



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

**LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA URBANA;  
ANÁLISIS DEL PROGRAMA VIVIENDA EN  
CONJUNTO, INVI - CDMX**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS  
PÚBLICOS**

**P R E S E N T A :**

**ELIZABETH SÁNCHEZ CARRILLO**

**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. ANTONIO AZUELA DE LA  
CUEVA /Instituto de Investigaciones  
Sociales (UNAM)**

**Cd. Mx. Octubre, 2022**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## *Agradecimientos*

*A Dios por permitirme conocerle en este momento y darle luz y razón de ser a mi vida.*

*A mi papá Raúl Sánchez por demostrarme el amor más puro.*

*A mi mamá Beatriz Carrillo por forjar mi carácter.*

*A todas mis amigas y amigos que forman parte de mi vida. Gracias Naye por ser mi maestra durante esta etapa. Gracias Daniel por ser luz en mi camino. Gracias Ana Laura por ser mi guía y puerto ante la tempestad. Gracias Nicté por ser mi compañera de crecimiento personal. Gracias Enrique por hacerme reconocer todo lo que hay en mi. Gracias Zuri por ser mi lugar seguro. Gracias Aldo por tu hermandad. Gracias amigas Nancy, Luu, Itzel y Dulce por seguir a mi lado desde que entramos a esta hermoso hogar. Gracias Fernando por ese humor que me levanta el ánimo siempre.*

*A mi comité lector.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México por ser mi hogar.*

## ÍNDICE

### Introducción

### Capítulo I. La vivienda urbana a través de la mirada de la cuestión social

- 1.1 La cuestión social como enfoque teórico-analítico
  - 1.1.1 La ciudad y la cuestión social
  - 1.1.2 Políticas públicas, política social y programas sociales
  - 1.1.3 La política de vivienda como herramienta de la política social
- 1.2 Conceptualización de la vivienda
  - 1.2.1 Diferencia entre la vivienda urbana y la vivienda rural
  - 1.2.2 Enfoques para analizar la vivienda urbana
    - 1.2.2.1 Vivienda como producto mercantil
    - 1.2.2.2 Vivienda como derecho social
    - 1.2.2.3 Vivienda y habitar
  - 1.2.3 La vivienda adecuada
- 1.3 La problemática del acceso a la vivienda urbana en la Ciudad de México

### Capítulo II. Proceso histórico de la política social de vivienda en la Ciudad de México.

- 2.1 Dinámica de crecimiento urbano y poblacional en la Ciudad de México
- 2.2 Antecedentes de la política social de vivienda en la Ciudad de México
  - 2.2.1 Contexto histórico-administrativo del Distrito Federal
  - 2.2.2 Las políticas de vivienda en la Ciudad de México
- 2.3 Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y la particularidad de su creación
  - 2.3.1 El INVI en la actualidad y sus Programas de Vivienda
    - 2.3.1.1 Programa Mejoramiento de Vivienda
    - 2.3.1.2 Programa Vivienda en Conjunto

### Capítulo III. El Programa Vivienda en Conjunto durante el periodo 2013 a 2018

- 3.1 Aspectos generales del Programa Vivienda en Conjunto
- 3.2 Programa Vivienda en Conjunto 2013 – 2018
  - 3.2.1 Requisitos para solicitar formar parte del Programa

3.2.2 Áreas del INVI encargadas del proceso de selección y seguimiento a beneficiarios

3.2.3 Análisis descriptivo sobre presupuesto y acciones del Programa

## **Capítulo IV. La influencia de actores y organizaciones sociales en el acceso a la vivienda social en la Ciudad de México**

4.1 Las organizaciones sociales adscritas al INVI de 2013 a 2018

4.2 Factores de las organizaciones sociales que determinan el acceso al Programa

4.3 Mapa de actores alrededor del Programa Vivienda en Conjunto

4.3.1 Sector público

4.3.2 Sector privado

4.3.3 Sector social

4.4 Ejercicio de acercamiento a las organizaciones sociales

4.4.1 Casos de fraudes durante el periodo 2013 – 2018

4.5 Medidas de castigo a las organizaciones sociales defraudadoras tomadas por el INVI

## **Conclusiones**

## **Bibliografía**

## **Anexos**

## INTRODUCCIÓN

La vivienda es un bien inherente al ser humano contemporáneo, es un derecho reconocido internacional y nacionalmente en los tratados y legislaciones, y un espacio de refugio y seguridad para toda aquella persona que la habita. Alrededor del mundo existen diversos tipos de vivienda y formas de habitarla de acuerdo con las costumbres, tradiciones y situación socioeconómica. El objetivo de habitar una vivienda es universal: tener acceso a un espacio de disfrute y bienestar con el objetivo de cubrir las necesidades primordiales del ser humano.

Es en la palabra *acceso* donde nace el interés de la presente investigación. En una sociedad desigual el acceso a la vivienda es diferenciado porque muchas veces está determinado por condiciones económicas y políticas. Además, la calidad de la vivienda también está condicionado por las mismas condiciones.

El tipo de vivienda, sus características físicas y su ubicación en la ciudad son las que logran el aumento en su valor monetario y, por lo tanto, determinan el grupo social que puede acceder a una u otra; sin embargo, esa realidad deja de lado situaciones como la desigualdad entre los precios de la vivienda y los ingresos de las personas, dinámicas de valorización de la vivienda especialmente en contextos urbanos, políticas débiles que no logran contrarrestar esta desigualdad habitacional y, con ello, miles de familias que por sus condiciones económicas no pueden si quiera acceder a una vivienda adecuada, obligados a hacer valer su derecho aun esto signifique tener las peores condiciones de vida.

Esa preocupación e interrogante por saber cómo acceden las personas a la vivienda, especialmente aquellas que por sus ingresos económicos podría no alcanzarles para comprar o rentar una casa o departamento, llevó a desarrollar la presente investigación que se está estructurada con base en la siguiente metodología:

### *Planteamiento del problema*

En primer lugar, se hizo una delimitación del problema con base en la elección de un lugar, que en este caso es la Ciudad de México. La razón de esta elección es que la

capital mexicana atraviesa por un grave problema tanto de acceso desigual a la vivienda, como de rezago habitacional, de acuerdo con ONU-Hábitat (2016), al igual que otras ciudades latinoamericanas, pues los ingresos de las personas no son compatibles con lo que cuesta vivir en estos lugares. Sólo el 20% de la población de la Ciudad de México puede costearse una vivienda sin tener que destinar más del 30% de su salario a esta necesidad (ONU, 2016).

A pesar de que la vivienda en la Ciudad de México presenta los niveles de rezago habitacional más bajos del país y que la calidad de vida también es más alta que en otras entidades federativas, de acuerdo con el Instituto de Geografía y Estadística (INEGI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económica (OCDE), la situación que más impacta es el acelerado aumento de los precios durante las últimas décadas, aunado al *boom* inmobiliario que también ha dictado la dinámica de valorización del suelo. “El precio del suelo en la CDMX registró una tasa de crecimiento muy alta desde 2005 pero sobre todo entre 2014 y 2015 en dónde la tasa fue de casi 20%” (Ponce, 2017).

La principal consecuencia de este fenómeno ha sido la expansión territorial hacia zonas periféricas de la ciudad, muchas de ellas ocupadas de forma irregular, y hacia municipios conurbados del Estado de México e incluso de Hidalgo. Esto a su vez genera otra serie de consecuencias negativas como daños al medio ambiente por ocupación de suelo de conservación, caos en la movilidad vial, aumento en el gasto público por equipar una zona con infraestructura urbana en lugar de aprovechar y conservar la ya existente, formación de cinturones de pobreza, núcleos de inseguridad y falta de oportunidades, entre otras. Además, una de las razones por las que muchas viviendas no cuentan con condiciones adecuadas de habitabilidad es que han sido autoconstruidas, es decir, que los mismos habitantes, de acuerdo con sus posibilidades, son quienes han construido sus casas.

Los gobiernos en turno han sumado esfuerzos a través de políticas habitacionales, pero no han sido suficientes para mitigar los impactos negativos antes mencionados. Se han puesto en marcha políticas de vivienda para la clase trabajadora formal a través de instituciones como INFONAVIT y FOVISSSTE, y programas para el mejoramiento de la vivienda; sin embargo, en la capital del país no se ha priorizado la vivienda social ni

popular pese a los ingresos de sus habitantes, pero existen las acciones gubernamentales.

Actualmente, el gobierno de la Ciudad de México, a través del Instituto de Vivienda, ejecuta dos programas que pretenden hacer frente al problema de acceso a la vivienda. El primero está enfocado al mejoramiento de las condiciones de la vivienda y el otro enfocado a la dotación de una vivienda. Ambos programas están destinados a la población vulnerable, es decir, personas de bajos recursos, madres solteras, personas indígenas, personas con discapacidad, etc.

Esta investigación describe cómo se ejecuta y qué resultados ha tenido el Programa Vivienda en Conjunto que es un programa de carácter social, creado como una política pública que integró la participación de varios actores como organizaciones sociales y empresas constructoras para dotar de vivienda a la población más vulnerable de la Ciudad de México desde el año 2000.

En ese sentido, surge este cuestionamiento ¿Cómo ha sido la participación e influencia de las organizaciones sociales en los resultados del Programa Vivienda en Conjunto?, y se enriquece de las siguientes preguntas de investigación específicas:

- ¿Qué acciones le corresponden a las organizaciones sociales en el Programa?
- ¿Alguna de las partes tiene mayor influencia en las decisiones o es equitativa la participación entre actores?
- ¿Existe alguna ventaja de solicitar vivienda través de las organizaciones sociales?

Ante dichos cuestionamientos, se plantea la siguiente hipótesis: Las organizaciones sociales han sido un actor importante en el Programa Vivienda en Conjunto porque han permitido que el gobierno no sea el único actor que tome decisiones en materia de vivienda, sin embargo, la falta de experiencia del Programa ha mostrado debilidades donde las organizaciones sociales no permiten un acceso equitativo entre todos los solicitantes del Programa.



El objetivo de este trabajo es analizar la influencia y participación de los actores que intervienen en los resultados del Programa en Conjunto poniendo especial énfasis en las organizaciones sociales.

Para lograr dicho objetivo se plantea el método de investigación deductivo, iniciando por un marco teórico conceptual, después una descripción histórica y del Programa, posteriormente un análisis de éste y de los actores involucrados y finalmente la conclusión. La investigación usa una metodología mixta. Se usan metodología cuantitativa para describir algunos puntos importantes sobre el Programa y sus resultados, y posteriormente, se utiliza metodología cualitativa donde se eligieron las entrevistas semiestructuradas y el mapeo de actores como técnicas de recolección de información.

Todo lo anterior se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo de la tesis tiene como objetivo construir un marco teórico-conceptual en torno al enfoque de la Cuestión Social el cual resulta útil tomando en cuenta que el acceso a la vivienda es un problema público atendido por el gobierno a través de programas habitacionales. Este capítulo se divide en cuatro apartados. El primer apartado conceptualiza el concepto de la Cuestión Social así como los paradigmas propuestos por el autor Mario Luis Fuentes sobre el cambio de concepción de los social. El segundo apartado se dedica a definir conceptos política social, políticas y programas sociales, derivados del enfoque teórico elegido y que se utilizarán a lo largo de la investigación. El tercer apartado se centra en describir por qué la vivienda es parte del que hacer de la política social; para ello, se define el concepto vivienda y sus enfoques siendo el de derechos sociales el principal para entenderlo como parte de la agenda pública. Finalmente, se describe la problemática de la vivienda en la Ciudad de México.

El segundo capítulo está enfocado al marco histórico de la investigación. En este se describen las principales acciones en materia de vivienda que se llevaron a cabo en la Ciudad de México desde la segunda mitad del siglo pasado, tomando en cuenta el gran crecimiento poblacional en la capital y con ello la demanda de vivienda. Previo a este recorrido histórico, se describe la dinámica de crecimiento urbano-poblacional en la ciudad con el fin de ilustrar la magnitud del fenómeno de expansión territorial acelerada,

que tiene como razón central el acceso a la vivienda. Estos dos apartados del capítulo servirán como antecedente para entender la creación del Instituto de Vivienda y sus dos programas sociales, además de la particularidad de su existencia.

El tercer capítulo aborda la descripción del Programa Vivienda en Conjunto, como un programa social que atiende a la población social y económicamente vulnerable en la Ciudad de México. En esta descripción se incluyen las características del Programa, los requisitos para acceder a éste, las áreas del Instituto de Vivienda encargadas de operarlo y se hace un análisis descriptivo sobre las Reglas de Operación, presupuesto anual asignado durante el sexenio pasado y apoyos otorgados por demarcación territorial. Este ejercicio descriptivo tuvo el objetivo de encontrar hallazgos como la participación e influencia de organizaciones sociales y su fuerza territorial.

Finalmente, con base en dichos hallazgos, el cuarto capítulo de la tesis presenta un estudio de campo basado en la ilustración de un mapa de actores y entrevistas semiestructuradas a funcionarios, ex funcionarios y líderes de un par de organizaciones sociales con la finalidad de mostrar evidencia de cómo en la Ciudad de México acceder a una vivienda a través del único programa de carácter social en la demarcación es más fácil a través de gremios u organizaciones sociales, varias de ellas con intereses políticos.

Garantizar el acceso a la vivienda es una tarea del gobierno, suponiendo que es un problema público que debe ser atendido por las instancias correspondientes. Sin embargo, analizando el caso de la Ciudad de México desde el enfoque de la Cuestión Social, nos encontramos con un caso particular donde el acceso a este derecho social está determinado, además, por la influencia del sector social bajo una tradición histórica de movimientos urbanos.

## Capítulo 1. La vivienda urbana a través de la mirada de la cuestión social

El primer capítulo tiene como objetivo construir un marco teórico donde se defina el enfoque que dará sustento a la investigación y los principales conceptos que se utilizarán a lo largo del trabajo. Se decidió dividir el capítulo en tres apartados relacionados entre sí.

El primer apartado es un recorrido del enfoque teórico de la cuestión social, el cual resulta útil en esta investigación al posicionar el lugar de *lo social*, pero a través de su parte política, es decir a través de las instituciones públicas y sus acciones. En ese sentido, después de la definición del concepto medular, se hace un breve recorrido a través de los tres paradigmas de la cuestión social con el fin de situar el contexto actual en el último, para entender cómo se definen los problemas públicos, se crean instituciones y se elaboran políticas y programas para su atención, conceptos que de igual forma se revisarán.

El segundo apartado del capítulo es la revisión y definición del concepto de vivienda. Primero se diferenciará entre la vivienda del espacio rural, del espacio urbano siendo ésta última el objeto central de la investigación. Posteriormente, se revisarán tres enfoques, sugeridos por algunos autores, para el estudio de la vivienda urbana -el enfoque económico-mercantil, el enfoque de derecho social y derivado de este último el enfoque de *habitar*- con el fin de entender cómo desde la misma concepción que cada uno tenga sobre la vivienda, inician los problemas para su atención pública.

Con el objetivo de enriquecer los últimos dos enfoques para estudiar la vivienda, se integra el concepto de vivienda adecuada y sus siete elementos, desarrollados por Naciones Unidas, cuyos criterios serán útiles para el trabajo de campo que se desarrollará en el capítulo tercero.

Finalmente, en el último apartado se explicará el problema actual de la vivienda en la Ciudad de México con el fin de tener un panorama amplio sobre la situación y por qué el acceso a ésta es un problema público que requiere ser estudiado desde el enfoque de la cuestión social y la política social.

## 1.1 La cuestión social como enfoque teórico-analítico

El tema de la vivienda se puede estudiar a través de diferentes disciplinas como la arquitectura, el urbanismo, el gobierno, la economía, el derecho, etc., y desde diferentes enfoques teóricos dependiendo el objeto de estudio, temporalidad y territorio. Para efectos de la presente investigación, y bajo el marco del programa de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, se ha decidido abordar el tema de acceso a la vivienda en la ciudad a través de las políticas públicas, específicamente a través de la política social.

En ese sentido, la política social ha sido estudiada desde diversos enfoques de gobierno, por ejemplo, como alguna etapa del proceso de políticas públicas o en un contexto histórico del régimen de bienestar. Un enfoque poco explorado es el de la cuestión social el cual supone abordar el tema de *lo social* más allá de un proceso de atención gubernamental, pues también invita a la reflexión sobre cómo se ha estructurado el sistema de atención de problemas públicos a lo largo de los años y cómo esto se correlaciona con el entorno social, económico, histórico y cultural. Además, nacen cuestionamientos sobre la transición del Estado de bienestar y sus mecanismos de protección social, a la asistencia social bajo los supuestos del programa neoliberal que, como varios autores mencionan, ha intensificado la desigualdad.

La cuestión social, como su mismo nombre lo indica, hace alusión a los hechos sociales que generan una condición de pobreza y exclusión, resultado de la reproducción del capital<sup>1</sup>, y que se vuelven de carácter público, es decir, aquellos problemas a los que el gobierno ha decidido dar atención. Es el “Conjunto de problemas sociales que el Estado ha asumido como parte de su quehacer.” (Fuentes, 2002). La definición de dichos problemas tiene un sustento que “está determinado por intereses, valores y recursos de los detenedores del poder del aparato administrativo del Estado” (Merino, 2013)

Por su parte, Alfredo Santillán (2009) define la cuestión social como “un conjunto de elementos que tienen que ver con los derechos sociales: empleo, salud, educación, seguridad social, medio ambiente, vivienda, etc., es decir, con el bienestar de la población.” (Santillán, 2009) Además, menciona que todos los derechos socialmente

---

<sup>1</sup> Apunte tomado en la materia Pobreza y Política Social durante en el semestre 2010-2, con el Maestro Mario Luis Fuentes.

establecidos dan origen a una intervención gubernamental que, al deber cumplir con una función redistributiva, “garantizan el acceso a bienes y servicios básicos independientemente de la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado” (Santillán, 2009).

El concepto de cuestión social nació en el siglo XIX, durante la Revolución Industrial, como efecto de las luchas obreras por tener mejores condiciones de trabajo y salariales, pues las desigualdades y explotación laboral eran comunes por parte de los dueños de las fábricas. Aunado a lo anterior, se suman las condiciones precarias de la vivienda, ingreso al trabajo a temprana edad y exposición a enfermedades por las mismas condiciones.

Este hiato entre la organización política y el sistema económico permitió señalar, por primera vez con claridad, el lugar de “lo social”: debía desplegarse en el espacio intermedio, restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una jurisdicción estrictamente política. (Castells, 1997)

De acuerdo con Fuentes (2002) la Cuestión Social ha atravesado tres grandes paradigmas históricos bajo los cuales se construyeron las instituciones de asistencia social de hoy en día, uno de ellos previo al siglo XIX. Éstos son: 1. Caridad cristiana; 2. Justicia social y 3. Desarrollo humano que es el actual paradigma.

1. La caridad cristiana, a pesar de no considerarse estrictamente acción de la cuestión social, surge con la iglesia católica y sus programas de beneficencia para los grupos sociales que se consideraban desprotegidos. “El modelo social de beneficencia construido sobre este paradigma valorativo no pudo ser otro que el de la atención privada y eclesiástica a los grupos e individuos marginados” (Fuentes, 2002). Bajo esta lógica, se creía que los problemas eran justicia divina y se ponía a Dios como responsable de éstos. No estaba en discusión la desigualdad social a causa de la injusticia, abuso y explotación. Por lo tanto, la resignación estaba normalizada y la caridad era el medio para mitigar el sufrimiento de los pobres. “En suma, no existía a la base de este modelo de ayuda social una percepción crítica del origen de la marginación y el desamparo, es

decir, una percepción del origen sociopolítico de esas asimetrías sociales” (Rincón, 2002)

2. El segundo paradigma, la Justicia Social, surge como un cuestionamiento sobre la posición del individuo en el mundo y, como se mencionó anteriormente, un cuestionamiento sobre el papel de *lo social*. La atención de los problemas públicos se volvió una razón de Estado que no debía quedar sólo en manos de la beneficencia privada o la caridad eclesiástica, sino a través del emprendimiento de instrumentos adecuados desde las instituciones públicas. Es durante la evolución de este paradigma donde surge el Estado de bienestar, modelo donde el Estado es el único responsable de la protección social, el único que debe cumplimiento a los derechos sociales de las y los habitantes de un país.
3. Finalmente, el tercer paradigma pone fin al Estado de bienestar y se refiere a la idea de desarrollo humano o lo que algunos autores como Castells (1997) llaman la Nueva Cuestión Social, la cual no es más que el impacto del programa neoliberal en la sociedad y las instituciones. En este paradigma el mercado se convierte en el centro de lo social y éste debe poner límites al Estado, quien a su vez debe garantizar aspectos como la liberación y expansión de los mercados y la protección de la propiedad privada. El mercado y el capitalismo se asumen como un orden natural. La libertad como valor supremo y la concepción del individuo se transforma a un ser propenso no sólo a consumir, también a competir y, por lo tanto, la igualdad de oportunidades garantiza su desarrollo. Con base en el nuevo orden económico, se genera una nueva realidad social donde el individuo es responsable de su éxito o fracaso porque es capaz tanto de moldear su conducta, la cual es racional.

La nueva cuestión social, con un Estado cuyas funciones priorizan al mercado y a la propiedad privada, se enfrenta a diversos retos. Si el principal postulado es hacer responsable al individuo de su desarrollo y bienestar, entonces también se vuelve responsable de cubrir sus necesidades en cuanto al acceso a bienes y servicios. Esta idea genera un choque, pues la desigualdad generada por el mercado refleja que las y los individuos no siempre son capaces de aspirar a una igualdad de oportunidades, lo

cual atenta, en la mayoría de los casos, contra su acceso a derechos socialmente establecidos.

Todos saben que hoy en día no estamos ya en la era de los compromisos sociales que el crecimiento hacía posibles, ¿pero esto qué significa? Sin duda, estamos en una encrucijada: aceptar una sociedad sometida enteramente a las exigencias de la economía, o construir una figura del Estado social a la medida de los nuevos desafíos. No se puede excluir el consentimiento a la primera alternativa. Pero se correría el riesgo de que el precio sea el derrumbe de la sociedad salarial, es decir de este montaje inédito de trabajo y protecciones que ha costado tanto imponer. (Castells, 1997)

Es importante agregar que la nueva cuestión social se vuelve a la atención del acceso a los derechos socialmente establecidos en tratados internacionales y documentos jurídicos, y se replantea la idea de asistencia social a través de las instituciones, entendida como la “estructura institucional que tienen los Estados modernos para incorporar a quienes son relegados de los beneficios sociales y para proteger a quienes viven en situaciones límites de vida” (Rincón, 2002). Esta idea de asistencia social, de acuerdo con Rincón (2002) idealmente no supone la idea de beneficencia, sino un acto a través del cual se garanticen derechos sociales donde las y los individuos puedan cubrir sus necesidades primordiales y, posteriormente, ser capaces de incorporarse a la fuerza de trabajo que les permitirá consumir y seguir sosteniendo el sistema económico (Rincón, 2002).

De igual manera, la nueva cuestión social invita a pensar que las intervenciones sociales para las y los individuos son diferenciadas entre quienes por incapacidad física no pueden trabajar, de quienes siendo capaces de trabajar no lo hacen. Lo anterior da cuenta de un sistema excluyente que limita tanto la acción laboral de personas con discapacidad, como uno que crea desempleo y/o que lo precariza. Este hecho dibuja un nuevo problema en la cuestión social, pues

Aparece en primer lugar con la figura del "indigente válido". Este, desprovisto de medios, y por lo tanto también dependiente de un auxilio, no puede sin embargo beneficiarse directamente con los dispositivos concernientes a los eximidos de la obligación de bastarse a sí mismos. En falta con relación al imperativo del trabajo, es también el más a menudo rechazado de la zona de asistencia. (Castells, 1997)

Ante tales hechos, queda reflexionar sobre este sistema bajo el cual se escuda el desarrollo humano y, para efectos de la investigación, el tipo y desempeño de las acciones desde las instituciones públicas encargadas de las políticas públicas, así como analizar la diferencia entre acciones para quienes por su incapacidad física incompatible con el sistema industrial contemporáneo no les es permitido trabajar, de quienes no pueden hacerlo por una situación de desempleo o el acceso incluso de derechos sociales está determinado por la precariedad laboral.

