



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

IMPACTO DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE EL PERÍODO 1995-2007

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
OPCIÓN (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:
ALDO CARLO PÉREZ BLANCO

DIRECTOR DE TESINA:
EDGARDO VILLASANA RIVERO



MÉXICO, D.F.

AGOSTO, 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A MIS PAPÁS:

ERNESTINA Y EL TENIENTE CORONEL JOSÉ
BLANCO MARTÍNEZ DE TODO CORAZÓN. LOS
AMO.

POR TANTO AMOR Y APOYO INCONDICIONAL.

A MIS TÍOS:

DONA Y EVERARDO POR VERME CRECER Y
CONTRIBUIR EN MI FORMACIÓN.

ÍNDICE

	Pág.
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	3
OBJETIVOS	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN	9
CAPÍTULO II ANTECEDENTES DEL INSTITUTO DE VIVIENDA	15
Creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal	15
2.1 Organización y funcionamiento del Instituto	17
2.2 Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal	19
a) Vivienda en conjunto	
b) Vivienda en lote familiar	
2.4 Acciones de desarrollo y difusión de viviendas.	23
CAPÍTULO III POLÍTICA DE VIVIENDA	24
3.1 Política Social	
3.2 Política Financiera	
3.3 Política Técnica	
3.4 Política Jurídica	
3.5 Política Administrativa	
3.6 Política de Recuperación	
3.7 Política de Transparencia	
CAPÍTULO IV PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2000-2007	28
4.1 Acciones de desarrollo con la nueva administración	28
4.2 Reglamentaciones de Construcción	32
4.3 Demanda de vivienda de los grupos económicos de bajos recursos	35
I. Análisis del porqué de sus demandas	
II. Principales demandas organizadas y organizaciones civiles	
III. Demandas individuales	

CAPÍTULO V. CONFRONTACIÓN DE LO PROGRAMADO CONTRA LO REALIZADO.	46
CAPÍTULO VI PROPUESTAS	51
COMENTARIO FINAL	53
CONCLUSIONES.	55
GRAFICAS Y CUADROS	58
BIBLIOGRAFÍA	62

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, hasta hace unos cuantos años, se caracterizó por la presencia de un Estado-gobierno fuerte que fungió como organizador y primer actor de una sociedad civil débil, inarticulada, incapaz de organizarse y asumir iniciativas. Sus efectos eran los de una sociedad civil con una vida pública limitada y por tanto la delimitación de lo público se volvió monopolio del Estado. No obstante, la modernización de los sistemas económicos y políticos ha supuesto una nueva diferenciación entre el Estado y la Sociedad. La creciente demanda de democracia y participación ha llevado necesariamente a la ampliación del espacio público, se entiende como una dimensión de la vida social en la que a los individuos les son reconocidos los derechos individuales, y a su vez se tratan asuntos o problemas que pueden ser considerados públicos para definir colectivamente sus intereses y realizarlos.

Andrés Manuel López Obrador se planteó como objetivo central de su gobierno hacer del Distrito Federal la ciudad de la Esperanza. “Una ciudad en la cual los ciudadanos viéramos el presente como el momento en que juntos podríamos afrontar con éxito los problemas y el futuro como el surgimiento de una gran urbe sana, bella y segura para todos. El proyecto de ciudad sólo tendrá fuerza si es compartido; es decir elaborado, aceptado y puesto en práctica por todos los ciudadanos y los actores organizados que constituyen la sociedad del Distrito Federal

En este sentido, con la creación del Instituto Nacional de Vivienda del Distrito Federal (INVI) se plantea cubrir esta demanda poblacional no sólo por el hecho de gozar de una vivienda digna, sino que va encaminada a una nueva Administración., de hechos y no de palabras, de un discurso político de avances y no de retrocesos y que debe de enfrentar los problemas.

De ahí el interés de este trabajo en donde se conocerá y analizará cuál ha sido el desempeño del INVI en el Distrito Federal en el Nuevo Milenio (del 2000 al 2007). Comprobar si ha tenido ventajas, si ha sido eficiente y si han logrado los propósitos con qué fue creado, si han conseguido cumplir con los objetivos planteados a corto y largo plazo.

Independientemente de lo anterior, se trata de descubrir qué tipo de Administración utiliza el INVI y la relación que guarda dentro de los objetivos de un Programa Popular, de apoyo a los más necesitados. Sería interesante conocer cómo se aplican las teorías de la Administración, enfocados a solucionar una demanda poblacional. En este sentido, una vez que se han aplicado, analizar si han tenido éxito o se han destinado al fracaso. Si existe la posibilidad de crear nuevas propuestas o modificaciones, sabiendo de antemano que la capital es un territorio de enorme heterogeneidad y variedad de problemas. Donde la población crece cada día más y se necesita crear políticas administrativas al respecto.

Desde este punto de vista, existe también el problema de esta explosión demográfica con una desigualdad cada vez más marcada. Cobra entonces un sentido crítico y prioritario el observar que son más los sectores de la sociedad menos favorecidos, donde persisten aún la marginación y la pobreza. Ahí la importancia de realizar una adecuada Administración de los recursos, tanto materiales como humanos. ¿El INVI puede crear esta relación?.

OBJETIVOS

Con el siguiente trabajo se plantean los siguientes objetivos:

1. Conocer y analizar las políticas de vivienda que ha planteado el INVI como respuesta a las demandas de explosión demográfica en la Ciudad de México. Esto con la finalidad de saber si han sido las adecuadas o si han tenido consecuencias en su administración. Si existen consecuencias cuáles han sido y por qué se han dado.

1.1 Conocer qué grado de éxito ha tenido el programa, desde su creación con Cuahutémoc Cárdenas, hasta la “Ciudad de la Esperanza”, de Andrés Manuel López Obrador. El grado de aceptación y la propuesta administrativa, como Gobierno de la Ciudad de México.

INTRODUCCIÓN

“El Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal es un órgano Público descentralizado del Gobierno del Distrito Federal con personalidad Jurídica y Patrimonio propio. Se crea por decreto emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y publicado en la Gaceta Oficial No. 161 del 29 de septiembre de 1998 de acuerdo con lo establecido en el primer artículo transitorio del Decreto de creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal que inicia su gestión a partir del 16 de octubre de ese mismo año. El órgano de Vivienda tiene como propósito: diseñar, establecer, promover, ejecutar, coordinar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados personalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal de los programas que deriven de él”¹

Con este decreto se crea no sólo el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, sino también una solución a la demanda de vivienda de la población del Distrito Federal en donde se vislumbra un apoyo total a la gente más necesitada, más marginada; aquellos a quienes nunca han llegado las propuestas políticas y promesas presentadas en discursos de campaña y, por lógica, nunca han entrado en los proyectos gubernamentales.

Actualmente, el Gobierno del Distrito Federal se propone apoyar a este sector marginal de la de la población que, como se expresa, no han podido acceder a los programas de vivienda en virtud de sus bajos ingresos y se presenta alrededor del 60% de las familias que residen en la entidad. Aunado a lo anterior las necesidades de vivienda se incrementan anualmente por la formación de alrededor de 43,500 nuevas parejas.²

Ante este problema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 4, párrafo V “Toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa, la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”³

Lo anterior lo interpretamos así. Legalmente, toda familia en México, tiene derecho a una vivienda digna con apoyo de las autoridades respectivas para su otorgamiento. El problema es que no se menciona o estipula las condiciones en que se va a otorgar la vivienda ni la distribución del espacio al construir y que opera dentro del ámbito de la Administración Pública el que se creen conceptos innovadores en aspectos sociales, técnicos y financieros que permitan optimizar el costo y la calidad de la vivienda en la Ciudad de México.

¹ Ley Orgánica del INVI, 1999. Pág. 3

² INEGI. XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo IV

El incremento demográfico ha sido un factor condicionante para poder implementar y desarrollar programas en beneficio de la clase popular. En años anteriores, la ciudad se ha visto sumergida en necesidades vitales y primarias: agua. Drenaje, luz, etc. La vivienda ha sido un tema prioritario para el nuevo gobierno capitalino. El crecimiento de la ciudad ha rebasado los proyectos de calidad de vida, hoy en día se sobrevive en espacios reducidos y con carencia de servicios. Con este fin, se debe entender que el crecimiento natural de la población es la diferencia que se establece entre los nacimientos y las defunciones en un período dado. Este tipo de crecimiento ha sido el responsable del incremento poblacional en el Distrito Federal a partir de los años 50, aún en el periodo de intensos flujos migratorios hacia la ciudad, como lo menciona René Coulomb: (cuadro No. 1 y gráfica 2.)

“A partir de la segunda mitad de los años setenta, la natalidad en el país presenta una tendencia decreciente, fenómeno que se explica en parte por las acciones implementadas a través de los programas de planificación familiar, de educación en población y por la situación económica nacional. La natalidad está en estrecha relación con la disminución de la tasa global de fecundidad, la cual indica el promedio de hijos por mujer al término de su vida fértil. Dicha tasa mostró variaciones significativas entre 1970 al 2000; así observamos que a nivel nacional disminuyó el número promedio de hijos por mujer, al pasar de 6.8 a 2.4”⁴

Este trabajo de investigación sustenta una metodología retrospectiva y documental con la finalidad de conocer la aceptación y capacidad de estrategias administrativas para el logro de metas ofrecidas por el programa de vivienda para las personas de bajos recursos económicos y que no cuentan con créditos formales de vivienda en el Distrito Federal. La recopilación de la información se realizó con fuentes documentales oficiales y directas, que tratan sobre las políticas sociales de Vivienda y las relacionadas con el cumplimiento de este servicio, así mismo se analizará acorde con momento histórico.

La tesina está conformada por seis capítulos. En el primero se mencionarán los antecedentes de la Administración, de tal manera, que servirá de soporte teórico para la comprensión del tema observado.

En el segundo se mencionarán los antecedentes del Instituto de Vivienda. Es decir, desde su creación hasta el 2000, su organización, funcionamiento y su relación con otros órganos de Vivienda e Instituciones oficiales, además de su finalidad, objetivos y políticas.

El tercer capítulo expone la Política de Vivienda. En cuanto a social, financiera, técnica, jurídica, recuperación y transparencia.

⁴ Coulomb, René (Coord.) Pobreza Urbana Autogestión y Política. CENVI, 1992, México, Pág. 32

El capítulo cuatro analiza el Programa Sectorial de Vivienda de 2000 a 2007, haciendo hincapié en las reglamentaciones renovadas de construcción realizadas en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y las repercusiones sociales ante éstas. Es importante señalar que es en este período de tiempo donde se presentaron las principales modificaciones en cuanto al tema de normatividad de construcción, las nuevas políticas, efectos y soluciones a las demandas grupales e individuales, acciones de desarrollo y difusión de viviendas y las principales organizaciones sociales que han tenido que ver con la demanda de vivienda.

El capítulo quinto está dedicado a la confrontación de lo programado con lo realizado.

El capítulo sexto se da el espacio para una propuesta personal que articula una estrategia administrativa y un manejo más alcanzable a la población de escasos recursos económicos, con tendencia a un mejor desarrollo del programa.

Concluimos con un comentario a las conclusiones respectivas, gráficas y cuadros.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

Antecedentes de la Administración

Definiremos la administración, cuáles son las herramientas que intervienen dentro del proceso administrativo así como conocer qué es la administración educativa en México desde la perspectiva de diversos autores. Para conocer más acerca de esta disciplina como ciencia es necesario referirnos a lo relacionado con su historia y origen etimológico.

“La palabra administración viene del latín *ad* (dirección, tendencia) y *minister* (subordinación u obediencia) y significa cumplimiento de una función bajo el mando de otro; esto es, prestación de un servicio”⁵

Esto se puede entender como la función encargada de dirigir a sus subordinados, con el fin de alcanzar sus objetivos y prestar un servicio. Es importante hacer notar que la palabra administración se puede aplicar o puede tener significados diversos según el tiempo, el lugar o los múltiples factores que rodean su entorno.

“A través de todas las actividades del hombre a través de la historia se arma lo que se le denomina principios de la administración o proceso administrativo, en donde toda persona que lleve una administración debe saber aplicar la:

1. Previsión. Permite calcular el futuro y prepararlo mediante un programa de acción. Es una de las partes que inicia el proceso que más trabajo cuesta. Involucra a todos los sectores de la empresa y debe reunir las siguientes condiciones:
 - Unidad: Se dice que dos programas provocan confusión, por tanto, todos los programas técnicos, comerciales, financieros, deben estar unificados por objetivos compatibles y convergentes.
 - Continuidad: las previsiones a largo plazo deben derivarse de previsiones a corto plazo.
 - Flexibilidad: el programa debe ser suficientemente versátil como para adaptarse a las circunstancias.
 - Precisión: Cuando el programa es impreciso.
2. Organización. Consiste en establecer una estructura para el cuerpo social con una unidad de mando, una clara definición de las responsabilidades, con procedimientos de decisión establecidos, basados en una rigurosa selección y capacitación de los dirigentes.

⁵Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. Ed. Mac Graw Hill. México, 1995, Pág. 19

3. Mando. En este paso se asegura el funcionamiento de la organización a través de ciertas cualidades personales y conocimientos que el jefe debe seguir:

- Tener un profundo conocimiento de el personal;
- Eliminar a los incapaces;
- Conocer los convenios que rigen entre la empresa y sus agentes;
- Dar un buen ejemplo
- Inspeccionar periódicamente el cuerpo social;
- Efectuar periódicamente reuniones con sus colaboradores
- No dejarse absorber por los detalles;
- Hacer que reine la actividad, la iniciativa y la dedicación.

4. Coordinación. Es armonizar los actos de una empresa y se divide en dos grupos, que son:

- La reunión semanal de los jefes de servicio, y
- Agentes de enlace en caso de no poder celebrar las reuniones semanales.

5. Control. Verificar si todo está de acuerdo con el programa, con las órdenes y con los principios.

Es Frederic Taylor a quien se le considera el fundador del movimiento conocido como administración científica del trabajo; quien intenta eliminar la pérdida de tiempo, dinero, materiales, etc., mediante el método científico; es decir, él trata de llegar a la máxima prosperidad tanto del jefe como de los subordinados. Sin embargo, para Taylor es evidente la oposición que existe entre los jefes y los subordinados y propone algunas recomendaciones:

- Existe una carencia por parte del obrero de que un aumento de la producción trae aparejado el desempleo;
- Algunos malos sistemas de administración obligan al obrero a limitar su producción, ya que al aumentar su producción el patrón no aumenta su salario;
- Hay métodos de trabajo que limitan la productividad de un obrero además de recibir poco apoyo por parte de la dirección;

Contempla que parte de una buena organización es el formular mejores métodos y relaciones entre los obreros y los que administran y esto sería mediante un buen método científico.”⁶

Otra de las etapas evolutivas de la administración es sin duda la conocida como **Teoría Psicológica o Teoría de las Relaciones Humanas**. Aquí algunos autores empezaron a investigar temas como la satisfacción, el estado de ánimo, la actitud del hombre en el trabajo, el comportamiento de los grupos laborales, los tipos de supervisión o de dirección, los modos de participación de los trabajadores; algunos de ellos son:

⁶ Guerrero, Omar. La administración Pública del Estado Capitalista. Ed. INAP. México, 1980. Pág., 62

“ **Robert Owen.** Demostró que si las necesidades sociales y personales de los trabajadores eran atendidas, los costos que implican estas demandas serían devueltos con creces.

George Elton Mayo. Su interés principal fue analizar en el trabajador los efectos psicológicos que podían producir las condiciones físicas del trabajo en relación con la producción. Demostró que si no existe cooperación en los proyectos, al mismo tiempo que ser escuchados; de ser considerados, en igualdad por parte de sus superiores es difícil y en ocasiones casi imposible llegar a los objetivos fijados.

