el proceso tienen un papel activo, aparte de los demandantes, el líder u organización de ellos y las autoridades de la vivienda, las autoridades del poder local, los representantes de los organismos financieros (banca privada), así como técnicos militantes de partidos políticos, profesionistas, etc. Sin embargo a pesar de la cantidad de agentes que intervienen, el éxito no está siempre asegurado y el proceso de adquisición puede alargarse un tiempo muy largo o, incluso, no llegar a buen término, principalmente porque no se obtienen los recursos necesarios (Villavicencio 2000, 76).

El siguiente cuadro muestra a los actores que forman parte del sistema de la política pública habitacional del Distrito Federal.

ACTORES INSTITUCIONALES	ACTORES PRIVADOS	ACTORES SOCIALES
-Autoridades del Gobierno del Distrito Federal	-Sector inmobiliario y de la construcción	-Organizaciones sociales
-Autoridades del Instituto de Vivienda del Distrito Federal	-Asesores Técnicos	-Líderes gestores de vivienda
-Implementadores de	-Banca privada	-Solicitantes de vivienda
		-Beneficiarios de

políticas públicas		vivienda
--------------------	--	----------

Existe un vínculo en la actuación de las Instituciones públicas, las organizaciones sociales y las empresas constructoras en torno al tema de la política pública habitacional en el Distrito Federal, en donde la negociación y la toma de decisiones son fundamentales para la realización de objetivos específicos. “La relación existente entre la urbanización y sectores populares se vincula en México, con la actuación de grupos que convierten al suelo urbano, la vivienda, la infraestructura, y los servicios básicos en objetos de demanda y luchas sociales” (Ramírez 2005, 19).

Particularmente el reconocimiento y la participación de las organizaciones sociales en la política pública habitacional del Instituto de Vivienda del distrito Federal se establece normativamente en las la Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera del Instituto concretamente en su apartado 4.6.2 “Las organizaciones sociales que acrediten su existencia legal en los términos que fijan estas Reglas de Operación y cuyo objeto social coincida con los objetivos del INVI, podrán vincularse a los programas que opera el INVI. El INVI llevara un registro de las organizaciones sociales que permita la identificación de las mismas, así como sus capacidades y calificaciones”.

Se establece también que la participación de las organizaciones sociales será en concordancia con los objetivos del INVI concretamente esta podrá:

- “Producir o gestionar programas de vivienda para sus agremiados.
- Aportar recursos en dinero o en especie para desarrollar cofinanciamientos entre el INVI y la organización y en su caso otra fuente.
- Hacer propuestas a las Reglas de Operación del Instituto y demás instrumentos normativos que rigen la operación de esté.

- Desempeñar el papel de prestadores de servicios para desarrollar alguna o algunas de las líneas de financiamiento.
- Ser merecedoras, en su caso, de alguna de las condonaciones que acuerde el H. Consejo Directivo del INVI.
- Recibir en primera instancia financiamiento directo para la adquisición de inmuebles o para la realización de estudios en los proyectos a favor de sus beneficiarios”.

Reglas de Operación del INVI

Bajo los lineamientos mencionados anteriormente, las organizaciones sociales han sido actores activos de la política pública habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, su participación no solo se ha limitado a la función de promotores por el contrario han jugado un papel importante en la definición y orientación de la política de vivienda. Así mismo, las organizaciones sociales juegan un papel importante en la política pública habitacional, que tiene que ver con la organización de la sociedad encaminada a la obtención de un bien común en este caso la vivienda. Por lo mencionado, las organizaciones sociales “han logrado cambios importantes y han contribuido a construir toda esta parte de la democratización, del Derecho a la Ciudad, del derecho a la vivienda, y a la producción social del hábitat” (entrevista Dra. Anabel Monterrubio).

En teoría, “las organizaciones civiles son agrupaciones libres y voluntarias de ciudadanos que, a partir de la identificación de espacios o campos específicos de la vida social y el planteamiento de una variedad de objetivos, realizan acciones vinculadas al bienestar colectivo, algunas de ellas pretendiendo incidir en la esfera política” (Sánchez-Mejorada 2004, 88-89).

Durante años, el crear instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, estas formas de participación sólo intentos de legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno local, como por las instancias del gobierno federal. Ante esta situación, durante varias décadas, la forma de relación de las organizaciones sociales autónomas y de las instituciones del Estado fueron de enfrentamiento y lucha. Sólo recientemente, la apertura democrática ha permitido que se valore el debate, las posiciones plurales y la búsqueda de consensos entre las partes, para buscar soluciones a los grandes problemas que presentan las ciudades (Ziccardi 2001, 3).

4.7 Tipos de organizaciones sociales y su relación con los actores en el proceso de asignación de la vivienda

Existen dos tipos de organizaciones sociales en relación al proceso de la vivienda en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal: Las que gozan de autonomía propia y parten de una ideología con objetivos encaminados al bien común y al acceso a la vivienda por parte de sus agremiados, y encontramos también las organizaciones que son parte del aparato institucional y solo buscan la gestión de vivienda con una finalidad de lucro. Las organizaciones sociales también se pueden tipificar con relación a su capacidad de movilización y presencia territorial. Hay organizaciones que gestionan un solo proyecto de vivienda y otras que pueden gestionar diversos proyectos a la vez.

“Se deben diferenciar los tipos de organizaciones sociales que operan en el INVI porque hay quienes solo son gestores de vivienda inmobiliarios y buscan lucrar, y hay quienes hacen gestión social como una verdadera organización esto significa que visualizan a la vivienda como un bien y no como un negocio. Ahora los propios

ex funcionarios forman sus propias organizaciones, no son gente que provenga de la lucha ni del movimiento social son solo funcionarios que ven a la vivienda como un buen negocio para generar recursos económicos” (entrevista Jaime Rello).