### **1.1.1 La ciudad y la cuestión social**

Como contenido complementario, se consideró importante incluir la relación entre ciudad y cuestión social debido a que el objetivo de la investigación es analizar la vivienda urbana, los programas sociales en la materia que aplican para el territorio elegido y cómo éstos hacen frente al fenómeno de la urbanización y la mercantilización de la vivienda.

La ciudad es un escenario para el análisis de la cuestión social y las desigualdades, pero no el territorio físicamente definido por determinadas características, sino, en palabras de Jordi Borja (2014), el proceso de urbanización lacerante que genera procesos de exclusión a través de la apropiación de espacios y distribución de la riqueza de forma desigual. (Borja, 2014)

Ziccardi (2008) plantea la siguiente pregunta: ¿qué es lo que caracteriza a la/s cuestión/es social/es de la ciudad del fin de milenio?; preliminarmente, el cuestionamiento puede irse desagregando al posicionarse en el paradigma del desarrollo humano anteriormente descrito. Desde el punto de vista de la autora, es que se debe dar por hecho que el mundo está transitando sin retorno a una sociedad y territorios urbanos; que atraviesa por un proceso de urbanización no sólo diferente al experimentado en



épocas previas, pues más allá de modificar el espacio, ha modificado las formas de producción, a la sociedad y a la forma de resolver problemas públicos o cómo se implementan las políticas.

Siguiendo en la línea de la autora, y aunado al proceso de urbanización lacerante, otros fenómenos que han contribuido al fortalecimiento de la pobreza y desigualdad, en las ciudades, así como a la transformación de la cuestión social y políticas en este caso urbanas son los mercados urbanos de trabajo donde impera la informalidad y precariedad que generan exclusión social al privar el acceso a bienes y servicios para las y los trabajadores, la privatización de servicios públicos con el advenimiento del Estado de bienestar, la descentralización de funciones hacia gobiernos locales y su falta de coordinación y debilidad financiera y jurídica para la cobertura de programas de salud, educación y vivienda.

“La cuestión social dirige su mirada sobre las desigualdades ocasionadas por la distribución de la riqueza como una de las contradicciones principales de las ciudades contemporáneas. El bienestar parecería el fin último de las ciudades” (Ziccardi, 2009) en lugar de ser idealmente el espacio de relación e integración social, de la democracia política y social, de la expresión de identidades y de formación de memoria colectiva. Los fenómenos de exclusión, además de generar conflictos sociales y marginación, segregan a las y los habitantes que parecerían estar determinados por su condición económica, al menos en ciudades latinoamericanas como la Ciudad de México.

Las desigualdades sociales producto de una sociedad mercantilizada deben ser subsanadas. El Estado en su papel promotor del bien común debe hacer frente al conflicto generado a través de mecanismos que mitiguen el impacto negativo. Para ello, se alía de las políticas públicas que, en una cuestión de atención a la desigualdad, toman como estrategia a las políticas sociales como uno de los “factores primordiales que contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades del capitalismo avanzado; surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurar la misma” (Ziccardi, 2009). A continuación, se profundiza en ello.

### **1.1.2 Políticas públicas, política social y programas sociales**

Tras el recorrido histórico-conceptual del enfoque de la cuestión social, ahora se dirige la mirada hacia la parte política reflejada a través de las instituciones y acciones de política social. Por esta razón, en este apartado se propone una conceptualización sobre políticas públicas, política social y programas sociales con el fin de retomarlos en los siguientes capítulos y sus apartados correspondientes.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (1996) las políticas públicas son aquellas acciones implementadas para hacer frente a problemas públicos. Este conjunto de instrumentos pretende identificar un problema social, económico, político, cultural, ambiental, entre otros que, en conjunto gobierno con diferentes grupos de la sociedad a quienes van dirigidas las decisiones, implementan medidas reparadoras.

“Una política pública, implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o, a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados.” (Villanueva, 1996)

Por su parte, el concepto de política social se refiere al conjunto de valores que adopta una sociedad y a su vez trabaja para alcanzar, pues éstos permiten la organización y convivencia de la sociedad. Esta idea está sustentada en los principios de justicia social que son pilares para la formación del entramado institucional.

De acuerdo con John Rawls (1978) y su teoría de la justicia, los principios de justicia social “son un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definir una distribución apropiada de las cargas y los beneficios de la cooperación” (Rawls, 1978). Lo anterior da cuenta que el contexto determina la política social y en general las políticas públicas si se toman en cuenta aspectos como ideología, creencias, esfera económica, política, social, histórica y cultural de un país o región.

Sergio Fernández y Carmen Caravaca mencionan que “la Política Social puede definirse como una mediación histórica y epistemológica, entre la economía (el bienestar) y la política (el bien-común) ante las fracturas sociales emergentes que provoca

su dialéctica conflictiva” (Fernández & Caravaca, 2011). La política social determina un problema público lo analiza e implementa su actuación de acuerdo con el entramado institucional y los recursos disponibles.

Por su parte, las políticas sociales son la instrumentalización de la política a través de un proceso ordenado de acciones. Las políticas sociales, de acuerdo con Simone Cecchini (2017), “comprenden el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, una región o una localidad” (Cecchini, 2017).

Rincón (2002) por otra parte, pero de forma similar, señala que las políticas sociales son el “Conjunto de estrategias y funcionamientos institucionales destinados a enfrentar lo que genéricamente puede denominarse problemas de justicia social.”

Finalmente, Alicia Ziccardi (2008) dice que las políticas sociales son:

Tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, las cuales se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado. Aunque sus contenidos varían temporalmente y entre diferentes contextos sociales, lo común en todas las políticas sociales es dar los lineamientos generales para garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos que son considerados parte de los derechos sociales, consagrados por lo general en las leyes supremas de los Estados. (Ziccardi, Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI, 2008)

Como se mencionó en los apartados anteriores, las persistentes problemáticas, efectos de una sociedad mercantilizada requieren acciones para mitigar y subsanar los impactos negativos que tienden a incrementar las desigualdades sociales. El Estado como actor que promueve la justicia social tiene a su cargo esta nueva cuestión, pues “no puede concebirse una entidad estatal contemporánea que no distribuya al menos un reducido haz de bienes públicos” (Rincón, 2002).

Para lograr los objetivos deseados, se requiere diseñar un conjunto de instituciones que “alejen a los ciudadanos de las situaciones de riesgo o vulnerabilidades inmerecidas”, pero no con un carácter meramente correctivo, sino preventivo donde la asistencia no sea de carácter caritativo o benefactor de ayuda a los más desafortunados sin miras a un verdadero desarrollo humano, sino que aliente realmente a una reparación y prevención del daño. “La asistencia social no debe servir solo para la postración social, pues busca una sociedad más equitativa e incluso participativa” (Rincón, 2002)

La acción estatal que comprenden las políticas sociales se apoya en instrumentos como los programas, los cuales son intervenciones específicas para la atención de problemas públicos concretos. La Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México define a los programas sociales como:

Instrumentos derivados de la planificación institucional de la política social que garantizan el efectivo cumplimiento y promueven el pleno ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

Asimismo, especifica que:

Todo programa social debe contar con una denominación oficial, un diagnóstico, justificación y objetivos de impacto -general y específicos-, estrategias y líneas de acción e indicadores, criterios de selección de beneficiarios, establecidos y normados por Reglas de Operación; un sistema de monitoreo y evaluación de su funcionamiento y resultados; así como la institución o instituciones responsables de su implementación y su modo de coordinación. Cada programa social tendrá características distintas en cuanto a sectores que atienden, modalidades de gestión, instituciones participantes, formas de financiamiento, entre otros criterios específicos. (Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2018)

El concepto anterior da cuenta del carácter técnico que deriva de la política social para el logro de objetivos y cómo solo a través de las instituciones adecuadas y alineadas a los fines del Estado se pueden lograr los objetivos de justicia social.

Por otra parte, es importante resaltar que Ziccardi (2009) menciona que no se debe confundir la política social con las políticas enfocadas a reducir la pobreza, pues mientras

las primeras tienen un carácter redistributivo, las segundas sólo “persiguen sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la sobrevivencia” (Ziccardi, 2009) adoptando un carácter caritativo o correctivo sin miras a un verdadero desarrollo.

Desafortunadamente, en algunos países donde la brecha de desigualdad social es muy amplia, y está enmarcada por la pobreza y exclusión, la implementación de políticas sociales y programas tiende a ser meramente correctiva o bajo un carácter de asistencialismo benefactor, o como Ziccardi (2009) menciona, instrumentos sólo para sacar de la condición de miseria a las personas en condición de pobreza y marginación. Algunos ejemplos son transferencias económicas no condicionadas, opacidad en el proceso de selección de beneficiarios de los programas, desvío de recursos, falta de transparencia, escases de recursos económicos para los programas, entre otros, logrando que el verdadero propósito de la política social no sea cumplido y, por lo tanto, no se transite hacia la justicia social.

En México, por ejemplo, de acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, más de la mitad de los programas tienen una evaluación negativa al no cumplir con sus objetivos planteados, por su falta de transparencia y, en el caso de programas locales, por ser insuficientes para atender a la población que requiere asistencia.

En el contexto de un proceso de democratización política y fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos municipales en México tienen una agenda sumamente simple en materia de políticas sociales, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialista, mientras que sólo los gobiernos de las grandes ciudades tienen capacidad para elaborar agendas más complejas. (Ziccardi, Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI, 2008)

Estudiar la política social y sus instrumentos de acción conlleva plantearse diversos problemas sobre los cuales abordar un tema como los que se señalaron

anteriormente. Para efectos de la presente investigación, el enfoque de la cuestión social, la política social y sus instrumentos de acción se dirigirá hacia el tema de la vivienda, pero no de forma general, sino a la vivienda urbana, pues, como se señaló anteriormente, se considera la dinámica económico-territorial un determinante a la hora de implementar programas sociales de atención a aquellos a quienes por su condición física, económica o precariedad laboral se les ha rezagado o excluido de este derecho social internacionalmente reconocido.

### **1.1.3 La política de vivienda como instrumento de política social**

Las políticas sociales son el instrumento que garantiza la equidad social a través de la promoción de derechos sociales, entre ellos la vivienda que está internacionalmente reconocida. La atención estatal a la demanda de vivienda es parte de la cuestión social en un contexto donde ésta ha sido mercantilizada y, por ende, diversos grupos de la sociedad no pueden acceder formalmente a ella.

Ziccardi (2007), menciona que existen cuatro tipos de acceso a la vivienda: 1. Créditos hipotecarios de instituciones bancarias, 2. Créditos de instituciones públicas (FOVISSSTE, INFONAVIT, por ejemplo), 3. Autoproducción de la vivienda (Gran parte de esta forma de acceso se da en zonas irregulares) y 4. Programas sociales de subsidios o instrumentos de política social (Beneficios otorgados a la población considerada marginada y por debajo de la línea de la pobreza y bienestar).

Los programas sociales en materia de vivienda pueden ser construcción de vivienda de interés social, créditos con costos, plazos o intereses menores a los del mercado, ayuda para renta, regularización de predios, remodelación de inmuebles desgastados, mejoramiento de la calidad de materiales de vivienda, otorgamiento de seguridad jurídica en la tenencia, entre otros.

De acuerdo con Naomi Carmon y Bilha Mannheim (1979) la vivienda es un factor o necesidad social que tiene efectos en otros déficits sociales como la educación, el

trabajo, la salud, el comportamiento de las personas y su bienestar en general (Carmon & Mannheim, 1979). Por lo tanto, las políticas sociales en materia de vivienda tienen que evaluar el entorno donde se dotará de vivienda de tal forma que cumpla con ciertas características adecuadas para que las y los beneficiarios no sólo accedan a un inmueble, también que su localización y calidad les permita desarrollarse y enfrentar riesgos de salud, naturales, recrearse y tener un mínimo de bienestar.

Para ejecutar políticas sociales en materia de vivienda se requiere entender a ésta como una necesidad primordial de los seres humanos, pero, sobre todo, identificar sus características para adecuarla a la realidad de la sociedad en cuestión. A continuación, se hace un recorrido conceptual sobre la vivienda y la importancia de su definición.

## **1.2 Conceptualización de la vivienda**

Analizar temas sobre vivienda implica encontrarse con múltiples definiciones desde diferentes disciplinas. El problema de la vivienda comienza desde su concepción ya que se trata a ésta desde el ámbito particular del cual se observa; por ejemplo, algunos definirán a la vivienda como un bien mercantil, otros como un espacio físico o inmueble con determinadas características, algunos más como el primer entorno social de las personas o incluso como un derecho inalienable a los seres humanos.

Aunado a lo anterior, otro punto importante para considerar es que más allá de entender los procesos sociales y personales que suceden dentro de una vivienda, ésta determina el entorno y a su vez el entorno define a la vivienda, es decir que, es imprescindible no diferenciar entre el tipo de viviendas que están en el campo y las que están conglomeradas en la ciudad. De esta característica depende incluso el acceso a la vivienda, la calidad y localización de ésta; este punto se explicará más adelante.

El objetivo de este apartado es dejar en claro desde qué concepto se va a estudiar la vivienda. Primero se escribirá una definición general sobre vivienda para entender lo limitante que llega a ser para explicar un fenómeno. En segundo lugar, se diferenciará entre la vivienda rural y la vivienda urbana para dejar en claro que el territorio determina aspectos como el acceso, localización y otros problemas que de esto derivan. Después de entender por qué se requiere un tratamiento diferenciado en el análisis de la vivienda

según su ubicación, se procederá a la conceptualización de la vivienda urbana desde tres enfoques: 1. Como producto mercantil; 2. Como un derecho social y, derivado de éste, 3. Desde la concepción de *habitar*.

Finalmente, desde la postura de la vivienda como derecho social, se explicará que este derecho debe garantizar una verdadera vivienda adecuada, concepto propuesto y desarrollado por ONU-Hábitat, al cual se le dedicará la última parte de este apartado. Este concepto será guía para el análisis del programa social de la presente investigación.

### ***La vivienda***

La definición del término vivienda es un debate continuo y supone un reto incluso en la implementación de políticas públicas, pues mantiene implicaciones tanto de carácter operativo sobre qué características físicas debe poseer, hasta las de carácter social y ético como ya se mencionó anteriormente.

La Real Academia Española define vivienda como “Lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas” (RAE, 2019). Este concepto resulta limitado y ambiguo, pero precisa la idea de habitar que se tratará más adelante.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) entiende a la vivienda como: “Espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente, que se utiliza para vivir, esto es dormir, preparar alimentos, comer y protegerse del ambiente” (INEGI, 2010). Esta definición es más amplia que la anterior, pero tiene un carácter técnico que excluye o no alcanza a explicar dimensiones sociales, económicas, territoriales y/o culturales. Esta concepción se limita a clasificar lo que comúnmente se reconoce como una vivienda del resto de espacios.

Hasta ahora se sabe que la vivienda es un espacio de ámbito privado destinado a ser habitado por personas con lazos en común, no necesariamente emparentados a través de un lazo sanguíneo. También, se entiende que la vivienda es un espacio que existe en tanto haya asentamientos humanos. Sin embargo, hay una diferencia entre las



viviendas del campo y las de la ciudad que van más allá de un carácter arquitectónico. A continuación, se explica esta diferencia.

### **1.2.1 Diferencia entre la vivienda urbana y la vivienda rural**

Todo ser humano sedentario necesita habitar un espacio. Alrededor de ello se encuentran demás espacios donde los seres humanos se desarrollan a través de actividades laborales, recreativas, académicas, atención a su salud, actividades culturales, etc., y estas actividades no son diferentes si pensamos en la relación entre las personas y sus cotidianidades ya sea en el campo o en la ciudad. Sin embargo, la diferencia entre habitar en una vivienda en un territorio rural a habitar en una dentro de un territorio urbano es la disponibilidad, cercanía y conectividad de bienes y servicios, es decir la accesibilidad<sup>2</sup>.

Mientras que en el campo existe una mayor cercanía y disponibilidad de recursos naturales, amplitud territorial, menor contaminación, baja densidad poblacional, escasos recursos tecnológicos, bienes y servicios limitados y, por supuesto, actividades económicas primarias y secundarias, en la ciudad el cambio es drástico, pues, en principio, hay alta densidad poblacional, las actividades económicas son del sector servicios o la industria, están concentradas al centro y la tecnología es imprescindible en estas actividades. De igual forma, hay una concentración de servicios educativos, de salud, recreación, viviendas y un sistema de transporte que une los diferentes nodos desde donde las personas se movilizan.

Como dato adicional, es común que en las ciudades se encuentren los centros de gobierno, así como los corporativos de empresas. Además, concentran una riqueza histórica y patrimonial en diversos casos.

El hecho es que una ciudad surge como un espacio de cohesión e interacción social donde, más allá de su infraestructura compleja, la proximidad entre las relaciones sociales y económicas es el motor y razón de ser de la ciudad. La ciudad facilita mejores

---

<sup>2</sup> Rápida disponibilidad de factores de producción y bienes intermedios, sin tener que soportar un tiempo/coste de transporte; también significa para las personas poder disfrutar de servicios infrecuentes, vinculados a localizaciones específicas. (Camagni, Roberto. Economía Urbana. Antoni Bosch editor, 2005, pág. 74)

condiciones para el desarrollo o idealmente así tendría que ser. De acuerdo con Jordi Borja hay una correlación entre lo que él llama el medio urbano y los derechos sociales (Borja, 2014) pues, tradicionalmente, las ciudades significan progreso y desarrollo.

Actualmente, más del 80% de la población vive en ciudades de acuerdo con ONU-Hábitat, en México este porcentaje alcanza más del 70% de la población, y la tendencia es que estos números continúen creciendo. Por lo tanto, la planeación del desarrollo urbano debe ser tema fundamental para mitigar los impactos negativos de la urbanización.

Este incremento poblacional señala las oportunidades laborales y económicas que están la ciudad y, por supuesto, la necesidad de las personas que ingresan a la fuerza laboral de una vivienda para ellos y sus familias. Es por ello que, además de ser un espacio de resguardo, la vivienda urbana articula y determina la forma de las ciudades, pues los asentamientos humanos van formándose alrededor de los centros urbanos; Alfonso Iracheta llama este fenómeno como proceso de configuración socioespacial<sup>3</sup>.

De acuerdo con la Ley de Asentamientos Humanos, la vivienda urbana se define como:

Aquella que se encuentra ubicada en Suelo Urbano, con seguridad en la tenencia de la tierra, que es construida con licencias y permisos, que es estructuralmente segura, que cumple niveles de habitabilidad que son espacio, seguridad estructural, iluminación, ventilación e instalaciones sanitarias y de energía de acuerdo con reglamentos de construcción, que cuenta con servicios urbanos básicos: agua, drenaje, electricidad y vialidad. Edificada en un entorno urbano habitable con equipamiento urbano accesible de educación, salud, comercio, recreación y trabajo accesibles. (LGAH, 2016)

---

<sup>3</sup> Concepto mencionado por Alfonso Iracheta ponente en el Congreso Nacional de Suelo Urbano, en la mesa Financiamiento del Desarrollo Urbano, celebrada el día 15 de abril de 2017 en Pachuca de Soto Hidalgo, para describir la forma en la que un entorno se configura a través de procesos sociales.

Esta definición no limita que la vivienda rural no pueda poseer similares características en cuanto a su estructura, pero como se ya se mencionó la diferencia radica en su accesibilidad y localización.

La planeación y el desarrollo urbano son fundamentales no sólo para garantizar el acceso a la vivienda, también para enfrentarse a fenómenos como la exclusión social, el consumo irracional de recursos del territorio, la exposición de amenazas ambientales y la precarización de las condiciones de vida de las personas. A lo anterior, pueden sumarse la contención y resolución de otros problemas como la movilidad, inseguridad, acceso limitado a servicios públicos e incluso problemas de salud mental que atentan contra la integridad de las personas y que derivan tanto del acceso a la vivienda, la calidad de éstas y del entorno.

Otra de las características de la vivienda urbana es que ésta tiende a valorizarse de acuerdo con su ubicación, pues en tanto esté más cerca de los centros o zonas con mayor desarrollo económico, su valor aumentará progresivamente (esta idea se retomará y ampliará en el primer enfoque sobre vivienda como objeto mercantil). “Esta situación general persiste bajo el capitalismo, por supuesto; pero dado que la urbanización depende de la movilización del producto excedente, surge una conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y la urbanización.” (Harvey, 2008)

La razón por la que esto sucede es porque el suelo urbano tiende a valorizarse según su utilidad, es decir que, el suelo no es un bien capaz de producirse como otros objetos, pero la tierra al ser un bien limitado se vuelve un insumo básico para la edificación de espacios donde suceden las actividades económicas y sociales de la ciudad. “El tejido urbano interesa al proceso productivo tanto por la estructura y disposición como por el sistema de valores ofertado por la ciudad que logra la combinación óptima como ‘consumo de lugar’ y ‘lugar de consumo’” (Lefebvre, 1978).

Lamentablemente, esta situación genera desigualdad en la estructura social, pues el proceso de ocupación del suelo, y por ende la vivienda, está determinada por la capacidad económica de cada habitante de la ciudad.

La nueva estructura urbana muestra mejoramientos considerables de las condiciones de vida de sus habitantes, pero también un desfase creciente de los

valores del suelo urbano con respecto a los salarios, en un contexto de insuficiencia de recursos fiscales aplicables a compensar la brecha social de vivienda y atributos urbanos. Esta tendencia merma por un lado la capacidad económica de la que disponen las nuevas generaciones de hogares pobres para insertarse en la economía y espacio metropolitano, y por otro, condiciona la concentración espacial de los hogares menos preparados para los nuevos contextos de competitividad y empleo, en lugares definidos por desventajas comparativas para la integración urbana y social (Dillon, Cossio, & Pompo, 2001)

### **1.2.2 Enfoques para analizar la vivienda urbana**

Como se sostuvo al inicio de este apartado, conceptualizar la vivienda implica recorrer distintas miradas desde la cual se ha estudiado; sin embargo, para fines prácticos de la investigación, y tras haber dejado en claro que se estudia la vivienda en el ámbito territorial urbano por sus peculiaridades antes descritas, se limitará a describir tres enfoques principales bajo los cuales se ha estudiado la vivienda.

Cabe destacar que existen diversos enfoques bajo los cuales se puede estudiar la vivienda, pero para efectos de la tesis y con base en el trabajo de Javier Flores (2016), sólo se abordarán los enfoques de, vivienda como objeto mercantil, vivienda como derecho social y habitar la vivienda, pues el autor afirma que a través de estos enfoques se ha llevado a cabo la política habitacional en México (Flores, 2016).

Previo a la descripción de enfoques, vale la pena mencionar los cambios en la concepción de la vivienda en los Programas de Desarrollo Urbano y Vivienda desde la década de los ochenta, relacionándolo con el actual paradigma de la cuestión social, el desarrollo humano. Se transitó de un discurso social a uno primordialmente económico. Por ejemplo, los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1983 y 1984 (Pronaduvi-83 y 84) concebían a la vivienda como: “un factor de satisfacción social” y “asiento del núcleo básico del desarrollo social, de la familia, del patrimonio y factor de capitalización familiar” (aquí ya se vislumbra un enfoque económico). El Programa de 1995 añade que la vivienda es un elemento físico que aloja a la familia. Y el Programa

de 2001 cambia su discurso y se resalta la idea de vivienda como patrimonio familiar, como un indicador de bienestar. (Scheintegart & Patiño, 2006)

### **1.2.2.1 Vivienda como producto mercantil**

La definición técnica de la vivienda conlleva a dimensionar a ésta como un objeto caracterizado por cumplir con ciertos espacios y bienes mínimos para que las personas puedan cubrir sus necesidades básicas. La cuestión de ver algo como un objeto es que éste puede poseerse y manipularse por quien sea propietario; en la ciudad el propietario de una vivienda decidirá su valor conforme a lo que el entorno determine.

En ese sentido, concebir a la vivienda como objeto mercantil conlleva a anteponer su valor económico sobre su valor social y humano. Es hacer de lado el concepto de habitar y priorizar el de construir para posteriormente cotizar en el mercado con el fin de maximizar beneficios al entrar en la lógica de la oferta y la demanda. Este proceso está emparentado con la valorización del suelo y su acceso limitado, pues, finalmente, las viviendas están sobre suelo urbano.