Las aportaciones más importantes de Elton Mayo son las siguientes:

- a) Demostró que el aspecto psicológico es de gran importancia en las tareas administrativas.
- b) La relevancia de la comunicación es la organización.
- c) La existencia de grupos informales dentro de la empresa.

Pero, también una crítica muy grande a este autor fue que sus estudios fueron llevados a cabo en una sola empresa, con gente determinada, que tenía la misma clase social y una cultura similar y nunca tomó en cuenta que estos factores afectan el comportamiento del ser humano.⁷

Otra escuela que surgió después de la de Relaciones Humanas fue la Escuela del Sistema Social. Dentro de esta escuela la administración se enfoca desde un ángulo del sistema social o de las relaciones interculturales. A través del método experimental Durkheim y Watson intentaban construir una sociedad científicamente organizada y una dirección de personal en la que la administración pública incluiría las relaciones entre:

- a) La organización,
- b) Los ambientes externos e internos, y
- c) Las fuerzas que producen los cambios y ajustes.

Además proporciona importantes aportaciones ya que considera el fenómeno social como un aspecto importante de las organizaciones. Sus principales representantes son Max Weber, Chester Bernard, Edgar Schein, Frank Oliver Sheldon y Chris Argyris”.⁸

Actualmente encontramos que todas las empresas prestan especial atención al aspecto psicológico del individuo cuando va a ingresar a una organización; prueba de ello son todos los exámenes psicológicos que se han implementado en todas ellas.

⁷ Munch, Galindo. *Fundamentos de la administración*. Ed. Trillas. México, 1990, PP. 76-78

⁸ *Ibidem* Pág. 79

“Otra parte importante de la administración son las organizaciones; éstas se forman cuando quien administra se da cuenta de que un solo hombre no es apto para lograr sus objetivos, a su vez esto da lugar a las complejas sociedades que han evolucionado hasta nuestros días. En consecuencia se puede decir que la administración se da necesariamente en un organismo social. Todo el contexto histórico que encierra a la administración es, sin duda, para concluir que un solo hombre no puede ser independiente a los demás por más atribuciones físicas que tenga. Sin duda las sociedades son más útiles cuando se delegan responsabilidades. Dice “Agustín Reyes Ponce” lo social no es sólo la suma de las partes, sino la multiplicación de los individuos; es una de las finalidades de la administración.”⁹

“Para que el hombre con el hombre se multiplique y no se sume es necesario saber a qué se le llama coordinar, que es una de las partes medulares de la administración ya que abarca la acción de quién está administrando; la actividad misma que resulta de la administración o en la que ésta se traduce y sobre todo, el fin que pretenda lograr. Pero la administración puede ser una ciencia en cuanto a que es un conocimiento sistematizado. Sin embargo se pueden encontrar diversos fundamentos de sí es ciencia o técnica como la anterior o se puede concluir que es una ciencia en su base aunque en su naturaleza sea una técnica.

Por lo que se ha investigado la administración a lo largo de la historia se ha ido transformando en su estructura. Se puede decir que la administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar una organización social o se puede decir que la administración es una técnica de la coordinación; al hablar de administración de empresas, por ejemplo, se puede decir que es la técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa.”¹⁰

Entonces la administración se puede enfocar en diversas áreas como a la organización del Estado, de una empresa o de una escuela. En cada caso, en general, la Administración tiene sus propias características, como por ejemplo su universalidad; además tiene que ser específica y de unidad temporal; como su unidad jerárquica. Lo anterior hace que la administración se enfoque a cualquier cosa que uno pueda imaginar, de ahí su importancia, ya que se puede aplicar en cualquier organización social o instituciones educativas. A continuación se ve la forma de llevar a cabo el proceso administrativo.

“Tomando en cuenta la historia de la Administración, el proceso administrativo es útil para el manejo de cualquier institución, en donde se planea, organiza, dirige y controla de una manera sistemática nuestras actividades.

⁹ Reyes, Ponce Agustín. *Administración de Empresas*. Ed. Limusa. México 1994, pág. 23

¹⁰ *Ibidem*, pp. 26-27

Para Münch Galindo el proceso administrativo es *el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral.* ¹¹

De acuerdo con este autor el proceso administrativo es un conjunto de elementos que al unirlos forman un continuo inseparable, en el que cada parte, cada acto y cada etapa tienen que estar relacionados entre sí para lograr los fines. En cualquier empresa el proceso administrativo cuenta con dos fases; la estructural y la operativa, también se le llama mecánica y dinámica.

La primera fase es teórica, en esta se establece lo que debe realizarse. La segunda fase se refiere al cómo manejar el organismo.

El proceso administrativo está integrado de la siguiente manera:

PROCESO ADMINISTRATIVO

Fase mecánica o estructural

a) Planeación

- Propósitos
- Objetivos
- Estrategias
- Políticas
- Presupuestos
- Procedimientos

b) Organización

- División del trabajo
 - Jerarquización
 - Departamentalización
 - Descripción de funciones
- Coordinación

Fase dinámica u Operativa

c) Dirección o Ejecución

- Toma de decisiones
- Integración
- Motivación
- Comunicación
- Supervisión

d) Control

- Establecimiento de estándares
- Medición (evaluación)
- Corrección
- Retroalimentación. ¹²

¹¹ Münch Galindo, Op. Cit. pág. 31

¹² Ibidem, pág. 38

“ Por lo tanto la administración es un proceso dinámico, evolutivo, que influye en las condiciones sociales, políticas, económicas, tecnológicas, y con ello los objetivos que se pretenden alcanzar. Cabe mencionar que siendo un proceso único normalmente se dan varias de estas etapas simultáneamente además de que una de ellas predomina en cada momento de la administración. El proceso administrativo le da importancia a los factores humanos y estructurales, a los primeros porque sin ellos no puede existir una organización, a los segundos porque toda organización debe de poseer una estructura y organización, también incluye el factor económico, en el que se encuentran los recursos materiales para el funcionamiento adecuado, para lograr un propósito con el mínimo de esfuerzo y recursos.

Ahora bien, la administración pública constituye uno de los elementos del Estado, siendo la administración educativa una rama específica de dicha administración. Es decir, ambas administraciones están vinculadas con el Estado. Sin embargo los elementos y factores que intervienen en el proceso educativo, así como los objetivos que le son propios, tienen como característica depender de la naturaleza y tamaño de la institución educativa. Por lo tanto la administración educativa constituye una rama especializada del proceso gubernamental y por lo mismo tiene que explicarse con una idea de conjunto que tiene como referencia a la sociedad civil y al Estado.”¹³

La administración pública en el caso del INVI, es la encargada de participar en la definición, organización y ejecución de los programas donde el Gobierno capitalino acredita su legitimidad con la sociedad, teniendo por lo tanto una labor política.

Para que una institución funcione debe cumplir básicamente con tres factores que deben tomarse en cuenta para llevar el control del Programa de Vivienda:

1. Recursos Humanos: son los encargados de dirigir el programa y de ejecutar los proyectos a todos los niveles, desde el Director hasta el peón, pasando por las autoridades como los trabajadores.
2. Recursos materiales: son indispensables para la realización de la construcción de viviendas.
3. Recursos financieros: que son muy útiles para poder aplicar proyectos, remodelaciones o compra del material de primera clase.

¹³ Uvalle, Berrones. *Perfil y orientación de la Licenciatura en Administración*. Ed. IAPEM, No. 10, pág. 40

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL INSTITUTO DE VIVIENDA

2.1 Creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal surge a raíz de que deja de ser Departamento y reconvierte en Gobierno con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997 tratando de solucionar el problema en este rubro en la capital, que ya desde antes era preocupante para el gobierno Federal y recayendo la responsabilidad en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, como se menciona en la siguiente cita:

“Jefe del Departamento del Distrito Federal, con fundamento en el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación con el Artículo 5º transitorio del Decreto, por lo que se reforman diversos artículos de la propia Constitución, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el día 25 de Octubre de 1993; sesenta y siete, Fracción XXII, 90 y 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 4º , 10, 12, 20, 21, 24, 26, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y considerando que el Artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa.”¹⁴

Dentro de esta visión, la necesidad de la creación de un programa de vivienda tendrá como objetivo el de promover y procurar que la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal tenga acceso a los programas de vivienda de interés social instrumentados por el Gobierno de la Ciudad de México, en un marco de legalidad, honradez, imparcialidad, oportunidad, eficiencia y eficacia, dividido en dos rubros : 1) **Vivienda en Conjunto**, que a su vez se subdivide en: a) vivienda nueva terminada, b) adquisición y rehabilitación de inmuebles catalogados, c) vivienda progresiva y e) vivienda usada y 2) **Vivienda en Lote Familiar**, que a su vez tiene dos vertientes: a) Mejoramiento y Ampliación y b) Vivienda Nueva.

Avalado por el Diario Oficial del 6 de junio de 1995 que en su artículo primero menciona:

“ Artículo No. 1 Se crea el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México como órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, el cual contara con autonomía técnica y operativa, adscrito a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda que tendrá por objetivo:

- I. *Construir al establecimiento y coordinación del sistema de vivienda del Distrito Federal.*
- II. *Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos por el Programa de Vivienda del Distrito Federal.*

¹⁴ Diario Oficial de la Federación 6/06/1995 Pp.23

- III. *Adquisición y acondicionamiento de suelo urbano*
- IV. *Especificación de vivienda en todas sus modalidades;*
- V. *Orientación habitacional.*¹⁵

Después del Artículo primero de la Ley Orgánica del INVI, publicada en el mismo Diario Oficial de ese año, en el II se refiere al apoyo de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de las entidades paraestatales de política y el Programa de Vivienda del Distrito Federal.

“El Artículo 3º se refiere a la composición del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México; el Artículo 5º , que habla de las funciones del Consejo Directivo dentro del Instituto mencionado, Artículo 6º, cómo se designará al Director General; Artículo 7º , qué tipo de facultades tendrá el Director General.”¹⁶

Pero para 1998 existe un cambio radical en la capital del país, ya que la ciudad de México tuvo por primera vez elecciones y se crea una nueva gobernatura dando como consecuencia una reforma política, que en materia de vivienda, qué asentada en la gaceta oficial del Distrito Federal planteando la problemática poblacional, ya que la ciudad tenía mas de 20 millones de habitantes combatiéndola en la ciudad mas grande del mundo.

Es importante mencionar que dadas las circunstancias y acontecimientos políticos de 1998 , la ciudad tomó un giro en cuanto a cuestión de vivienda , ya que en la gaceta oficial se menciona lo siguiente: “el Gobierno del Distrito Federal ha tomado en cuenta los antecedentes de la actividad en el ramo de edificación de inmuebles destinados a casa habitación rehabilitación de los existentes (...) el Gobierno del Distrito Federal estima necesario establecer un organismo con **autonomía** y capacidad suficiente para atender la problemática actual en esta materia ...”¹⁷

“La última modificación al decreto de INVI se crea el 9 de julio de 2002, en donde se reforman el artículo V Fracción IV, VI, y se agrega la fracción VIII, además el artículo V Fracción XII y el artículo X Fracción XII”¹⁸

A su vez, el Programa Sectorial de Vivienda fue aprobado el 17 de mayo de 1996 por el Poder Ejecutivo Federal, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Sector de Desarrollo Social y el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Consistió en fortalecer los órganos promotores de vivienda por medio de:

¹⁵ Ídem

¹⁶ Ídem

¹⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de septiembre de 1998. Pág. 2

¹⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal 9 de julio de 2002. Pág. 13.

- “Mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento.
- Desregular y desgravar la vivienda.
- Superar la escasez y combatir la carestía de suelo para vivienda.
- Fortalecer la producción social organizada para la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda rural y urbana.
- Superar las limitaciones a la aplicación de los avances tecnológicos.
- Acciones de concentración con los sectores social y privado.
- Coordinación de las dependencias de la Administración Pública.
- Acciones de Coordinación con los Estados y Municipios”.¹⁹

2.2 Organización y funcionamiento del Instituto

El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México es un organismo creado por el gobierno capitalino para dar atención a la población que vive y trabaja en el Distrito Federal. “Su función principal es la de promover la participación de organismos públicos y privados en programas habitacionales e impulsar sistemas de ahorro y financiamiento que faciliten a los sectores mas necesitados la adquisición de vivienda”.²⁰

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

Sus consejos directivos y consultivos están formados por el Gobierno, la Asamblea de Representantes, las organizaciones sociales, los organismos no gubernamentales y el sector privado, los cuales con su participación contribuirán a dar unidad, eficiencia y seguimiento a los programas aprobados.

“El Instituto atiende prioritariamente a la población del Distrito Federal que no es propietaria de vivienda, que trabaja por su cuenta, tiene dependientes económicos, una percepción mensual de 1.5 a 6 veces salario mínimo y que haga un esfuerzo constante de ahorro previo a la solicitud de un crédito a largo plazo.”²¹

Tiene como finalidad, además, ampliar el enlace de los programas habitacionales en beneficio de la sociedad mas necesitada, proporcionar información y orientación oportuna a los ciudadanos del Distrito Federal, atender

¹⁹ Stolarski, Noemí. La vivienda en el Distrito Federal, situación actual y perspectiva. Programa de investigación del Distrito Federal. México, 1982. Pág. 32

²⁰ Ídem.

²¹ Ídem

también las solicitudes de vivienda, dar asesoría y capacitación al público en materia habitacional y servir de enlace en la oferta y la demanda de vivienda.

A su vez, posee una política social que se manifiesta en un financiamiento que está orientado a la realización de acciones de vivienda de interés social,^{*} y puede considerar el otorgamiento inmediato de créditos y ayudas de beneficio social a los acreditados de los programas en el momento de su aprobación, o el financiamiento directo para realizar adquisiciones de inmuebles, estudios y proyectos, demoliciones, rehabilitaciones o edificaciones.

El esquema de financiamiento del INVI articula tres componentes: ahorro, crédito y ayudas de beneficio social.

- 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.
- El crédito es la parte recuperable de un financiamiento en que se utilizan recursos fiscales o de otras fuentes, con bajo costo financiero, en favor de las familias de menores ingresos.
- 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.

Por otro lado, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y Bonos del Ahorro Nacional crearon un sistema de ahorro para impulsar la vivienda llamado **VIVE** que consta de los siguientes puntos:

- Es un instrumento de ahorro establecido para apoyar y promover el bienestar de los habitantes de la Ciudad de México.
- Una alternativa moderna, sencilla, y accesible que permite ahorrar para contar con la aportación inicial requerida para la adquisición de una vivienda.
- Existe un sistema de ahorro popular en el que cada persona puede depositar su dinero y disponer de el en forma total o inmediata, parcialmente o a plazos.

En 1998, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal aclara la composición del Instituto de Vivienda:

“Para el 29 de septiembre de 1998 el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México cambia a ser el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), y su naturaleza jurídica es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se creó por Decreto emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial número 161 y de acuerdo con lo establecido en el primer artículo

^{*} Se entenderá el que se otorga a familias de escasos recursos y con facilidades de pagos.

transitorio del Decreto de creación , el Instituto de Vivienda del Distrito Federal inicia su gestión a partir del 16 de Octubre de 1998”²².

Este órgano tuvo como propósito, de 1995 a 1997: diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven. Y en una segunda etapa (de 1998-2007) en que se realizan importantes reformas con la finalidad de observar los adelantos

El titular de la Dirección General es nombrado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal. Su órgano de gobierno lo constituye el Consejo Directivo, que preside el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), integra como vocales con voz y voto a los titulares de:

- Secretaria de Gobierno,
- Oficialía Mayor,
- Secretaria de Desarrollo Económico,
- Secretaria de Finanzas,
- Secretaria de Desarrollo Social.