El siguiente cuadro ejemplifica los tipos de organizaciones sociales antes mencionados:

TIPOS DE ORGANIZACIONES SOCIALES.

IDEOLÓGICAS	PRAGMÁTICAS	NIVEL DE REPRESENTATIVIDAD
<ul style="list-style-type: none"> - Orientan sus acciones mediante una propuesta programática. - Tienen un trabajo social reconocido - Conciben a la vivienda como un derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sus acciones son pragmáticas no se guían por una propuesta o una filosofía definida. - No tienen un trabajo social reconocido. - Conciben a la vivienda como una mercancía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia territorial. - Capacidad de movilización. - Cantidad de proyectos de vivienda gestionados. - Número de afiliados.

<p>- Consideran en su agenda de trabajo diversos temas sociales (salud, educación, seguridad, equidad etc.).</p>		
--	--	--

Fuente: Elaboración propia 2012.

“No solo los ex funcionarios sino los que ahora están tienen acuerdos con las organizaciones pragmáticas que mercantilizan la vivienda, les dan suelo sin haber propiciado algún trabajo, les dan acciones de vivienda, tienen a sus operadores dentro y fuera del instituto, esto se vuelve un círculo vicioso desde el trabajador del instituto y la organización que triangulan hacia la iniciativa privada, es el círculo de corrupción perfecto, es gente que se dedica exclusivamente a coyotear con la vivienda, nada tiene que ver con las organizaciones sociales que trabajan de manera honesta” (entrevista Salvador de la Torre).

Cabe destacar que los tipos de organizaciones sociales que participan en la política de vivienda del INVI durante la administración 2001-2006 y 2007-2012 no han cambiado en su estructura, es decir, siguen siendo las mismas en cuanto a su operación y participación en el proceso de la vivienda. Lo que sí se ha modificado es que durante el período 2007-2012 han surgido organizaciones de nueva creación y en otros casos han sido parte de escisiones o fragmentaciones de organizaciones ya existentes. “Hay compañeros que son de una organización y forman una propia trabajan con la misma filosofía e identidad del lugar donde

proviene pero hay otros que crean su organización alejados de la ideología simulan ser verdaderas organizaciones pero se convierten en gestores o pequeñas inmobiliarias que ofertan la vivienda de interés social” (entrevista Salvador de la Torre).

“En el Instituto de Vivienda del Distrito Federal comenzó un proceso de corrupción. Diversas organizaciones sociales son ahora escisiones de los grupos. Estas perdieron la cuestión ideológica que proviene del Movimiento Urbano Popular (MUP) y prácticamente se volvieron promotores inmobiliarios, gestores de vivienda, lo único que para ellos es importante es el negocio de la vivienda” (entrevista Jaime Rello).

La relación entre autoridades y organizaciones se ha visto marcada desde un inicio por cuestiones político-electoral, no siendo una generalidad, pero sí una característica del proceso que ha devenido también en una forma de mercantilizar la vivienda. Con ello la asignación de proyectos habitacionales y créditos se da en gran medida en función de una relación clientelar entre las autoridades y las organizaciones. “Las relaciones clientelares tenían una vocación inminentemente política. El mayor porcentaje de los grupos que eran atendidos con acciones de vivienda tenían militancias o simpatía hacia el Partido de la Revolución Democrática, esto era un efecto que había que romper” (entrevista antropólogo Gustavo Cabrera).

Fuera de la normatividad la asignación de proyectos de vivienda a las organizaciones sociales a cambio de prebendas o apoyo político, se circunscribe en un esquema de reglas no escritas en el que la corrupción permanece como una constante. Es un hecho real que forma parte de la cultura en el proceso de asignación de la vivienda de interés social. “La militancia partidista influye pero no es como tal un criterio de asignación, el reparto de la vivienda en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal se da a todos los partidos políticos (PRD, PRI, PT, PAN) pero en mayor medida al PRD, todos son fuerzas políticas, pero en realidad

es conforme a la representatividad, o bien, a la capacidad de movilización que tengan” (entrevista Salvador de la Torre).

La corrupción como una constante vigente en la política pública habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal se caracteriza mediante un esquema institucionalizado en las diferentes administraciones el cual ha permeado en el proceso de acceso y asignación de la vivienda. Las relaciones clientelares entre autoridades y algunas organizaciones sociales se resume en apoyo político-electoral a cambio de acciones de vivienda que no necesariamente llegan a quienes las necesitan, dichas acciones son mercantilizadas al ofertarse al mejor postor por algunos gestores de vivienda. Este tipo de relaciones clientelares término por politizar y convertir a la vivienda en una mercancía con la que se puede lucrar haciéndola un negocio redituable para diversos actores que forman parte del proceso de la vivienda. Como parte de dicho esquema en ambas administraciones (2001-2006 y 2007-2012) hubo predilección por otorgar proyectos de vivienda a organizaciones afines al gobierno en turno.

Bajo esta perspectiva, el proceso de corrupción en cuanto a la asignación de la vivienda no solo recae en las autoridades del Instituto, es decir, estas definen a que organización y cuantas acciones de vivienda les son otorgadas, más sin embargo, las organizaciones determinan a los beneficiarios de las viviendas. “El asunto es de las organizaciones que ofertan la vivienda al mejor postor, hay organizaciones que trabajan por lucrar, sí llega una persona y ofrece dinero por una vivienda el líder va a buscar la manera de integrarlo al padrón de beneficiarios de algún proyecto habitacional, finalmente esto se vuelve un negocio” (entrevista Hermelinda Alvarado). Esta práctica no es generalizada pero si forma parte de un círculo de corrupción en el cuál las organizaciones que la llevan a cabo terminan por mercantilizar un bien social como la vivienda.