El suelo es un bien incapaz de reproducirse y, al ser un bien escaso, tiende a incrementar su valor de acuerdo con su ubicación y utilidad. “El valor de mercado de este bien se encuentra muy por encima de su valor de uso y/o social, por lo tanto, aquel determinará qué grupos socioeconómicos pueden acceder a una parcela urbana y en qué localizaciones” (Dillon, Cossio, & Pompo, 2001).

Este hecho tiene consecuencias sociales porque genera desigualdad en el acceso al suelo urbano y a la vivienda. Esto a su vez genera un desequilibrio espacial porque sólo una minoría puede acceder al suelo en zonas funcionales<sup>4</sup> y el resto de la población se ve en la necesidad de asentarse en otras zonas con escasos o nulos servicios, lo cual

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Arriaga y Simioni (2001) Una zona funcional sujeta a valorización tiene las siguientes seis características: La localización de las actividades económicas. • Cambios en las normas de uso del suelo urbano y condiciones de edificación. • La presión demográfica y cambios en el medio social o composición de los residentes. • La localización de vivienda. • El mejoramiento de la accesibilidad. • El aumento de disponibilidad de equipamiento y servicios locales.

además de generar expansión territorial descontrolada también tiene como efecto la aparición de asentamientos irregulares, marginalidad, segregación socio-espacial, etc.

En la mayoría de los casos el acceso al suelo constituye un factor suplementario de exclusión, en un contexto que se caracteriza por la puesta en marcha de políticas económicas liberales, por una tasa de incremento del precio del suelo urbano siempre superior a la inflación, por un cuestionamiento de las políticas de subsidio que permiten asegurar el funcionamiento de los servicios urbanos y por el fenómeno casi universal de la reducción de los programas públicos de vivienda y equipamientos. Si esta situación afecta particularmente a los habitantes pobres de las ciudades, ello se debe también a que va aparejada al desmoronamiento de las tradicionales redes de solidaridad y a la creciente mercantilización de los mecanismos populares de acceso al suelo urbano. Las formas casi gratuitas de ocupación, aún comunes hace dos décadas, hoy día han llegado a desaparecer totalmente. (Durand-Lasserve, 1996)

La vivienda como objeto mercantil solo beneficia al propietario del pedazo de suelo urbano ocupado. Hoy en día es posible observar que uno de los actores que más beneficiados se ha visto es la industria inmobiliaria, pues es capaz de adquirir predios a un costo menor y generar ganancias maximizadas al transformar totalmente el entorno generando exclusión y segregación social. “Bajo estas condiciones, los ideales de identidad urbana, ciudadanía y pertenencia –ya amenazados por la difusión del malestar de la ética neoliberal– resultan mucho más difíciles de sostener.” (Harvey, 2008)

Guillermo Ortiz menciona que ver a la vivienda únicamente como mercancía ocasiona que difícilmente se llegue a atender a los sectores sociales de bajos ingresos, pues:

“busca la racionalidad de procesos constructivos mediante la masificación de las soluciones, tiene altos costos indirectos que incluyen propaganda, ventas, utilidades y costos administrativos y los adquirientes cumplen el papel de compradores y su capacidad de decisión se limita a seleccionar, dentro de la oferta, lo mejor que se adapte a sus necesidades.” (Ortiz, 2004)

Bajo este contexto se vuelve primordial la intervención del Estado a través de garantizar el acceso a la vivienda para mitigar los impactos negativos de este fenómeno vigente en las ciudades, pues de otra forma las desigualdades continuarán aumentando y traerán más efectos negativos.

### **1.2.2.2 Vivienda como derecho social**

Los derechos sociales son aquellos que por su carácter legal facilitan el acceso de las personas a una vida digna. De acuerdo con el jurista Karel Vasak, estos derechos son llamados de segunda generación, derechos de tipo colectivo que tienen como valor fundamental la igualdad<sup>5</sup> en primer lugar y pretenden que el Estado debe intervenir a través de acciones para garantizarlos. Los derechos sociales reconocidos por la ONU desde 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos son:

- Derecho a un empleo y a un salario justo.
- Derecho a la protección social en casos de necesidad (seguridad social, bajas laborales, desempleo, jubilación, maternidad, etc.).
- Derecho a la vivienda.
- Derecho a la educación gratuita y de calidad.
- Derecho a la sanidad.
- Derecho a un entorno saludable, al acceso a la cultura y a todos los ámbitos de la vida pública de la comunidad.
- Derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria.

Su carácter obligatorio para el Estado frente a los individuos va más allá de su legalidad y reconocimiento internacional, pues surgen como respuesta para hacer frente a las desigualdades ocasionadas por el sistema económico.

El individuo está inserto en estructuras y sistemas que él no puede controlar, de las cuales depende para la satisfacción de sus necesidades. Las personas

---

<sup>5</sup> Los derechos de primera generación definen el valor de la libertad y son todos los derechos civiles y políticos, mientras que los derechos de tercera generación definen el valor de la solidaridad y buscan promover conductas pacíficas y constructivas.

[http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena5/quincena5\\_contenidos\\_5.htm](http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena5/quincena5_contenidos_5.htm)

individualmente consideradas ya no están, como antes del mundo preindustrial, en capacidad de asegurarse la provisión de los bienes y servicios materiales necesarios para su subsistencia. Corresponde por ello al Estado, como eficaz instrumento de intervención y regulación de la vida social, satisfacer las prestaciones sociales a quienes, por sus propios medios, no pueden acceder al goce efectivo de los derechos sociales. (Arango, 2015)

Por ello, los derechos sociales además de estar claramente escritos en los documentos jurídicos requieren de instituciones y acciones que permitan materializar cada derecho.

En el caso del Derecho social a la vivienda, éste se encuentra reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el cual menciona que:

*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

Mientras que, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se encuentra establecido en el artículo 11 el cual dice lo siguiente:

*Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

Prácticamente, mencionan lo mismo, pero el Pacto incorpora el término **vivienda adecuada** el cual se revisará más adelante.

La vivienda “es un derecho positivizado y garantizado internacionalmente” (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 4,



1979). Sin embargo, la dinámica económica bajo la cual funciona el mercado de la vivienda en las ciudades tiende a ser exclusivo, por lo tanto, se estaría negando no sólo el acceso a la vivienda, también a la ciudad misma, al Derecho a la Ciudad -concepto propuesto por Henri Lefebvre en la década de los 60- .

En ese sentido, el derecho a la vivienda es una herramienta de acceso a la ciudad y debe ser un derecho garantizado de forma colectiva y no individual para que las personas vivan de manera digna, es decir, el derecho a la vivienda debería significar un lugar con servicios básicos, equipamiento público, transporte y con acceso al trabajo, educación y recreación.

La falta de garantía no sólo a la vivienda digna, a la ciudad, y al resto de los derechos sociales, es una negación a la justicia por parte del Estado.

La ciudad solamente cumplirá su función social cuando garantice a todos el derecho a la vivienda digna. Por lo tanto, al momento de positivizar el Derecho a la Ciudad debemos positivizar herramientas de acceso a la ciudad, como lo son la función social de la propiedad, la prescripción adquisitiva, la zonificación, entre otras. (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 4, 1979)

En México está establecido el derecho a la vivienda decorosa en el artículo cuarto de la Constitución Política, el cual garantiza que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

Ningún derecho social es más importante que otro, porque al final son un conjunto de necesidades que todas y todos necesitamos. En una sociedad sedentaria la vivienda es inalienable a los seres humanos, la vida nómada pese a la existencia de personas en situación de calle o aventureros por el mundo no es lo que impera en esta construcción social. Sin una vivienda las personas no están protegidas.

### **1.2.2.3 Vivienda y habitar**

Tras ver a la vivienda más que un objeto, surge la idea de que ésta es un espacio que va más allá de una estructura física capaz de proteger a las personas de las inclemencias del exterior y cubrir ciertas necesidades de acuerdo con las instalaciones básicas que debe tener una vivienda. Flores (2016) menciona que la vivienda es el primer espacio de socialización, el primer lugar donde ocurre el primer círculo social que es la familia. Esto implica que es dentro de la vivienda donde se forma la identidad y el sentido de pertenencia de los individuos, donde más allá de estar en un espacio físico se habita un lugar. El objetivo de la vivienda, y por lo tanto de las políticas habitacionales, sería el habitar.

En su discurso *Construir, habitar y pensar* (1951), Martín Heidegger menciona que “el hombre es en la medida que habita” y que existe una estrecha relación entre habitar y construir, donde señala que el construir, bajo la concepción de edificar, es sólo el medio para habitar.

Por lo tanto, no se debería pensar desde el construir con el simple fin de llenar espacios con personas, sino comprender que una cosa construida, como sugiere Heidegger, conlleva al surgimiento del *lugar* donde -en palabras del autor- el hombre le da sentido a su Ser; es decir, la esencia del ser se ve reflejada en la construcción que se materializa en el habitar donde el individuo pretende darle sentido a su existencia. (Heidegger, 1951)

En suma a la aportación anterior, Norberg-Shulz (1975), establece que un espacio construido no cobra sentido hasta que suceden procesos sociales, es decir, acciones y relaciones de y entre individuos; esto hace o no habitable un espacio, porque hay una estrecha relación entre individuos, lugares y objetos. (Norberg-Shulz, 1975)

Este enfoque permite comprender que no se puede entender a la vivienda como un simple objeto inanimado donde se realizan acciones propias que se llevan a cabo dentro de la vivienda como comer, dormir, descansar, etc. Se debe priorizar y no descuidarse la dimensión simbólica a la que refiere el habitar en el lugar porque como se señaló anteriormente, además de ser el primer círculo de formación de identidad y

sentido de pertenencia, también es el núcleo donde se forjan valores morales que las y los individuos proyectarán en otros lugares y determinarán su actuar.

A pesar del establecimiento jurídico de la vivienda digna en la Carta Magna y en las leyes y políticas que de ella emanan, el consenso sobre su materialización es impreciso y ha sido tomado a interés de cada actor que participa en la toma de decisiones en materia de vivienda. Por esta razón han ocurrido un sinnúmero de discusiones donde surgen discrepancias sobre qué características físicas al interior y en el entorno debería tener una vivienda a la que todas y todos puedan acceder, además de tomar en cuenta las repercusiones sociales y culturales que esto trae consigo.

Ante tal imprecisión, vale la pena remontarse al concepto Vivienda Adecuada, propuesto por Naciones Unidas, como referente para describir cómo tendría que ser una vivienda idealmente, y que incluso ha sido mencionado en documentos oficiales y discursos políticos en este país.

### **1.2.3 Vivienda adecuada**

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada en 1948 en París, se reconoció a la vivienda como un derecho humano básico, bajo el supuesto que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado. Posteriormente, en el año 1966 la Asamblea General de Naciones Unidas retoma la Declaración y formula el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales donde en su Artículo 11 mencionaba que "Se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado. Esto incluye, pero no limitado a, el derecho a una alimentación adecuada, vestido, vivienda, y " una mejora continua de las condiciones de existencia" (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966)

Además, se señaló que el objetivo de ese evento era tratar los temas de vivienda adecuada para todas las personas sin excepción y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en el proceso de urbanización, como temas de importancia mundial. Aquí, por primera vez, aparece el concepto vivienda adecuada que suprimió la idea de derecho a la vivienda bajo la siguiente declaración:

Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida de y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de forma que todos tengan una vivienda adecuada que sea segura, accesible y asequible, y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicas, que nadie sea objeto de discriminación en la elección de la vivienda y que todos cuenten con garantías jurídicas en cuanto a la tenencia (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

Como resultado de lo anterior, se adopta y define el concepto de vivienda adecuada, el cual, hasta la fecha continúa vigente y se define de la siguiente manera:

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad en la tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya abastecimientos de agua saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionado con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

El haber conceptualizado la vivienda adecuada, permitió tener una referencia más precisa sobre las características que significan habitar un espacio y cómo esto converge en el desarrollo de las personas, pues ya no queda expuesto como una idea subjetiva sujeta a valoración e imaginación de cada desarrollador de vivienda. Se da a la vivienda adecuada un sentido más objetivo que salta del qué es al cómo debe ser.

La adopción de dicho concepto aunado al veloz crecimiento poblacional, especialmente en las ciudades llevó a los países miembro de las Naciones Unidas a replantearse y enriquecer el concepto para adaptarlo a la realidad actual. Ya no sólo se debía considerar el acceso a la vivienda con las características antes mencionadas, también se debía adecuar al entorno y, en las ciudades, eso significaba tanto sumar esfuerzos para garantizar el derecho social, como alinearlos al desarrollo urbano sostenible.

Es por la razón anterior que, en el año 2016, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en Quito, Ecuador, y con base en los *Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015-2030)* contenido en el documento *Agenda 2030*<sup>6</sup>, la vivienda adecuada se situó al centro de las discusiones sobre desarrollo sostenible como elemento principal para articular una urbanización planificada capaz de enfrentar retos como la desigualdad, la pobreza y exclusión social, y el cambio climático, como parte de la Nueva Agenda Urbana.

Este enfoque reconoce que la vivienda contribuye, de manera directa o indirecta, al cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y muchas de las 169 metas que los conforman. A su vez, diversas metas de los ODS coadyuvan a la realización del derecho a la vivienda adecuada, no solo aquellas centradas en el espacio doméstico, sus instalaciones, su entorno inmediato o la forma de habitarlo, sino también a través de la reducción de las tasas de pobreza y hambre, al acceso a la salud y educación, la eliminación de la brecha de género, el incremento de los niveles de inclusión e igualdad socioeconómica, entre muchos otros. (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 4, 1979)

A partir de esto la vivienda adecuada es reconocida como un derecho social en los tratados internacionales de los que México es parte como la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Además, cabe resaltar que en el documento Vivienda y ODS en México, elaborado también por ONU-Hábitat (2018) como herramienta estratégica en la política habitacional, menciona la importancia que tiene la escala local para mejorar las condiciones de vida de las personas a través del vínculo entre planificación, gestión urbana y vivienda; argumento útil para esta investigación de carácter local. Al final, estas

---

<sup>6</sup> Enfoque global planteado por ONU-Habitat en 2015, coloca a las personas y los derechos humanos en el primer plano de las políticas de desarrollo urbano sostenible, a fin de no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás, e incluye objetivos a nivel nacional y local. (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 4, 1979)

ideas, convertidas en políticas se materializan en el ámbito local y definen desde el entorno físico hasta la identidad cultural.

Actualmente, ONU-Hábitat establece siete elementos particulares para clasificar la vivienda adecuada de la no adecuada y son los siguiente:

1. Seguridad en la tenencia: Se refiere a la garantía de protección jurídica que deben tener los ocupantes de una vivienda para evitar desalojos forzados u otras amenazas relacionadas.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: La vivienda debe tener provisión de agua potable, energía para cocción, alumbrado, refrigeración y calefacción, y drenaje.
3. Asequibilidad: Acceso a la vivienda a un costo que no limite a las personas de otros satisfactores necesarios.
4. Habitabilidad: Significa habitar un espacio que proteja contra adversidades naturales como el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales
5. Accesibilidad. Aquí se entiende que la vivienda debe estar diseñada para las características o necesidades específicas de algunos grupos más vulnerables como las personas con discapacidad.
6. Ubicación. Se refiere a que la vivienda debe tener una localización con acceso a empleo, educación, servicios de salud y espacios de recreación, y no en zonas de riesgo o irregulares.
7. Adecuación cultural. La vivienda no debe ser rígida o discriminatoria, sino se debe adaptar y debe respetar la pluralidad de identidades de quienes la ocupan. (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 4, 1979)

Los elementos que propone ONU-Hábitat son útiles para guiar a los tomadores de decisiones y elaborar políticas y programas que garanticen el acceso a una vivienda adecuada especialmente a quienes por su situación económica se les ha negado el acceso. Estos criterios también son útiles para transportarlos al análisis del programa social que se estudiará en esta investigación

### **1.3 La problemática del acceso a la vivienda en la Ciudad de México**

La tendencia a que la población se asiente en ciudades es cada vez mayor, especialmente en las denominadas metrópolis y megalópolis. En ese sentido, la urbanización es una oportunidad de generación de riqueza, pero, contrariamente, es un fenómeno que ha traído consigo problemas de desigualdad socioeconómica en cuanto al acceso a bienes y servicios; uno de ellos es el acceso al suelo urbano y en consecuencia a la vivienda que finalmente segrega a la población de acuerdo con sus capacidades económicas.

Durante los apartados anteriores se reflejó que la vivienda -urbana- no es solo una necesidad primaria para que las personas se protejan de las inclemencias naturales en las ciudades, sino que es un bien que al estar sobre suelo escaso tiende a ser de coste económico elevado y, por lo tanto, excluyente. Bajo dicho contexto, también se expuso que, para hacer frente a dicho problema público, la vivienda ha sido garantizada como un derecho social en diversos documentos jurídicos internacionales, nacionales y locales, y, con base en ello, los gobiernos han puesto en marcha programas para dotar de vivienda a sus habitantes. La vivienda es un elemento fundamental del entorno urbano, sin una planeación se estaría dejando a la deriva la construcción desorganizada de la ciudad y negando un derecho social.

En este apartado del capítulo se expondrá la problemática de la vivienda urbana en la Ciudad de México. Como se verá más adelante, a diferencia de otras entidades y de acuerdo con el INEGI 2015, la Ciudad de México tiene el índice más bajo de rezago habitacional, sin embargo, el problema de vivienda en esta ciudad tiene que ver más con la calidad de éstas y el acceso limitado y excluyente para algunos grupos sociales a la compra y renta de espacios habitacionales dignos.

En las ciudades la vivienda es un elemento fundamental del desarrollo urbano. Sin embargo, Jaime Sobrino (2016) afirma que la falta de planeación urbana en ciudades latinoamericanas como la Ciudad de México ha provocado un crecimiento desorganizado y descontrolado generado principalmente por la búsqueda de espacios para vivir pese a las condiciones deplorables que esto pueda significar.

María Teresa Esquivel Y Judith Villavicencio resaltan que uno de los principales problemas de la vivienda es la falta de calidad en las mismas. Las viviendas no son espacios adecuados como supone el marco jurídico. “Las condiciones que han marcado las formas de producción de la vivienda en la Ciudad de México y el resto del país han dado como resultado un todo con características muy heterogéneas que se expresan en ‘calidades’ de habitación muy diferentes” (Esquivel & Villavicencio, 2006)

El rezago habitacional en Ciudad de México, especialmente en colonias populares, se debe a que 45% de las viviendas no cuentan con características como adecuados materiales de construcción en piso, paredes y techo, falta de uno o más servicios públicos ya sea porque la zona no tiene la infraestructura o porque la vivienda no tiene el equipamiento para su dotación, deterioro de la infraestructura en espacios públicos o espacios (habitaciones) que no responden para que las familias habiten el lugar como idealmente lo suponen los documentos jurídicos. (Esquivel & Villavicencio, 2006)

Una de las razones por las que muchas viviendas no cuentan con condiciones adecuadas de habitabilidad es que han sido autoconstruidas, es decir, que los mismos habitantes, de acuerdo con sus posibilidades, son quienes han construido sus casas. El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México es quien tiene un programa social de mejoramiento de la vivienda del cual se hablará en el segundo capítulo.

Por su parte, el Instituto Belisario Domínguez, perteneciente al Senado de la República Mexicana, menciona que otro de los problemas de la vivienda en la capital del país es la desigualdad en el acceso al mercado de la vivienda, pues la escasez del suelo, y con ello el aumento descontrolado en sus precios, han ocasionado que solo unos cuantos puedan acceder a zonas funcionales (Ponce, 2017). “El precio del suelo en la CDMX registró una tasa de crecimiento muy alta desde 2005 pero sobre todo entre 2014 y 2015 en dónde la tasa fue de casi 20%” (Ponce, 2017).

La cuestión es que el crecimiento en los precios del suelo no ha ido de la mano con los ingresos de las y los habitantes de la ciudad ocasionando una desigualdad entre quienes pueden comprar o rentar una vivienda en zonas céntricas y quienes deben



buscar opciones más asequibles, a pesar de que esto signifique alejarse de los centros hacia áreas periféricas muchas veces en condiciones de marginalidad.

La ENOE muestra que el nivel de los salarios no ha dejado de disminuir en los últimos 17 años y el porcentaje de personas que devengan más de cinco salarios mínimos mensuales cada vez es más bajo. La mayoría de los asalariados están actualmente situados entre los tres y los cinco salarios mínimos (entre siete mil y 12 mil pesos mensuales). En el mismo sentido, con información de la ENIGH 2016 se puede estimar que, hipotéticamente, para que una familia compré una vivienda media (de aproximadamente 1.5 millones) necesitaría destinar durante 14 años toda la diferencia entre el ingreso y gasto del hogar a ese fin; situación prácticamente imposible. (Ponce, 2017)

De acuerdo con Nora Ruedi y Luis Jiménez (1998) urbanos los determinantes fundamentales de la desigualdad habitacional son: 1. Ingreso de los hogares; 2. Afiliación o no del jefe del hogar a una institución de seguridad social; y 3. Edad del jefe del hogar y tamaño del hogar. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12157-determinantes-la-desigualdad-hogares->

A diferencia de otras entidades donde el precio del suelo y la vivienda no han tenido un crecimiento acelerado, o a diferencia de otros países donde el precio de la vivienda suele ser alto, pero compatible con los ingresos de sus habitantes, en la Ciudad de México el valor promedio por metro cuadrado es 4.6 veces mayor que el promedio nacional y 11.5 veces mayor al precio más bajo del país (Ponce, 2017). Además, el estudio realizado por Gabriela Ponce del Instituto Belisario Domínguez menciona que el precio de la vivienda ya construida aumentó 50% entre 2012 y 2017 en la Ciudad de México (Ponce, 2017)

Lo anterior significa que solo unos cuantos pueden acceder al mercado de la vivienda, pues el estudio del Instituto Belisario Domínguez menciona que solo el 6% de la vivienda que se oferta en Ciudad de México se aproxima a un costo más accesible, pero tomando en cuenta que estas viviendas se encuentran en alcaldías con mayor índice de pobreza.

La información anterior muestra que en la capital del país no se ha apostado por la vivienda social pese a los ingresos de sus habitantes, por el contrario, se ha dado oportunidad al sector inmobiliario de construir vivienda de tipo residencial que únicamente ha conseguido que el crecimiento en el precio del suelo no se detenga, al menos en los últimos años. Incluso los condominios que inicialmente se construyeron como vivienda social han incrementado sus precios.

La dinámica de crecimiento poblacional en la Ciudad de México sugiere que las acciones de vivienda deben ser prioritarias, pues de acuerdo con el reporte Estado Actual de la Vivienda en México 2017, realizado por la Sociedad Hipotecaria Federal, se estima que la capital del país demanda más de 60 mil viviendas nuevas por año (SHF, 2017). Ludlow señala que esta cifra es de 40 mil viviendas por año, pero se requieren además 30 mil acciones de remodelación o rehabilitación de viviendas (Ludlow, 2017). El mismo reporte detalla que esta cifra apenas alcanzó las 15 mil viviendas construidas en 2017, de las cuales la mayoría eran de tipo residencial.

## **CAPÍTULO II. Proceso histórico de la política social de vivienda en la Ciudad de México**

El segundo capítulo de esta investigación tiene el objetivo de hacer un recorrido histórico a través de las principales decisiones de gobierno ejecutadas desde la década de los 40 del siglo pasado, cuando inicia la gran ola de migración hacia la Ciudad de México, en materia de vivienda que han configurado la problemática actual y las dimensiones físicas de la ciudad. Cabe mencionar que se describirá de forma breve los años anteriores a la década señalada únicamente para mostrar el cambio poblacional y territorial entre décadas.

Para entender la magnitud del problema, primero se describe el crecimiento urbano y poblacional ocurrido en la Ciudad de México desde la década de los 40 porque esta dinámica significó tomar diversas decisiones de forma repentina para hacer frente a los problemas ya formados en lugar de prever y planear el desarrollo urbano.

Posteriormente, se describen las principales acciones tomadas por el gobierno central, a propósito de la dependencia del entonces Distrito Federal a éste, para dotar de vivienda a la gran cantidad de personas que ha albergado la capital del país. Finalmente, se describe la creación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México resaltando la particularidad de su creación, así como sus dos Programas centrales que desde el inicio del Instituto de han mantenido y han cambiado muy poco.