En forma complementaria participan como invitados permanentes con voz pero sin voto los titulares de:

- Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal,
- Dirección General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal,
- Dirección General de Administración Urbana de la SEDUVI,
- Dirección General de Desarrollo Urbano de la SEDUVI,
- Fideicomiso de Recuperación Crediticia de Vivienda Popular (FIDERE II),
- Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO),
- Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU).²³

2.3 Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal

A. Vivienda en conjunto

Este programa desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible. Se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.

²² Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de septiembre de 1998. Pág. 4

²³ Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia (INVI) 27 agosto de 1999. pp. 3-4

El Programa de Vivienda en Conjunto tiene las siguientes modalidades:

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

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

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

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

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

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

Para el Programa de Vivienda en Conjunto, el plazo máximo de recuperación del crédito es de 30 años, la cantidad mensual a pagar, corresponderá al 15 % de los ingresos familiares que declare el solicitante. Podrá hacerse una afectación del 20 % del ingreso mensual familiar si el beneficiario lo solicita. El crédito se actualiza cada año de acuerdo con el incremento del salario mínimo.

Los requisitos para la atención de un crédito para el Programa de Vivienda en Conjunto son los siguientes:

1. Vivir en el Distrito Federal.
2. Ser Persona Física mayor de 18 y hasta 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura del deudor solidario.
3. Ser jefe de familia, tener dependientes económicos o ser casado.
4. No ser propietario de bien inmueble en el Distrito Federal.
5. Tener un ingreso hasta de 4.7 vsmd. Por parte del solicitante o en forma familiar máximo equivalente a 7 vsmd.

Así mismo, el Condominio Social otorga el siguiente apoyo:

- A. Orientación y asesoría a los poseedores o adquirientes de vivienda de interés social.
- B. Orientación sobre derechos y obligaciones, como condominio.
- C. Capacitación: Exposición de talleres explicativos del Régimen de Propiedad en Condominio conforme a la Ley vigente.
- D. Organización: Accesoría de la realización de asambleas generales de condominios para realizar la auto administración.
- E. Apoyo al régimen del libro de actas por las autoridades competentes del Distrito Federal y expedición de las constancias de administradores.
- F. Conciliación: De conflictos con la administración o ante condominios con el objeto de armonizar la convivencia vecinal.
- G. Arbitraje que a voluntad de los condominios en conflictos, deciden sujetarse a la resolución imparcial que emita la Procuraduría.
- H. Consulta, emisión de opiniones jurídicas que soliciten los condominios por dudas en la interpretación y aplicación de la Ley.
- I. En general cualquier problema relacionado con el régimen de propiedad en condominio.

B. Vivienda en Lote Familiar

En este programa se aplican aquellas viviendas que no presentan situación física de alto riesgo, que se ubican en suelo urbano y que están regularizados o en proceso de regularización en apoyo a los procesos de auto producción individual que realizan las familias de bajos ingresos. Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional, así como fomentar el arraigo familiar. Tiene las siguientes modalidades:

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

Mantenimiento Preventivo. Esta modalidad consiste en la rehabilitación de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil, sin afectar elementos estructurales; interviene en conceptos como la impermeabilización, aplanados,

instalaciones hidrosanitarias expuestas ahorradoras de agua, cableado eléctrico y lámparas ahorradoras de energía, cambio de pisos, entre otros acabados.

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

Los requisitos para la obtención del crédito para el Programa de Vivienda en lote familiar son los siguientes números:

1. Vivir en el Distrito Federal.
2. Ser persona física mayor de 18 y hasta 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario.
3. Que el predio no se encuentre en zona de riesgo, o irregular, y que el uso del suelo sea habitacional.
4. Contar con documentos que acrediten la propiedad o posesión del lote familiar.
5. Tener un ingreso de hasta tres vsmd individual o hasta 6.5 vsmd familiar para los créditos de mejoramiento y aplicación de vivienda, mantenimiento preventivo. Para los casos de vivienda nueva y mantenimiento correctivo hasta 4.5 vsmd individual u 8 vsmd familiar.

En este punto es necesario observar los cuadros dos y tres en donde plasman los créditos que se han otorgado tanto para vivienda como para mejoramiento de ésta.

Ahora bien, existe una relación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal con otros Grupos de Vivienda e Instituciones que cuenta con:

“La articulación de todos trabajos que se realizan en torno a la vivienda de la Ciudad de México. Por una parte se sectoriza a FIVIDESU, que es un fideicomiso social que atiende la construcción de vivienda nueva; se sectoriza igualmente a FICAPRO, que se encarga de atender todos los asuntos relacionados con vivienda que puedan adquirir los inquilinos ocupantes; por ultimo, también se encuentra sectorizado al Instituto de Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE), efectúa la cobranza a los beneficiarios de los programas de vivienda para que con los recursos recuperados se reinvierta el sector. También procede apoyar a las demás instituciones de vivienda del sector público como INFONAVIT, FOVISSSTE e incluso se otorgan apoyos al mismo PROVIVAC, que son los promotores privados de vivienda. Todas estas actividades enclavadas en la política que establece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del propio Departamento del Distrito Federal.”²⁴

²⁴ El Nacional 13 de septiembre 1996 pp. 23

El Instituto también tiene relación con las Delegaciones Políticas de Iztapalapa, Tláhuac, Milpa Alta y Gustavo A. Madero. Que son los lugares en donde se ha concentrado la vivienda para su construcción a crédito de 1996 – 2002, en el paquete bianual con el INFONAVIT.

Existe otra relación importante que tiene que ver con la edificación del Centro Histórico que se desarrolla por el FICAPRO, con recursos del INFONAVIT. Esto fue un convenio entre el Director General del INFONAVIT y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

2.4 Acciones de Desarrollo y difusión de Viviendas

Las acciones con las que cuenta el Instituto de Vivienda en el Distrito Federal en lo que se refiere a la difusión de los Organismos Públicos en la elaboración de folletos se deberá cubrir un perfil en donde el solicitante para ser sujeto a crédito cumpla con los requisitos ya sea de carácter público o privado. Aparte de la folletería con la que cuentan en algunos casos se anuncia por medio de los sistemas de comunicación como el caso de “Mi Casa Autofin“, ya que cuentan con una infraestructura de importancia con 20 años de experiencia, aunque no todos en el ramo de vivienda. También esta “ Casa Geo “, entre otros, que funcionan con precios accesibles con la aportación de financiamiento FOVI e INFONVIT, estas viviendas se encuentran en la orilla de la Ciudad de México y tienen relación con el Instituto de Vivienda del Distrito Federal ya que son parte de los Organismos de Vivienda que compiten en la Iniciativa Privada.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS DE VIVIENDA

La Política de Vivienda del Distrito Federal está orientada a contribuir en forma progresiva a la realización del derecho humano a la vivienda, reconocido en el Artículo 4º constitucional, derecho que se precisa en la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

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

“Este programa consiste en la transmisión de titularidad de los derechos de inmuebles, propiedad de terceros hacia un fideicomiso traslativo de dominio, mediante el cual el INVI tenga la facultad de designar a los beneficiarios de las acciones de vivienda que se contengan o puedan desarrollarse en el mismo. Los inmuebles del Fondo de Ayuda Social no serán parte de esta Reserva Inmobiliaria.”²⁵

La Política de Vivienda se orienta, por tanto, a generar los medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones a los diversos sectores sociales que afrontan problemas habitacionales, principalmente el de los rangos que establece la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

La reserva inmobiliaria del INVI cuyo fin único es el de contar con inmuebles con características jurídicas, técnicas y financieras óptimas para el desarrollo de vivienda de interés social y popular, se integra por inmuebles baldíos o en su caso vivienda en proyecto, en proceso de obra o terminada, y se constituye a través de los siguientes mecanismos:

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

Desincorporación. Acto administrativo unilateral mediante el cual, el Gobierno del Distrito Federal trasmite, en favor del INVI, inmuebles afectados con esta medida, para destinarlos a la atención del interés público, a través del desarrollo

²⁵ Stolarski, Noemí. Op. Cit. Pág.21

de programas de vivienda de interés social y popular, para la edificación y rehabilitación de inmuebles con asentamientos humanos que presentan alto riesgo, y regularizando la situación inmobiliaria.

Expropiación. Disposición jurídica a través de la cual, el Gobierno del Distrito Federal adquiere inmuebles para destinarlos a una utilización pública o de interés social para diversos fines, entre los que destacan el desarrollo de programas de vivienda de interés social y popular, rehabilitación de vivienda popular, y reubicación de los asentamientos humanos irregulares localizados en zonas de alto riesgo.²⁶

Para atender ese universo, la operación del INVI debe articular los programas de vivienda a las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano del Distrito Federal y garantizar una eficaz y adecuada administración crediticia y financiera en congruencia con las siguientes políticas:

3.1 Política Social

Consiste en apoyar a los núcleos familiares de menores ingresos económicos residentes en el Distrito Federal, para que puedan acceder a una vivienda. Dentro de sus propósitos destacan el apoyar la integración de un mayor número de núcleos familiares, con la finalidad de no beneficiar a un grupo minoritario de familias y el facilitar, estimular y regular la participación organizada e individual de los solicitantes y acreditados en la gestión, construcción, asignación y administración de la vivienda.

3.2 Política Financiera

Consiste en lograr la aplicación de recursos fiscales del Distrito Federal con una equitativa distribución, para atender la demanda de vivienda de manera que dichos recursos en su articulación con los créditos de los sectores público, privado y social, propicien una mayor cobertura, destacando el abrir una amplia gama de programas y esquemas financieros para atender la multiplicidad de actores y situaciones habitacionales y adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios para obtener, en reciprocidad, un compromiso de buen pago.

3.3 Política Técnica

Consiste en aprovechar todos los avances en materia de diseño, tecnología, construcción, administración, uso de materiales, componentes, accesorios y servicios aplicables a la vivienda, derivados de experiencias de las instituciones públicas, privadas, académicas y sociales. En este punto es importante señalar los convenios con universidades e instituciones de educación superior dirigidas a la investigación, asesoría y apoyo técnico, así como el garantizar niveles de seguridad, calidad y habitabilidad de la vivienda. Además de que trata de vincular la producción social de vivienda a los programas de desarrollo urbano para

²⁶ Coulomb, René (Coord.) Pobreza Urbana Autogestión y Política. CENVI, 1992, México.

contribuir a frenar la expansión urbana, evitar la pérdida de población en el centro de la ciudad, atender situaciones de vulnerabilidad y riesgo, preservar el patrimonio ambiental, histórico y artístico, y optimizar el uso de la infraestructura, los servicios y el equipamiento existente.

3.4 Política Jurídica

Consiste en normar la actuación conjunta de los agentes que participan en el proceso de producción de vivienda para brindar seguridad y certeza jurídica en sus derechos y obligaciones queriendo dar seguridad a las familias beneficiarias mediante la contratación de seguros de vida, invalidez y daños, además de garantizar certidumbre jurídica a los acreditados, mediante instrumentos jurídicos que precisen sus derechos y obligaciones; desde la adquisición del suelo hasta la escrituración e individualización de la vivienda, en los diferentes programas y líneas de financiamiento que opera el Instituto.

3.5 Política Administrativa

Consiste en fomentar la participación concertada de las diversas dependencias del Gobierno que intervienen en las gestiones y otorgamiento de permisos, licencias, registros, crédito, facilidades y apoyos sociales cuyo objetivo principal es el Simplificar procedimientos y reducir tiempos de gestión y tramitación en la aplicación de créditos.

3.6 Política de Recuperación

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

En Esta política de recuperación el punto más importante se basa en la construcción de una administración de la cartera de crédito que simplifique los procesos de recepción, registro, comprobación y revolvencia de recursos.

3.7 Política de Transparencia

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

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

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

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

CAPÍTULO IV

PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2000-2007

4.1 Acciones de desarrollo con la nueva administración

El problema de la vivienda en el Distrito Federal planteó, desde su creación, con Cuauhtémoc Cárdenas, resolver diversos aspectos muy complejos para satisfacer la necesidad de amplios sectores de la población. No obstante los esfuerzos realizados durante varios años por algunos organismos institucionales encargados de atender este rubro, aún prevalecen el creciente déficit y el deterioro de las condiciones de vivienda.

Ante este panorama, López Obrador, Jefe de Gobierno de 2001-2006, dio a conocer una alternativa integral, a través del Bando Informativo Número 2, y Acuerdo sobre Política Habitacional, donde principalmente se propone lo siguiente:

- Atender la necesidad de vivienda de los sectores más pobres de la población.
- Revertir el crecimiento desordenado de la Ciudad.
- Preservar el suelo de conservación del Distrito Federal, impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la Ciudad.
- Repoblar las cuatro Delegaciones Centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, donde ha disminuido su población, en tanto que en las Delegaciones del Sur y del Oriente del Distrito Federal, la población ha crecido en forma desproporcionada.
- Definir la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso de suelo, debido a la escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario.²⁷

A partir de diciembre de 2000, con el cambio del gobierno local, el programa es definido como prioritario. Se establece como meta anual la construcción de 20,000 viviendas nuevas para familias de escasos recursos (en 2004 la meta aumenta), en parte como mejoramiento o construcción nueva en lote familiar, en parte como vivienda en conjuntos habitacionales y se decide que el financiamiento será únicamente público y con recursos fiscales.

El contenido esencial de esta Política Habitacional, propuso desde una perspectiva social, la realización de 25 mil acciones de vivienda para el año 2001, con el fin de hacer frente al rezago y demanda de habitación digna en la ciudad.

²⁷ Gobierno del Distrito Federal. Programa de Vivienda del Distrito Federal Instituto Nacional de Vivienda (INVI) Feb 2002. Pág., 1

Sobre esta base, y con el propósito de cumplir a cabalidad la misión encomendada de atender el complejo problema de la vivienda social para amplios sectores de la población en el Distrito Federal, el énfasis y la prioridad del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) hacia su población objetivo, es el desarrollo de una política de vivienda con una concepción integral de Ciudad. Las Reglas de Operación así lo señalan, y ello por tanto, implica la generación de los medios que permitan la apertura de un amplio abanico de opciones para los diversos sectores sociales que enfrentan problemas habitacionales, en forma primordial para aquellos de menor ingreso y mayor vulnerabilidad.

Con la nueva administración de López Obrador, se modifican algunos objetivos y fines para los que fue creado el **INVI**. El nuevo Programa de Vivienda del 2002 lo avala al mencionar que los fines que persigue son:

- I. Proponer y coadyuvar con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda del Distrito Federal.*
- II. Contribuir con la Administración Pública del Distrito Federal, en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda del Distrito Federal, dirigido principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de México; así como en la coordinación de los organismos de vivienda del Gobierno del Distrito Federal.*
- III. Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para el Programa de Vivienda, así como del Programa General del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.*
- IV. Promover la creación de una reserva de suelo urbano con viabilidad técnica jurídica para desarrollos habitacionales.*
- V. Promover, estimular, fomentar y ejecutar programas de adquisición y acondicionamiento de suelo urbano, público y privado, así como la edificación, remodelación, regeneración y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades.*
- VI. Propiciar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional, así como coadyuvar a la gestión ante el sistema financiero para el otorgamiento de créditos a favor de los beneficiarios de sus programas.*
- VII. Financiar las obras de construcción que se deriven de la ejecución de los programas de vivienda.*
- VIII. Promover y ejecutar en coordinación con instituciones financieras, el otorgamiento de créditos con garantías diversas, para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales integrados a éstas, en favor de los beneficiarios del programa de vivienda, incluidas las vecindades en evidente estado de deterioro que requieran rehabilitación o sustitución total o parcial en favor de sus ocupantes.*
- IX. Coadyuvar con la autoridad competente en la integración de los expedientes técnicos y demás documentación que se requiera, para obtener inmuebles a*

través de la expropiación o desincorporación, destinados al Programa de Vivienda.