Otra forma de corrupción se da debido a la complejidad del entramado institucional en cuanto a los trámites que deben realizarse durante todo el proceso para

acceder a una vivienda, en la mayoría de los casos los beneficiarios desconocen la secuencia del proceso ya que el representante de la organización social a la que pertenecen es el gestor para la realización de dichos trámites, esto deriva en una red de corrupción entre implementadores de políticas públicas y líderes de vivienda.

De igual forma, aunque no generalizada, diversas organizaciones sociales crean sus propios mecanismos de corrupción mediante los cuales cobran cuotas a sus afiliados por acceder a proyectos de vivienda, en este caso el papel de las organizaciones sociales se reduce a la gestoría en el proceso de la vivienda, por lo tanto su participación en el ciclo de la política pública habitacional (formulación, diseño, implementación y evaluación) es precario.

CONCLUSIONES

Partiendo del enfoque de las políticas públicas, a lo largo de esta investigación se han estudiado las últimas tendencias de la política pública habitacional en México para comprender de manera específica la evolución, diseño e implementación de la política de vivienda en el Distrito Federal a través del Instituto de Vivienda y sus diversos programas, en concreto, el programa de Vivienda en Conjunto. Para ello se ha hecho un análisis de los cambios y continuidades de la política habitacional entre los períodos 2001-2006 y 2007-2012 mediante la observación, especialmente, de la interacción y la relación entre los actores involucrados en el proceso de la vivienda: autoridades, organizaciones sociales e inmobiliarias privadas. Todo ello con el fin de conocer como estas relaciones han influido en la definición, distribución, acceso y asignación de la vivienda en el Distrito Federal durante los últimos años.

En la primera parte de la tesis se estudió a las políticas sociales como un tipo particular de política pública, y, a su vez, se ubicó a la política pública habitacional como parte de ella. Además, se retomó el concepto de vivienda como un bien social bajo la concepción de un derecho universal. Desde esta perspectiva, las políticas públicas tienen sentido cuando se instrumentan en beneficio del desarrollo de la sociedad y se orientan a la resolución de un problema de interés público. Gobernar con políticas públicas significa hacer partícipe a los actores sociales, privados e institucionales en las diferentes etapas de su ciclo (formulación, diseño, implementación y evaluación).

En el capítulo dos se mencionó que la concepción cultural de la vivienda, entendida como un bien patrimonial, ha marcado la pauta para el diseño de las instituciones habitacionales y por lo tanto para la formulación e implementación de la política pública en la materia. Con ello, se ha tendido a fomentar la propiedad privada dejando fuera otro tipo de esquemas que podrían resultar en una política

pública alternativa diseñada conforme a una realidad y a un entorno social vigente para satisfacer la demanda habitacional.

No obstante, la política pública habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal ha marcado un precedente a nivel nacional desde el año de 1997 a la actualidad. Esta se caracteriza por la implementación de diversos programas de vivienda que tienen un alto contenido social y han beneficiado a población que, por su condición económica o por encontrarse fuera del mercado laboral formal, no son sujetos de crédito por parte de algún organismo público o privado. Al mismo tiempo, si bien es cierto que ha beneficiado a sectores excluidos también ha marginado a los grupos más vulnerables de la sociedad que se encuentran por debajo del ingreso de los cuatro salarios mínimos.

En el caso concreto del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, la política pública habitacional se ha limitado a los programas de Vivienda Nueva y Mejoramiento, de manera marginal también a Renta con opción a compra. Por lo tanto, la política habitacional no sólo debe enfocarse a vivienda nueva, si no que se debe mantener el parque habitacional existente así como crear condiciones y mecanismos de vivienda en arrendamiento, destinada a los sectores que por su condición social no pueden acceder a una vivienda.

El diseño e implementación de la política pública habitacional en el Distrito Federal ha ido cambiando conforme al contexto social, político y económico. La vivienda entendida como un derecho sigue dando al Estado el papel de rectoría sobre dicha política. Sin embargo en los últimos años ha sido evidente la transformación de la política de vivienda. De forma gradual, ha transitado hacia una progresiva mercantilización, su orientación no se ha dirigido a satisfacer la demanda y las necesidades reales de los sectores vulnerables, por el contrario, se ha encaminado a potencializar la oferta inmobiliaria de vivienda en el mercado. Con ello, la población de menores recursos ha visto mayores dificultades para poder acceder a la vivienda sumado a esquemas inadecuados que vuelven complejos

los procesos institucionales de distribución de la vivienda. Con el cambio de administración, la nueva gestión de los funcionarios del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, se caracteriza por dar una mayor participación a las grandes constructoras e inmobiliarias privadas en donde la vivienda deja de ser vista como un bien social para convertirse en una mercancía.

El Estado ha asumido un papel de facilitador y promotor del sector inmobiliario privado. En esta lógica los recursos públicos sirven para incentivar la producción de vivienda nueva de grandes empresas constructoras, marginando las posibilidades de acceso a la vivienda de sectores vulnerables. En pocas palabras, los beneficios económicos de los recursos federales, los recursos fiscales y el subsidio, se está destinando a las empresas privadas más no para la población que lo requiere.