### **2.1 Dinámica de crecimiento urbano y poblacional en la Ciudad de México**

A continuación, se realiza un recorrido sobre la dinámica de crecimiento poblacional ocurrido en la Ciudad de México con el objetivo de entender cómo un fenómeno social como la migración y el crecimiento natural determinan no solo aspectos como el crecimiento y la estructura de una ciudad, también la importancia de estudiar las acciones que se llevaron a cabo en materia de vivienda para dotar de ésta a millones de personas.

Los procesos económicos internacionales y nacionales durante el siglo XX definieron el crecimiento de las ciudades mexicanas de acuerdo con la oferta de trabajo

que la sociedad mexicana demandaba. De acuerdo con Luis Unikel (1978), en su obra *Dinámica de crecimiento urbano y poblacional del Valle de México*, señala el número de migraciones del campo a la ciudad, e inmigraciones hacia otras ciudades del interior y fuera del país (crecimiento social), así como los nacimientos y defunciones de la población (crecimiento natural), aunados a la industrialización creciente de la década de los 40 a la década de los 70, estructuraron al país en cinco grandes regiones con características económicas diferentes, pero con similares, más no iguales, dinámicas de urbanización. Estas son: Centro, Sur, Frontera Norte, Norte y Sureste.

La región que más resintió el proceso de urbanización a causa del crecimiento económico, industrial y laboral fue la región Centro, cuya población total es actualmente urbana en su mayoría y representa un tercio de la población total del país. “La región centro se integró con 129 municipios de 4 entidades federativas –D.F., Hidalgo, Estado de México y Morelos-, de los cuales 118 eran metropolitanos, un urbano y 10 mixtos” (Sobrino, 1996).

El principal motor de crecimiento territorial en la zona proviene de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el cual comenzó su proceso de metropolización a partir de la segunda mitad del siglo XX. Dentro del Distrito Federal se concentró el sector político-administrativo (sede de los Poderes de la Unión), el sector financiero y de servicios, la tecnología, la principal aglomeración de investigación científica y el mercado de bienes de consumo y acumulación de capital. Por lo tanto, la demanda de fuerza de trabajo siempre ha sido necesaria.

A continuación, se hace un breve repaso histórico sobre el proceso de urbanización en la Ciudad de México, basado en la dinámica que propuso Jaime Sobrino (2016) en su obra *Localización industrial y concentración geográfica en México*, con base en tres etapas fundamentales durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI, como contexto para ubicar el veloz crecimiento de la Ciudad de México y, por lo tanto, la magnitud del problema en la ocupación del espacio y dotación de vivienda.

### *Crecimiento medio-acelerado (1900-1940)*

Tras la instauración del Distrito Federal como territorio sede de los poderes de la federación en el siglo XIX, y para la llegada del siglo XX, la población apenas alcanzaba 345 mil habitantes, lo cual significa que el territorio capitalino concentraba al 2.5% de la población total. Estos habitantes se ubicaban principalmente en lo que ahora son las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez; estas demarcaciones conformaron la ciudad central a partir de la cual se formaron contornos urbanos con el anexo de las demás delegaciones. La mayoría de los habitantes del país vivían en zonas rurales.

Posterior a la época de la revolución y postrevolución, la población urbana creció significativamente. La Ciudad de México comenzó poco a poco a vislumbrarse en el escenario económico a partir de la década de los treinta, periodo en el cual comenzó el desarrollo intraurbano, pero fue hasta el periodo del Milagro Mexicano donde se promovió el crecimiento de la industria manufacturera, cuando hubo un aumento considerable en la población tanto nacional, como urbana (Sobrino, 1996). De acuerdo con Sobrino, al inicio de 1930, la población en la Ciudad de México rebasó el millón de habitantes y participó con el 6.3% de la población total del país: por lo tanto, el territorio empezó a expandirse poco a poco alrededor de la ciudad central sumando buen número de unidades territoriales en las siguientes décadas.

### *Crecimiento acelerado (1940-1980)*

Durante la segunda etapa, el proceso de urbanización en México fue acelerado. Las ciudades y la población dentro de ellas aumentaron estrepitosamente debido al crecimiento social producto del nuevo modelo económico de sustitución de importaciones. La Ciudad de México recibió una cantidad numerosa de nuevos habitantes durante este periodo, la estructura territorial cambió drásticamente y comenzó el proceso de metropolización.

Durante la década de los cuarenta el número de habitantes aumentó a 1 millón 757 mil personas. Esta población contribuyó a la expansión territorial en la cual se

añadieron al territorio de la Ciudad de México las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Obregón y Magdalena Contreras.

Fue en las décadas de los cincuenta y sesenta cuando se visualizaron las primeras zonas conurbadas con los municipios del Estado de México y comenzaron a urbanizarse zonas rurales del Distrito Federal. Las unidades que se añadieron a la ciudad en estas dos décadas fueron: En 1950 - Iztapalapa y Tlalnepantla de Báez, y en 1960 - Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco (segundo contorno), y los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec.

La población se duplicó conjuntando 2 millones 982 mil habitantes para 1950. Diez años después, la dinámica demográfica dobló sus números nuevamente y la población aumentó hasta 5 millones 155 mil personas. Cabe destacar que, debido al crecimiento poblacional durante este periodo, los nuevos habitantes de la Ciudad de México comenzaron a asentarse irregularmente en territorios con escasos o nulos servicios urbanos, en búsqueda de pertenecer a la ciudad a través de la vivienda pese a que el entorno sea precario (Sobrino, 1996).

En la década de los setenta, la metrópoli llegó a tener 8 millones 656 mil residentes, lo cual representaba un 17.6% de la población total en el territorio nacional. La población de la ciudad aumentó casi tres veces su número en cuarenta años.

Durante esta década se anexó Milpa Alta (tercer contorno) y veinticuatro municipios del Estado de México. Además, 52.2% de la población del Distrito Federal vivía en las delegaciones centrales, 33.3% en las delegaciones contiguas, 4.5% en las delegaciones del sur y 9.7% en municipios conurbados del Estado de México (Sobrino, 1996). Para esta década la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ya estaba conformada.

#### *Crecimiento desacelerado (1980-actual)*

Posterior al acelerado crecimiento urbano, la tercera etapa se ha caracterizado, de lado contrario, por la desaceleración en el crecimiento de la población, y la expulsión de habitantes de la ciudad central hacia la periferia con mayor fuerza, debido a los altos

costos de la vivienda. Además, la crisis económica a principios de los ochenta propició una migración hacia otros países y movilidad intrametropolitana por parte de la población.

En el caso de la Ciudad de México, durante esta etapa, la capital expulsó un número considerable de habitantes hacia zonas periféricas, municipios conurbados del Estado de México, y zona sur y oriente de la ciudad; a pesar de ello, éste último mantuvo la oferta laboral dentro de la zona centro.

Aquí cabe hacer mención que la población comenzó a desplazarse trayectos más largos debido a la estructura polinuclear de la ciudad y la desarticulación entre el mercado de trabajo y el mercado de la vivienda.

“La gran extensión de la ciudad y la localización concentrada de fuentes de trabajo generaron trayectos largos. El grado de motorización creció a partir de 1980 por lo cual se construyó el Circuito Interior en torno a la ciudad central y el sistema de radiales hacia la periferia” (Sobrino, 1996) .

En la década de los ochenta, la población de la zona metropolitana aumentó a 13 millones 734 mil habitantes. El 64% de la población de la ya formada metrópoli vivía en el Distrito Federal, mientras que el 36% en los municipios conurbados del Estado de México.

En consecuencia, del inicio de esta nueva etapa de dinámica urbana, se creó el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal a través de la Dirección General de Planeación del DDF en 1986, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos. El principal punto de este programa fue la prohibición de construcciones de más de diez pisos, para prevenir accidentes tras el paso del sismo de 1985 el cual también cambio la estructura de la ciudad.

El imparable crecimiento demográfico, logró que la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México alcanzara los 15 millones 47 mil residentes, quienes continuaban aglutinándose alrededor del centro urbano. Tras la instauración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) a finales de los ochenta, y la reforma por la cual se reconoció la figura de Jefe de Gobierno, la última década del siglo XX se caracterizó por la descentralización administrativa en los procesos gubernamentales,

consolidando una serie de instrumentos de política urbana que construyeron ejes de acción más sólidos e independientes a las decisiones del gobierno federal. El primer gobierno de la ciudad decretó un renovado Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal basado en una legislación reformada.

“En el Distrito Federal la planeación había estado altamente centralizada en el Gobierno de la Ciudad debido al estatuto especial de la propia ciudad, que es sede de los poderes federales. Esta centralización dejaba una limitada participación a las delegaciones políticas; la responsabilidad recaía básicamente en el sector urbano del gobierno de la ciudad –a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)- y descansaba en procedimientos restringidos de participación ciudadana bajo la forma de consulta popular. La actual administración reformó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y expidió un nuevo reglamento, que consigna sistemas de actuación privado, social y por cooperación, así como diversos instrumentos para la cooperación y concertación.” (Eibenschutz & Rebora, 2000)

Para el año 2000 la población metropolitana aumentó hasta 17 millones 942 mil, de los cuales, 8.6 millones residían en el Distrito Federal (sólo el 19% habitaba en las delegaciones centrales; el resto vivía en el resto de las delegaciones). La vivienda y la ocupación ilícita del suelo continuaba siendo un problema que las agendas gubernamentales de todos los ámbitos debían atender. En el caso de la Ciudad de México, la desocupación y abandono de propiedades en la zona centro continuaba creciendo a la par del crecimiento de vivienda en zonas conurbadas y en todos los puntos cardinales de la capital.

Una de las políticas públicas urbanas ejecutadas durante el periodo de gobierno de 2000 a 2006 y que ha causado buen número de controversias por sus resultados fue el Bando 2. Por ello, se restringió la construcción habitacional en nueve delegaciones y se promovió la construcción en las otras siete delegaciones. Los resultados del Bando 2 no fueron favorables, pues empresas inmobiliarias comenzaron a construir infraestructura habitacional lo cual provocó un alza en el precio del suelo en zonas centrales del Distrito Federal. A la par, el gobierno federal, en conjunto con el



gobierno del Estado de México, promovió los créditos de vivienda y la construcción de grandes conjuntos habitacionales en los municipios conurbados, sobre todo al oriente y nororiente de la ciudad.

Las consecuencias de este acontecimiento impactaron en la accesibilidad de la población, quienes continuaron asentándose en zonas periféricas debido al bajo costo de la vivienda. “Los cambios ocurridos en la dinámica demográfica y urbana de la ZMCM durante la década del 2000 están interrelacionados con la política nacional y local de vivienda y desarrollo urbano” (Gruzinski, 2004). En este mismo periodo se modificó por última vez el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, donde se declaró ser revisado cada tres años.

Para el año 2010, la población del Distrito Federal y los municipios que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México era de 20 millones de personas, de las cuales, sólo 8 millones vivían en el Distrito Federal. Actualmente, la ZMCM está conformada por dieciséis alcaldías de la Ciudad de México, cuarenta municipios del Estado de México y un municipio de Hidalgo.

De acuerdo con la encuesta intercensal realizada por el INEGI en 2015, la población actual de la ZMCM es de 22 millones de personas, de las cuales 8 millones 918 mil 653 habitan en la Ciudad de México; esto significa que la población sigue creciendo como consecuencia de la dinámica natural y la unión de más municipios a la zona metropolitana.

La dinámica poblacional por la que ha transitado la Ciudad de México conduce a enjuiciar las acciones en materia de vivienda que se llevaron a cabo durante este periodo y analizar si fueron pertinentes de acuerdo con las contingencias suscitadas en todo este tiempo, pues no puede negarse que el acceso a la vivienda ha sido un problema constante que parece no tener solución.

Actualmente, los actores que definen el desarrollo urbano siguen apostando por la especulación inmobiliaria. Es posible observar edificaciones nuevas alrededor de la ciudad como si el marco jurídico se hubiera hecho a un lado o fuera escaso, y no velara por el derecho social de las personas a vivir en un hogar adecuado. Este proceso sigue creando exclusión y segregación.

La realidad ha llevado a miles de personas a llevar a cabo otras prácticas para poder acceder a la vivienda como la ocupación irregular del suelo, vivir en hacinamiento, o adoptar otro tipo de condiciones para habitar un espacio como el *co-living*<sup>7</sup>, conflictos entre familias por la herencia de una propiedad o migrar a otros lugares con alto grado de marginación. De seguir con estas condiciones y bajo la misma lógica de crecimiento de la población urbana, aumentará la desigualdad y los problemas derivados de una mala planeación urbana y negación de un derecho social.

## **2.2 Antecedentes de la política social de vivienda en la Ciudad de México**

Después de haber estudiado la dinámica poblacional de la Ciudad de México y entender que esta determina la demanda de vivienda, ahora se hará un recorrido histórico sobre las principales acciones en materia de vivienda que impactaron en la Ciudad de México desde el siglo pasado.

La presente investigación no pretende estudiar la política habitacional de forma amplia, pues se enfoca en un Programa social, pero mencionarán algunos hechos generales de política habitacional década por década que servirán para comprender cómo esas acciones configuraron la ciudad que hoy tenemos; también servirán para entender como ciertas decisiones que se tomaron impactaron en la conformación del Programa que se pretende estudiar.

En primer lugar, se consideró pertinente darle un espacio breve a la historia político-administrativa del Distrito Federal, pues al no haber sido reconocida como una entidad hasta el 2016 experimentó procesos diferentes al resto de las entidades, aunado a su acelerado crecimiento poblacional y territorial. Posteriormente, se inicia la descripción histórica sobre las principales acciones habitacionales del Estado que tuvieron injerencia en el Distrito Federal. El recorrido histórico se describirá década por

---

<sup>7</sup> El Co-living es una tendencia inmobiliaria que se basa en la búsqueda por nuevos espacios de residencia a un costo menor; con ello un grupo de personas deciden compartir, digamos de cierta forma, las áreas comunes de un hogar como cocina, sala, área de lavado y demás en estos nuevos espacios. <https://homie.mx/blog/co-living-nueva-tendencia-social-y-laboral>

década para notar cómo las acciones y decisiones fueron cambiando de acuerdo con las circunstancias tanto locales, nacionales e internacionales.

### **2.2.1 Contexto histórico-administrativo del Distrito Federal**

Para iniciar el apartado, cabe mencionar la dependencia administrativa la que el entonces Distrito Federal tenía con el gobierno federal. Desde el siglo XIX, el Distrito Federal se fundó con el objetivo de albergar a los Poderes de la Unión, como un territorio autónomo, para evitar la hegemonía del resto de las entidades federativas. Es importante mencionar este hecho porque esta dependencia político-administrativa también significó que las decisiones en materia de vivienda estuvieran centralizadas.

Durante el siglo XX hubo diversos cambios en la estructura político-administrativa del D.F. La Constitución de 1917 facultó al Congreso de la Unión para legislar todo lo correspondiente a esta demarcación, a diferencia de otras entidades que tenían su propio congreso local.

En 1928 se decretó llamar Departamento Central al D.F. y el presidente era el mandatario de este al suprimir el régimen municipal y poder designar y remover libremente al jefe del Departamento. En 1970 el organismo pasó a ser Departamento del Distrito Federal, para ese momento ya sumaban 16 delegaciones.

Tras el cuestionamiento de la eficiencia administrativa dentro del Distrito Federal, durante la década de los 90 nacen nuevas figuras político-administrativas. En 1994 nace la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que sustituyó a la extinta Asamblea de Representantes creada en 1987, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Jefe del Distrito Federal. Gracias al nacimiento de estas nuevas figuras, en el año 1997 se eligió por primera vez, de forma democrática mediante el voto, la primera jefatura de gobierno, y en el año 2000 a las y los delegados.

No fue hasta el año 2016 cuando hubo otro cambio significativo en el Distrito Federal. Si bien ya tenía ciertos aspectos que lo hacían menos dependiente del gobierno federal, aún faltaban otras cuestiones para lograr su autonomía. El 29 de enero de 2016, tras una reforma constitucional, se acordó transformar el Distrito Federal a Ciudad de

México. Esto consistió no solo en modificar el nombre, también todo el esquema normativo en donde la CDMX se convertiría en una entidad federativa, sumando así 32 entidades de la República. Esto implicó, por lo tanto, crear una Constitución Política, un Congreso y mayor autonomía en la toma de decisiones del Jefe (a) de Gobierno.

### **2.2.2 Las políticas de vivienda en la Ciudad de México**

En apartados anteriores se mencionó que uno de los problemas más grandes en cuestión habitacional es la desigualdad en el acceso a la vivienda debido a la falta de recursos económicos, la precarización laboral o la informalidad. También se resaltó que a pesar de que ésta sea un derecho social reconocido jurídicamente no garantiza el acceso a una vivienda, y si hay acceso no se garantiza que ésta sea adecuada.

El acceso a la vivienda es un problema multidimensional que deriva en otros porque impacta en los planos social, urbano, político, económico e incluso cultural al normalizar ciertas formas de habitar. Por ello, resulta importante reconocer las acciones que se han tomado durante las últimas décadas y que son el antecedente no solo de las instituciones que existen hoy en día, también de la configuración espacial que se refleja en problemas de movilidad, acceso a servicios públicos, segregación, exclusión incluso en el espacio público, en general en la falta de un derecho a la ciudad.

Tras reconocer que el Distrito Federal se caracterizó por su fuerte dependencia al gobierno federal durante el siglo pasado, este apartado se dedicará a enlistar las acciones en materia de vivienda más importantes que tuvieron efecto en la Ciudad de México desde el gobierno central. Se describirán algunos hechos generales tanto nacionales como internacionales que tuvieron efectos a nivel local. Es importante resaltar lo anterior porque se aclaró que no se abordaría de forma general la política habitacional en México, sino solo aquella que se enfoca a la política social en materia de vivienda; sin embargo, se considera importante mencionar algunos hechos que paralelamente afectaron las acciones en materia asistencial.

## *Primera mitad del siglo XX*

La Constitución Política de 1917 estableció que era obligación de los empleadores proveer de vivienda a sus trabajadores en las ramas agrícola, industrial, minera o cualquier otra actividad, pero tomó algunos años para que esto comenzara a implementarse. Fue hasta 1931 cuando se integró este artículo a la Ley Federal del Trabajo (Corral, 2012).

La construcción de vivienda se concentró en el Distrito Federal desde la década de 1930, porque por decreto presidencial se aprobó la construcción de vivienda destinada a los trabajadores (Corral, 2012).

En las primeras décadas de este siglo los arquitectos incursionaron en el diseño habitacional destinado a las clases sociales trabajadoras del país. De esta manera, se favoreció el aumento de población en los centros históricos de las ciudades y al mismo tiempo la aparición de barrios nuevos, generados por la población trabajadora en la periferia de las ciudades. Junto a estos fenómenos apareció la vivienda pública, primero en la Ciudad de México y más tarde en otras localidades del país, cuyo diseño fue auspiciado por el Estado (Corral, 2012).

Algunas de las primeras unidades habitacionales que se construyeron en este periodo bajo el régimen de vivienda de interés social fueron: el edificio Isabel (1929), el Ermita de Segura (1935), el Multifamiliar Presidente M. Alemán de Pani (1949) y el Centro Urbano Presidente Juárez de Pani también (1950). (Corral, 2012)

La construcción de complejos habitacionales significó un avance en materia de vivienda para los trabajadores y sus familias, sin embargo, las acciones no eran suficientes para proveer de vivienda a todos los habitantes que llegaban a habitar la ciudad por la migración campo – ciudad. Por lo tanto, también iniciaron procesos de ocupación irregular del suelo que en décadas posteriores se remarcó más. (Corral, 2012)

La década de los cuarenta se caracterizó por el nacimiento de la sociedad urbana como efecto de la migración, pues para la década de 1950 la Ciudad de México creció 6.2% aproximadamente, de acuerdo con Garza (2003). Este hecho presionó aún más sobre la necesidad del suelo para vivienda en la ciudad (Garza, 2003).

Un dato interesante, de acuerdo con el libro *Vivienda Social en México*, fue que en la década de los 40 y 50 la construcción de vivienda social en México, específicamente en el Distrito Federal “contemplaban en su diseño un conjunto integral en el que se juntaban vivienda, educación, comercio y recreación” (Martí, 2020). Gracias a este movimiento incentivado por el Movimiento Moderno Internacional de Arquitectura, se apostó por la construcción de unidades habitacionales como el Conjunto Habitacional Nonoalco Tlatelolco y el Multifamiliar Presidente Juárez que dentro de éstas se conjuntaban estos servicios.<sup>8</sup>

La demanda de vivienda a nivel nacional era cada vez mayor, sobre todo en la capital del país. En 1954 se creó el primer Instituto Nacional de Vivienda (INVI) cuyo objetivo era “atender las necesidades habitacionales de los estratos sociales económicamente débiles” (Cueto, 2013). Aquí, por primera vez, se incluyó *de jure* la atención prioritaria a grupos no necesariamente trabajadores, pero a la par también comenzaron a crearse y reforzarse institutos como el IMSS que realizó programas habitacionales para sus derechohabientes a nivel nacional, PEMEX, que en 1958 arrancó programas de vivienda para sus trabajadores y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) quien en conjunto con el INVI llevaban algunas acciones en materia de vivienda para atender a nivel nacional a los estratos sociales que más necesitaban.

De acuerdo con Moisés Moreno (2013) una de las acciones de política habitacional dirigida a la población de menores ingresos por parte del gobierno federal fue el arrendamiento de vivienda en colaboración con organismos públicos como el IMSS (Moreno, 2013).

“En la Ciudad de México la vivienda en renta fue la alternativa habitacional predominante durante el siglo XX. En 1950 representaba el 60% del mercado de vivienda. Durante largo tiempo sirvió para alojar a las masas cada vez más

---

<sup>8</sup> El Estado era el actor principal en la dotación de vivienda a la población durante esta época. “Ingenieros Civiles Asociados (ICA) llegó a ser una de las constructoras más importantes del país. La relación entre el sector productor empresarial de vivienda y los gobiernos en turno surgió en esta época.”  
file:///Users/elizabethscarrillo/Downloads/5527-Texto%20del%20art%C3%ADculo-21292-1-10-20130621.pdf

numerosas de la urbanización capitalista y fue, por muchos años, la forma más tradicional para el alojamiento de las clases populares.” (Coulomb, 2006)

Esta primera etapa significó un avance importante en la cuestión habitacional y dio cuenta de los retos a los que se iba a enfrentar la sociedad y el gobierno durante los siguientes años tras una dinámica acelerada de crecimiento poblacional y urbano.

### *Década de los 60*

De acuerdo con Laura Cueto (2013), durante la década de los 60, las acciones de vivienda de interés social desde el gobierno comenzaron a ser desplazadas por la promoción a financiamientos que buscaban promover la banca privada (Cueto, 2013). El gobierno creó el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) a través del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) en 1963 con el objetivo de crear créditos para la adquisición y construcción de viviendas. Esta acción benefició a los sectores de clase media y alta, pero no a los grupos socioeconómicamente más vulnerables. “La intervención del Estado garantizó por primera vez el acceso a recursos financieros que apoyaron el surgimiento de un nuevo agente: el promotor inmobiliario” (García, 2010)

Estas acciones y sus consecuencias sociales se remarcaron más en las siguientes décadas.

En la década de los 60, el Estado decidió enfrentar la expansión del crecimiento económico, poblacional y de masivos procesos migratorios, que impulsaban mayores requerimientos de vivienda urbana y rural, sistematizando una política habitacional a partir de un conjunto de instituciones que se especializaran por sectores para atender las exigencias de vivienda en México. (García, 2010)

Otro hecho importante de resaltar durante esta década es que comenzaron a crecer de forma acelerada los asentamientos humanos irregulares en la Ciudad de México a causa de la desigualdad en el acceso a la vivienda. La combinación entre el acelerado crecimiento poblacional a causa de la migración campo-ciudad y el crecimiento natural, el proceso de urbanización y la débil intervención gubernamental remarcó este

fenómeno de expansión urbana descontrolada donde las familias construían sus propias viviendas y las habitaban incluso en condiciones precarias. Además, existieron otra serie de factores como la disponibilidad del suelo rural y de conservación, y los procesos de invasión liderados por actores sociopolíticos con tintes clientelares los que permitieron que este hecho se saliera de control. (Cueto, 2013)

Más tarde se llevaron acciones de regularización del suelo para uso habitacional y acciones a través de programas sociales por parte del gobierno local para mejorar las condiciones de vida de estos habitantes; esto se abordará más adelante.