X. Recuperar a través del Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE II), el producto que genere la enajenación de las viviendas asignadas a los beneficiarios de sus programas y de los préstamos que otorgue, salvo en los casos en que las condiciones del préstamo determinen que la recuperación se realice por medio de otros mecanismos.

XI. Coadyuvar con el fomento y obtención de préstamos para la construcción, rehabilitación, mejoramiento y adquisición de vivienda, en favor de la población de escasos recursos del Distrito Federal.

XII. Otorgar préstamos en forma directa con la correspondiente garantía real, quirografaria o cualquier otra a cargo de los beneficiarios de sus programas. **XIII.** Realizar y fomentar la investigación tecnológica que tenga como fin lograr la reducción de costos y el mejoramiento de la vivienda y sus espacios.

XIV. Administrar y disponer de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

XV. Promover y realizar los actos jurídicos y administrativos necesarios, en los casos en que así proceda, para la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio en los inmuebles que adquieran los beneficiarios a través de los programas de vivienda en los que intervenga la Administración Pública del Distrito Federal y, en general, brindar la asesoría y orientación en materia habitacional que corresponda.

XVI. Proporcionar asistencia técnica y administrativa en el desarrollo de los programas de vivienda, así como asesoría y gestoría en los trámites relacionados con las obras o acciones en que participe el organismo.

XVII. Celebrar los actos jurídicos, contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de su objeto.

XVIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables y el Consejo Directivo.²⁸

Una nueva ley nace en el 2004 condonando el pago de varios conceptos a Agrupaciones como INVI, FICAPRO, FIVIDESU, FONDECO-DF o FONHAPO y que a su letra dice en el segundo punto:

SEGUNDO.- Se condona el 100% de las contribuciones y sus accesorios que a continuación se enumeran:

- I. *Impuesto Predial.*
- II. *Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.*
- III. *Derechos de Inscripción y Registro en el Registro Público de la Propiedad.*
- IV. *Derechos con motivo de las constancias del folio real, que expide el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.*
- V. *Derechos por Registro de Fusión, Subdivisión o Relotificación de Predios.*
- VI. *Derechos por la Expedición de Licencias para Construcción o por el registro de manifestación de construcción tipos "A", "B" y "C".*

²⁸ Ibidem. Pág. 3

- VII. *Derechos por la Expedición de Licencias de Subdivisión, Relotificación o Fusión de Predios.*
- VIII. *Derechos por la Expedición de Certificado de Libertad o Existencia de Gravámenes.*
- IX. *Derechos por los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial.*
- X. *Derechos por la Expedición de Constancias de Zonificación.*
- XI. *Derechos por la Expedición o Prórroga de Licencias de Uso de Suelo.*
- XII. *Derechos por la Expedición de la Licencia de Conjunto o Condominio.*
- XIII. *Derechos por certificación de zonificación para uso específico, certificación de zonificación para usos del suelo permitidos y certificación de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, por cada una.*
- XIV. *Derechos por el dictamen de estudio de impacto urbano que efectúe la autoridad competente.*
- XV. *Derechos por la inscripción de las modificaciones a los Programas Parciales o Delegacionales de Desarrollo Urbano, efectuadas a solicitud de los propietarios de los predios afectados por dichos Programas.*
- XVI. *Derechos por la autorización para usar las redes de agua y drenaje o modificar las condiciones de uso, así como por el estudio y trámite, que implica esa autorización.*
- XVII. *Accesorios que se hubiesen generado por la falta de pago de las contribuciones previstas en las fracciones anteriores.²⁹*

De igual forma, se condonan en un 80% los Derechos por el Suministro de Agua y sus accesorios en un 100%. De igual manera, se condonarán las contribuciones que se encuentren entre las referidas en el punto anterior, cuyo pago se genere o resulte necesario para la incorporación al patrimonio del INVI o de los Fideicomisos citados, de los inmuebles destinados a la vivienda y cajones de estacionamiento, de las plazas y bazares comerciales, así como para establecer o modificar el Régimen de Propiedad en Condominio en los mismos, salvo que se utilicen para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Así mismo, para esta administración son sujetos prioritarios de crédito las madres solteras, adultos mayores, madres jefas de hogar, indígenas, y personas con discapacidad, personas que perciban ingresos con un límite superior individual hasta 4.7 veces el salario mínimo sin establecer límites al nivel más bajo de ingreso aceptable, estableciendo como límite hasta 7.0 vsmd, como ingreso conyugal; no rechaza a ningún solicitante de vivienda por su situación de género, calidad en el empleo y edad; y promueve el arraigo de la gente mediante los programas de Sustitución y Mejoramiento de vivienda. Los datos que ha tenido la administración de Andrés Manuel, a diferencia de Cárdenas han sido las siguientes:

²⁹ Gobierno del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 19 de febrero de 2004. pp. 7-11

**CUADRO
CRÉDITOS OTORGADOS POR DIVERSAS AGRUPACIONES 2001-2007**

Año	Casa y Ciudad	CENVI	COPEVI	FOSovi	total CHM	Otros actores	Total del Programa INVI-PVLF
2001	347	334	472	1,378	2,531	16,069	18,600
2002	433	604	457	426	1,920	22,540	24,460
2003	353	237	485	309	1,384	10,616	12,000
2004	534	534	534	534	2,136	29,864	32,000
2005	534	534-	534	534	2,236	28,546	30,782
2006	537	570	559	561	2,227	30,478	32,705
2007	570	581	603	-----	1,754	31,334	33,088
2001-2007	3,308	3,394	3,110	3,742	14,188	169,447	183,635
%	1.80%	1.84%	1.69%	4.29%	2.03%	92.27	100,00%

Fuente: Estadística del INVI: 2007

4.2 Reglamentaciones de Construcción

Las nuevas demandas de la población para adquirir una vivienda obligaron al gobierno capitalino a crear nuevos reglamentos para construir en el Distrito Federal con la finalidad de administrar las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios

En su artículo primero, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal menciona que “Las Normas Técnicas Complementarias, son de orden público e interés social. Las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio del Distrito Federal, deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento; de este Reglamento, sus Normas Técnicas Complementarias y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables. (...) Se aplicará de manera supletoria al presente Reglamento, la Ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal, además de las disposiciones mencionadas en este ordenamiento”.³⁰

Este nuevo reglamento, además buscó una mejoría en este rubro. El lema “primero lo pobres” tenía que tener el impacto deseado, llegar a toda la población carente del servicio de vivienda. Dar fe a hacer bien las cosas. Relación de lo realizado con la campaña electoral. Se buscaba reglamentar la distribución del suelo y su propia construcción. *El artículo 7º menciona el concepto de Vía Pública, a lo cual dice que: Vía pública es todo espacio de uso común que por disposición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se encuentre destinado al libre tránsito, de conformidad con la Ley y reglamentos de la materia,*

³⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2004, pág.3

así como todo inmueble que de hecho se destine para ese fin. (...) No se expedirá constancia de alineamiento y número oficial, licencia de construcción especial, orden, autorización, ni registro de manifestación de construcción, para instalación de servicios públicos en predios con frente a la vía pública de hecho o aquella que se presuma como tal.³¹

El respeto a no construir en la vía pública también entra en las prioridades de la nueva reglamentación, ya que trata de evitar conflictos a futuro dentro del ordenamiento urbano, como lo especifican los artículos 9 y 10 que a su letra dicen:

ARTÍCULO 9.-

Las dependencias y entidades públicas, así como las personas físicas o morales cuyas actividades de planeación, diseño, construcción, operación y mantenimiento de instalaciones y de estructuras que tengan algún efecto en la vía pública, deben presentar a la Secretaría de Obras y Servicios al inicio de cada ejercicio anual sus programas de obras para su revisión y aprobación, en su caso.

ARTÍCULO 10.-

Se requiere de autorización de la Administración para:

- I. Realizar obras, modificaciones o reparaciones en la vía pública;*
- II. Ocupar la vía pública con instalaciones de servicio público, comercios semifijos, construcciones provisionales o mobiliario urbano;*
- III. Romper el pavimento o hacer cortes en las banquetas y guarniciones de la vía pública para la ejecución de obras públicas o privadas, y*
- IV. Construir instalaciones subterráneas o aéreas en la vía pública.*

*La Administración, en correspondencia con los Programas de Desarrollo Urbano y Sectoriales de Vialidad, podrá otorgar autorización para las obras anteriores, señalando en cada caso las condiciones bajo las cuales se conceda, los medios de protección que deberán tomarse, las acciones de restitución y mejoramiento de las áreas verdes y zonas arboladas afectadas, y los horarios en que deban efectuarse. En caso de autorizaciones en vía pública el solicitante demostrará su interés legítimo. De igual forma deben acompañarse, en caso de que se requiera conforme a la normativa de la materia, las autorizaciones y demás documentos que correspondan. Los responsables del deterioro de la vía pública, determinados por la autoridad competente, están obligados a efectuar las reparaciones correspondientes para restaurar o mejorar el estado original de la vía pública, o a pagar su importe cuando la Administración las realice.*³²

En este sentido, la sociedad que tiene derecho a una vivienda digna, cree en el INVI como una forma reglamentaria de vivir bien, en orden y de acuerdo a sus perspectivas económicas.

³¹Ibidem pág. 5

³²Ibidem. Pág. 6

La vivienda es un componente fundamental de las ciudades, por ello la importancia de ofrecerla a los sectores de la población de menores ingresos con características que contribuyan a construir un entorno que propicie tanto la equidad social, como mejores condiciones para la competitividad de la metrópoli. Con base en esto, la política pública de vivienda, además de atender su objetivo social, debe ofrecer más y mejor vivienda en consideración de la disponibilidad real de suelo urbano, la capacidad real de carga de la estructura urbana, la demanda de equipamiento y servicios, la vinculación con otras funciones de la ciudad y su integración urbana en su escala de barrio y colonia. Esta política debe estimular la aplicación de nuevas tecnologías, la elaboración de nuevos diseños constructivos y también, la responsabilidad social de la inversión.

La construcción de vivienda y por tanto de la ciudad, también forma parte de la creación de nuevas condiciones ambientales en busca de la Sustentabilidad por ello, se pretende modificar los actuales patrones de alto consumo de recursos como el agua y la energía y lograr el aprovechamiento óptimo del suelo urbano. Por ello, la producción de nueva vivienda debe reducir sustancialmente la demanda de insumos que implican altos costos ambientales y al mismo tiempo, debe aprovechar la capacidad instalada de infraestructura y equipamiento, además de procurar la integración a su entorno inmediato, particularmente en su articulación con los espacios públicos.

Es por ello que también se crea, por la Subdirección de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Norma de Ordenación General para la Producción de Vivienda Sustentable de Interés Social y Popular que se aplica en suelo urbano de uso habitacional según la determinación de los Programas de Desarrollo Urbano, exclusivamente para la construcción de vivienda de interés social y popular, con excepción de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano y/o en predios que no tengan acceso a vía pública, o esta sea menor a 6 metros de sección. Los niveles de aplicación de la Norma estarán definidos por los respectivos requerimientos de Sustentabilidad en sus cuatro rubros: disponibilidad de área libre; ahorro de agua, energía eléctrica y gas; y disponibilidad de estacionamiento, asimismo por la integración de suelo destinado a equipamiento social y a mayor área libre de construcción.³³

“Para garantizar el objetivo social de la aplicación de la norma, el solicitante deberá acreditar que el valor final de venta de la vivienda incluyendo los acabados y los muebles de baño, no exceda del importe que resulte de multiplicar por 30 veces el salario mínimo general vigente que corresponda al Distrito Federal elevado al año, debiendo ratificarse esta condición en el registro de la Manifestación de Construcción y en el aviso de la Manifestación del Término de Obra. En caso de no acreditarlo la autoridad competente no otorgará la autorización de ocupación. En los casos en que los programas delegacionales,

³³ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Subdirección de Ordenamiento Territorial. Proyecto de Norma de Ordenación General para la Producción de vivienda Sustentable de Interés Social y Popular. Pág. 2

indiquen literales para la determinación de la densidad de viviendas y construcción, la que aplicará para efectos de la presente norma, es la literal.³⁴

La finalidad de esta norma es el aprovechamiento de los recursos, los espacios y los demás que tengan relación con la construcción. Es impostergable continuar la atención de la demanda creciente de vivienda, pero también, mejorar sustancialmente la calidad de los proyectos de vivienda de interés social y popular y de su entorno. Por ello, se aspira a una nueva forma de construir vivienda y la ciudad, a iniciar un proceso urbano cuyo punto de partida es el óptimo aprovechamiento del suelo urbano; por tanto, se propone una nueva norma para la producción de vivienda de interés social y popular.

“Esta norma, además, menciona que podrá ser aplicada en suelo urbano de uso habitacional según la determinación de los Programas de Desarrollo Urbano, exclusivamente para la construcción de vivienda de interés social y popular, con excepción de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano y/o en predios que no tengan acceso a vía pública, o esta sea menor a 6 metros de sección”.³⁵

Los niveles de aplicación de la Norma estarán definidos por los respectivos requerimientos de Sustentabilidad en sus cuatro rubros: disponibilidad de área libre; ahorro de agua, energía eléctrica y gas; y disponibilidad de estacionamiento, asimismo por la integración de suelo destinado a equipamiento social y a mayor área libre de construcción.

4.3 Demanda de vivienda de los grupos económicos y sus viviendas.

I. Análisis del porqué de sus demandas.

Durante muchos años la mancha urbana de la ciudad ha crecido hacia sus orillas de una forma anárquica, lo que ha provocado una creciente demanda de servicios básicos por parte de los pobladores de estas zonas. Adicionalmente, la infraestructura existente requiere de fuertes inversiones de manutención y conservación, así como para mantener la cobertura de los servicios que actualmente se proporcionan a los habitantes del Distrito Federal, a los de las zonas conurbanas e incluso a los que habitan en otras entidades federativas. Este objetivo planteado será alcanzado mediante la realización de múltiples acciones y apoyos, así como orientar los recursos a avanzar en la incorporación plena de todos sus habitantes en condiciones de equidad, particularmente a los grupos prioritarios de atención, con la finalidad de incorporar y apoyar a la ciudadanía en una cultura que propicie y fomente la adopción de mejores hábitos para la conservación de la salud, la recreación y el deporte, además de proteger a las clases económicas bajas.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

El desarrollo habitacional se ha visto afectado tanto por la oferta como la demanda. En el primer caso, la producción de vivienda no ha alcanzado un pleno desempeño por motivos de diversa índole; tramitación excesiva, multiplicidad en la gravitación fiscal, carencia de suelo y baja adecuación tecnológica. Por el lado de la demanda, los elevados precios tanto directos como indirectos de la vivienda, insuficiente atención crediticia e información sobre el mercado habitacional se conforman como obstáculo en la transformación de la necesidad de vivienda en demanda efectiva.

Las condiciones adversas que enfrentó el país a finales de 1994 modificaron las expectativas a corto plazo contempladas por la sociedad. La devaluación de la moneda y la limitada afluencia de recursos financieros incrementaron el costo del dinero y por ende los préstamos hipotecarios y servicios bancarios; se incrementaron los precios de los materiales e insumos para la construcción; situación que se vio agravada por el sobreendeudamiento de los acreditados, con el consecuente incremento en la cartera vencida y el descenso en el empleo que impactó la demanda de inmuebles, lo que dio como resultado la contracción del mercado habitacional.