Por lo antes mencionado, es evidente que la política pública habitacional del Instituto de vivienda del Distrito Federal a través de sus programas, en concreto el Programa de Vivienda en Conjunto, está diseñada en función del mercado, de la oferta inmobiliaria más no de las necesidades reales. Su lógica gira en torno a una población específica (sector medio), es decir, para quienes tienen la capacidad de pagar y son sujetos de crédito. Por ende, se podría plantear que dese una perspectiva de derechos, ya no es una política social porque deja sin posibilidad de acceso a los sectores de menores ingresos. La vivienda es, entonces, vista como un bien de consumo y no como un bien social. De esta manera, el Programa de Vivienda en Conjunto en su modalidad de Vivienda Nueva, ha dejado de ser una opción para los que menos tienen excluyéndolos de la posibilidad de tener una vivienda.

Es necesario formular y diseñar una política pública habitacional diversificada acorde a las condiciones económicas, políticas y sociales de la ciudad, es decir, bajo un tipo de intervención e implementación dependiendo el contexto y con una clara definición de la población objetivo, orientando la acción habitacional a

satisfacer las necesidades de los sectores sociales vulnerables. La vivienda debe dejar de visualizarse como un bien de consumo y debe ser concebida como un derecho.

En síntesis, la política pública habitacional en el Distrito Federal debe ser formulada y concebida con un enfoque sistémico, es decir, como un proceso en el que intervienen diversos actores, y como una política intersectorial que involucre a los diferentes órdenes de gobierno (federal, local y municipal) mediante una coordinación metropolitana con nuevas formas de gestión intergubernamental, diseñada como una política pública de alcances significativos y de largo plazo. Dicha política debe ser garante en igualdad de condiciones de la distribución y acceso a la vivienda.

La interacción entre los actores institucionales, sociales y privados, representa un equilibrio entre las fuerzas, aunque la tendencia de la política habitacional se vea orientada en mayor grado hacia la mercantilización de la vivienda y dejando a un lado lo social. Con ello deviene un proceso de corrupción en el que intervienen algunas organizaciones que promueven como un negocio la vivienda y su función se concreta a la promoción y mercantilización, en función de su beneficio particular, sin embargo no se puede generalizar ya que existe otro tipo de organizaciones sociales, las que sí tienen un proyecto social que no solamente contempla la vivienda.

Por otro lado, la corrupción es algo que no ha cambiado, en términos generales, en los períodos de gestión (2001-2006 y 2007-2012) del Instituto de Vivienda del Distrito Federal analizados en esta investigación. La corrupción ha sido una constante que se ha mantenido al inicio y final de este proceso y que involucra directa e indirectamente a los actores que intervienen en dicho proceso. Aunque no es de forma generalizada, los actores sociales, institucionales y privados, han convertido a la vivienda de interés social en un negocio lucrativo.

Bajo esta perspectiva, la corrupción inserta en el proceso de la vivienda se traduce en la mercantilización de un bien social, es decir, la vivienda en esta lógica se visualiza como una mercancía ofertada en el mercado. La vivienda ya no es concebida como un bien social sino como un bien de consumo.

La corrupción genera incertidumbre y desconfianza de los solicitantes hacia las instituciones públicas de vivienda y por lo tanto también hacia la administración pública como ejecutora de las políticas públicas en donde la cotidianidad es característica de los sistemas administrativos y políticos centralizados y verticales. Con ello deviene falta de transparencia en el actuar de los aparatos burocráticos y la imperante necesidad de replantear la acción del Estado en materia habitacional.

Resulta fundamental rediseñar la política pública habitacional y reestructurar los procedimientos administrativos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en función de que los mecanismos de acceso y distribución sean transparentes y equitativos, así como también despolitizar los programas de vivienda. En cuanto al papel de las organizaciones sociales y las empresas privadas, éste debe ser transparentado en cuanto a las licitaciones, finanzas y gestoría, mediante esquemas de supervisión y regulación.

El tema de los subsidios a la vivienda ha resultado muy controvertido. En la pasada administración, se llevó a cabo una política de subsidios universales. Hoy día, la política de subsidios es más focalizada. Este cambio es benéfico ya que no se pueden otorgar subsidios a todas las personas de manera generalizada. No obstante, esto se tradujo en que algunas organizaciones crearon esquemas en donde querían subsidios para todas las etapas de adquisición de la vivienda, y con ello la cultura de no pagar los créditos otorgados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

En la lógica de los subsidios focalizados, se debe aplicar el recurso público crediticio y subsidiario en función de la situación socioeconómica de los

beneficiarios definiendo y segmentando a la población objetivo, y en algunos casos en donde la población no pueda pagar un crédito se debe establecer un subsidio a fondo perdido, esto es que se subsidie el 100% con respecto al costo de la vivienda. Así mismo la aplicación de los subsidios no debe ser solo una forma compensatoria si no también debe ser enfocada como un instrumento para inducir las conductas, es decir, se debe incentivar a quién cumple con el pago de su crédito, estimulando el ahorro para facilitar el acceso..

Cabe destacar que uno de los cambios importantes en la política financiera de la administración actual del Instituto de Vivienda ha sido fomentar la recuperación crediticia para tener un Instituto con viabilidad financiera y finanzas sanas, y de esta forma, dar continuidad a los programas de vivienda; así como también dejar atrás la dependencia económica solamente de recursos fiscales propios dando pauta a los subsidios federales como una fuente más de financiamiento. El problema aquí radica en el destino de los subsidios que no necesariamente han sido para los que lo necesitan sino para potencializar al sector privado de la construcción.