### *Década de los 70*

Avanzando a la década de los setenta y en consecuencia que la población del país se duplicó, se tomaron varias decisiones que conformaron instituciones que hoy en día siguen vigentes.

Considerando que en este tiempo la población pasó de ser mayoritariamente rural a urbana - de 35% en 1940 a 58.7% en 1970 - son evidentes los problemas de densidad, infraestructura y hacinamiento que enfrentaron las incipientes son evidentes los problemas de densidad, infraestructura y hacinamiento que enfrentaron las incipientes ciudades del país y que causaron distintas acciones políticas. (CESOP, 2006)

Fue hasta esta década cuando se promulgó la primera Ley de Asentamientos Humanos la cual constituyó un marco normativo para la regulación del desarrollo urbano y la vivienda a nivel nacional, y como guía para la elaboración de leyes estatales de asentamiento humanos. De acuerdo con Schteingart (2006), pese a la promulgación de la LAH tomó alrededor de siete años implementarla, pues fue hasta la siguiente década cuando la Constitución añadió como garantía individual la vivienda digna y decorosa, pese a que ya existían tratados internacionales. Mientras tanto continuaba la migración hacia las ciudades, el crecimiento natural de la población, la demanda de vivienda urbana y la ocupación irregular del suelo.



Todos estos acontecimientos lograron que se tomaran otra serie de medidas en materia de vivienda durante la década de los setenta. Por una parte, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), cuyo objetivo fue conformar el Fondo Nacional de Vivienda donde a través de aportaciones económicas, la clase trabajadora formal tuviera acceso a un sistema de financiamiento para que se les otorgaran créditos para adquirir vivienda. Más tarde se crearon otros fondos como el el FOVISSSTE (Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y el FOVIMI (Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas). (Scheintegart & Patiño, 2006)

Mencionar esta acción resulta importante porque gran parte de las acciones llevadas a cabo a través de estos fondos configuraron territorialmente la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En este periodo aparecieron los primeros organismos privados desarrolladores de vivienda de interés social como *Sare* y *Grupo Geo*.

Hasta ese momento, el INDECO era el único instituto encargado de implementar acciones para dotar de vivienda a los grupos sociales más vulnerables que quedaban fuera de cualquier esquema de financiamiento, pero el número de personas que necesitaban de una vivienda y no podían costear una en ciudades como el Distrito Federal era tan alto que las acciones no eran suficientes y continuaban los problemas de ocupación irregular del suelo.

Para atender los problemas en el Distrito Federal, en 1973 se creó el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (Fideurbe) cuyo objetivo principal era: integrar al desarrollo urbano a aquellos asentamientos humanos conformados irregularmente. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A\_ fungió como institución fiduciaria. (Moreno R. , 1985)

Un año más tarde, a nivel federal, se creó la Comisión para la Tenencia de la Tierra (Corett), cuyo objetivo principal era llevar a cabo acciones de regularización del suelo para poder dotar de servicios públicos a los habitantes y atender la precariedad en

la que vivían. Gracias a estas acciones muchas viviendas pudieron regularizar su situación, lo cual impactó también en la configuración espacial de la ciudad<sup>9</sup>.

El FIDEURBE "intervino activamente en el proceso de redacción de la nueva legislación sobre Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, apoyó decididamente el criterio del Departamento del Distrito Federal, de instituir un instrumento que superara las limitaciones del plano regulador y organizara el desarrollo de la ciudad, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población y la vocación natural de los terrenos para determinar su uso y destino. (Moreno R. , 1985)

Aunado a las acciones anteriores, otro programa federal fue el de reservas territoriales o extensiones de tierra que el gobierno federal adquirió a través de procedimientos de expropiación y compraventa con el objetivo de integrar estos espacios a la ciudad y darles diversos usos, especialmente habitacionales por su costo reducido para vivienda de interés social. Su adquisición y desarrollo impulsó la participación de diversos actores como instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones sociales. Es posible ubicar las acciones de estas políticas en las décadas siguientes, pues gran parte de estas reservas se concentran en los municipios conurbados del Estado de México. (Duhau & Cruz, 2006)

Hasta este periodo la participación del Estado era innegable, pues a pesar de no participar directamente en la construcción de vivienda social, tomó el papel interventor en cuanto a la producción y distribución de vivienda a través de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS)<sup>10</sup>.

Otro hecho importante que no puede quedar de lado es la aparición de organizaciones sociales urbanas en el Distrito Federal durante este periodo. Claudia Puebla (2006) menciona que fue en esta década cuando aparecieron organizaciones

---

<sup>9</sup> Es importante hacer hincapié en el hecho de los asentamientos irregulares porque pese a los esfuerzos institucionales la enorme presión social por ocupar suelo no habitacional continuó sucediendo y es parte de la configuración socioespacial de la Ciudad de México. Programas como Mejoramiento de Vivienda del INVI CDMX siguen atendiendo a población que ocupó estos espacios.

<sup>10</sup> Los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) son aquellas instituciones que desde el orden federal tenían la facultad de planear, producir, construir y distribuir vivienda de interés social a la población. Algunos ejemplos de éstos son: INFONAVIT, FOVISSSTE, CORETT, CONAVI, Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), etc.

como el Movimiento Urbano Popular que tenían el objetivo de ser actores en acciones de remodelación, reordenamiento y regularización de vivienda en zonas populares en la capital y otras ciudades del país (Puebla, 2006). En la siguiente década, especialmente tras el terremoto de 1985, tomó más fuerza y fue el pilar para la aparición de otras organizaciones sociales que lucharon por el acceso a la vivienda. Otras organizaciones que aparecieron en esta época fueron: Frente Popular Independiente y la Unión de Colonias Populares (Puebla, 2006).

### *Década de los 80*

Para la década de los ochenta ocurrieron otra serie de eventos que reestructuraron las instituciones de vivienda porque en este periodo hubo un desmantelamiento de la participación del Estado en la planeación, producción y distribución de vivienda, dejándola en manos del sector privado.

A principios de la década aún era evidente la participación del Estado.

“Conforme cambió el modelo económico, cambió la concepción de la política social y de vivienda en particular, todavía existía en el sector habitacional una importante intervención del Estado, considerando además que las políticas de este sector podían tomarse como un recurso de alivio ante la crisis económica que se presentaba en el país” (Scheintegart & Patiño, 2006)

En el año 1981 se creó a nivel federal el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el cual estaba orientado a resolver los requerimientos de familias de bajos ingresos que no podían acceder a programas de financiamiento para trabajadores como el INFONAVIT o el FOVISSTE. De acuerdo con Claudia Puebla el FONHAPO “nació como respuesta del gobierno mexicano a las demandas de las organizaciones sociales y de las ONG-Hábitat” (Puebla, El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, 2006) creadas en la década anterior. La forma en cómo se creó este organismo impulsó a finales de la década siguiente la creación del Instituto de Vivienda en el Distrito Federal, además que éste último retomó algunas características operativas del fideicomiso.

Entre las características innovadoras de este fideicomiso podemos mencionar la combinación de recursos gubernamentales con los de las agencias internacionales y de las organizaciones sociales, el financiamiento para la adquisición de suelo, la instrumentación de esquemas financieros flexibles y accesibles para la población de menores ingresos, a la vez, la participación de la comunidad en todas las fases de los programas (gestión, producción y recuperación crediticia) y el otorgamiento de créditos colectivos. (Puebla, El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, 2006)

Otro hecho importante tras la aparición del FONHAPO, fue la extinción del INDECO; en su lugar aparecieron los Organismos Estatales y Municipales de Vivienda (OREVIS) en 1982 para atender la demanda de vivienda dentro de las entidades mediante la promoción y organización de la demanda, y la coordinación intergubernamental. El Distrito Federal no tenía organismo estatal de vivienda hasta este momento, por lo que seguía administrado de forma centralizada en materia de vivienda.

De acuerdo con Claudia Puebla (2006), la crisis económica y la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario internacional condujeron a que se decretara la Ley Federal de Vivienda en 1983 cuya finalidad principal fue integrar la cuestión habitacional como punto fundamental del desarrollo urbano (Puebla, El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, 2006). Asimismo, consideró la participación de nuevos actores en el desarrollo de vivienda y de los tres ámbitos de gobierno. La facultad principal del gobierno en esta nueva ley fue proveer de suelo y vivienda a la población mediante el financiamiento y la producción de vivienda.

Esta Ley llevó a crear la primera Política de Vivienda Nacional, en donde se estableció la vivienda como un derecho social. Se aprobó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en 1984, mismo año en el que se reconoció como garantía constitucional el derecho a la vivienda digna en el artículo 4to. Posteriormente, se creó el Sistema Nacional de Vivienda al que se adscribían “programas sectoriales, institucionales y especiales, y los correspondientes planes y programas estatales y municipales, así como los acuerdos y convenios celebrados entre el sector privado, público y social” (Scheintegart & Patiño, 2006)

Desde entonces, la participación estatal en los programas de vivienda se ha restringido a la promoción y financiamiento habitacional, estimulando con ello la participación social y privada a fin de que construyan y financien la construcción de viviendas. (Scheintegart & Patiño, 2006)

En el caso del Distrito Federal durante este periodo se creó el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) desde el gobierno central, este hecho es importante porque se tomaron en cuenta por primera vez, de acuerdo con Claudia Puebla (2006), el acceso a la vivienda a través de organizaciones sociales con capacidad de gestionar créditos (Puebla, El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, 2006); este y FONHAPO son el antecedente del Programa que se pretende estudiar aquí (Programa Vivienda en Conjunto). Entre las acciones que realizaba el FIVIDESU estaban el mejoramiento y restauración de vivienda, vivienda terminada y dotación de infraestructura urbana para las viviendas.

Hasta este momento, la intervención del Estado se limitaba a reorientar y regular la producción y distribución de vivienda, además que se buscó descentralizar las acciones de este sector y se fortalecieron los organismos estatales de vivienda (OREVIS). De acuerdo con Martha Scheintegart y Luis Patiño (2006), la intervención del Estado hasta este momento consistía en:

1. Financiamiento: Incrementar el encaje legal y los recursos fiscales destinados a la vivienda, además de reorientar los sistemas de financiamiento para aumentar la cobertura a la población de menores recursos;
2. Suelo: Crear una oferta pública de tierra para desarrollo urbano y de vivienda y constituir el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales.
3. Producción: Reorientar, modernizar y regular el aparato productivo e integrar una industria pública productora de insumos.
4. Distribución: Reorientar y regular el aparato administrativo de la vivienda.  
(Scheintegart & Patiño, 2006)

Como dato complementario, en este periodo se decidió incrementar como en ningún otro momento el porcentaje del PIB destinado a la vivienda de 1% a 2% de acuerdo con lo dictaminado por organismos internacionales. Los recursos para

FONHAPO se incrementaron de forma importante también, sobre todo en 1984 y 1985 (Puebla, El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, 2006). Estas acciones cambiaron la década siguiente.

Un suceso que no puede quedar sin mencionar es el sismo ocurrido en la Ciudad de México en el año 1985, pues uno de los efectos colaterales más importantes fue la reconstrucción de vivienda y la presión de grupos sociales organizados que más adelante tomaron una posición importante en la toma de decisiones en materia de vivienda en la Ciudad.

El terremoto de 8.1 grados dejó sin hogar a una gran cantidad de capitalinos. Alrededor de 2,891 viviendas se derrumbaron o presentaron daños (Corral, 2012). Las personas cuyas viviendas se vieron afectadas fueron reubicados en albergues, campamentos y asentamientos irregulares que a la fecha siguen existiendo, pues según Patricia Ramos (2017) “muchas viviendas no fueron debidamente entregadas a las y los damnificados”. (Ramos P. , 2017)

Una de las acciones más importantes que se llevaron a cabo desde el gobierno federal fue expropiar alrededor de 7mil predios (lotes baldíos en su mayoría) para poder llevar a cabo el Programa Renovación Popular para el cual se aprobó un presupuesto mayor a 200 millones de pesos. Según Corral (2012) con este Programa se reconstruyeron alrededor de 44mil viviendas. (Corral, 2012)

El surgimiento de la sociedad civil a causa de la ineficiencia gubernamental para atender el desastre fue un hecho evidente. Gracias a ello, nacieron y se reforzaron organizaciones sociales, cuya actuación permitió posteriormente un cambio institucional importante en el Distrito Federal. Ziccardi (1987) menciona que el terremoto vino a modificar la acción institucional de vivienda en la Ciudad de México porque después de la tragedia surgieron diferentes grupos organizados que conformaron comités y subcomités que, en conjunto con el gobierno, diseñaron planes de acción<sup>11</sup>. El

---

<sup>11</sup> Algunas de las organizaciones sociales que más injerencia tuvieron a raíz del sismo de 1985 fueron: Movimiento Urbano Popular, La Unión de Inquilinos y Vecinos del Centro, La Coordinadora Única de Damnificados que agrupó a varias uniones vecinales, con o sin previa organización. file:///Users/elizabethscarrillo/Downloads/46618-124244-1-PB.pdf

Movimiento Urbano Popular propuso por primera vez la redensificación de la zona centro para contrarrestar la expansión urbana descontrolada.

“El sismo trajo la reivindicación del barrio y de sus necesidades, la búsqueda de formas de reconstrucción autogestivas, emergiendo con ello formas comunitarias, de solidaridad, de ayuda mutua, de cooperación y de trabajo colectivo”. (Carrillo, Castro, & Oliver, 1990)

Inclusive, a raíz de estos hechos emergieron nuevas organizaciones sociales que comenzaron a gestionar la vivienda y que contribuyeron a que en las décadas siguientes se mantuviera esta figura como actor principal en la planeación, desarrollo y gestión de la política habitacional. Algunas de las organizaciones sociales que aparecieron en este momento fueron: Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV), la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Frente al Pueblo, entre otras (Moreno, 2013)

Gracias al tejido de actores que se formó durante este periodo a raíz de la catástrofe natural, se echaron a andar programas públicos como el Programa Emergente de Vivienda 1 y 2 (Moreno, 2013) ambos con el objetivo de otorgar créditos flexibles para la adquisición y reconstrucción de vivienda para los afectados por el sismo. Sin embargo, la condición para su acceso era ser trabajador formal con ingresos determinados, cuestión que desamparó a toda la población que no cubría dichos requisitos.

### *Década de los 90*

Durante los últimos años de la década de los 80 hubo un ajuste estructural que permitió que incrementara la participación del sector privado en la producción y distribución de bienes y servicios, limitando la acción del Estado. Las políticas de vivienda no fueron la excepción, pues el mercado de vivienda fue dominado por los actores económicos y, por lo tanto, también el desarrollo urbano.

Ricardo Velázquez señala que en consecuencia a la reestructuración institucional y para solventar de cierta forma la crisis económica por la que atravesaba México durante la década de los 90, el Banco Mundial realizó una serie de préstamos al gobierno

mexicano para destinarlo a la construcción de viviendas de interés social con las siguientes condiciones y bajo el Programa para el Fomento y la Desregulación de la Vivienda en 1992.

1. El criterio de rentabilidad, es decir, que para considerar una adecuada política habitacional, los préstamos personales para la adquisición o mejora de inmuebles habitacionales era que éstos fueran recuperados en su totalidad (desapareciendo cualquier tipo de subsidio) y que además los préstamos generaran utilidades a las instancias que los proporcionaran.
2. Reducción del gasto público presupuestado para los organismos gubernamentales de vivienda, buscando que la propia recuperación de los préstamos habitacionales más los intereses derivados de ellos, los conviertan en las principales fuentes de financiamiento de nuevos créditos individuales.
3. Que toda política de desarrollo habitacional desplegada por entidades oficiales debería estar encaminada hacia el fortalecimiento del mercado, esto es, que el Estado debería crear las condiciones que facilitarían el funcionamiento de las empresas (constructoras) privadas, lo cual haría que las instituciones oficiales de vivienda pasaran de ser instituciones que financiaban y promocionaban la construcción de vivienda de interés social a instituciones que prácticamente realizarían tareas de vigilancia y respaldo financiero. (Boils, 2004)

Estas medidas tuvieron efectos inmediatos en las políticas de vivienda, sobre todo en las de carácter social, pues el objetivo de estas nuevas medidas era dejar en manos del mercado la vivienda. Este hecho dio paso a que los actores económicos se hicieran cargo de la planeación, distribución, financiamiento y construcción de vivienda y, por ende, del desarrollo urbano. Incluso, los siguientes Programas Nacionales de Vivienda de esos tres periodos de gobierno mantuvieron la misma línea.

Un ejemplo sobre un hecho que ocurrió a partir de estas medidas fue la venta de reservas territoriales, muchas de estas tierras de propiedad ejidal, a desarrolladores inmobiliarios para la construcción de vivienda social en las periferias, entre ellas los municipios conurbados del Estado de México (Boils, 2004). Estas acciones dieron pauta



a que el precio del suelo y la vivienda se sujetara a las leyes del mercado en función de su valor utilitario y la expansión territorial siguiera acelerándose.

Con respecto al FIVIDESU, antecedente del Programa Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda cabe mencionar que, hasta principios de la década de los noventa la vivienda nueva que se construía era en terrenos otorgados por reserva inmobiliaria del gobierno o gestionados por las mismas organizaciones sociales. Sin embargo, de acuerdo con Villavicencio (2000) para el 1992 con las decisiones tomadas a nivel nacional, el Fideicomiso comenzó a tener escasez de recursos, por ello, se recurrió a financiamiento privado para solventar los créditos de los beneficiarios, lo cual llevó a que los costos de créditos se elevaran y se volviera inoperante e inaccesible a las personas de menores recursos, a quienes iba dirigido este fideicomiso (Villavicencio & Duran, 2003).

Con respecto a las acciones de regularización de lotes en el Distrito Federal, hasta este momento se habían regulado más de 162 mil propiedades de 1970 a 1997 que fue donde hubo más ocupación irregular mucha de ella orquestada por organizaciones sociales y actores políticos. Estas acciones se llevaron a cabo por la CORETT y la Dirección General de Regularización Territorial del Distrito Federal como parte de un ambicioso proyecto para regularizar predios ante la presión social que significó dotar de vivienda a la población capitalina. (Duhau & Cruz, 2006)

Ante el panorama descrito y la presión social por habitar espacios, en 1995 se creó el primer Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Desde ese momento se decidió que fuera un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; sin embargo, por reciente creación tuvo poco impacto en la política habitacional de la ciudad, pues describe Claudia Puebla “sus acciones eran más de coordinación de los fideicomisos FICAPRO y FIDIVESU que de operación” (Puebla, 2006). No fue hasta el año 1997 cuando se hicieron adecuaciones a los lineamientos de instituto. Más adelante se dedicará un apartado para tratar todo lo relacionado con la creación del INVI, sus cambios y acciones.

Hasta los años noventa el papel de los programas habitacionales del GDF había sido más o menos marginal. En general se trataba de programas orientados a atender

situaciones de emergencia, reubicar familias desalojadas de predios invadidos o cuyas viviendas se encontraban en situación de riesgo, o se habían colapsado como producto de algún evento. Con apoyo en ciertas decisiones se concretaron a partir de 2001 en nuevos esquemas de intervención del GDF en materia habitacional, es posible observar un punto de inflexión a partir de dicho año. (Puebla, 2006)

### *2000 – actualidad*

A partir del año 200, de acuerdo con Javier Flores (2016), inicia una nueva etapa en el crecimiento habitacional en el país. El autor sostiene que los gobiernos panistas adoptaron una política más “laxa y permisiva” (Flores, 2016), porque los requisitos para otorgar créditos se volvieron más débiles. Así, la producción y dotación de vivienda se volvió política de dichos gobiernos a pesar de las condiciones en las que se ofrecía, las cuales no cumplían con la de una vivienda adecuada.

Particularmente, en el decenio de 2000 a 2010, el sector habitacional del país tuvo un aumento en su actividad sin precedentes que posicionó a este sector como uno de los principales impulsores del desarrollo económico. La actividad del sector habitacional ha sido particularmente relevante en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la cual ha registrado la participación más alta durante esta década en cuanto a la asignación de créditos hipotecarios por un lado y en la construcción habitacional principalmente conjuntos de interés social. (Flores, 2016)

Se apostó por la construcción y el otorgamiento de créditos que instituciones como FONHAPO quedaron con presupuesto reducido y las acciones en materia de vivienda para grupos sociales pobres quedaron en manos de los organismos estatales. Se continuó promoviendo el mercado inmobiliario y, por lo tanto, la valorización del suelo.

En el Distrito Federal, a partir del año 2000 la política habitacional cambia radicalmente, pues la ciudad contaba con recursos financieros propios para implementar las acciones en la materia a través de un organismo descentralizado. La acción más importante, que posteriormente fue revertida, fue el Bando II en el periodo 2001-2006. Tenía la intención de detener el crecimiento urbano hacia las periferias, redensificar las

delegaciones centrales y permitir el acceso de grupos pobres a estas áreas, por lo que se estableció que únicamente se podía construir vivienda en 6 de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

Desafortunadamente, los efectos de dicha política no fueron los planeados, pues comenzó a promoverse la construcción inmobiliaria y, con ello, el crecimiento en los precios del suelo y la vivienda. Este hecho ocasionó mayor expansión urbana, especialmente hacia los municipios conurbados del Estado de México, acción promovida por el gobierno federal con el crecimiento de desarrollos habitacionales de interés social, pero sin una planeación ni coordinación intergubernamental.

Estudiantes y funcionarios públicos advirtieron que hubo una falta de coordinación entre ambos gobiernos a causa de de diferencias ideológicas y políticas. Además, describen que la administración de López Obrador estuvo caracterizada por programas de beneficiencia, corrupción, clientelismo, falta de regulación en diversas acciones e ineficiencia burocrática. (Cueto, 2013)

En el siguiente periodo de gobierno (2007-2012) se echó para atrás el Bando II y se impulsó la Norma 26, cuyo fin era impulsar la construcción habitacional en las 16 alcaldías de la ciudad mientras que para 2013 se apostó por la creación de ZODES (Zonas de Desarrollo Económico), pero no se creó ninguno. (Puebla, Los programas de vivienda, 2007)

En el ámbito federal, la política habitacional del último periodo de gobierno (2013-2018) mantuvo la misma línea de acción, pues entre sus acciones más relevantes estuvo el fortalecimiento de la banca privada para el otorgamiento de créditos y los ONAVIS CONAVI, CORETT y FONHAPO fueron sectorizados y coordinados por SEDATU. El objetivo de esta política fue transitar a un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, principalmente en las ciudades más grandes del país; sin embargo, en los hechos es posible dar cuenta de la captación total del mercado de vivienda por parte del sector inmobiliario.

Con respecto a la Ciudad de México, de acuerdo con Ziccardi (2016), el conjunto de estas acciones ocasionó un boom inmobiliario que no solo no permite el acceso a la vivienda a las personas de diferentes estratos sociales en zonas céntricas, también

deriva otros problemas como la expansión urbana descontrolada, el sobre esfuerzo por llevar servicios públicos a zonas muchas veces irregulares, caos en la movilidad y contaminación ambiental. (Ziccardi, Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI, 2008)

### **2.3 El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y la particularidad de su creación**

Todo el recorrido histórico que se realizó en el apartado anterior sirvió para reconocer la dinámica de crecimiento poblacional y territorial de la Ciudad de México, así como las principales acciones que se llevaron a cabo para hacer frente a la demanda de vivienda. Pudimos observar que las acciones cambiaron década con década de acuerdo con las circunstancias y necesidades tanto locales como internacionales de cada momento. También fue posible darse cuenta que muchas decisiones fueron tomadas de forma reactiva y no preventiva ante fenómenos como la ocupación irregular de suelo. De la misma manera, fue posible reconocer que en un fenómeno o problema pueden participar diversos actores y debe haber una coordinación y consenso para no afectar a las partes.

La descripción histórica también sirvió para acercarnos a cómo están estructurados los organismos encargados de aplicar las políticas de vivienda actuales, entre ellos el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, el cual se describirá a continuación, además de los dos principales Programas que opera en la demarcación. Se consideró oportuno darle un apartado a este punto por la importancia de estudiar la particularidad de la creación del Instituto que es diferente a la aparición de otros institutos de vivienda estatales y, sobre todo, su funcionamiento en el contexto actual tras describir el problema de la vivienda en la Ciudad de México.