Por lo anterior miles de familias enfrentaron problemas en el pago de sus créditos hipotecarios o bien, pospusieron la adquisición de vivienda para mejor ocasión. Las ventas de vivienda bajaron. Ante ese panorama muchos de los oferentes enfrentaron problemas en la venta de los inmuebles, esto provocó por un lado la inmovilización de recursos y por la otra descapitalización del sector, que siempre ha gozado de gran importancia en la economía y el empleo.

Aun cuando las actividades de promoción y fomento –desplegadas por las instancias gubernamentales- inciden y mejoran varios aspectos del proceso de desarrollo habitacional, el sector enfrenta una problemática específica, que debe ser atendida durante la vigencia de este programa, en términos cualitativos, detallados a continuación:

Los organismos nacionales todavía no recuperan plenamente el carácter financiero con el que fueron creados. En este sentido, deben los sistemas de adjudicación por puntos, elevarse al máximo los niveles de recuperación de la cartera crediticia e impulsarse la integración del mercado.

El financiamiento resulta insuficiente y los costos de intermediación son todavía elevados. Por otra parte deben idearse nuevas alternativas en cuanto a esquemas de financiamiento más accesibles y deben buscarse también alternativas para convertir al demandante en sujeto de crédito, es decir, crear cajas de ahorro previo y mecanismos de capitalización no bancarios. Asimismo, todavía no se concreta el establecimiento de un mercado secundario de hipotecas, a fin de que los recursos por este concepto tengan un mayor grado de revolvencia.

Las previsiones de recursos para inversión ascienden a 6,493 millones de pesos, cifra superior en términos nominales en 40% a la asignación original del año anterior, lo que se debe a la continuidad que se dará a los proyectos multianuales de inversión, así como al mayor número de créditos que otorgarán el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal y el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México. *“El gasto en inversión financiera que ascenderá a 2,285 millones de pesos, se canalizará básicamente al otorgamiento de créditos a la vivienda, hipotecarios y a la micro y pequeña empresa que otorgan el Instituto de la Vivienda a las personas de escasos recursos, las Cajas de Previsión a sus afiliados y el Fondo para el Desarrollo Social a las personas cumplan los requisitos para acceder a un crédito.”*³⁶

A la fecha, el proceso de producción informar de vivienda se da en dos vertientes: la autodestrucción espontánea, que conlleva la edificación con materiales de desecho, inseguridad e insalubridad, y la autodestrucción social organizada, que generalmente está constituida por grupos que construyen ayudándose mutuamente o con apoyos gubernamentales. A este respecto deberá propiciarse que los auto constructores irregulares e informales se constituyan en grupos organizados y, en segundo término, deberá intensificarse el apoyo que el Estado les ofrezca través de la reducción en los costos de los materiales y la asesoría técnica.

En materia de suelo, el ciclo invasión-regularización ha superado las posibilidades de planificación y creación de nuevas reservas territoriales. Paralelamente, en ciertos casos no se aprovechan los predios urbanos baldíos que cuentan con todo el equipamiento necesario para asegurar su vocación habitacional. Debe identificarse y asegurarse una cantidad suficiente de suelo accesible para uso habitacional en cada comunidad, así como intensificar la regularización de la tenencia de la tierra y acelerar al máximo los procesos de desincorporación de terrenos de patrimonio federal y del régimen de propiedad ejidal, a fin de hacer efectivas las reformas al Artículo 27 Constitucional.

II. Principales demandas organizadas y organizaciones civiles

México, hasta hace unos cuantos años, se caracterizó por la presencia de un Estado-gobierno fuerte que fungió como organizador y primer actor de una sociedad civil débil, inarticulada, incapaz de organizarse y asumir iniciativas.

Sus efectos eran los de una sociedad civil con una vida pública limitada y por tanto la delimitación de lo público se volvió monopolio del Estado. No obstante, la modernización de los sistemas económicos y políticos ha supuesto una nueva diferenciación entre el Estado y la Sociedad. La creciente demanda de democracia y participación ha llevado necesariamente a la ampliación del espacio público, entendido éste “como una dimensión de la vida social en la que los

³⁶ Boletín informativo del GDF, 17 de febrero de 2000, Pág. 4

individuos pueden, cuando tienen y les son reconocidos los derechos individuales, tratar asuntos o problemas que pueden ser considerados públicos y definir colectivamente su interés como público ciudadano y las acciones públicas y/o estatales necesarias para realizarlo”³⁷

Andrés Manuel López Obrador se planteó como objetivo central de su gobierno hacer del Distrito Federal la **ciudad de la Esperanza**. *“Una ciudad en la cual los ciudadanos y las ciudadanas viéramos el presente como el momento en que juntos podríamos afrontar con éxito los problemas y el futuro como el surgimiento de una gran urbe sana, bella y segura para todo. El proyecto de ciudad sólo tendrá fuerza si es compartido; es decir elaborado, aceptado y puesto en práctica por todos los ciudadanos y los actores organizados que constituyen la sociedad del Distrito Federal. En su elaboración deben tomar parte los funcionarios responsables así como los intelectuales y expertos que se mueven en el mundo de las ideas y la técnica. Pero eso no es suficiente, deben también participar los comités vecinales, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios que financian y dirigen la producción y sobre todo, los ciudadanos a quienes van a beneficiar los proyectos”*³⁸

En correspondencia con el lema de campaña **“Primero los Pobres”** se considera como prioritario atender a los más pobres y vulnerables, en especial a los que han sufrido el abandono y la desprotección crónica: niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes. Para su implementación se señala que los habitantes de cada unidad territorial definirán en asambleas vecinales democráticas las prioridades en materia social. Cada comité vecinal tendría recursos y atribuciones para aplicar los programas de desarrollo social, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.

En ese sentido las unidades territoriales, que no los comités vecinales, se convirtieron en el espacio privilegiado para el desarrollo de la política social, en concreto el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT), que en general opera de manera centralizada. Para impulsar los subprogramas y definir el número de acciones de gobierno y el monto económico de ellas se priorizó a las unidades territoriales de mediana, alta y muy alta marginación (853), de manera que los recursos llegaran a los más necesitados. Con el apoyo de los promotores (1250 en un principio, 860 actualmente) con los que cuenta la Dirección de Participación Ciudadana se han realizado cientos de asambleas en todas y cada una de las unidades territoriales seleccionadas. El gobierno considera que la asamblea vecinal *“...es un espacio privilegiado de convergencia social a través de la cual los ciudadanos se informan de las acciones de gobierno, realizan propuestas y establecen los términos para verificar y darle seguimiento al Programa de Desarrollo Social”*³⁹

³⁷ Sánchez-Mejorada, Fernández Ma. Cristina. “Reactores y programas sociales en la ciudad de México. *Andamios*. Revista de investigación social de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Año I. Abril 2001. Pág. 1

³⁸ *Ibidem*. Pág. 3

³⁹ *Ídem*. Pág. 6

La creación de instituciones como FONHAPO y FIVIDESU y FICAPRO para el D.F. permitió un aumento constante de las acciones efectuadas por los diferentes organismos, sin embargo, la necesidad de ampliar el número de beneficiarios en circunstancias económicas adversas, llevó a que los recursos se destinaran fundamentalmente hacia acciones de mejoramiento de vivienda en detrimento de la vivienda progresiva y sobre todo de la vivienda terminada

En general el Gobierno de la Ciudad de México concibe la participación ciudadana como el eje articulador de las acciones de gobierno y establece que la participación de la gente en la determinación, ejecución y evaluación y supervisión de las políticas públicas será método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre sociedad y sus autoridades

Como todos sabemos “del dicho al hecho hay mucho trecho” y es por esto que se plantea una reflexión en torno a la participación de diferentes actores: vecinos, condominios, organizaciones civiles y sociales en el diseño e implementación de las políticas sociales, en el especial los subprogramas de vivienda incluidos en el Programa Integrado Territorial.

*“El Programa Integrado Territorial (PIT) se aplica en predios que no presentan situación física de alto riesgo, se ubican en suelo urbano y están regularizados o en proceso de regularización, con la idea de apoyar a los procesos de auto producción individual que realizan las familias de bajos ingreso. Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional, fomentando el arraigo familiar y barrial. Así también, este programa busca contribuir a los procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad.”*⁴⁰

Con la llegada al gobierno capitalino de Andrés Manuel López Obrador rápidamente se identificó el problema de inmovilidad y falta de participación de los comités vecinales, por lo que determinaron promover la organización y participación vecinal a través de otras dos figuras también previstas por la ley, las Asambleas y Comisiones de Trabajo. A través de éstas se ha pretendido generar una nueva cultura de participación y activar la vida de los comités vecinales "a efecto de transparentar el ejercicio del gasto público e involucrar a los vecinos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales en las decisiones y en la supervisión de la función pública, evitando el entramado burocrático que les resta recursos materiales y económicos, todo ello en el marco de concretar efectivamente el principio de rendimiento de cuentas"⁴¹

Así, con el objeto de informar al conjunto de la población sobre el Programa Integrado Territorial, los diversos subprogramas y los recursos que se destinarían a cada uno de ellos, se organizaron una Asamblea por cada una de las unidades territoriales, misma que se realiza al inicio de cada año. A partir de estas

40 Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006*. México, Distrito Federal, Diciembre de 2000.

⁴¹ Sánchez Mejorada. Op. Cit. Pág. 9

Asambleas se formaron comisiones de trabajo para apoyar la operación de los programas y empezar a establecer los términos de la evaluación y el seguimiento de los programas. Las Comisiones que se integraron por Unidad Territorial fueron: la de conservación y mejoramiento de las unidades territoriales (para los panistas imagen urbana), cultura y deporte (ya se han iniciado las primeras acciones en ese sentido), desarrollo económico, educación, salud y grupos prioritarios, prevención del delito y vivienda. Estas comisiones se ven muy limitadas en sus funciones y prácticamente no han operado

Unos meses después, en el segundo ciclo de Asambleas, se realizaron (de manera masiva y simultánea por toda la ciudad) alrededor de 800 asambleas, en las que los vecinos definieron en que rubros les gustaría se gastaran los recursos destinados al programa de Prevención del Delito. En total durante el 2001 se realizaron 3 173 asambleas vecinales de información y rendición de cuentas, de evaluación de los programas de desarrollo social y de las comisiones de trabajo formadas, todas ellas promovidas y organizadas por el gobierno central. Se calcula que en estas asambleas asistieron entre 40 y 50 personas en promedio, por lo que se puede decir que participaron poco más de 100,000 personas. Las que -además de ser pocas en número- se mostraban pasivas, poco participativas y sobre todo muy escépticas

Con el fin de romper con esa inercia y lograr la participación activa y conciente de la población se realizó (del 29 de Septiembre al 13 Octubre del 2001) la Primera Jornada de Planeación Participativa y Corresponsabilidad Ciudadana, durante la que se desarrollaron una serie de talleres de capacitación. Estos talleres se dirigieron a los miembros de los Comités Vecinales y a las Comisiones de Trabajo, con la idea de que realmente jugaran un papel más activo en la definición de la política social o al menos en la definición y distribución adecuada de los recursos que les corresponden. *“En el diseño y contenido del taller, junto con la Dirección de Participación Ciudadana y la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, jugaron un papel muy activo diversas Organizaciones Civiles, las que impartieron el 18% de los talleres.”*⁴²

A finales del año realizaron otra serie de Asambleas “de rendición de cuentas” con objeto de informar a los vecinos acerca de los avances del programa y los recursos invertidos en ellos. A la fecha la participación de la población todavía es escasa y por lo general pasiva, es decir se limita a escuchar y a conocer como es que se han repartido los recursos, pues a excepción del caso de las Comisiones de Seguridad el resto se ha definido previamente. No obstante, lo que sí ha ocurrido es que se ha motivado la integración y la participación de los comités vecinales o de vecinos interesados en su comunidad.

⁴² Gobierno del Distrito Federal. *Ley de Participación Ciudadana* en Gaceta Oficial del Distrito Federal. 21 de diciembre de 1988. Capítulo 1

A lo largo de los tres años se han celebrado 2 801 asambleas de presentación o información del PIT a las que han asistido 367 705 personas y 2907 de rendición de cuentas a las que han asistido 313 468 personas, es decir poco más de 100 por asamblea. La dirección de participación ciudadana prepara las asambleas junto con los miembros de los comités vecinales y los comisionados. Para la realización de las asambleas se realizan reuniones con los comités vecinales. A la fecha se han formado 5, 985 comisiones de Asamblea, se han registrado 47,153 vecinos comisionados, pero se calcula que los que participan activamente son alrededor del 8%⁴³

A manera de balance se puede decir que el énfasis que se puso para constituir las asambleas vecinales decayó notablemente para los siguientes años (2002 y 2003). En estos años solamente se realizó una Asamblea "Informativa" al principio del año para informarles de los programas que operarán en sus unidades territoriales y otra "de rendición de cuentas" al finalizar el año, con objeto de informar a los vecinos acerca de los avances del programa y los recursos invertidos en ellos. A la fecha la participación de la población todavía es escasa y por lo general pasiva, es decir se limita a escuchar y a conocer como es que se han repartido los recursos que fueron definidos por las propias autoridades. En los casos de los comités de vivienda que se integraron a partir del 2001, aunque existen nominalmente, prácticamente dejaron de operar pues no tienen ninguna ingerencia sobre las decisiones y el desarrollo del Programa en sus Unidades Territoriales.

Las Organizaciones Civiles.

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.

*"El marco jurídico que norma la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles es la **Ley de Fomento para las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles**, destaca la importancia de la participación de las Organizaciones Civiles en el Desarrollo Social aludiendo a la necesidad de la corresponsabilidad social en este campo, y establece para éstas como prerrogativa la posibilidad de recibir fondos públicos para el desempeño de su labor, y para su intervención en el diseño y ejecución de las políticas públicas"*⁴⁴

Con esta ley se valida y reconoce la función de las organizaciones civiles, sociales y de asistencia en el Desarrollo Social, al afirmar que el reto que supone esta tarea no puede ser obra ni responsabilidad de un solo sector social, sino que en ella deben participar diversos actores, incluidas las organizaciones civiles.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Ramírez, Saiz Juan Manuel. *Autores Sociales y Proyectos de Ciudad*. Ed Plaza y Valdés. México. 1989. pp. 27-28

Para la intervención de las organizaciones en este campo se establece la creación de instancias especiales para la deliberación de las políticas públicas, tales como el Consejo de Desarrollo Social. Este Consejo se plantea de conformación plural, con la participación de miembros de instituciones académicas, de organizaciones sociales y civiles, de instituciones de asistencia privada y de agrupaciones de la iniciativa privada y recientemente a tres diputados de la Asamblea Legislativa, lo que desde nuestra perspectiva era vital y evita o al menos disminuye el tiempo dedicado al cabildeo.⁴⁵

Así se han ido conformando espacios de participación social con objeto de que la población (representada por "los sectores más significativos") expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución de los planes y programas sectoriales y para cada entidad, en este caso a nivel de gobierno central y delegacional. *Sectorialmente y de acuerdo con las leyes respectivas, se han constituido el Consejo para la asistencia y prevención de la violencia familiar (CAVIDA, Fundación Tech Palewi, CIMAC. APIS; CORIAC); Consejo promotor para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad (8 organizaciones civiles y de asistencia); Consejo de Consulta y Participación Indígena (organizaciones sociales, civiles, miembros de pueblos originarios); Consejo asesor para la asistencia, promoción y defensa de las personas adultas mayores; Consejo contra las adicciones.*⁴⁶

Si bien estos Consejos Consultivos se han convertido en un foro privilegiado para el debate en torno a las políticas públicas, el lugar de encuentro entre sociedad civil y gobierno, han presentado algunos problemas que han limitado su función, como: el no garantizar la representatividad de un amplio espectro de organizaciones, la incapacidad para que sus propuestas se concretaran en el ámbito operativo y, sobre todo, la posibilidad de influir de manera eficaz en las estructuras burocrático-administrativas y en la propia definición de los programas.