Los cambios en la política pública habitacional del Distrito Federal no reflejan una mejoría en las condiciones de acceso y distribución de la vivienda en un enfoque que se dirige al fomento de la construcción nueva de vivienda a gran escala. La implementación de esta política nos ha conducido a que la vivienda construida por inmobiliarias en muchos casos debido a la sobreproducción no pueda ser vendida con facilidad y con ello el propio sector público ha tenido que colocar esa vivienda en el mercado a través de financiamiento y créditos con recursos públicos, encareciendo los costos de la vivienda para los beneficiarios. En esta perspectiva, de la administración anterior en comparación con la actual, el escenario se modificó. Ahora existe una mayor sobre oferta de vivienda que antes, y de ello se entiende que en gran medida el sentido de la política pública de vivienda se traduce en mercantilizar las acciones de vivienda de interés social.

Es un hecho que el acceso a la vivienda no será posible si la tendencia de la política pública habitacional se sigue orientando a fomentar y fortalecer al sector de la construcción de vivienda nueva en masa. En términos cuantitativos esta política resulta viable más no representa la solución al problema de la vivienda, por el contrario el problema radica en el déficit de suelo y en cuestiones de acceso y distribución. Bajo esta lógica, en términos cualitativos la política pública implementada no ha resultado exitosa. Por el contrario, la política pública habitacional debe articularse con una planeación urbana estratégica adecuada que contemple la recuperación de los espacios públicos, la sustentabilidad, el diseño y calidad de la vivienda, el aprovechamiento de los servicios y equipamientos existentes así como su creación, etc. En concreto, se necesita formular una política pública habitacional que contemple el desarrollo económico, social y ambiental.

En este contexto, se debe priorizar y mantener una política pública local con autonomía que tenga en cuenta criterios cuantitativos pero a su vez cualitativos. Optar por la construcción masiva de vivienda y, los grandes desarrollos inmobiliarios, sin una planeación adecuada, genera diversos problemas sociales, urbanos y ambientales.

Así mismo el Instituto de Vivienda del Distrito Federal tiene que consolidar su autosuficiencia y viabilidad financiera. Por consiguiente, es necesaria una reestructuración de la política pública habitacional del Instituto de Vivienda del Distrito Federal que delimite claramente la definición del Estado como regulador y eje rector de la política de vivienda integrando a los diversos actores sociales y privados en el proceso de adquisición, producción, financiamiento y acceso, tomando en cuenta las dimensiones económica, social y política, generando un desarrollo en estos ámbitos mediante condiciones de equidad que permitan a los sectores de bajos ingresos acceder a una vivienda digna. Por lo tanto, la política pública habitacional debe ser una política con carácter distributivo entendida como un derecho de acceso a una mejor calidad de vida e integración social.

También con este estudio se puede decir que la presencia de las organizaciones sociales son relación a la mayor participación de las grandes inmobiliarias privadas ha disminuido, la política pública habitacional se caracteriza por optar por la construcción y distribución de vivienda en masa, mediante grandes desarrollos inmobiliarios dejando a un lado la participación de las organizaciones sociales y orientándolas a un rol de promotoras de vivienda.

Se debe también contemplar una política pública alternativa de vivienda orientada a incentivar la política de arrendamiento con características específicas dirigida a los sectores sociablemente más desprotegidos. Esta política de arrendamiento debe ser implementada mediante subsidios focalizados con relación al ingreso económico de los beneficiarios.

Por lo tanto, la política pública habitacional en el Distrito Federal debe dejar de limitarse solo a mejoramiento de vivienda y vivienda nueva. De igual forma, se tienen que fortalecer otros tipos de producción habitacional. De esta forma, la auto-producción social de vivienda como alternativa llevada a cabo por algunas organizaciones sociales se ve altamente marginada. Lo social de la política habitacional ha quedado al margen y condicionado al esquema económico en función del mercado y no en relación de las necesidades de la población más vulnerable, limitando a esta su acceso y distribución a un bien social.

Atendiendo la mayor problemática de la vivienda en el Distrito Federal, que es el déficit de suelo, es necesario que la política pública de vivienda fomente la regularización de la tierra, principalmente en las periferias de la Ciudad en donde existe una proliferación de asentamientos humanos irregulares. Con esto se podría detener la expansión urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas zonas, brindando certeza jurídica y estableciendo un desarrollo urbano controlado así como también frenar el deterioro ecológico, otorgando

financiamiento público para construcción y mejoramiento de vivienda. En este contexto es necesario implementar políticas de suelo orientadas a la redensificación de las zonas centrales aprovechando la infraestructura y servicios existentes, aprovechando en donde en el contexto y ecosistema del lugar lo permita el crecimiento de vivienda vertical para frenar el crecimiento urbano.

Por lo antes mencionado, sin duda alguna la política pública habitacional del Distrito Federal de 2001 a 2012 ha ido cambiando de manera gradual hacia una progresiva mercantilización de la vivienda, es cierto que en ambas administraciones ya existía participación de las empresas privadas, sin embargo ahora esta participación está dada por diferentes condiciones y por la forma de producción de la vivienda. Una constante lineal que no ha cambiado son los esquemas y las relaciones entre las autoridades y algunas organizaciones sociales que han derivado en cuestiones político-electorales como condicionantes de distribución y acceso a la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

Adelantado, José, "Las relaciones entre estructura y política sociales: Una propuesta teórica", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 1998.

Aguilar, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

_____ *La hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE/Porrúa, México, 2001.

Beristain, Javier, *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo veintiuno*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Boils, Guillermo, "El Banco Mundial y la Política de vivienda en México", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 2004.

Cabrero, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

_____ "Usos y costumbre en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en: *Gestión y Políticas Públicas*, vol. IX, núm. 002, CIDE, pp.180-229. México, 2000.