Como ya se mencionó el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México se creó en el año 1995 como órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del entonces Departamento del Distrito Federal. Su principal función en aquel entonces era la coordinación de los fideicomisos FICAPRO y FIVIDESU, que debido a

los hechos ya descritos, se fueron debilitando paulatinamente a principios de la década de los 2000.

El 29 de septiembre de 1995, mediante decreto se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, siendo el propósito fundamental contar con un organismo descentralizado con patrimonio propio, que le permitiera tener autonomía para hacer frente a la problemática de la vivienda. (GODF, 1998)

Claudia Puebla señala que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal adoptó elementos del FONHAPO para su operación, entre los cuales destaca: 1. Combinación de líneas de financiamiento, 2. Programas que adecuó a las especificidades de las distintas zonas de la ciudad, de acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano, y 3. Gestión de créditos colectivos a través de organizaciones sociales que posteriormente se individualizan a favor de los beneficiarios de las acciones. (Puebla, Los programas de vivienda, 2007)

Un hecho importante que dio paso a la reestructuración del joven instituto fue que durante 1998 y 2000 se redujo considerablemente el presupuesto del INVI porque el gobierno federal redujo el presupuesto por participaciones destinado a los gobiernos locales. Esta decisión provocó que el Instituto asumiera deudas que FICAPRO y FIDIVESU tenían desde gestiones administrativas anteriores. Estas consecuencias llevaron al INVI a instrumentar acciones para solventar las deudas, así que “instrumentó un programa de rescate de la cartera hipotecaria, que le significó erogaciones importantes. Estos aspectos del ámbito financiero redujeron sus posibilidades de acción, con lo que su producción habitacional resultó muy escasa.” (Puebla, Los programas de vivienda, 2007)

Durante este periodo una acción del INVI que vale la pena resaltar es la destinación de recursos a la compra de suelo para desarrollo habitacional, con la finalidad de apoyar a las organizaciones sociales adscritas al FICAPRO. Puebla señala que este es el antecedente del Programa Vivienda en Conjunto.

Para el siguiente periodo de gobierno (2001-2006) hubo un cambio estructural en el Instituto, pues se le facultó como organismo encargado de la política de vivienda en el D.F. La primera acción que llevó al respecto fue la extinción de los fideicomisos FICAPRO

y FIVIDESO, cediendo incluso todos los derechos y obligaciones de ambas estructuras. (Puebla, Los programas de vivienda, 2007) Además, se volvió un órgano descentralizado de la administración pública local, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Desde ese momento el INVI apostó por ser el organismo que atendiera a la población de bajos ingresos que, debido a su situación laboral, no hubiera podido acceder a una vivienda o mejorar la que ya tiene por no ser sujeto de algún crédito en otros institutos, a través de la creación de dos programas: 1. Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto. De acuerdo con Duhau (2010), a diferencia del resto de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), el INVI, a través de estos programas comenzó a promover no solo viviendas nuevas, también “mantuvo el esquema de financiar acciones colectivas para atender situaciones de riesgo y deterioro habitacional” (Duhau & Cruz, 2006), algo jamás visto anteriormente.

### **2.3.1 El INVI en la actualidad y sus Programas de vivienda**

Cada entidad tiene facultades en materia de política de vivienda con el objetivo de dotar de ésta a sus habitantes y así garantizar el derecho social establecido en los documentos jurídicos. La Ciudad de México no es la excepción, pues en el artículo primero fracción I de la Ley de Vivienda establece que el objetivo de esta es “Garantizar el derecho a la vivienda como un derecho humano universal” (Ley de Vivienda de la Ciudad de México, 2016). Asimismo, en la fracción III se señala que esta ley también contribuye al derecho a la ciudad de las personas, pues dice lo siguiente:

Garantizar el derecho a la ciudad, de tal manera que todas las personas, sin importar su origen, raza, color, estatus social u otro, tengan acceso al uso y goce de los beneficios de la ciudad y al espacio público seguro y accesible, con un enfoque de derechos humanos, igualdad de género y de sustentabilidad, con la finalidad de evitar la segregación socioespacial activa o pasiva. (Ley de Vivienda de la Ciudad de México, 2016)

Los esfuerzos para lograr lo que mencionan ambas fracciones requieren de la participación de actores sociales, económicos y político-administrativos. El órgano que

se encarga de materializar acciones de vivienda, especialmente para la población que debido a sus condiciones de vulnerabilidad le resulta más difícil acceder a una, es el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI).

El INVI, de acuerdo con la Ley de Vivienda, es el:

“organismo encargado de la protección y realización del derecho a la vivienda de la población que por su condición socioeconómica o por otras condiciones de vulnerabilidad requieren de la acción del Estado” (Ley de Vivienda de la Ciudad de México, 2016)

Cabe mencionar que el INVI es un organismo descentralizado de la Administración Pública de la Ciudad de México, es decir, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Las principales acciones del instituto son el otorgamiento de créditos de interés social para la adquisición o mejoramiento de vivienda, con el fin de que las personas tengan una vivienda digna, tal cual lo marca el artículo 4to constitucional.

La población que atiende el Instituto se encuentra fuera de los esquemas financieros que otras instituciones de vivienda ofrecen como es el caso de INFONAVIT o los créditos hipotecarios bancarios. Por ello su principal objetivo es:

Diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, concertar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de México, dentro del marco del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México y los programas que del mismo derivan. (INVI, 2021)

Para lograr dicho objetivo, el INVI ejecuta dos programas de carácter social: Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda. El primer programa tiene el propósito de otorgar créditos para la construcción de vivienda “en la modalidad de unidades habitacionales”, mientras que el segundo se enfoca en “mejorar y ampliar las condiciones de habitabilidad de las viviendas como producto de la necesidad actual de los habitantes de la Ciudad de México, población que crece día a día y con ello la demanda” (INVI, 2021).

Cabe mencionar que ambos programas del INVI operan en coordinación con otros actores como organizaciones sociales y constructoras inmobiliarias. La injerencia de las organizaciones sociales en la toma de decisiones y gestión de los beneficios otorgados es un hecho que no ha cambiado desde la creación del organismo. En el siguiente capítulo se detallarán las organizaciones adscritas al instituto en el periodo que se está analizando.

A continuación, se detallan las características específicas de cada programa.

### **2.3.1.1 Programa Mejoramiento de Vivienda**

Este programa se creó en el año 1998. A diferencia de la dotación de vivienda para la población más vulnerable del entonces Distrito Federal, este Programa nació con el objetivo de únicamente atender problemas habitacionales derivados del deterioro de la vivienda a causa del uso de materiales poco resistentes. La unidad responsable de la operación del Programa es la Coordinación de Mejoramiento de Vivienda.

El Programa Mejoramiento de Vivienda tiene como objetivo:

“atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomenta el arraigo familiar y barrial. Así también, contribuye a los procesos de consolidación o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la Ciudad de México, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar y fomenta prácticas de sustentabilidad” (INVI, 2021).

Las acciones que lleva a cabo este Programa son realizadas en viviendas deterioradas, regularmente ubicadas en zonas marginadas intermedias o periféricas. Las viviendas pueden estar ubicadas dentro de suelo urbano o en suelo rural de uso habitacional “de baja densidad”. La descripción del Programa en el portal de internet del Instituto de Vivienda señala que las viviendas que son objeto de éste pueden estar en predios regularizados o en proceso de regularización mientras acrediten la posesión de la propiedad; no atiende viviendas ubicadas en suelo irregular. De igual forma atiende vecindades “que no se redensifiquen”, es decir que la acción de mejoramiento no sea un



camino para la llegada de nuevos habitantes a la vivienda, y departamentos catalogados de interés social<sup>12</sup>.

El Programa opera bajo siete modalidades:

1. Mejoramiento y ampliación de vivienda.
2. Mantenimiento general.
3. Vivienda nueva progresiva.
4. Obra externa.
5. Vivienda productiva.
6. Ampliación de vivienda para arrendamiento en lote familiar. (INVI, 2021)

La forma en la que el Programa lleva a cabo las acciones de mejoramiento es a través de apoyo financiero destinado a familias y personas que no pueden acceder a otras formas de financiamiento debido a su situación de pobreza e informalidad, pues dentro los objetivos específicos del Programa señalan que:

- Otorgar créditos con tasa cero, en forma directa con la correspondiente garantía real, quirografaria o cualquier otra a cargo de los beneficiarios del programa.
- Proporcionar asistencia técnica y administrativa en el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Vivienda, relacionados con las obras o acciones en que participa.
- Propiciar la intervención orientada a detener, prevenir o resolver el deterioro del inventario habitacional, ampliar el espacio de una vivienda ya construida, elevar la calidad de vida y de la urbanización con la finalidad de incrementar su valor, la superficie y calidad de la vivienda, considerando necesidades de sustentabilidad.
- Promover la rehabilitación de las unidades de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil. Atender desde el reforzamiento de los elementos estructurales hasta acciones de mantenimiento como impermeabilización, cambio de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias, pisos, herrería, etc.

---

<sup>12</sup> De acuerdo con el urbanista Daniel Martí, la vivienda de interés social supone ser una vivienda económica, provista con recursos gubernamentales que cumplen con suficiente espacio para albergar las actividades humanas. (Martí, 2020)

- Fomentar la edificación de vivienda nueva progresiva en primeros, segundos o terceros niveles y/o en predios o lotes familiares. Y además en sustitución de vivienda precaria o con riesgo por el deterioro que registra.
- Implementar acciones que refuerzan la habitabilidad de las viviendas. Atender el remozamiento de fachadas, protecciones a colindancias, juntas constructivas, drenajes, cisternas, cárcamos de bombeo, iluminación exterior, áreas comunes, escaleras exteriores, etc.
- Propiciar acciones para construir, mejorar o rehabilitar un local para actividades económicas o para financiar una parte de la vivienda entre cuyos usos se encuentra el desarrollo de una actividad productiva para el sustento familiar.
- Otorgar créditos para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble, cubriendo estudios, proyectos, trámites legales, gastos notariales y administrativos.
- Otorgar créditos para Mejoramiento de Vivienda, prioritariamente a familias con bajos ingresos económicos, a mujeres jefas de familia, en situación de vulnerabilidad, a fin de fomentar la equidad social y de género.
- Fomentar la ampliación de los inmuebles, para arrendamiento de la vivienda de familias de escasos recursos con el objetivo de incrementar la oferta de vivienda en alquiler en la ciudad. (INVI, 2021)

El PMV se lleva a cabo a través de una asesoría técnica, de acuerdo con su portal de internet. Esto quiere decir que las y los beneficiarios cuentan en todo momento con asesoría jurídica, financiera, técnica y ambiental. Además, el Programa se caracteriza por integrar la participación social en la comunidad, barrio, colonia, pueblo o unidad habitacional que se va a atender si es el caso. Todo el periodo donde se lleva a cabo el proceso hay un área encargada del control y supervisión de los proyectos.

Las personas que pueden ser beneficiarias del Programa Mejoramiento de Vivienda deben cumplir con los siguientes requisitos para su selección:

Son sujetos de crédito y/o de las ayudas de beneficio social las personas físicas que cumplan las siguientes características:

1. Ser habitante de la Ciudad de México en los términos de la legislación civil aplicable.
2. Ser persona física mayor de 18 años de edad.
3. No ser propietario de vivienda en la Ciudad de México, excepto cuando se trate del lugar en donde se aplicará el financiamiento.
4. Tener un ingreso hasta de 5 VSMD. Esta característica se refiere al solicitante individual. El ingreso familiar máximo no deberá rebasar las 8 VSMD. Cuando sólo exista un ingreso éste se considerará familiar.
5. Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar ese límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario. (INVI, 2021)

### **2.3.1.2 Programa Vivienda en Conjunto**

Este programa se creó en el año 1998, con el objetivo de

Atender a familias que por sus características socioeconómicas no pueden acceder a un crédito para vivienda por algún tipo de financiamiento privado; mediante su intervención ha permitido mitigar la demanda de vivienda nueva con créditos accesibles a población en condiciones de vulnerabilidad. (Puebla, Los programas de vivienda, 2007)

El PVC retomó algunos aspectos de las acciones de FOHNAPO como el otorgamiento de créditos adecuados para la población beneficiaria, así como del FIVIDESU en lo que respecta a las cooperativas de vivienda u organizaciones sociales gestoras de vivienda.

La población objetivo del PVC es la de bajos recursos económicos, personas indígenas, adultos mayores, madres solteras, mujeres jefas de familia, personas con discapacidad) y personas que habitan en zonas de alto riesgo. También tiene el objetivo de aminorar la desocupación en las alcaldías centrales a través de acciones que se realicen en zonas con equipamiento e infraestructura urbana. Todas las acciones bajo los esquemas de sustentabilidad, competitividad y equidad.

Las ayudas de beneficios social que se otorgan son:

1. Créditos con tasa cero. “En los casos en que, por bajos ingresos, los solicitantes de crédito no alcancen a cubrir el valor total del inmueble se aplicarán recursos no recuperables.
2. Integración de los expedientes técnicos y demás documentación que se requiera para obtener inmuebles a través de la expropiación o desincorporación.
3. Recuperar, a través del FIDERE III, el producto que genere la enajenación de las viviendas asignadas a los beneficiarios de sus programas y de los créditos que otorgue.
4. 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.
5. 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. (INVI, 2021)

En lo que corresponde a las modalidades bajo las que opera el PVC. hasta 2020 estaban vigentes las siguientes:

1. **Vivienda nueva terminada:** Se puede financiar integralmente con recursos INVI o con otras fuentes de financiamiento. 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.
2. **Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados:** Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes, siempre que el inmueble esté en 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. 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.

3. **Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados:** Esta modalidad consiste en la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes cuando el inmueble requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras estructurales o en instalaciones sanitarias o eléctricas, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble.
4. **Vivienda progresiva:** Considera la construcción de vivienda con espacios habitables mínimos que den prioridad a elementos estructurales, instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en conjunto consoliden gradualmente el inmueble y brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes.
5. **Adquisición de vivienda:** Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros, ya sea nueva o en uso.
6. **Arrendamiento con opción a compra:** Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda sujeta a un período de pago de rentas mediante un contrato de arrendamiento que combine obligaciones condicionales de venta, en plazo y precio determinado, considerando las rentas o parte de éstas como aportación anticipada en favor de sus beneficiarios o arrendatarios al ejercer el financiamiento para compra de vivienda.
7. **Condominio familiar:** Es un crédito inicial o complementario para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble, con el objeto de escriturar las unidades privativas existentes. El Programa Vivienda en conjunto es un instrumento de política social que tiene una variedad de acciones a través de las cuales las personas de bajos recursos o con otro estatus de vulnerabilidad puede acceder y ejercer su derecho a la vivienda, situación que bajo otro esquema de acceso habitacional no podrían lograr debido a su situación socioeconómica y laboral. (INVI, 2021)

De acuerdo con la página del Instituto, el Programa social de carácter local ha beneficiado a 208 mil 414 personas del año 2001 al año 2019, que corresponden a las

diferentes formas de financiamiento a las que puede acceder los beneficiarios. La gráfica que se muestra a continuación señala las alcaldías donde más se han otorgado los apoyos. (INVI R. , 2020). Han sido pocas las modificaciones a sus reglas de operación y solo se han añadido más modalidades de acceso a la vivienda debido a la diversidad de necesidades que tienen las y los habitantes de la capital. En el siguiente capítulo se estudiarán aspectos como los requisitos para solicitar alguna modalidad del Programa, reglas de operación, presupuesto asignado, beneficiarios del programa y evaluaciones al mismo.

De la Bolsa de Proyectos, el mayor número de solicitudes provienen de las alcaldías Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero representado casi el 50 por ciento de la demanda total de la Bolsa de Proyectos; de estas tres la más significativa es la alcaldía Iztapalapa con 37 por ciento.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALCALDÍAS CON MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES PERIODO 2001 - 2020



Fuente: Reglas de Operación del Programa Vivienda en Conjunto 2020, Instituto de Vivienda de la Ciudad de México  
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROPS/ROP%20INVI%20V.C.%202021.pdf

## **Capítulo III. El Programa Vivienda en Conjunto durante el periodo 2013 a 2018**

El capítulo tercero describe de forma detallada las principales características del Programa Vivienda en Conjunto durante el periodo 2013 – 2018 con el propósito de estudiar el Programa en un momento en el que continuó creciendo el mercado inmobiliario y, con ello, los precios del suelo en la Ciudad.

Para lograr este objetivo se describen los requisitos para solicitar formar parte del padrón de beneficiarios, las áreas responsables del proceso de selección y facilitación de los apoyos, el presupuesto anual del Programa durante los años seleccionados y los apoyos otorgados a las y los beneficiarios.

### **3.1 Aspectos generales del Programa Vivienda en Conjunto**

Como se mencionó en los capítulos anteriores, el derecho a la vivienda está reconocido en tratados internacionales, constitucionalmente y existen leyes de las cuales derivan políticas y programas para hacer este derecho universal para los mexicanos y, como es asunto de esta investigación, para las y los beneficiarios del Programa Vivienda en Conjunto, el cual a su vez cuenta con Reglas de Operación.

Bajo esta lógica normativa, es importante recordar también que México es una República federal donde a pesar de la autonomía de cada entidad, las acciones deben estar alineadas al pacto federal. Previo a 2016 el entonces Distrito Federal estaba bajo soberanía federal, hoy en día la Ciudad de México tiene autonomía, pero debe de igual forma mantenerse alineado al Plan Nacional de Desarrollo.

Cada periodo de gobierno federal se lanza el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento a través del cual se deben alinear los programas institucionales, sectoriales, especiales y regionales para coordinar las acciones de los Poderes de la Unión de todos los ámbitos de gobierno. Retomando el concepto de política, el derecho a la vivienda es

una política que está alineada a la Plan Nacional de Desarrollo, a la Ley Federal y local de Vivienda y al Programa Nacional de Vivienda.

La instrumentación de esta política se hace a través de los programas de gobierno vigentes que, de acuerdo con la Ley de Vivienda de la Ciudad de México, en caso del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México son el Programa Mejoramiento de Vivienda y el Programa Vivienda en Conjunto.

Cabe mencionar que previo a la reforma que convirtió a la Ciudad de México en una entidad federativa, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal únicamente contemplaba la legislación en materia de vivienda. Es ahora en la Constitución Política de la Ciudad de México donde se reconoce el derecho a la vivienda adecuada, se alinea con los principios de la Constitución federal y reconoce que el Instituto de Vivienda (INVI) es el organismo encargado de la protección y realización de este derecho.

Repasado lo anterior, el presente capítulo tiene el objetivo de describir el Programa Vivienda en Conjunto y saber cómo opera para posteriormente analizar sus resultados. En primer lugar, se describen los requisitos solicitados por el Instituto para ser beneficiario. Posteriormente, se señalan los grupos de atención que atiende el Instituto a través de este Programa. En tercer lugar, se describe el proceso a través del cual se otorga el apoyo a los beneficiarios seleccionados. Finalmente, se hace un ejercicio descriptivo donde se señalan la evolución presupuestal y de apoyos otorgados del Programa del año 2013 al 2019 con el objetivo de encontrar algún hallazgo para implementar otra técnica metodológica. De igual forma, en este apartado se hace un ejercicio exploratorio con datos de la base de beneficiarios del Programa en los mismos años.



## **3.2 Programa Vivienda en Conjunto 2013-2020**

### **3.2.1 Requisitos para solicitar formar parte del Programa**

En principio, es importante señalar los requisitos que el Programa y el INVI exigen a quien busca ser beneficiado con la ayuda social y están establecidos tanto en las reglas de operación del Programa como en la página del Instituto. Cabe mencionar que tras revisar las reglas de operación desde el año 2013, el único requisito que se añadió fue el punto número 6 en 2017.

Serán sujetos de crédito y/o de ayudas de beneficio social las personas físicas que cumplan las siguientes características:

1. Ser habitante de la Ciudad de México en los términos de la legislación civil aplicable.
2. Ser persona física mayor de 18 años de edad.
3. No ser propietario de vivienda en la Ciudad de México
4. Tener un ingreso de hasta 5 veces el salario mínimo diario (VSMD) o familiar de hasta 8 VSMD. Cuando sólo exista un ingreso éste se considerará familiar.
5. Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar ese límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario.
6. Cuando se trate de demandantes originales, estos deberán acreditar su arraigo en el inmueble, por lo menos en los últimos 3 años. (INVI, 2021)

Además de los requisitos señalados, el INVI tiene la obligación de hacer un estudio socioeconómico a cada solicitante; a las personas que pertenecen a alguna organización social que gestiona vivienda ante el Instituto, también se les realiza un estudio individual para determinar su elegibilidad; este estudio también lo puede realizar “un tercero calificado y designado por el INVI” (INVI, 2021).

Los grupos prioritarios del Programa son Madres o padres solteros con dependientes económicos, jefas de familia con dependientes económicos, adultos mayores, personas indígenas, personas con discapacidad y habitantes de vivienda en alto riesgo.

De acuerdo con las reglas de operación del año 2013 al año 2018, el área encargada de atender todo lo relacionado con el Programa Vivienda en Conjunto es la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda. La dirección encargada de recibir la documentación y evaluar los perfiles de los solicitantes es el Comité de Financiamiento el cual pertenece a la Dirección de Integración y Seguimiento de la Demanda de Vivienda quien es quien finalmente aprueba el crédito que se otorgara a los seleccionados conformando la bolsa de vivienda para después incorporar a estos solicitantes a los proyectos, entre ellos la asignación de vivienda nueva.

Además de las modalidades ya señaladas disponibles para que los beneficiarios accedan a una vivienda, el acceso al Programa opera bajo los siguientes esquemas

1. Cuando el suelo proviene de un predio expropiado, las personas que habitan el predio son automáticamente beneficiadas con un crédito de vivienda.
2. Cuando los solicitantes forman parte de una organización social, el representante de la misma es quien presenta la solicitud de crédito ante el Instituto.
3. Cuando se trata de un solicitante particular, que no cuenta con apoyo de alguna organización social, la solicitud se presenta en la Oficina de Bolsa de Vivienda, ubicada en Canela No. 660, P.B., colonia Granjas México, delegación Iztacalco, C.P.08400. (INVI, 2021)

Cada año se aprueba un presupuesto determinado destinado a ayudas de beneficio social a través de créditos para vivienda. De acuerdo con el INVI, estos créditos se otorgan por capacidad de pago del solicitante ya sea para completar el monto total o establecer líneas de financiamiento, pues el esquema de financiamiento del INVI:

Se basa en la utilización de recursos públicos que podrá complementarse con el ahorro de los beneficiarios y el proveniente de otras fuentes de financiamiento, para garantizar el cumplimiento de la garantía de vivienda de las familias, así como en el hecho de ser un instrumento de distribución de la riqueza en la capital. (ROPSPVC, 2018)

### 3.2.2 Áreas del INVI encargadas del proceso de selección y seguimiento a beneficiarios

Una vez verificados los perfiles de las y los solicitantes, la Dirección de Integración y Seguimiento de la Demanda de Vivienda comienza un nuevo proceso con quienes serán las y los beneficiarios del Programa que consta de cuatro fases descritas en la página del INVI y las Reglas de Operación desde 2013. Éstas son:

<b>ETAPA</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD</b>	<b>ÁREA ENCARGADA</b>
Aprobación	En esta fase se integra el Padrón de solicitantes donde se define la viabilidad del financiamiento tras una verificación tanto de los perfiles solicitantes como de los inmuebles y proyectos para reconocer su viabilidad jurídica, técnica, social y financiera.	Comité de selección.
Contratación	Es en esta etapa donde se formaliza de forma jurídica el otorgamiento de los créditos aprobados para los beneficiarios. El Comité de Financiamiento del INVI entrega por escrito a beneficiarios y representantes de organizaciones sociales los trámites que deberán hacer para llevar a cabo el Contrato de Apertura de Financiamiento de acuerdo con lo aprobado por el Comité.	Comité de Financiamiento

Ejercicio	Durante esta etapa además de otorgar los financiamientos correspondientes, se llevan a cabo acciones como la contratación de terceros para la construcción de las viviendas y todo lo que eso conlleva. Para que lo anterior sea posible, se celebra un convenio que señala todos los costos de las obras, las condiciones técnicas, jurídicas, sociales y financieras que implique, ya sea que se finiquite a través de los representantes de organizaciones sociales con terceros o cuando el beneficiario termine de pagar el financiamiento y su contrato con el INVI haya finalizado.	Coordinación
Recuperación	En esta etapa el INVI recupera los recursos de los financiamientos que entregó con anterioridad. El objetivo de esta recuperación es destinar los recursos a nuevos proyectos.  Es también durante esta etapa cuando se registran las operaciones de los financiamientos a nivel precios.	Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal.  Sistema de Recuperación del FIDERE III

Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Vivienda en Conjunto 2013, 2015 y 2020 donde en los tres documentos está descrita la misma información. Disponible en: <http://invi.cdmx.gob.mx>

La mayoría de las acciones que atiende este programa promueven que las y los beneficiarios puedan ser propietarios de la vivienda. Pese a que existe la modalidad de

ayudas para renta, son más los apoyos sociales que otorgan créditos y montos de apoyo complementarios a los créditos para adquirir una vivienda, pues el objetivo del Instituto es: otorgar ayudas de beneficio social como un complemento de la inversión recuperable que tienen como objeto que todo beneficiario de los programas del INVI haga realidad su garantía de derecho a la vivienda sin que para ello se limite a su capacidad de pago. (ROPSPVC, 2018)

Incluso, conviene porque finalmente son recursos recuperables que

“Se le ha dado mayor prioridad a realizar acciones de entrega de vivienda con base en el otorgamiento de créditos porque es a través de los recursos recuperables como se pueden obtener nuevas fuentes de financiamiento para llevar a cabo nuevos proyectos de expropiación y construcción de vivienda.” (Entrevista con el Mtro. Bernardo Ramos, 2021).