De la misma manera, se establece la creación de instrumentos, como el Fondo de Desarrollo Social, para hacer viable la participación de los distintos actores y grupos de la sociedad, a través de la convocatoria del aporte de diversos recursos por parte de los distintos agentes sociales, para decidir de manera conjunta las formas de contribución al Desarrollo Social. También es digno de relevarse el hecho de que se plantea la integración de Consejos Delegacionales de Desarrollo Social y se hace explícita la necesaria coordinación entre éste y los Comités Vecinales, para atender problemas territoriales específicos. (Ver Cuadros 1 y 2)

Aunque la participación de las Organizaciones Civiles que se ocupan de atender el problema de la vivienda y en general del "hábitat, que han conformado una red que se conoce como la *Coalición Hábitat México*, participan en el

⁴⁵ Ibidem. Pág. 31

⁴⁶ Dirección General de Participación Ciudadana. *Informe General de Trabajo*. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de desarrollo Social. México. Agosto de 2001.

Consejo de Desarrollo Social y han recibido recursos de este programa; su papel más destacado fue en el Consejo de Vivienda, espacio desde donde propusieron y conformaron el programa **Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda (PMV)**⁴⁷

Con la llegada del nuevo gobierno al Distrito Federal, en 1997, la Coalición Hábitat tuvo la oportunidad de proponer una política de vivienda para la ciudad. Se abrió así un proceso compartido con el Instituto de Vivienda para diseñar, poner en operación, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que auto producen sus viviendas: el programa de mejoramiento de vivienda y el de Vivienda nueva en lotes familiares. Al diseño y puesta en marcha de estos programas se suma la Caja Popular Mexicana que fungió como la operadora financiera en su etapa piloto y una organización social la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) que junto con la organización civil Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI) que participaría también como cofinanciadora, y que fueron –con otras organizaciones civiles- las que propusieron un programa de vivienda que pudiera conjuntar diferentes fuentes de recursos y que inclusive operara al margen de las instituciones gubernamentales.

Este programa se puso en marcha en distintas zonas de la Ciudad: Iztapalapa, Santa María la Ribera y Tlalpan, y fue diseñado por la Coalición a partir de considerar una estrategia tripartita común, en cuya ejecución y monitoreo tomaron parte todos los actores involucrados. Lo relevante de esta experiencia no estriba únicamente en la participación y coordinación de distintos actores, sino en la realización de un trabajo previo entre éstos y en la circunstancia de que se puso en práctica en zonas donde existía algún tipo de organización de la comunidad, que fungió como contraparte e hizo posible la articulación para el programa.

De este modo el Programa de Mejoramiento en Lote Familiar se desarrolla en dos fases. La primera fase, durante el Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas 1997-2000, que involucra estrecha y activamente a las organizaciones sociales y civiles y la segunda fase, a partir de diciembre de 2000, con el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador que lo retoma e impulsa de manera masiva y por ende disminuye la participación de las organizaciones sociales y civiles. El problema aquí es que no sólo quedan marginadas del programa por su capacidad para operar recursos millonarios y participar en miles de acciones, sino también que ya no son consideradas sus opiniones y propuestas para el diseño e implementación del programa. Otro de los aspectos, tal vez el más significativo, es que las organizaciones sociales, como operadoras y asesoras, quedan totalmente excluidas.

Las organizaciones civiles y los arquitectos se quedan con el papel de brindar asesoría al beneficiario (un 7% del crédito se destine a la asesoría técnica

⁴⁷ Sánchez Mejorada. Op. Cit. Pág. 11

obligada). Sin embargo, en alguno de los cuatro módulos y en las mesas de trabajo Delegacionales que tiene el INVI para operar el programa, los responsables del programa buscan la asesoría y el apoyo conceptual de las organizaciones de la Coalición.

Se pierde la idea de relacionar el desarrollo individual a través del otorgamiento de créditos con la visión de desarrollo barrial mediante la organización comunitaria. En el sistema co-financiado se organizaron comités de vivienda en los barrios beneficiados. Ellos mismos tenían la función de planeación, gestión, asignación, aval y seguimiento de las obras y de recuperación de los créditos.

“Las estrategias de intervención fueron definidas en conjunto entre las organizaciones civiles, las organizaciones sociales e INVI. Actualmente las estrategias son definidas únicamente por los funcionarios del INVI y se promueve en las unidades territoriales identificadas como de alta y muy alta marginalidad. Para poder cubrir las metas el INVI Ha contratado además, de los arquitectos e ingenieros de las organizaciones y de los Colegios, a profesionales independientes.”⁴⁸

El problema es que muchos de los casos los integrantes de los despachos privados” de arquitectos o ingenieros no están interesados en impulsar procesos de desarrollo sino que sólo buscan ganancias individuales, lo que distorsiona el sentido original del programa.

“Hasta este año, en conjunto, las organizaciones de la Coalición van a haber asesorado, alrededor de 9,250 acciones, un 10% del total de las 93,360 acciones previstas por el Programa. El siguiente cuadro resume las acciones financiadas y asesoradas durante las dos fases del Programa”.⁴⁹

La mayor parte del esfuerzo de promoción de la participación ciudadana se ha concentrado en instituir legalmente a organizaciones que actúan en función de la representación de intereses territoriales o funcionales, los comités vecinales y en alguna medida, en la creación de órganos especiales de consulta que median entre las organizaciones y el gobierno central, como “consejos, comisiones y comités”. Ello ha significado formalizar la injerencia de vecinos y organizaciones civiles en el gobierno y/o la gestión central y delegacional reconociéndolos, básicamente, como sujetos de consulta o bien como responsables directos de la prestación de bienes y servicios públicos.

⁴⁸ Instituto de la Vivienda del Distrito Federal. *Reglas de Operación y Políticas de Operación Crediticia*. Septiembre 2006. Pág. 11

⁴⁹ Gobierno del Distrito Federal. Informe de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Noviembre de 2003.

III. Demandas individuales

Se observó en el apartado anterior cómo los grupos sociales organizados han tenido que establecer ciertos parámetros de demandas para poder obtener resultados positivos para beneficio social. Así mismo, se observa que dentro de esa misma sociedad y grupos hay necesidades individuales que llevan a tratar el bienestar de unas cuantas personas en los problemas de vivienda.

Agregando a lo antes mencionado, la ilegalidad de la tenencia de la tierra y la edificación fincada en ella mantienen y reproducen asentamientos en condiciones. El crecimiento urbano originado por el crecimiento natural de la población urbana se ha acentuado por las grandes migraciones interestatales derivadas de las desigualdades imperantes entre las regiones económicas rurales y urbanas del país. Dicho crecimiento ha superado las posibilidades de planificación. Si bien es cierto, las garantías que otorga el INVI para la construcción de vivienda en sus diversas modalidades.

Las demandas individuales más comunes se expresan de la siguiente manera:

- Apoyo a los núcleos familiares de menores ingresos económicos residentes en el Distrito Federal, para que puedan acceder a una vivienda,
- Apoyo a la integración de un mayor número de núcleos familiares, con la finalidad de no beneficiar a un grupo minoritario de familias;
- Dar cabida a las personas adultas mayores en los diferentes programas mediante la corresponsabilidad de los familiares;
- Facilitar, estimular y regular la participación organizada e individual de los solicitantes y acreditados en la gestión, construcción, asignación y administración de la vivienda.
- Apoyar el derecho de la mujer para acceder a créditos de vivienda, independientemente de su situación económica.
- Garantizar que todos los solicitantes, en forma individual u organizada, reciban en igualdad de condiciones los apoyos y créditos que otorga el INVI.
- Propiciar que las personas con discapacidad cuenten con viviendas adecuadas a sus necesidades.
- Proponer a la población esquemas de convivencia habitacional comunitaria que permitan la superación del individuo, la familia y del grupo social en el que habita.
- Reconocer la pluralidad en la gestión de la vivienda y garantizar igualdad de oportunidades, con reglas claras de operación, requisitos y responsabilidades tanto de grupos sociales promotores de la gestión de financiamiento de vivienda que cuenten con demanda identificada, como de solicitantes individuales de vivienda que requieran atención en la materia.
- Resarcir la problemática de vivienda de núcleos familiares que habitan en condiciones de riesgo por viviendas nuevas en propiedad.⁵⁰

⁵⁰ Ibidem

CAPÍTULO V. CONFRONTACIÓN DE LO PROGRAMADO CONTRA LO REALIZADO.

Se entiende por crecimiento natural de la población la diferencia que se establece entre los nacimientos y las defunciones en un período dado. Este tipo de crecimiento ha sido el responsable del incremento poblacional en el DF, aún en el periodo de intensos flujos migratorios hacia la ciudad. A partir de la segunda mitad de los años setenta, la natalidad en el país presenta una tendencia decreciente, fenómeno que se explica en parte por las acciones implementadas a través de los programas de planificación familiar, de educación en población y por la situación económica nacional.

“La natalidad está en estrecha relación con la disminución de la tasa global de fecundidad, la cual indica el promedio de hijos por mujer al término de su vida fértil. Dicha tasa mostró variaciones significativas entre 1970 al 2000; así observamos que a nivel nacional disminuyó el número promedio de hijos por mujer, al pasar de 6.8 a 2.4. El DF, por su alto grado de desarrollo social y económico, ha sido la vanguardia en este proceso; de un promedio de 5.0 hijos por mujer en 1970, disminuyó a 1.8 para el 2000. Este comportamiento significó una fuerte disminución en el número de nacimientos; mientras que en 1970 en el país se registraron 43 nacimientos por cada mil habitantes, en 2000 esta cifra descendió a 21.7. Para el DF, en 1970 esta cifra significó 41.7 y 17.2 para 2000. El comportamiento aludido está en estrecha relación con el incremento del número de usuarias de métodos anticonceptivos, ya que si bien en el ámbito nacional en 1982 el 47.7 por ciento de las mujeres unidas ya habían practicado la anticoncepción, este porcentaje se incrementó a 70.8 por ciento en el 2000. Para el caso del DF, en este último año la situación fue más significativa, puesto que la prevalecía en el uso de métodos anticonceptivos era de 78.8 por ciento”.⁵¹

A este respecto, la vivienda se ha considerado tradicionalmente como un factor del bienestar social y como un indicador de desarrollo económico. En el DF entre 1990 y el 2000 el parque habitacional se incrementó de 1'798,067 a 2'131,410 respectivamente. Si a este incremento se le adiciona el hecho de que la población en esta entidad no siguió creciendo como lo venía haciendo, ello significó un descenso en el número promedio de ocupantes por vivienda de 4.6 a 4.0. En algunas delegaciones, entre 1990 y el 2000 el número de viviendas particulares disminuyó, como fue el caso de Cuauhtémoc, y Miguel Hidalgo, con una tasa de crecimiento negativa de (-0.6) y (-0.3) respectivamente. Es importante señalar que las delegaciones expuestas al proceso de cambios de uso de suelo de habitacional a comercial y de servicios, son las expulsoras de población y como consecuencia fueron las que más viviendas perdieron, aspecto notorio en las delegaciones céntricas.⁵² Ver cuadros 4 y 5.

⁵¹ INEGI. XII Censo de Población y Vivienda. México, 2000

⁵² Dirección General de Participación Ciudadana. *Informe General de Trabajo. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social.* México, Agosto de 2007

Conforme a dicha ley, la integración de estos comités vecinales se realizó de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Es decir, a la planilla con más votos se le otorga un número determinado de lugares, la que le sigue ocupa otros y la que le sigue otros, de manera proporcional de acuerdo al número de votos. Por tanto, en las elecciones de 1999, los Comités Vecinales se integraron no sólo con los miembros de una planilla sino de todas las que contendieron. La falta de integración y coordinación por no haber acuerdo entre los representantes, producto de su composición política, ha representado un problema para la operación y gestión cotidiana e incluso para la misma representación e interrelación con las autoridades, por lo que la mayor parte de los comités dejaron de operar o cada grupo opera y gestiona por su cuenta.⁵³

El gobierno actual considera que el espacio privilegiado de participación son las 1352 unidades territoriales en las cuales se encuentra dividido el Distrito Federal para en ellas "edificar un nuevo nivel de gobierno: el de los vecinos organizados en su unidad territorial". De acuerdo con la ley de participación Ciudadana en cada una de las unidades territoriales se debe conformar un Comité Vecinal. Estos Comités Vecinales tienen dentro de sus atribuciones la: "supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, implementación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles" de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Atribuciones dirigidas principalmente a la gestión urbana la que fundamentalmente se realiza en la delegación.

Existe otro grupo de delegaciones en donde se observó un aumento del número de viviendas y de ocupantes, como Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, y Tlalpan. De ellas destacó Tláhuac, la cual de 39,359 viviendas ascendió a 70,473, con un ritmo de crecimiento de sus viviendas del 6.0 por ciento. En lo referente al promedio de ocupantes por vivienda, en 1990 destacaban Tláhuac y Milpa Alta, con un promedio de 5.2 ocupantes por vivienda; Cuajimalpa de Morelos y Xochimilco con 5.1. Aunque en el 2000 disminuyó el promedio de ocupantes en todas las jurisdicciones. Sin embargo, los promedios más altos son para: Milpa Alta 4.5; Cuajimalpa de Morelos y Xochimilco con 4.4 y Tláhuac e Iztapalapa con 4.3. Por su parte, las delegaciones céntricas en ambos períodos fueron las que registraron el menor número promedio de ocupantes por vivienda. En el 2000 estos fueron de 3.1 para Benito Juárez, 3.4 para Cuauhtémoc y 3.6 para Miguel Hidalgo. Comparando la delegación que en este último año representó el menor promedio de habitantes por vivienda (Benito Juárez) con aquella cuyo promedio fue mayor (Milpa Alta), observamos una diferencia de 1.4 ocupantes por vivienda, lo cual parece ser que en la periferia de la ciudad existe mayor grado de hacinamiento.⁵⁴

⁵³ Íbidem.

⁵⁴ Íbidem

La mayor parte del esfuerzo de promoción de la participación ciudadana se ha concentrado en instituir legalmente a organizaciones que actúan en función de la representación de intereses territoriales o funcionales, los comités vecinales y en alguna medida, en la creación de órganos especiales de consulta que median entre las organizaciones y el gobierno central, como “consejos, comisiones y comités”. Ello ha significado formalizar la injerencia de vecinos y organizaciones civiles en el gobierno y/o la gestión central y delegacional reconociéndolos, básicamente, como sujetos de consulta o bien como responsables directos de la prestación de bienes y servicios públicos

Los altos promedios de ocupantes por vivienda, relacionados estrechamente con el hacinamiento, son consecuencia de muchas y variadas causas, como las de tipo económico y las de carácter social y cultural. Sin embargo, es de suma importancia que adicionalmente a las necesidades de habitación existente, se considere la demanda que surgirá en los próximos años, como resultado de la población en edad de contraer matrimonio y formar un hogar independiente. Ello hace impostergables programas dirigidos a construir de vivienda de interés social y de educación en población para promover cambios de actitud en el comportamiento reproductivo.