Casanueva, Cristina, "El problema de la Vivienda en México: Un problema social con serias implicaciones políticas", en: *Vivienda y Estabilidad Política. Reconocer las políticas sociales*, 8-31, Editorial Diana y Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Serie Alternativas para el Futuro, México, 1991.

Castells, Manuel, *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Connolly, Priscilla, "¿Política de vivienda o política de vivienda o política de construcción?", en: *CESOP, La Vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*. CESOP-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 119-134, México, 2006.

Cortés, Mara, y Winfeld Fernando, "La Política de Vivienda en el Contexto de la Pobreza Urbana en México: Retos y Perspectivas de Participación Social", en: *Revista INVI*, vol. 21, número 058, pp. 26-41, Universidad de Chile, Chile, 2006.

Coulomb, René (Coord.) *Diagnostico de Vivienda en el Distrito Federal*, UAM-Azcapotzalco, México, 2006.

_____ "Evolución reciente y situación actual del Derecho a la Vivienda", en: *Desarrollo Urbano y Regional*, Colegio de México, México, 2002.

Dieterlen, Paulette, *Ensayos Sobre Justicia Redistributiva*, Fontamara, México, 2001.

Duhau, Emilio, y Giglia Ángela, *Las Reglas del Desorden: Habitar la Metrópoli*, UAM-Azacapotzalco y Editores siglo XXI, México, 2008.

Durán, Ana María, *Condiciones de vida y de vivienda de interés social en la ciudad de México*, UAM-Azacapotzalco y Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Esquivel, María Teresa, “Nuevos Modelos de Gestión Pública, Vivienda social en la Ciudad de México pasado y futuro”, en: Encuentro Internacional Foro Civitas Nova, UAM-Azacapotzalco, México, 2007.

Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México, Historia y perspectivas*, Editorial Paideia, México, 2002.

García, Beatriz, “Vivienda Social en México (1940-199): actores públicos, económicos y sociales”, en: *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, Vol. 3 núm. 5, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 2010.

_____, “La Política de Vivienda: Algunos elementos para su análisis”, en: *Políticas Públicas y Gobierno Local, Ensayos*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Fundación Ford, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Instituto de investigaciones Sociales UNAM, México, 1998.

Garza, Gustavo, y Martha Schteingart (coord...) *Desarrollo urbano y Regional*, El Colegio de México, México, 2010.

Gordon R., Sara, “Formulación de Políticas, en Políticas Públicas y Gobierno Local”, Ensayos, en: *Políticas Públicas y Gobierno Local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Fundación Ford, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Instituto de investigaciones Sociales UNAM, México, 1998.

Gutiérrez, José, “Evaluación de programas de mejoramiento de vivienda del Distrito Federal. Una aproximación a la habitabilidad en la Producción social de Vivienda”, en *Primer encuentro Académico CONAVI-CONACYT*, Fondo Sectorial de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Fomento de la Producción y Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional, México, 2 y 3 de febrero de 2010.

Jolly, Jean Francois, “Algunos aportes para la conceptualización de la política de vivienda de interés social, VIS”, en: *Papel Político*, núm. 16, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 2004.

Jordán, Ricardo, “Ciudad y desarrollo en América Latina”, en: *Gestión Urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

Lasswell, Harold, “La orientación hacia las política”, en: *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

León y Ramírez, Juan Carlos, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2004.

Majone, Giandomenico, "Argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas", en: *estudio introductorio de Luis F. Aguilar*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Meny Ives, Jaen-Clauede Thoenig, *Las Políticas Públicas*, Editorial Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1992.

Michel, Marco, *Casa de los Damnificados, dos años de política habitacional en la reconstrucción de la ciudad de México 1985-1987*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987.

_____*Procesos Habitacionales en la Ciudad de México*, UAM-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, México, 1988.

Mier y Terán, A, y Ziccardi Alicia, "La Producción de vivienda del sector público en México 1980-1990", en: *Vivienda*, vol. 1, núm. 1, Infonavit, México, 1990.

Monterrubio, Anabel, *Autogestión y política habitacional en el Distrito Federal 1983-1997*, Tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, UAM-Azcapotzalco, México, 2001.

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Ortiz, Enrique, "Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de Iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México", en: *La Vivienda Popular en México. Retos para el siglo XXI*, coordinadores Jorge Andrade Narváez y Everardo Carballo Cruz, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2011.

Parsosn, Wayne, *Políticas Públicas*, FLACSO, México, 2005.

Pradilla, Emilio, (Comp.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, Miguel Ángel Porrúa y UAM, México, 2011.

Puebla, Claudia, *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*, El Colegio de México/CEDDU, México, 2002.

Rabotnikof, Nora, "Pensar lo público hoy" extravío del espacio de lo público, en: *Revista Metapolítica*, Volumen 12, No.57, México, 2008.

Raczynski, Dagmar, *La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina nuevas alternativas para enfrentar la pobreza*, Paidós, España, 1999.

Ramírez, P. y Cordera R. (coordinadores), *La fragilidad del Espacio público en la Ciudad Segregada, Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI Editores, México, 2008.

Ramírez, Juan, "Organizaciones Urbano-populares, Producción Habitacional y Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, 1980-2002", en: *Desacatos*, número 019, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 2005.

Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Rello Gómez, Jaime, "La Visión de la sociedad, Movimiento Urbano Popular, Convención Nacional Democrática", en: *Foro Diez años de Atención a la Vivienda Popular en el Distrito Federal*, Instituto de Vivienda del Distrito Federal, México, 2008.

Roth Deubel, André- Noël, *Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Colombia, 2006.

Salazar, Clara, "La redensificación habitacional en la Ciudad de México: El Bando Dos (2000-2006) Alcances y limitaciones", en: *Seminario Internacional Iberoamericano Conservación y Renovación de los Centros de Ciudad*, Colombia, 2010.