Una cuestión que no se clarifica en las reglas de operación o se precisa en las evaluaciones al Programa Vivienda en Conjunto, pero mencionan su presencia, es la participación de las organizaciones sociales que continúan vigentes y que, de acuerdo con el Mtro. Bernardino Ramos (2021), son actores a través de los cuales se puede gestionar de forma más rápida la construcción y el acceso a la vivienda. La información en ambos documentos se limita a mencionar de forma superficial su existencia y participación, pero no su nivel de influencia en cuanto a la diferencia entre quienes solicitan el apoyo social de forma individual a quienes lo solicitan a través de estos actores. Este tema se abordará más adelante.

Hasta este momento se han precisado los requisitos que el Programa solicita para que los interesados en obtener una vivienda en la Ciudad de México puedan acceder a una siendo beneficiarios de éste. También se ha descrito el proceso a través del cual se elige a los beneficiarios, se les otorga el beneficio social e incluso cómo el INVI recupera cierta parte del presupuesto invertido en créditos para llevar a cabo nuevos proyectos. A continuación, es importante describir las acciones que se han llevado a cabo bajo este proceso a lo largo de los años, específicamente se describirán los del periodo de gobierno 2013 – 2018.

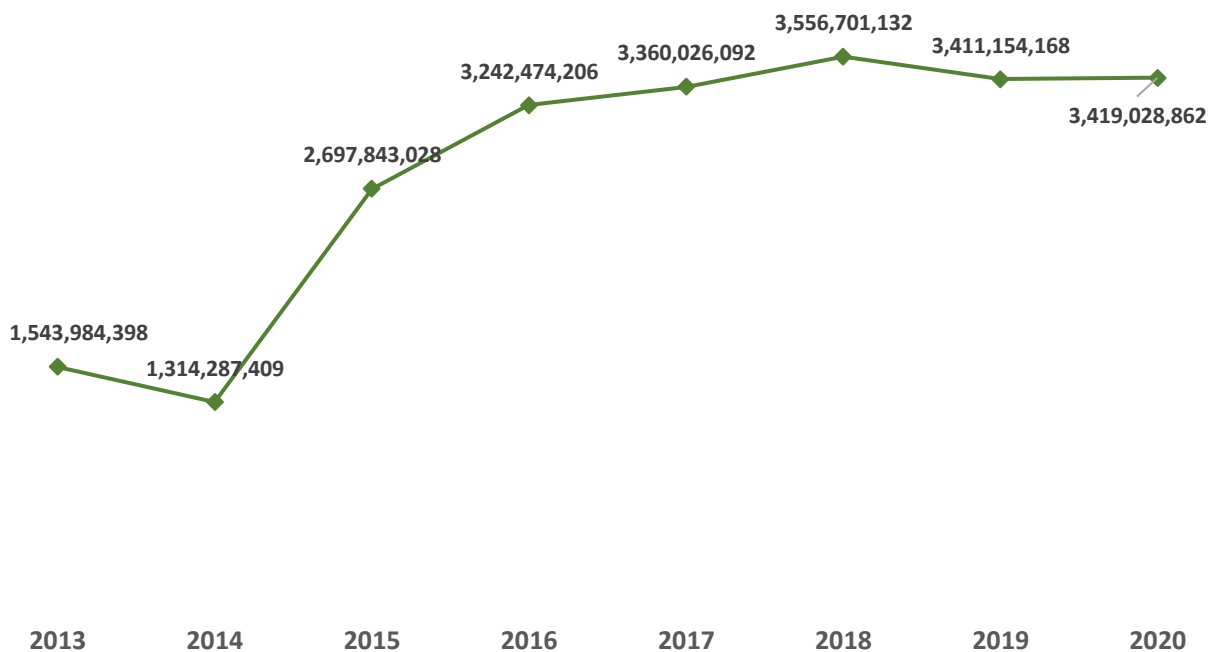
### 3.2.3 Análisis descriptivo sobre el presupuesto y acciones del Programa

Como se mencionó en el primer capítulo, cada año la Ciudad de México requiere alrededor de treinta y cinco mil viviendas nuevas y más de cuarenta mil acciones de mejoramiento, de acuerdo con la CONAVI. Por esta razón, resulta importante conocer cuántas acciones de vivienda ha llevado a cabo el Instituto de Vivienda y cuál es el presupuesto que se le ha asignado para ello, al ser el único organismo encargado de la política social de vivienda en la Ciudad. \*\*\*La información proporcionada además acercará más al estudio de la influencia de las organizaciones sociales, pero primero se deben conocer los resultados generales y de forma deductiva ir llegando a las OS.

A continuación, se presenta la evolución presupuestal y las acciones que se han llevado a cabo de forma anual, específicamente en las acciones correspondientes al Programa Vivienda en Conjunto y a la modalidad Vivienda Nueva Terminada. Se presentan desde el año 2013 con el objetivo de observar los cambios año con y año, y entre el anterior y la reciente gestión de gobierno.

La primera gráfica muestra el presupuesto anual asignado al Instituto de Vivienda, el cual proviene de recursos propios o dinero recuperable de las acciones que lleva a cabo y de las aportaciones federales correspondientes al Ramo 33. Es posible observar que ha habido un aumento positivo en el presupuesto otorgado al INVI. En los primeros años del gobierno de Miguel Ángel Mancera el presupuesto no alcanzaba los 2 mil millones de pesos anuales, después es posible ver un incremento importante desde 2015 que se ha mantenido hasta el 2020 incluso duplicando las primeras cifras de 2013 y 2014. Se observa que el año donde el presupuesto del INVI fue más alto, fue en 2018. Tampoco se observa un aumento o decremento presupuestal significativo en el cambio de gobierno en 2018-2019.

## Presupuesto anual asignado al INVI

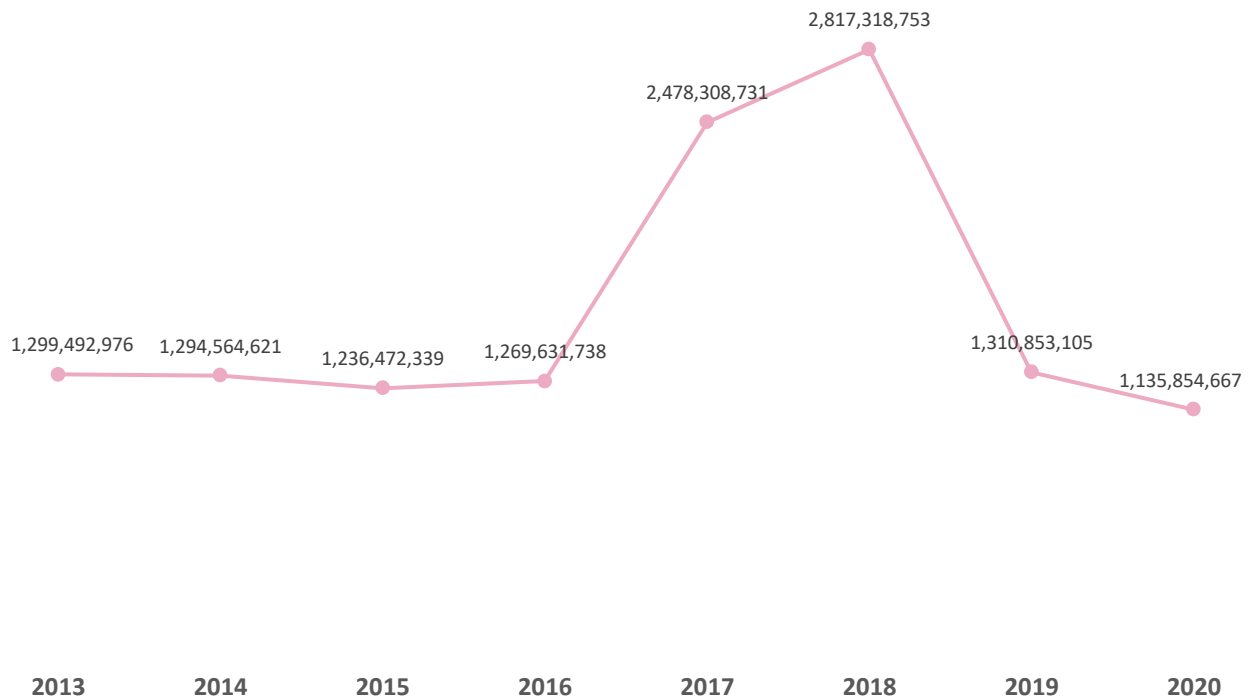


Gráfica 3.1

Elaboración propia con base en los Informes de Gestión anuales del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México del año 2013 al 2020, disponibles en la página del INVI: <http://invi.cdmx.gob.mx>.

Por su parte, la siguiente gráfica muestra el presupuesto asignado específicamente al Programa Vivienda en Conjunto. Aquí cabe resaltar que este presupuesto se basa tanto en las aportaciones federales, como en los recursos recuperables del Programa para crear nuevos proyectos y es importante mencionar que es el PVC el programa que más recupera recursos a través del pago de los créditos otorgados a los beneficiarios. El resto del presupuesto está destinado tanto a los diferentes capítulos presupuestales, como a las acciones del programa Mejoramiento de Vivienda.

## Presupuesto anual asignado al Programa Vivienda en Conjunto



Gráfica 3.2

Elaboración propia con base en los Informes de Gestión Anual de 2013 a 2020 disponibles en el portal del INVI ([invi.cdmx.gob.mx](http://invi.cdmx.gob.mx))

Durante los primeros años no hubo cambios drásticos en cuanto al aumento o disminución del presupuesto al PVC. Sin embargo, es posible observar que el cambio en el aumento del presupuesto que más destaca es en de los años 2017 y 2018 duplicando incluso la cifra de los años anteriores. Como dato adicional, cabe señalar que en 2017 el D.F. ya era Ciudad de México y en 2018 hubo elecciones federales y locales. Después del año electoral y con el cambio de gobierno, es posible observar que hay una disminución presupuestal de más del 50% y que ha continuado descendiendo.

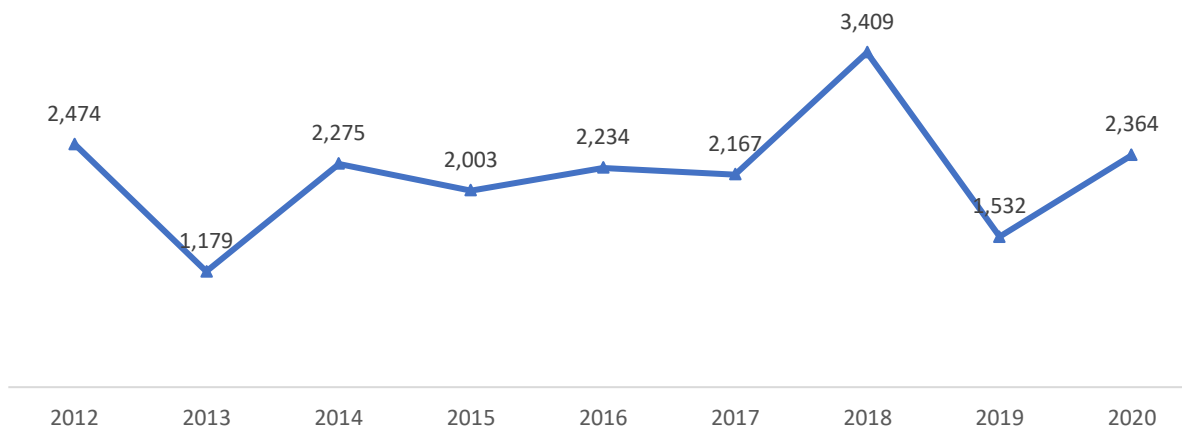
Al comparar ambas gráficas, es posible observar que el cambio en el presupuesto total no ha cambiado radicalmente año con año, pero cuando el análisis se concentra en el presupuesto asignado al Programa Vivienda en Conjunto es cuando se vislumbran cambios drásticos, especialmente en el año electoral. Pueden existir diversas razones



por las que el presupuesto cambió durante estos años; sin embargo, se considera importante conocer las acciones del Programa, específicamente las acciones que se basan en la entrega de vivienda nueva a las y los beneficiarios del Programa.

A continuación, se ilustra de manera gráfica las acciones del PVC en su modalidad Vivienda Nueva Terminada desde el año 2012 hasta el 2019; este último año con la finalidad de mirar si hubo un cambio en el primer año del nuevo gobierno. Estas acciones son el total de viviendas que el INVI entregó de forma anual.

### Acciones anuales de vivienda entregada bajo el Programa Vivienda en Conjunto



Gráfica 3.3

Elaboración propia con base en las Evaluaciones anuales al Programa Vivienda en Conjunto de 2012 a 2020 mismas que fueron obtenidas a través de la solicitud de transparencia con folio **0978339**, a través del área de transparencia del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.

En la gráfica anterior se puede observar que ha habido variaciones tanto en el total de ayudas otorgadas, como en las acciones de la modalidad Vivienda Nueva Terminada cuyo resultado final es la entrega de las viviendas a las y los beneficiarios y sus familias, ya sea de forma individual o a través de las organizaciones sociales gestoras.

Es posible observar que durante los años electorales y en el primer año de gobierno de las nuevas gestiones es cuando hay variaciones más notorias, especialmente en el año 2018 y 2019, pues mientras durante los años electorales el número de acciones se elevó, el año consecutivo disminuyeron incluso a más del 50%.

Las ilustraciones anteriores muestran ciertos hallazgos tanto en el cambio presupuestal al programa, como en el número de acciones implementadas anualmente en la modalidad Vivienda Nueva Terminada, pero no son suficientes para determinar cómo influyen las organizaciones sociales gestoras en promover o no el derecho a la vivienda para las personas más vulnerables en la Ciudad de México.

Por esa razón, y para cumplir de forma acertada los objetivos de la presente investigación debido a la escasez de información sobre las organizaciones sociales gestoras que están adscritas al INVI, se consideró importante hacer otra revisión documental que permitiera además conocer algunos aspectos más específicos sobre el Programa.

Para ello, se realizó una solicitud de transparencia, a través del Portal INFOCDMX con las bases de datos de las y los beneficiarios del Programa desde el 2013 hasta el 2020. Cabe mencionar que inicialmente se solicitaron las bases de datos de los años correspondientes al gobierno anterior, pero no fueron otorgadas por el instituto. Se realizó una segunda solicitud de transparencia, en enero de 2021, pero la respuesta fue que Instituto se encontraba en días inactivos.

Las bases de datos que fueron otorgadas a través del área de Transparencia del Instituto presentan algunas diferencias en cuanto a las variables que muestran. Todas las bases de datos contienen las variables: Nombre, Edad, Sexo, Colonia y Delegación / Alcaldía. Los datos que algunas carecen y otras tienen son el monto otorgado (disponible solo para las bases de los años 2018 y 2019) y tipo de apoyo otorgado (2019). Por lo tanto, se decidió extraer los datos sociodemográficos e ilustrarlos a continuación.

Las bases de datos no especifican el tipo de modalidad al que se otorgó el beneficio social, por lo tanto, el objetivo de este ejercicio es detectar en dónde ha habido

una concentración de apoyos sociales por alcaldía y colonia. Otro aspecto que cabe aclarar es que las colonias que se muestran no son las que concentran el mayor porcentaje de apoyos total, pero son las colonias donde, a raíz del ejercicio descriptivo, tienen más apoyos otorgados concentrados que otras. En la columna de la delegación/alcaldía se muestra el número total de apoyos otorgados por año en todas las colonias de la demarcación. En la columna de colonia se muestran solo las que tuvieron mayores apoyos otorgados los años señalados.

### **AÑO 2013**

Durante el año 2013 se entregaron 2,003 viviendas nuevas, pero el PVC otorgó un total de 5,740 acciones que suman el resto de las modalidades del Programa. Las alcaldías y colonias que recibieron más apoyos sociales del PVC fueron:

<b>ALCALDÍA</b>	<b>COLONIA</b>
Iztapalapa (865)	San Andrés Tetepilco (156) Consejo agrarista mexicano (127) Estrella del sur (126) San Miguel 8va ampliación (115)
Miguel Hidalgo (636)	Popotla (138) Tlaxpana (116) Tacubaya (107) San Diego Ocoyac (103)
Gustavo A. Madero (567)	Vallejo (215) Santa Isabel Tola (174)
Iztacalco (545)	Agrícola Pantitlán (245) San Francisco Xicaltongo (193)

	Pantitlán (132)
	Paulino Navarro (154)
Cuauhtémoc (499)	Roma Sur (113)
	Peralvillo (119)

Tabla 3.2

Elaboración propia con base en el Padrón de Beneficiarios del Programa Vivienda en Conjunto, INVI, al ejercicio 2017.

Con respecto a los datos sociales, el 65% de beneficiarias son mujeres y el 35% son hombres. El rango de edad donde se otorgaron mayores apoyos es entre 24 y 50 años con el 75% de las acciones entregadas.

## AÑO 2014

Como se mencionó en las gráficas, este año se otorgaron 2,274 viviendas nuevas de las más de seis mil acciones que el PVC llevó a cabo. Sin embargo, la base de datos otorgada por el INVI señala que se otorgaron 4,771 apoyos bajo el Programa Vivienda en Conjunto.

Las delegaciones y colonias donde más beneficiarios hubo fueron:

ALCALDÍA	COLONIA
	Guerrero (189)
	Santa María la Ribera (131)
Cuauhtémoc (1365)	Centro de la Ciudad de México Área 1 (124)
	Esperanza (121)

	Ex Hipódromo de Peralvillo (116)
	Roma Norte (112)
Gustavo A. Madero (862)	Santa María Ticomán (249)
	La Pradera (185)
	Buenavista (128)
	Atzcoalco (122)
	San Juan de Aragón Pueblo (101)
Miguel Hidalgo (563)	Niños Héroes de Chapultepec (315)
Azcapotzalco (560)	El Rosario INFONAVIT (167)

Tabla 3.3

Elaboración propia con base en el Padrón de Beneficiarios del Programa Vivienda en Conjunto, INVI, al ejercicio 2014.

En cuanto a datos sociales, el 60% de beneficiarias son mujeres y el 40% son hombres. El rango de edad donde se otorgaron mayores apoyos es entre 26 y 50 años con el 70% de los beneficios otorgados en 2014.

### Año 2015

Durante el año 2015 se entregaron 2,003 viviendas nuevas, pero el PVC otorgó un total de 5,740 acciones que suman el resto de las modalidades del Programa. Las alcaldías y colonias que recibieron más apoyos sociales del PVC fueron:

<b>ALCALDÍA</b>	<b>COLONIA</b>
Gustavo A. Madero (886)	Pueblo Santiago Atzacolco (134)
	Pueblo de San Juan de Aragón (104)

Miguel Hidalgo (836)	Popotla (138) Tacubaya (172)
Cuauhtémoc (741)	Bondoquito (410) Esperanza (209) Guerrero (101)
Iztacalco (675)	Agrícola Pantitlán (486)
Venustiano Carranza (618)	El Rosario (180) Felipe Ángeles (104)

Tabla 3.4

Elaboración propia con base en el Padrón de Beneficiarios del Programa Vivienda en Conjunto, INVI, al ejercicio 2015.

Con respecto a los datos sociales, el 65% de beneficiarias son mujeres y el 35% son hombres. El rango de edad donde se otorgaron mayores apoyos es entre 24 y 50 años con el 75% de las acciones entregadas.

### Año 2016

Durante el año 2015 se entregaron 2,003 viviendas nuevas, pero el PVC otorgó un total de 5,740 acciones que suman el resto de las modalidades del Programa. Las alcaldías y colonias que recibieron más apoyos sociales del PVC fueron:

ALCALDÍA	COLONIA
Gustavo A. Madero (974)	Pueblo de San Juan Tlihuaca (219)
	Pueblo de Santiago Atzacolco (154)
	Pueblo de San Bartolo Atepehuaca (135)
	Vasco de Quiroga (100)

Iztapalapa (944)	Tepalcates (218) Cerro de la Estrella (162) San Miguel 8va Ampliación (253)
Miguel Hidalgo (864)	Mariano Escobedo (116) Huichapan (139) San Diego Ocoyoacac (142) San Juanico (129)
Cuahutémoc (805)	Bondojito (410) Morelos (210) Guerrero (195) San Rafael (102)
Venustiano Carranza (603)	Federal (201) Moctezuma 1ra y 2da sección (101)

Tabla 3.5

Elaboración propia con base en el Padrón de Beneficiarios del Programa Vivienda en Conjunto, INVI, al ejercicio 2016.

Con respecto a los datos sociales, el 63% de beneficiarias son mujeres y el 37% son hombres. El rango de edad donde se otorgaron mayores apoyos es entre 22 y 53 años con el 75% de las acciones entregadas.

### **Año 2017**

Durante el año 2015 se entregaron 2,003 viviendas nuevas, pero el PVC otorgó un total de 5,740 acciones que suman el resto de las modalidades del Programa. Las alcaldías y colonias que recibieron más apoyos sociales del PVC fueron:

<b>ALCALDÍA</b>	<b>COLONIA</b>
Gustavo A. Madero (886)	Pueblo Santiago Atzacolco (134) Pueblo de San Juan de Aragón (104)
Miguel Hidalgo (836)	Popotla (138) Tacubaya (172)
Cuauhtémoc (741)	Bondojito (410) Esperanza (209) Guerrero (101)
Iztacalco (675)	Agrícola Pantitlán (486) Cerro de la Estrella (162)
Venustiano Carranza (618)	El Rosario (180) Felipe Ángeles (104)

Tabla 3.6

Elaboración propia con base en el Padrón de Beneficiarios del Programa Vivienda en Conjunto, INVI, al ejercicio 2017.

Con respecto a los datos sociales, el 65% de beneficiarias son mujeres y el 35% son hombres. El rango de edad donde se otorgaron mayores apoyos es entre 24 y 50 años con el 75% de las acciones entregadas.

### **Año 2018**

Durante el año 2015 se entregaron 2,003 viviendas nuevas, pero el PVC otorgó un total de 5,740 acciones que suman el resto de las modalidades del Programa. Las alcaldías y colonias que recibieron más apoyos sociales del PVC fueron:

<b>ALCALDÍA</b>	<b>COLONIA</b>
-----------------	----------------



Venustiano Carranza	Morelos
Miguel Hidalgo	Tacubaya San Lorenzo Tlaltenango
Azcapotzalco	Pueblo San Juan Tlihuaca
Iztacalco ()	Agrícola Pantitlán (486) Agrícola oriental Santa Anita
Iztapalapa	Tepalcates San Miguel 8va ampliación Cerro de la Estrella El Molino

Tabla 3.7

Elaboración propia con base en el Padrón de Beneficiarios del Programa Vivienda en Conjunto, INVI, al ejercicio 2018.