“Entre la ubicación de las viviendas y la distribución de la población existe una estrecha correlación. En el 2007 de las 21'942,535 viviendas en el país, el 13.2 por ciento de ellas se encontraban en el Estado de México, el 9.7 por ciento en el DF y el 7.3 por ciento en Veracruz, mismas entidades que presentaron los mayores porcentajes de población para ese mismo año, el 13.4 por ciento el Estado de México, 8.8 por ciento el DF y 7.1 por ciento Veracruz. Este mismo aspecto se concentró al interior de la capital, en donde del total de viviendas de la entidad, el 33.1 por ciento se concentró en Gustavo A. Madero e Iztapalapa.”⁵⁵

Este mismo comportamiento se observó en lo referente a la población, ya que las mayores concentraciones de habitantes de la entidad fueron en estas delegaciones, representando conjuntamente un 35.0 por ciento. Por otro lado, Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta con tan sólo el 2.6 por ciento de las viviendas del total, aglutinan al 2.9 por ciento de la población de la entidad.⁵⁶

Analizando la vivienda de acuerdo al tipo de tenencia, encontramos en el 2000 que un 20.3 por ciento del total de viviendas particulares habitadas eran de arrendamiento. Al comparar estas viviendas con las de propiedad privada, se encuentra una relación de 3.5 viviendas propias por cada vivienda rentada.

Esta proporción nos da un indicador para que el gobierno de la ciudad proponga incentivos fiscales en la construcción de vivienda en renta y con esto reducir el déficit existente. En las viviendas rentadas se alojaban 17.2 % del total

⁵⁵ Programas de Población del Distrito Federal 2001-2007

⁵⁶ Ídem

de los habitantes del DF; mientras que en vivienda propia residía el 72.7 por ciento de los habitantes y el 10 % restante viven en zonas marginadas.

En el 2007 la vivienda en arrendamiento representaba el 28.9 por ciento de casas solas y 42.4 por ciento de departamentos en edificio. Destacan por el número de viviendas con esta tendencia las delegaciones céntricas Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. En conjunto concentran el 23.7 por ciento del total de viviendas rentadas en la ciudad, las que están comprendidas fundamentalmente por departamentos en edificio.

El proyecto empieza a dar resultados y las políticas a seguir se manejan como aquellos recetarios para encontrar el éxito en la Administración y distribución de terrenos y viviendas en la ciudad de México. La realidad ha sido otra, no se cumplen las expectativas programadas. Hace falta mucho que hacer, ya que en el caso de Delegaciones como Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac, en donde la mayoría de los terrenos son de propiedad comunal y hereditaria, no existen casos de zonas habitacionales (esto por las propias costumbres y la forma de pensar de la población), y sólo se permite el crédito para remodelación. A su vez, la construcción de las viviendas se hace de manera clandestina, no pagan autorización a la delegación, esquivando el pago de catastro y permisos. (Ver cuadros 2 y 3)

El proyecto de ciudad sólo tendrá fuerza si es compartido; es decir elaborado, aceptado y puesto en práctica por todos los ciudadanos y los actores organizados que constituyen la sociedad del Distrito Federal. En su elaboración deben tomar parte los funcionarios responsables así como los intelectuales y expertos que se mueven en el mundo de las ideas y la técnica. Pero eso no es suficiente, deben también participar los comités vecinales, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios que financian y dirigen la producción y sobre todo, los ciudadanos a quienes van a beneficiar los proyectos

La evolución que se ha dado en acción habitacional de parte del Estado mexicano ha sido de acuerdo a la población creciente de tipo masivo y con grandes esfuerzos hechos por los organismos creados por la Administración Pública. En donde se derivan obras públicas, programas habitacionales, créditos de organismos públicos y se desarrollan nuevas comunidades.

Sin embargo, las necesidades de cualquier localidad de cobertura nacional financiada por los organismos de vivienda cada vez cuentan con mayor demanda y menos ingresos para cubrir con las necesidades que demanda la población de bajos recursos en lo que se refiere a vivienda.

Finalmente, se puede concluir que aunque así lo ha declarado, evidentemente para este gobierno la participación ciudadana no ha sido un eje distintivo básico de su acción de gobierno, signo de identidad de su compromiso democrático. Y, aunque, han sido importantes, algunos de los esfuerzos que han realizado en las unidades territoriales tratando de informar a la gente y rendir

algunas cuentas, lo cierto es que los resultados son mínimos, la gente asiste y se informa sólo por el interés de conseguir alguna beca o recurso y no se ha logrado generar una cultura de ciudadanía activa en la sociedad en incluso entre los funcionarios del mismo gobierno.

Esto último, así como la orientación de las propias políticas, en especial del Programa Integrado Territorial no ayuda a la reconstrucción de un tejido social muy dañado y menos a fomentar la participación organizada de los vecinos, ya no se diga para incidir en las decisiones públicas, sino que ni siquiera se logra para la gestión cotidiana de los problemas. Por otra parte con las organizaciones sociales y civiles se mantiene cierta relación, pero su papel, al menos en el caso del programa que estudiamos, ha sido cada vez más limitada.

CAPÍTULO VI

PROPUESTAS

Durante el desarrollo de este trabajo, se ha pretendido descubrir las fallas, por decirlo, que ha tenido este Plan de Vivienda, recayendo en tres puntos para un mejor servicio.

En primer lugar, los estudios socioeconómicos no son de lo más confiables. Esto quiere decir que cuando se pide el crédito, el estudio que se realiza no está muy completo, hay alteraciones en los datos y eso motiva a que se den créditos a las personas menos necesitadas. En este mismo criterio, se cae en el error de homogeneizar el fenómeno de necesidad de construcción, dando a todos el mismo nivel de necesidades.

Asimismo, esta afluencia que tienen los verdaderamente *necesitados* se quedan al margen del programa, al no contar con el espacio para la construcción. Con base en esto, como segundo lugar, al principio no se concientizó en la mancha urbana, ya que empezaron a construir en lugares no contemplados por el mismo gobierno de la Ciudad de México. Es hasta después cuando se empezó a planear la forma de construir y en dónde realizarlo.

En tercer lugar, la población ha tenido la costumbre, por propia cultura, que lo que le otorgan no lo valoran. En otras palabras, el crédito que se le otorga en muchos casos lo malgasta, le dan otro fin o simplemente no terminan de pagar por cubrir otras deudas. En este sentido, no se ha creado una política de castigar a las personas que no pagan a tiempo.

Sabemos de antemano que este tipo de medidas no se han cubierto en su totalidad, que se deben de crear criterios para mejorar los servicios, tanto de atención como de ejecución y de resultados. Se propone que el servicio sea de lo más eficaz para recibir rendimientos futuros. No sólo crear programas con fines políticos y de campaña. Es más, hasta de atención directa al público, donde se incluye la educación y el respeto para aclarar dudas.

Las propuestas que aquí se enmarcan van en relación a este mencionado servicio eficaz. La primera radica en la importancia de la planeación de los espacios para construcción, pasando por la supervisión y seguimiento de los mismos. No agrandar la mancha urbana con todo y sus problemas que acarrea. Crear normas para la construcción dentro de los mismos terrenos que ya tienen acabados. Una supervisión rigurosa del material y de la mano de obra.

La segunda propuesta es la de crear un estudio socioeconómico eficiente. Creándose niveles de necesidad para la entrega del crédito para conocer la forma de liquidar su deuda.

Una tercera propuesta es la de crear una sanción para aquellos que adeuden el pago al INVI, independientemente de la suspensión al crédito para acabado de la casa, remodelación.

De no seguir estas propuestas se tendrá la necesidad de tomar algunas medidas, algunas sanciones para una mejor administración de los recursos y del presupuesto. Las sanciones que se proponen son las siguientes:

Una consiste en la prohibición de la posesión del inmueble (sea departamento, extensión de casa o construcción) si está atrasado en sus pagos o no ha cubierto un porcentaje del mismo.

También se puede llegar a clausurar el inmueble que no se ha terminado por no haber una buena planeación del uso del crédito.

Cosa contraria a estas propuestas, el INVI ha realizado planes de crédito beneficiando el pago oportuno de la deuda. Esto es, para motivación de la gente, si cumple puntualmente con sus pagos, será acreedor a otro préstamo para terminados o acabados.

COMENTARIO FINAL

Se puede decir que el Instituto Nacional de Vivienda adquiere el compromiso de brindar una vivienda digna a todo aquel que la requiera. Pero también, administrativamente hablando, se puede caer en el error de no dar el crédito a quienes verdaderamente lo necesitan. En algunos casos, ni se toma en cuenta a mujeres que necesitan el apoyo pero que son discriminadas que por una cosa u otra o por no cumplir con las políticas del Instituto. Caso es de aquellas que no son madres de familia, que viven solas o que tienen la posibilidad de pagar una renta, pero dentro de sus proyectos está construir en un terreno familiar.

Como Gobierno de la Ciudad, la imagen debe de cambiar, debe de tener honradez, imparcialidad, oportunidad, eficiencia y eficacia. No se puede excluir, ya que estamos dentro de la administración pública, la falta de conciencia social para con la población. El desvío de fondos del crédito o el clientelismo tenían que acabarse con esta administración perredista, pero no ha sido fácil. Cómo se presenta en el siguiente caso:

“El Gobierno del Distrito Federal no cuenta con los recursos suficientes para reubicar a más de 11 mil familias que viven en zonas de alto riesgo en las delegaciones de Iztapalapa y Álvaro Obregón”,⁵⁷

“El director del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), José Antonio Revah, señaló que hay alrededor de 11 mil familias en zonas de riesgo que requieren ser reubicadas, para lo cual "necesitamos tres mil 700 millones de pesos. Puntualizó que en estos momentos el Invi no cuenta con recursos para "operar un programa de atención a familias que están en riesgo de la magnitud que estamos visualizando. La situación está muy complicada, pero haremos un gran esfuerzo. En otro tema, el director del Invi comentó que se tiene una cartera de ocho mil 500 millones de pesos, mil 250 millones corresponden a cartera vencida y morosa. "Lo que significa que cinco de cada diez acreditados tienen hasta tres mensualidades vencidas, y tres acreditados más registran cuatro o más mensualidades sin pago, cayendo en mora". Remarcó que por estos conceptos, cada mes el Invi deja de percibir 22 millones de pesos".⁵⁸

En el Gobierno de Marcelo Ebrad se creó un convenio con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y lo afirma la el siguiente comunicado:

“El Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, ingeniero Joel Ortega Cuevas, y la Directora General del Instituto de Vivienda (INVI) de la capital, Edna Elena Vega Rangel, entregaron las llaves de su departamento a los

⁵⁷ René Cruz González. “Alerta el INVI: El Gobierno del DF carece de recursos suficientes para reubicar a más de 11 mil familias que viven en zonas de alto riesgo” LA CRÓNICA. Sábado 21 de Julio de 2007.

⁵⁸ Romero, Sánchez Gabriela. “Advierte el Invi falta de recursos para atender a 11 mil familias en riesgo” LA JORNADA. 21 julio 2007

primeros 20 elementos de la corporación que lo adquieren mediante crédito hipotecario, opción que por primera vez en la historia de la Policía Preventiva está disponible para los uniformados por parte de este organismo gubernamental. El titular de la SSP-DF resaltó que había pasado mucho tiempo sin que los elementos de la Policía Preventiva tuvieran acceso a vivienda gubernamental, la cual es de muy buena calidad y más barata de la que se ofrece en el mercado comercial. Esa es otra razón para que el INVI mantenga el apoyo a los uniformados de la Ciudad de México y dejen de pagar rentas.”⁵⁹

Lo anterior es un claro ejemplo de estar en la Lupa de una ciudadanía que nunca está conforme con lo que tiene. Que posee los derechos a brindarle todos los servicios en una Ciudad en que ya no hay lugar para nadie, que el caos se da en todos los sentidos y en todas las oficinas. Las estrategias han cambiado y se han modificado, pero habrá más conflictos. El incremento demográfico ha rebasado las expectativas y ha condicionado los programas de vivienda, mismo que han sido insuficientes en una ciudad que no tiene fin en su crecimiento.

⁵⁹ Gobierno del Distrito Federal. Comunicado: 1317/06. México D.F., a 10 de octubre de 2006

CONCLUSIONES.

Con la llegada del nuevo gobierno al Distrito Federal, en 1997, la “Coalición Hábitat” (nombrada en el capítulo de organizaciones sociales) tuvo la oportunidad de proponer una política de vivienda para la ciudad. Se abrió así un proceso compartido con el Instituto de Vivienda para diseñar, poner en operación, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que auto producen sus viviendas: el programa de mejoramiento de vivienda y el de Vivienda nueva en lotes familiares.

Al diseño y puesta en marcha de estos programas se suma la “Caja Popular Mexicana” que fungió como la operadora financiera en su etapa piloto y una organización social la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) que junto con la organización civil Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI) que participaría también como cofinanciadora, y que fueron –con otras organizaciones civiles- las que propusieron un programa de vivienda que pudiera conjuntar diferentes fuentes de recursos y que inclusive operara al margen de las instituciones gubernamentales.

Este nuevo ejercicio del gobierno de la ciudad, en el ánimo de lograr que la ciudadanía se incorpore y participe en la toma de decisiones, se enfrenta a buena cantidad de problemas empezando por las relaciones y prácticas tan perversas que han regido la vida política de la ciudad. No es fácil romper con las inercias (autoritarismo, clientelismo, corrupción, ineficacia) que han estado presentes en la gestión y las actitudes negativas que conlleva (desinterés, apatía, desconfianza). No obstante, una manera de acabar con ello es impulsando una amplia cultura de participación cívica y política.

Si el programa ofrece créditos a las familias que cumplen con los requisitos para la compra de materiales, mano de obra y asesoría técnica, existen quienes otorgan lo anterior evitando la molestia del trámite por el simple hecho de pertenecer a un partido político o por cumplir con faenas en una comunidad. En otras circunstancias, se observa el fenómeno de dar el crédito a personas que no cumplen con los requisitos a familiares por el simple hecho de gozar con un puesto en el Instituto. La misión de éste es esa precisamente: la de promover y procurar que la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal tenga acceso a los programas de vivienda de interés social instrumentados por el Gobierno de la Ciudad de México, en un marco de **legalidad, honradez, imparcialidad, oportunidad, eficiencia y eficacia.**

La administración pública, que está involucrada en cada uno de los programas operativos, tiene las distintas funciones:

- a) Facilitar los elementos en materia de vivienda, producción, financiamiento, comercialización y titulación
- b) Acciones de apoyo
- c) Coordinación del Programa de Vivienda 2000 a los distintos sectores.

La creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) es una alternativa para las personas que viven y trabajan en la Ciudad de México, ya que ha sido creado para sacar el máximo de recursos con el mínimo de costos para beneficiar a la población de más bajos recursos, en donde lo avalan las sociedades de crédito conocidas en nuestra Ciudad que son de creación Pública, con normas de validez oficial y del Departamento del Distrito Federal.

La Política de Vivienda se orienta, por tanto, a generar los medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones a los diversos sectores sociales que afrontan problemas habitacionales, principalmente el de los rangos que establece la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

Aquí se ha observado que la trascendencia que ha tenido la Administración Pública en la trayectoria de la vivienda en México en los últimos tiempos, en especial de 1996-2003 en donde se nota que ha tenido una evolución, ya que en lo que se refiere a la política social, la acción habitacional se destaca por tener un gran ímpetu con la mejor prioridad posible que ha sido con el carácter de obtener vivienda o casa habitación por medio de los órganos de vivienda creados por el Gobierno Capitalino, donde se desarrollan las zonas con mayor atraso de vivienda en las más pequeñas comunidades con recursos técnicos, sociales, materiales y financieros de suelo urbanizado incluyendo los esquemas de ahorro.

Al crear al INVI, la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal tiene la tarea de relacionar al ciudadano de bajos ingresos con el enlace entre la oferta y la demanda en donde esto se convierte en una alternativa sencilla que permite adquirir una vivienda y está sustentada por el Gobierno del Distrito Federal.