Sánchez Mejorada, Cristina, "Gobierno democrático, política social y participación ciudadana en la ciudad. Alcances y desafíos", en: Yanes Rizo, Pablo y López, Alejandro (Coord.). *Pobreza, desigualdad y marginación en la Ciudad de México*, SEDESOL-GDF, México, 2004.

_____ "De actores y Programas Sociales en la Ciudad de México el caso del Programa de Vivienda en Lote Familiar", en: *Revista Andamios*, núm. 1, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2004.

Schteingart, Martha, *Expansión Urbana, sociedad y ambiente: el caso de la Ciudad de México*, El Colegio de México/CEDUA, México, 2005.

_____ y Coulom René, (Coordinadores), *Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy*, Miguel Ángel Porrúa editores, UAM-Azcapotzalco, Cámara de Diputados, México, 2006.

Serrano, Claudia, "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina", en: *Proyecto.- Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, Cuenta para el desarrollo de Naciones Unidas, Serie mujer y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

Subirats, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, España, 1989.

_____ *Análisis y gestión de políticas públicas*, Editorial Ariel Ciencia Política, España, 2008.

Tamayo, Sergio (coordinador), *Los desafíos del bando 2, Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal, Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, México, 2007.

Unikel, L., *El desarrollo Urbano en México*, COLMEX, México, 1976.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México*, Retos y Perspectivas, Plaza Valdés, México, 2000.

Villavicencio, Judith (coordinadora), *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México*. Miguel Ángel Porrúa editorial, UAM-Azcapotzalco, México, 2000.

_____ y Durán, Ana María, “Treinta años de vivienda social en la Ciudad de México: nuevas necesidades y demandas”, en: Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. VII, número 146, España, 2003.

Wagner, Raúl, Ponencia: “La perspectiva de derechos en las políticas sociales en América Latina”, en: *Compilación de la V Jornada Internacional de Vivienda Social pp. 168-177. XXIII Encuentro de la RED ULACV Y V Jornada Internacional de Vivienda Social “El derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual”*. Chile, 2007.

Ziccardi, Alicia, “Los actores de la participación ciudadana”, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 2001.

_____ “La Participación ciudadana y el Gobierno de la Ciudad de México”, en: *La Participación Ciudadana en México, Cuaderno Teórico*, Causa Ciudadana, México, 2002.

_____ “Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI”, en: *Papeles de Población*, Vol. 14 Núm. 58, pp 127-139, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2008.

_____ *Políticas de Inclusión Social en la Ciudad de México*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASO), Argentina, 2009.

Documentos

Informe final, “Evaluación del Ahorro Programado en el acceso al crédito para la vivienda de interés social”, Bogotá D. C. febrero de 2007, Organización de las Naciones Unidas, ONU-HABITAT

Informe Anual 2008, Informe enero-junio 2009, 18 Meses de Producción Social de Vivienda. Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Foro: 10 Años de Atención a la Vivienda Popular en el Distrito Federal. Balance y perspectivas. Memoria. Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Política de Vivienda en el Distrito Federal, Encuentro de Vivienda de la Ciudad de México 2° Foro Iberoamericano “Más y mejor vivienda”, 3 de octubre de 2007, Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Resumen ejecutivo en Español Estado de las Ciudades del Mundo 2012-2013. “STATE OF THE WORLDS CITIES the Prosperity of Cities 2012-2013”, ONU-HABITAT.

Leyes y Reglamentos

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Colección jurídica ed. Esfinge, México D. F., 2012

Ley Federal de Vivienda

Ley de Vivienda del Distrito Federal, ordenamiento vigente: publicada en la Gaceta Oficial Del Distrito Federal, el 2 de Marzo del 2000.

Ley Ambiental del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Ley General de Asentamientos Humanos

Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, INVI, 2009.

Reglamento de Construcciones y demás ordenamientos legales relacionados con la materia de vivienda, vigentes en el Distrito Federal.

Virtuales

www.invi.df.gob.mx

<http://www.seduvi.gob.mx>

<http://www.conavi.gob.mx>

<http://www.onuhabitat.org>

<http://www.inegi.org.mx/>

<http://biblio.juridicas.unam.mx>

<http://redalyc.uaemex.mx/>

<http://www.jstor.org/>

ANEXOS

ANEXO 1. Matriz del Ciclo de la Elaboración de las Políticas Públicas.

MATRIZ DEL CICLO DE ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS			
ETAPAS	COMPONENTE	FASES	EVALUACIÓN
1. Gestación	Interacción para la negociación (acuerdo) y para la gobernanza	1.1 Identificación del problema por los distintos autores	
		1.2 Tránsito de la necesidad a demanda, a partir de la movilización política de los actores interesados	
		1.3 Inclusión en la agenda pública	
		1.4 Definición del problema	
2. Formulación	Previsión y decisión	2.1 Definición de criterios (calidad, eficiencia, eficacia, pertinencia, etc.)	Evaluación Ex - Ante
		2.2 Identificación de alternativas	
		2.3 Estimación de las alternativas en el tiempo (viabilidad política, social, técnica y financiera)	
		2.4 Decidir o seleccionar la alternativa que se utilizará para la construcción de la estrategia	
		2.5 Diseño de la estrategia	
3. Implementación	Acción	3.1 Análisis del Modelo de Implementación	Evaluación concomitante (Ex - dure)
		3.2 Análisis de los actores	
		3.3 Estimación de la logística	
		3.4 Viabilidad política	
		3.5 Monitoreo y control	
4. Evaluación (Idealmente debe esta definida y planificada desde el diseño)	Juicios (sentencias de las autoridades públicas)	4.1 Identificación de actores evaluadores	Evaluación Ex -post
		4.2 Configuración de variables e indicadores	
		4.3 Definición del Método y las técnicas	
		4.4 Elaboración de juicios a partir del análisis de los datos	

Fuente: en base a la propuesta del Dr. Pedro Moreno trabajada en la clase denominada Seminario I, Posgrado FCPYS UNAM, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

ANEXO 2. Entrevistas realizadas a los actores participantes en el proceso de la vivienda.

Entrevistas realizadas:

1. Funcionarios del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Antropólogo Gustavo Cabrera Alonso, ex-director Ejecutivo de Fomento y Promoción de Programas de Vivienda (2006-2008), 5 de julio de 2012.

Dra. Anavel Monterrubio, ex-directora de Planeación Estratégica (2006-2007), 8 de febrero de 2012.

Mtra. Edna Vega Rangel, ex-directora General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2006-2007), 17 de enero de 2012.

2. Organizaciones sociales.

Sr. Jaime Rello, Dirigente de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), 11 de abril de 2012

Sr. Salvador de la Torre, Dirigente de la Sociedad Organizada de Lucha (SOL), 11 de abril de 2012

Sra. Hermelinda Alvarado, Dirigente de Colonos, Tierra y Libertad A. C., 13 de mayo de 2012.

3. Beneficiarios del Programa de Vivienda en Conjunto.

Sra. Gabriela Enríquez (2007-2012) 7 de marzo de 2012.

Sr. Daniel González (2001-2006) 26 de marzo de 2012.

ANEXO 3. Diseño de Entrevistas.

En el trabajo de campo, se utilizó la herramienta metodológica de las entrevistas en profundidad para obtener la información necesaria y requerida en el diseño de la investigación. La importancia de la reunión sistemática de datos es una importante característica del método científico por ello resulta fundamental transformar el proceso altamente subjetivo de las intuiciones en un método sistemático de reunir datos sociales. Las entrevistas abarcan dos períodos de gestión del INVI 2001-2006 y 2007-2012. Para ello, se planteó la construcción de tres guiones distintos con preguntas en común y preguntas diferenciadas, dirigidas a informantes clave involucrados en el proceso de la política pública habitacional.

Entrevistados: Funcionarios, ex-funcionarios, líderes de vivienda y beneficiarios del programa de vivienda en conjunto.

Número de entrevistas realizadas ocho

Perfiles de los entrevistados:

1. Funcionarios y Ex-funcionarios:

-Nivel de estructura.- Directores, Subdirectores, implementadores de políticas públicas.

2. Líderes gestores de vivienda:

- Representatividad política y capacidad de movilización
- Número de integrantes de su organización (pequeña, mediana y grande).
- Filiación partidista. PRD, PT, PRI.

- Influencia territorial

3. Beneficiarios del Programa de Vivienda en Conjunto:

- Colectivos (a través de organizaciones).
- Individuales (a través de Bolsa de Vivienda de INVI)
- Cuestión socio-económica
- Grupos vulnerables

Guion de Entrevistas.

Funcionarios y ex funcionarios

La elaboración de los guiones de entrevistas a funcionarios y exfuncionarios, se realizó con un mismo esquema con preguntas comunes y diferenciadas en relación a la pertenencia de los períodos de gestión estudiados y en función de la hipótesis y preguntas de investigación de la tesis. Las preguntas se agruparon en las siguientes áreas temáticas:

- A)** Sobre su concepción y definición de la vivienda.
- B)** Sobre su trayectoria y experiencia profesional en el sector público, en particular en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
- C)** Sobre su participación el diseño, implementación y evaluación de la política pública habitacional del Distrito Federal.
- D)** Sobre los cambios y continuidades en la política pública habitacional del INVI.
- E)** Sobre la interacción de los actores (institucionales, privados, organizaciones sociales, solicitantes y beneficiarios) involucrados en le

proceso de la vivienda. Su perspectiva en torno al acceso y distribución de la vivienda.

Líderes gestores de vivienda

La elaboración del guion de entrevistas a líderes, se dio en función de la hipótesis y de la pregunta principal y secundaria de la investigación, agrupando las preguntas en las siguientes áreas temáticas:

- A)** Sobre su concepción y definición de la vivienda.
- B)** sus antecedentes como activista en organizaciones populares pro vivienda, sus objetivos y proyección política
- C)** Sobre su experiencia con los organismos del sector público como líder de organización popular promotora de vivienda. ¿En qué ha sido diferente trabajar con el INVI?
- D)** Sobre su experiencia con el INVI y su opinión en cuanto a los cambios entre la gestión de 2000-2006 y 2006-2012
- E)** Sobre las perspectivas futuras del modelo de producción social de vivienda con la participación de organizaciones populares ¿Qué debe hacer una política pública de vivienda?

Beneficiarios del Programa de Vivienda en Conjunto

La elaboración de los guiones de entrevista a beneficiarios se realizó en función de la hipótesis y preguntas de investigación de la tesis, el cuestionario se formuló con preguntas comunes y diferenciadas, agrupadas bajo los siguientes temas:

- A)** Sobre su concepción y definición de la vivienda

- B)** Sobre su experiencia como beneficiario del Programa de Vivienda en Conjunto del INVI.

- C)** Sobre su conocimiento y participación en el proceso de acceso y distribución de la vivienda en el INVI.

- D)** Sobre su información de los trámites que se realizan en el Instituto para obtener una vivienda.

- E)** Sobre su pertenencia a una organización social gestora de vivienda y su relación con el dirigente.