La Administración Pública ayuda a fomentar los programas de vivienda, coordinados junto con el INVI a:

- I. Proponer y coadyuvar con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda del Distrito Federal.
- II. Contribuir con la Administración Pública del Distrito Federal, en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda.
- III. La Administración Pública fomenta la creación, el uso, el mejoramiento y la modificación de los espacios urbanos requeridos para el programa de Vivienda.
- IV. Promover, estimular, fomentar y ejecutar programas de adquisición y acondicionamiento de suelo urbano, público y privado, así como la edificación, remodelación y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades.
- V. Administrar y disponer de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.
- VI. Promover y analizar los actos jurídicos y administrativos públicos necesarios en los casos en que así proceda, para la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio en los inmuebles que adquieran los beneficiarios a través de los programas de vivienda en donde intervenga la Administración Pública del Distrito

Federal y en general, brindar la asesoría y orientación en materia habitacional que corresponda.

VII. Proporcionar asistencia técnica y administrativa en el desarrollo de los programas de vivienda, así como asesoría y gestaría en los trámites relacionados con las obras o acciones en que participe el organismo.

VIII. Realizar y fomentar la investigación tecnológica que tenga como fin lograr la reducción de costos y el mejoramiento de la vivienda y sus espacios.

IX. Propiciar y concertar la participación de los sectores públicos social y privado en Programas de Vivienda e Inversión Inmobiliaria, Sistema de Ahorro, Financiamiento y Orientación Habitacional, así como coadyuvar a la gestión ante el sistema financiero para el otorgamiento de créditos a favor de los beneficiarios de sus programas.

X. Recuperar a través del Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular el producto que genere la enajenación de las viviendas asignadas a los beneficiarios de sus programas y de los prestamos que otorgue salvo en los casos en que las condiciones del préstamo determine que la recuperación se realice por medio de otros mecanismos.⁶⁰

Con esta finalidad, la Administración Pública en el Programa mencionado, es la que coordina los esquemas de financiamiento, fortalece la producción social organizada por la autodestrucción y mejoramiento de vivienda y estimula la concentración con los sectores social y privado.

⁶⁰ Instituto de la Vivienda del Distrito Federal. *Reglas de Operación y Políticas de Operación Crediticia*. Septiembre 2006. Pág. 18

GRAFICAS y CUADROS

CUADRO 1
CONSTRUCCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1970 A 2000

1970	1,214,419
1980	1,747,102
1990	1,999,171
2000	2,432,413

Fuente: INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000

CUADRO 2
CRÉDITOS OTORGADOS POR DIVERSAS AGRUPACIONES 1998-2000

Año	Casa y Ciudad	CENVI	COPEVI	FOSOVI	total CHM	Otros actores	Total del Programa INVI-PVLF
1998	16	-	25	193	234	91	325
1999	35	-	96	372	503	1,470	1,973
2000	84	-	115	340	539	3,463	4,002
1998-2000	135	0	236	905	1,276	5,024	6,300
%	2.14%	0%	3.74	14.36%	20.25%	59.51	100%

Fuente: Estadística del INVI: 2000

CUADRO 3
CRÉDITOS OTORGADOS POR MODALIDAD DE PROGRAMA 2001-2006

Año	Vivienda en Conjunto	Mejoramiento de Vivienda	Total
2001	5,170	18,205	23,376
2002	5,516	23,458	33,004
2003	6,162	11,788	17,950
2004	4,382	31,558	35,940
2005	4,127	14,419	18,546
2006	4,137	13,416	17,553
Total	33,497	112,872	146,369

Fuente: Estadística del INVI: 2007

**CUADRO 4
PROYECTOS DE VIVIENDA POR DELEGACIÓN A NIVEL DE
DEPARTAMENTO 2003-2007**

DELEGACIÓN	OBRA 2003 TERMINADA	OBRA 2004 TERMINADA	OBRA 2007 EN PROCESO	TOTAL
ÁLVARO OBREGÓN	271	0	0	271
AZCAPOTZALCO	342	80	1106	1528
BENITO JUÁREZ	255	111	38	404
COYOACAN	0	80	30	110
CUAHUTEMOC	1828	165	708	2701
GUSTAVO A. MADERO	739	238	406	1383
IZTACALCO	427	120	241	888
IZTAPALAPA	514	100	154	768
MIGUEL HIDALGO	753	285	657	1695
TLÁHUAC	3	0	28	31
TLALPAN	32	9	57	98
VENUSTIANO CARRANZA	1063	130	342	1535
TOTAL PREDIOS ACCIONES	6227	1318	3867	11411

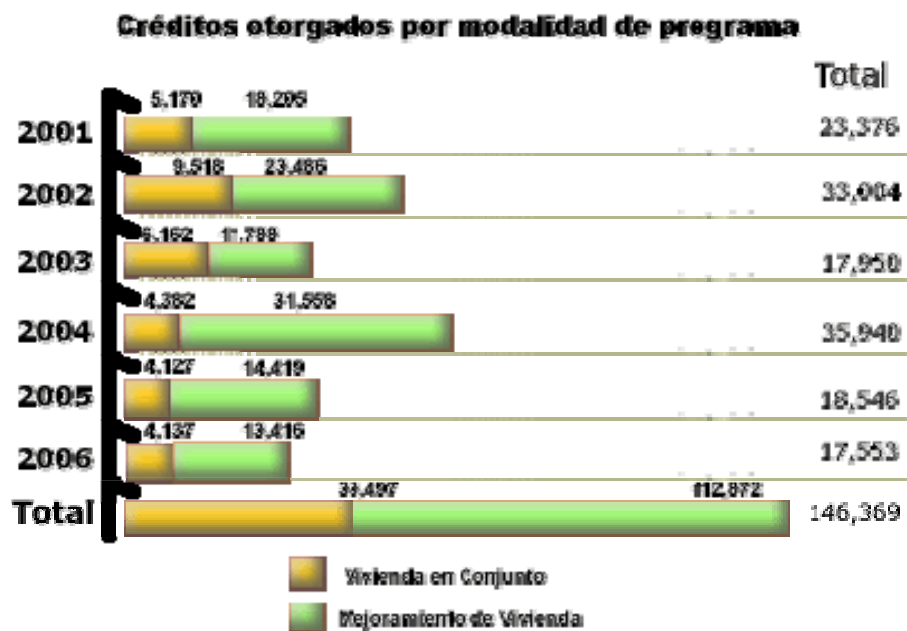
FUENTE: GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2004.

**CUADRO 5
MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS 2003-2007**

DELEGACIÓN	MEJORAMIENTO		LOTE FAMILIAR		TOTAL MEJORAMIENTO	TOTAL
	2003	2004	2003	2004		
ÁLVARO OBREGÓN	750	551	364	841	1301	1205
AZCAPOTZALCO	0	286	0	355	286	365
BENITO JUÁREZ	0	24	0	73	24	73
COYOACÁN	483	312	217	443	795	660
CUAJIMALPA	24	204	66	305	444	371
CUAHUTÉMOC	0	68	5	136	68	141
GUSTAVO A. MADERO	1517	1679	1064	1725	3196	2789
IZTACALCO	366	469	243	431	835	674
IZTAPALAPA	2275	1958	1380	2550	4233	3930
MAGDALENA CONTRERAS	253	289	171	383	534	554
MIGUEL HIDALGO	0	50	0	90	50	90
MILPA ALTA	117	103	53	155	220	208
TLÁHUAC	450	488	253	619	938	872
TLALPAN	452	621	299	679	1073	978
VENUSTIANO CARRANZA	230	177	126	309	407	435
XOCHIMILCO	281	525	133	576	806	709
SUMA TOTAL	7914	7796	4734	9670	15210	14044

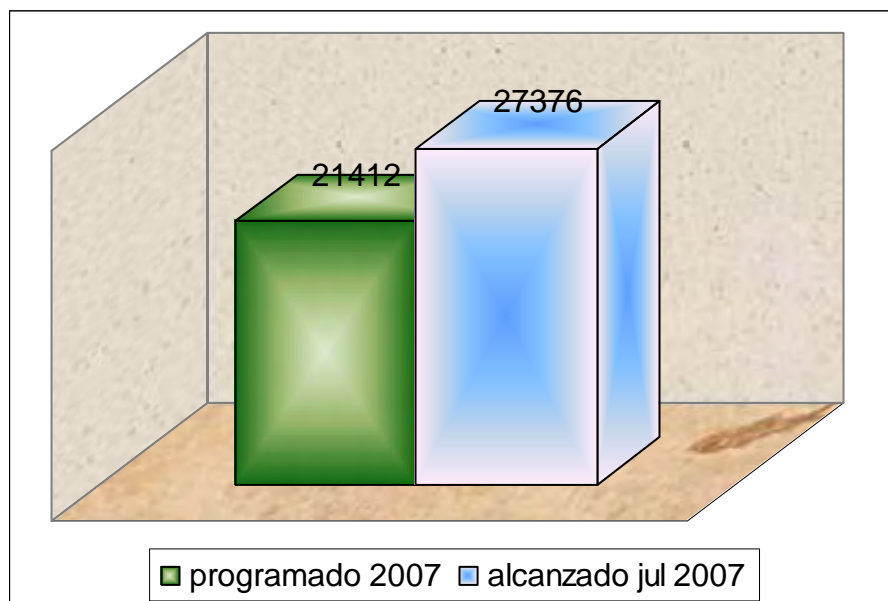
FUENTE: GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2004.

GRÁFICA 1



Fuente: Gobierno del Distrito Federal. www.invi.gob.mx

GRÁFICA 2
PROYECTO INVI PROGRAMADO Y ALCANZADO EN EL 2007



Fuente: Gobierno del Distrito Federal. www.invi.gob.mx

BIBLIOGRAFÍA

1. Bazúa Fernando y Giovanna Valenti (1993) “¿Cómo hacer del Estado un bien público?”. En *Sociológica*, año 8, número 22. Mayo-Agosto. UAM-Azcapotzalco. México, D.F.
2. Canto, Manuel (Coord.) *Evaluación de la Relación entre el Gobierno del Distrito federal y las Organizaciones Civiles en torno al Desarrollo Social*, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CAM, A.C., Mimeo, México, 2000.
3. Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. Ed. Mac Graw Hill. México, 1995
4. Coulomb, René (Coord.) *Pobreza Urbana Autogestión y Política*. CENVI, 1992, México.
5. Colín Vázquez José. *Apuntes de Elementos y Sistemas Constitutivos III*. ENEP, Aragón. UNAM. México, 1989
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México 2005
7. Cunill G, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD/Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
8. Ducci, María Elena. *Introducción al Urbanismo*. Ed. Trillas. México, 1989.
9. Duhau, Emilio (1988) “Planeación Metropolitana y Política Urbana Municipal en la Ciudad de México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 3, núm. 1. El Colegio de México.
10. Dirección General de Participación Ciudadana Informe General de Trabajo. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social. México. Agosto de 2001.
11. García Brígida, Núñez Humberto. *Hogares trabajadores en la Ciudad de México*. UNAM. México, 1988
12. Garza, Gustavo. *La acción habitacional del Estado de México*. UNAM. México, 1978.
13. Gobierno del Distrito Federal. Ley de Participación Ciudadana, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998, capítulo 1.

14. Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006. México, Distrito Federal, Diciembre de 2000.
15. Gobierno del Distrito Federal. Informe de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda. Noviembre del 2003.
16. Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP México, 1989.
17. Guerrero, Omar. *La administración Pública del Estado Capitalista*. Ed. INAP. México, 1980.
18. Gutiérrez, Anda Cuauhtémoc. *Administración y Calidad*. Ed. Limusa Noriega. México, 1998.
19. Guzmán, Bravo Eduardo. *Guía para la reparación y realización de proyectos de vivienda promedio de esfuerzo y la ayuda dirigida al auto construcción*. Unión panorámica. Bogota, Colombia 1960.
20. INEGI. XI Censo de Población y Vivienda. México 1990.
21. INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000
22. Instituto de la Vivienda del Distrito Federal. Reglas de Operación y Políticas de Operación Crediticia. Septiembre 2001.
23. Kotowski-Ziss Joanna y Cristina Sánchez-Mejorada. *Evaluación de FOSovi. Informes Anuales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal 2001, 2002, 2003*. Misereor/FOSovi. México, 2004.
19. Leyva, Arayena Luis. Vivienda alternativa de bajo costo. Publicaciones del INFONAVIT. México, 1989.
20. Martínez Cabañas Gustavo. La administración estatal y municipal de México. Ed. INAP- CONACYT. México, 1987
21. Michelle, Díaz Marco Antonio. El proceso habitacional de la Ciudad de México. Ed, Congreso Mundial de Metrópolis. México 1987.
22. Moctezuma, Pedro. Despertares, Comunidad y Organización Urbano Popular en México, 1970-1994. UIA-UAM. México 1999.
23. Munch, Galindo. Fundamentos de la administración. Ed. Trillas. México, 1990.
24. Navarro, Bernardo Moctezuma Pedro. *La urbanización popular en la Ciudad de México*. UNAM. México. S/F.

25. Ramírez, Saiz Juan Manuel. *Autores Sociales y Proyectos de Ciudad*. Ed Plaza y Valdés. México. 1989.
26. Reyes, Ponce Agustín. *Administración de Empresas*. Ed. Limusa. México 1994
27. Sánchez-Mejorada, Fernández Ma. Cristina “De actores y programas sociales en la Ciudad de México. El caso del programa de vivienda en lote familiar”. En *Andamios. Revista de Investigación Social de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*. 2004
28. Stolarski, Noemí. *La vivienda en el Distrito Federal, situación actual y perspectiva. Programa de investigación del Distrito Federal*. México, 1982.
29. Trujillo, Manuel. *El programa de Vivienda en México*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974
30. Uvalle, Barrones Ricardo. “Perfil y orientación del Licenciado en Administración Educativa”. En *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. No. 10, abril junio. México 1991.
31. Villavicencio Judith, et al. “Vivienda social y condiciones de vida en la Ciudad de México. Los programas habitacionales de FONHAPO y FIVIDESU” en *La Política Habitacional en México y América Latina*. Herraste E y J. Villavicencio (coord.) UAM-Azcapotzalco. México, 1997
32. Zepeda, M. Pedro y Alejandro Monher. *Vivienda para la población de bajos ingresos e institucional*. Editado por el Consejo de Vivienda del Distrito Federal. México, 1993

PERIÓDICOS

- El Nacional. 13 de septiembre de 1996
- La Crónica. 18 de diciembre de 200
Sábado 21 de julio de 2007.
- La Jornada. 21 de julio de 2007

DOCUMENTOS OFICIALES

Diario Oficial de la Federación.

- 6 de junio de 1995
- 03 de Junio de 1996
- 06 de Junio de 1996
- 10 Junio de 1996
- 29 de septiembre de 1998
- 19 de febrero de 2004

Gaceta Oficial del Distrito Federal

- 29 de septiembre de 1998
- 9 de julio de 2002
- 29 de enero de 2004
- 19 de febrero de 2004

- Reglas de Operación y Políticas de la Administración Crediticia del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. 1999
- Boletín informativo del Gobierno del Distrito Federal, 17 de febrero de 2000
- Documentos del Archivo del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.
- Documentos del Archivo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal
- Programa de Vivienda del Distrito Federal Instituto Nacional de Vivienda (INVI) Feb 2002
- Proyecto de Norma de Ordenación General para la Producción de Vivienda Sustentable de Interés Social y Popular

- Reglamento de contracciones para el Distrito Federal 2004
- Ley orgánica del INVI, 1999.
- Ley del Seguro Social
- Ley del INFONAVIT
- Ley del FOVISSSTE
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Documento Oficial)