Con respecto a los datos sociales, el 65% de beneficiarias son mujeres y el 35% son hombres. El rango de edad donde se otorgaron mayores apoyos es entre 24 y 50 años con el 75% de las acciones entregadas.

Después de hacer el análisis descriptivo de la información que contienen las bases de datos de las y los beneficiarios del Programa Vivienda en Conjunto, fue posible observar que hay alcaldías donde cada año hubo más acciones que en el resto. Las alcaldías que destacan por estar año con año son Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; en menos ocasiones, pero igual importantes para considerar son Iztaclco e Iztaalapa.

Otro punto interesante es que la mayoría de las beneficiarias son mujeres, pues en cada año más del 60% de los apoyos se destinaba a mujeres. Finalmente, sólo queda mencionar que el rango de edad en el que se concentra la población beneficiaria es la que se encuentra en edad para trabajar.

La cuestión con el análisis descriptivo de las bases de datos es que no todas contienen las mismas variables para un posible análisis comparativo, por eso se decidió ilustrar las variables que sí están presentes en todas las bases de los años elegidos y que fueron proporcionadas por el Instituto. Pese a ello, una variable que resultó interesante fue la territorial que ilustró las alcaldías y colonias donde más se otorgaron apoyos.

Hasta este punto ningún documento revisado (Reglas de operación, evaluaciones e informes de gestión, contiene información sustancial sobre las organizaciones sociales que están adscritas al instituto y al Programa. Por su parte, ninguna de las bases de datos proporcionadas por el Instituto contiene información sobre las organizaciones sociales que gestionaron el acceso a una vivienda a las y los beneficiarios que ahí aparecen. No hay ninguna variable que distinga entre quienes fueron beneficiados de forma individual, de entre quienes fueron beneficiados de forma colectiva a través de una organización social.

“El modo de evaluar los programas del INVI ha sido un tema que nunca se ha discutido en reuniones colegiadas. He podido observar que los encargados del área de evaluación e incluso instituciones evaluadoras externas como el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México se limitan a llenar los machotes con puntos muy técnicos sobre los programas, pero no suelen hablar, o al menos no he podido observar, que propongan nuevos puntos para sus formatos de evaluación, como es el caso de evaluar el papel de las organizaciones sociales en el proceso de gestión del suelo y los departamentos que entregan a sus afiliados, porque eso son la mayoría, afiliados.” (Entrevista con la lic. Gabriela Nava Aspeitia, 2021)

Con base en la información sobre la concentración de apoyos en ciertas demarcaciones proporcionada por el análisis de las bases de datos y la escasez de información sobre las organizaciones sociales, se reflexionó sobre cómo se podría obtener más información sobre las organizaciones sociales para reconocer la influencia que tienen sobre el derecho a la vivienda de las y los habitantes más pobres en la Ciudad de México.

Para acercarse más a los objetivos de la investigación, se realizó una nueva solicitud de información al INVI, por medio del Portal INFOCDMX, solicitando los nombres, direcciones y nombres de los líderes de las organizaciones adscritas a la institución en el periodo que se eligió analizar. Además, con base en las entrevistas, se encontró que no sólo las organizaciones sociales tienen influencia en el Programa y destino final de los apoyos, también están las empresas privadas contratadas por el INVI o por las mismas organizaciones.

“Cuando las organizaciones sociales tienden a ser grandes, como es el caso de Asamblea de Barrios, que incluso se ha segregado por zonas y colonias, Frente Emiliano Zapata, pueden incluso proponer ante el Consejo del Instituto empresas constructoras que realicen las edificaciones para sus beneficiarios. Ellos mismos, en conjunto con las empresas, elaboran los proyectos y son sometidos al Consejo para incorporar a las empresas al padrón de empresas. En el gobierno pasado era común que las mismas empresas como Construcción, Asesoría y Supervisión, S.A. DE C.V. que trabajaba directamente con algunos grupos de Asamblea de Barrios estuvieran en varios proyectos y no sólo como constructores, también como supervisores, asesores, arquitectos, laboristas, asesores y supervisores de obra. Prácticamente el INVI quedaba al margen de actuación. En esta administración hemos procurado que se diversifique constantemente el padrón de empresas, aunque las organizaciones sociales siguen pugnando por su derecho a gestionar bajo sus condiciones los departamentos para su gente.” (Entrevista con el exfuncionario Samuel Vázquez Esquivel, 2021)

Para entender más sobre los actores involucrados en promover el derecho a la vivienda, se consideró elaborar un mapa de actores y con base en ello y las entrevistas a los funcionarios, exfuncionarios y líderes de organizaciones sociales se obtuvo la información que se desagregará en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO IV. Análisis sobre la influencia de actores y organizaciones sociales en la construcción y acceso a la vivienda en la Ciudad de México**

La información recabada hasta este momento no ha sido suficiente para cumplir o acercarse a los objetivos de la investigación, los cuales pretenden estudiar una forma de acceso a la vivienda en el Ciudad de México que tiene una historia social y diferente a otras entidades. Hasta este momento se saben las características principales del Programa Vivienda en Conjunto, desde los requisitos para que las personas puedan ser beneficiarias, las áreas encargadas del Instituto encargadas de operar el Programa, la evolución presupuestal y número de acciones llevadas a cabo en la modalidad Vivienda Nueva Terminada.

Se sabe también que, de acuerdo con las reglas de operación, documentos de evaluación e informes, y entrevistas a funcionarios y exfuncionarios, existen organizaciones sociales adscritas al Instituto que a través de acciones colectivas gestionan la dotación de vivienda a una parte del padrón de beneficiarios del Programa. Sin embargo, no hay claridad o evidencia documental sobre la influencia real de estas organizaciones en todo el proceso.

En el presente capítulo se describirá cómo han operado algunas organizaciones sociales en los últimos años y cómo existen otros actores, como las empresas constructoras, que de igual forma tienen influencia en el resultado final del Programa estudiado.

Para lograr este objetivo, primero se describirán las organizaciones adscritas al INVI que han estado y estuvieron vigentes de 2013 a 2018, las inequidades entre ellas debido a su fuerza colectiva, es decir su antigüedad, alcance poblacional, capacidad financiera y relación con otros actores como las empresas privadas. Esta información es posible presentarla gracias a solicitudes de transparencia ante el Instituto.

Posteriormente, se utilizará la técnica Mapa de Actores cuyo objetivo es ilustrar e identificar a los actores clave en el Programa Vivienda en Conjunto y en la modalidad Vivienda Nueva Terminada para analizar e identificar sus intereses, influencia y resultados de su intervención en el proceso, reforzando la información con lo que se obtuvo de algunas entrevistas realizadas.

Finalmente, se expondrán algunos ejemplos sobre cómo las personas interesadas en ser beneficiarias de vivienda nueva pueden recurrir a estas organizaciones, los requisitos que algunas piden y el proceso que llevan a cabo para entregar las viviendas. Esto último fue posible gracias a un rastreo de actores en redes sociales de algunas organizaciones, un ejercicio de simulación donde yo pido informes por estar interesada en la adquisición de una vivienda y algunas organizaciones me la otorgan, y por entrevistas con algunos líderes de las organizaciones sociales que fueron posibles gracias su localización por redes como Facebook, Instagram y con ayuda de una periodista que siguió un caso de fraude por parte de una organización en el año 2016.

Como último apartado relacionado con lo anterior, se mostrarán algunos ejemplos de fraude que se han dado en los últimos años y cómo aún existe una pugna en el Instituto por no poder lidiar con grupos que se prestan a actos de corrupción ya que la influencia de las organizaciones prevalece.

#### 4.1 Las organizaciones sociales adscritas al INVI desde 2013

Desde la década de los sesenta las organizaciones sociales que movilizaban a la población en función de luchar para obtener beneficios como el acceso a la vivienda a través de la ocupación y regularización del suelo han estado presentes en la Ciudad de México. Muchas de estas organizaciones basan su actuar bajo los principios del Movimiento Urbano Popular que, como se mencionó en el segundo capítulo, son conseguir mejores condiciones de vivienda para la población que más lo necesita a lo largo del país.

Especialmente, después del terremoto de 1985 la figura de las organizaciones tomó un papel fundamental para hacer frente a la débil acción del gobierno en los procesos de reconstrucción y apoyo a los damnificados. Gracias a este movimiento que representa la lucha de clases dentro de la ciudad, muchas organizaciones han mantenido su influencia dentro de la toma de decisiones sobre la vivienda en la Ciudad de México.

Algunas organizaciones siguen manteniendo los ideales del Movimiento Urbano Popular, algunas otras han optado por trabajar con grupos políticos y otras a aprovechar la figura para coronar intereses privados. A continuación, se expondrán las organizaciones que han estado inscritas al INVI y al Programa Vivienda en Conjunto, y que gracias a ese registro han gestionado vivienda para la población vulnerable de la Ciudad de México como lo señalan las Reglas de Operación del Programa.

Por organización social las Reglas de Operación del Programa Vivienda en Conjunto entienden: “aquella agrupación de personas físicas que, actuando de manera solidaria, con sentido social y sin fines de lucro, busca mejorar la calidad de vida de sus miembros en el marco de la Ley que rige sobre la materia” (ROPSPVC, 2018). Estas organizaciones pueden ser asociaciones civiles, cooperativas, empresas sociales y organizaciones no gubernamentales<sup>13</sup>

Las organizaciones sociales que deseen integrarse al padrón del INVI deberán acreditar su existencia legal a través presentando documentos que señalen los siguientes elementos:

---

<sup>13</sup> Las ONGs son organizaciones de ciudadan@s voluntari@s que trabajan en incidencia sobre asuntos públicos, y no tienen ánimo de lucro -la diferencia con gobierno es que son ciudadanas y voluntarias. Las asociaciones civiles buscan cumplir ciertos fines (culturales, políticos, científicos, etc) sin ánimo de lucro y con restricciones en cuanto a actividades mercantiles, salvo las que necesiten para financiamiento propio. Las cooperativas son asociaciones que buscan el lucro y benefician por igual a sus miembros, así como se establece que las decisiones serán tomadas entre ellos mismos. Las empresas sociales son empresas lucrativas que tienen por objetivo un cambio social, y para ello usan las ganancias de su actividad en acciones para ese cambio, dejando en segundo término la ganancia o el dividendo.

1. Constitución legal, en donde se defina su personalidad y se asegure que no tiene fines de lucro, incluyendo asociaciones, cooperativas, empresas sociales y organismos no gubernamentales que producen o promueven vivienda;
2. Objeto social, que deberá ajustarse a los de apoyo y gestión de vivienda de grupos en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad y/o a la producción social de vivienda;
3. Capacidad y calidad de los servicios de asesoría que puede brindar en sus distintos aspectos técnicos, sociales, jurídicos, financieros o administrativos;
4. Capacidad financiera y/o de ahorro con que cuente o pueda llevar a cabo la organización;
5. Experiencia en la producción, ejecución o gestión de acciones o programas como los que desarrolla el INVI; y
6. Record crediticio y de recuperación de los casos en los que haya intervenido.  
(ROPSPVC, 2018)

Después de avalar su existencia a través de la entrega y evaluación de los documentos solicitados por parte del INVI, las organizaciones sociales en cualquier de sus modalidades integran la Bolsa de Vivienda. Para permanecer en dicho padrón deben volver a presentar la documentación requerida y además señalar que se encuentran en algún proyecto vigente, ya sea gestionando adquisición de predios o gestionando los pagos de los créditos que les fueron otorgados a sus agremiados beneficiarios.

“Las organizaciones sociales que están en el padrón no son las mismas que han estado desde la creación del Instituto. Este padrón cambia constantemente, de hecho, año con año se renueva porque cada año llega nuevas organizaciones a querer integrarse al padrón presentando los documentos que les solicitamos. Existen organizaciones que han estado desde antes de la creación de esta institución, pero son organizaciones muy grandes como la Asamblea de Barrios o el Frente Francisco Villa que continúan teniendo mucho poder porque desde su organización son capaces de comprar grandes terrenos que luego nos presentan en sus proyectos para que les demos el apoyo de construcción de los edificios, pero prácticamente ellos gestionan lo más importante. Además de esas grandes

organizaciones también llegan organizaciones más pequeñas con todos los requisitos solicitados a las cuales no se les puede negar la inscripción al padrón, sin embargo, su permanencia apenas alcanza un par de años porque después de gestionar créditos ante el INVI pierden su fuerza gremial o solo consiguen unos cuantos apoyos a través de créditos y no vuelven a renovar su adscripción.” (Entrevista al Mtro. Bernardino Ramos Iturbide, 2021)

Tras realizar la solicitud de transparencia ante el INVI a través del Portal INFOCDMX, con número de oficio CPIE/UT/000320/2020, se encontró que del año 2013 al 2019 han estado adscritas alrededor de 240 organizaciones sociales que ha gestionado vivienda a través del INVI para las personas que buscan acceder a una a través de estos grupos. Se adjunta el listado de las organizaciones en los anexos.

## **4.2 Factores de las organizaciones sociales que determinan el acceso al Programa**

Como lo mencionó el Maestro Bernardino Ramos existen organizaciones con una tradición histórica que antecede la creación del INVI. En el Padrón de organizaciones resaltan organizaciones grandes como Asamblea de Barrios, quien incluso está dividida por zonas principalmente en las alcaldías Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Azcapotzalco, Frente Popular Francisco Villa, Movimiento Ciudadano y la Coordinadora de Vivienda Popular A.C. Si recordamos las alcaldías donde más se han otorgado beneficios de vivienda nueva terminada, se encuentran también en estas alcaldías.

El Maestro y funcionario comenta que desafortunadamente se le ha dado la oportunidad de entrada a tantas organizaciones que se podrían dividir entre las que sí se alinean a los objetivos del Programa y las que solo buscan lucrar con éste.

“Constantemente cambia el Padrón de organizaciones sociales inscritas al INVI que no se han puesto los mecanismos adecuados para determinar quién de ellas



hará un uso correcto del dinero público destinado a dotar de vivienda a los ciudadanos o familias que más lo necesitan y quienes solo beneficiarán sus intereses. Han salido algunos casos de funcionarios que incluso forman sus propias agrupaciones y las integran al instituto con tal de verse beneficiados. También han salido casos de fraude que son los menos, pero han existido sobre todo en administraciones anteriores.” (Entrevista al Mtro. Bernardino Ramos Iturbide, 2021).

El hecho de no existir un control sobre el destino final y verdadero de las viviendas que gestionan las organizaciones sociales hace que el proceso sea opaco, pues después de hacer entrega de las viviendas y créditos gestionados por las organizaciones sociales, no existen mecanismos de seguimiento que determinen si las familias o personas pertenecientes a la organización serán los propietarios de las viviendas por el resto de su vida.

“Existe un seguimiento inmediato a la entrega de viviendas porque incluso se hacen eventos donde se entrega personalmente las viviendas a cada familia, pero esto se debe más a una cuestión de registrar en nuestros archivos y especialmente para demostrar a la prensa e informes y evaluaciones que el Instituto está trabajando. Regularmente el resultado final que se ilustra y expone ante los medios o en los informes de gestión son las fotos de los edificios terminados del año evaluado y de los eventos que se llevan a cabo cuando se entregan las viviendas. No existe otro mecanismo para volver a los beneficiados del 2004 o 2008 por ejemplo.” (Entrevista a la licenciada Gabriela Nava Aspeitia, 2021)

De acuerdo con el ex funcionario y licenciado Samuel Vázquez Esquivel (2021), vocal del Comité de Evaluación del INVI durante el periodo 2013-2018, una vez entregadas las viviendas pareciera quedar en el olvido el seguimiento de quienes viven ahí, como si solo se buscara ver a la vivienda que se construyó como un número más en la ciudad que debe renovarse cada año.

Otra cuestión que es relevante mencionar es la priorización de entrega de beneficios a las organizaciones sociales. En el capítulo segundo se hizo referencia a Claudia Puebla (2007) quien mencionaba que alrededor del 70% de los beneficios otorgados por el INVI son asignados a las organizaciones sociales. El Maestro Bernardino Ramos menciona que: “se le da prioridad a las organizaciones porque ellas pueden facilitar el proceso al adquirir predios, conjuntar la información de los beneficiarios y sumar más dinero a los proyectos. Incluso, con su participación, han hecho que el número de resultados entregados crezca; sin esta labor que hacen el INVI no se daría abasto con la cantidad de demanda solicitante de vivienda” (Entrevista al maestro Bernardino Ramos Iturbide, 2021)

“Se dice que las organizaciones más grandes incluso han sido las aliadas porque son capaces de gestionar la vivienda en lo que el INVI terminaba de pagar la deuda por la extinción de los fideicomisos FICAPRO y FIVIDESU, por eso tienen tanto poder aquí.” (Entrevista al exfuncionario Samuel Vázquez Esquivel)

Al respecto y estudiando las reglas de operación, en el apartado correspondiente a las organizaciones, en efecto se señala que éstas son las primeras en recibir las ayudas para sus agremiados. Además, señalan que el financiamiento es directo.

Para participar en la consecución de los objetivos del INVI las organizaciones sociales podrán:

- Recibir en primera instancia financiamiento directo para la adquisición de inmuebles o para la realización de estudios en los proyectos a favor de sus beneficiarios. (ROPSPVC 2018)

La influencia de las organizaciones es muy grande. A pesar de no ser tan visible debido a la gran cantidad de organizaciones adscritas, son las que prácticamente mueven o toman las decisiones, sobre todo las que llevan más tiempo porque saben cómo operan los programas y que están en su derecho legítimo de ejercer presión sobre el destino final del presupuesto asignado. Su existencia está

totalmente avalada por las leyes y por un peso histórico que es imposible negar. (Entrevista al exfuncionario Samuel Vázquez Esquivel, 2021)

De acuerdo con la información anterior y consultando nuevamente las reglas de operación, las organizaciones sociales tienen además las siguientes facultades:

- Producir o gestionar programas de vivienda para sus agremiados;
- Aportar recursos en dinero o especie para desarrollar cofinanciamientos entre el INVI y la organización y en su caso, otra fuente financiera;
- Hacer propuestas a las Reglas de Operación del Instituto y demás instrumentos normativos que rigen la operación de éste;
- Desempeñar el papel de prestadores de servicio para desarrollar alguna o algunas de las líneas de financiamiento;
- Ser merecedoras, en su caso, de alguna de las condonaciones que acuerde el Consejo Directivo del INVI. (ROPSPVC, 2018)

El fuerte papel de las organizaciones sociales en las acciones de vivienda del INVI es innegable e incluso importante para el proceso y resultado final del Programa. La fuerza histórica que representan las organizaciones sociales ha coadyuvado a que se mantengan proactivas en todo el proceso que conlleva el Programa y que sea impensable el hecho de hacerlas a un lado.

Otra forma de saber cómo influyen en el resultado final, el cual es ser actores que promuevan el derecho social a la vivienda, es conociendo el proceso sobre cómo integran a sus agremiados que posteriormente presentan ante el INVI.

“Las personas corren la voz sobre las acciones que llevamos a cabo. En zonas donde conocen sobre nosotros es fácil que nos ubiquen y pidan formar parte de nuestra organización. Nosotros llevamos un registro de quien se quiera afiliarse para posteriormente citar a juntas a los interesados y explicarles el proceso y las formas en las que los podemos apoyar que regularmente es a través de cubrir la mayor parte de su enganche y la van cubriendo a través de cuotas junto con su crédito y

dependiendo su capacidad de pago”. (Ramos, 2021) Entrevista al (Mtro. Bernardino Ramos, 2021)

De acuerdo con las Reglas de Operación y previo a la solicitud de créditos para vivienda nueva terminada, las organizaciones sociales deben

Realizar asambleas de información entre los miembros interesados en incorporarse al proyecto en cuestión donde participe personal del INVI. En estas asambleas se darán a conocer las condiciones en que se desarrollará el proyecto, los costos de este y la carga que en su caso representará para cada potencial beneficiario (ROPSPVC, 2018)

Aunque está determinada esta actividad, no se especifica que a pesar de que el INVI es quien decide cómo repartir el presupuesto para vivienda que incluye la gestión que las organizaciones más grandes pueden incrementar, las organizaciones sociales son quienes determinan a quiénes de sus agremiados beneficiarán finalmente y que confirma la información de unos párrafos de arriba donde dice que después de la repartición presupuestal, se queda en el olvido los beneficiarios.

Esta debilidad funcional se traduce en que varias organizaciones puedan cometer actos de corrupción o acciones ilegítimas como mercantilizar la vivienda para promover intereses privados. Existen algunas prácticas ilegítimas entre las que destacan la movilización político-electoral mediante las organizaciones que condicionan a sus beneficiarios y disfrazar el proceso a través de prestanombres para después vender las viviendas en el mercado inmobiliario.

“Sucede que la asignación de viviendas se da en gran medida por la relación clientelar entre autoridades y las organizaciones. Hay que tomar en cuenta que, sobre todo en administraciones anteriores, el entramado de actores que se relacionan entre sí es evidente. Anteriormente, era común favorecer con proyectos de vivienda a organizaciones e incluso a constructoras o empresas afines al gobierno en turno; hoy luchamos contra eso. Había muchas organizaciones

afiliadas al PRD, por ejemplo.” (Entrevista al Mtro. Bernardino Ramos y a la Lic. Gabriela Nava Aspeitia, 2021)

La información anterior señala la aparición de nuevos actores en el proceso del Programa que no se habían considerado anteriormente. Por una parte, ya se describieron a los actores dentro del Instituto que operan el Programa en todas sus etapas, también se dejó en claro las organizaciones sociales que han sido beneficiadas con el Programa; sin embargo, ahora resalta un nuevo actor que son las empresas constructoras que trabajan en conjunto con la institución y las organizaciones que son parte de los resultados finales.

En el anexo 4 se señalan las empresas que han estado inscritas al Instituto de Vivienda de la Ciudad de México desde 2013. Cabe mencionar que esta información se obtuvo tras una tercera solicitud de información al Instituto a través de INFOCDMX, donde además se complementó la información con el padrón actual que se encuentra disponible en [invi.cdmx.gob.mx](http://invi.cdmx.gob.mx)

### **4.3 Mapa de actores alrededor del Programa Vivienda en Conjunto**

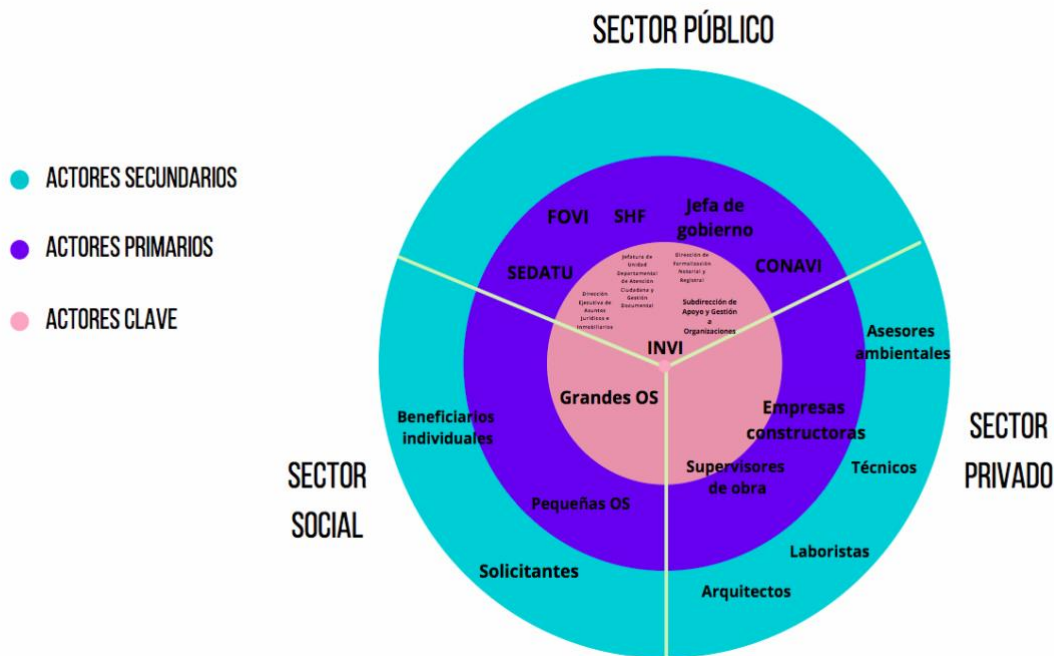
Para efecto de ilustrar a los actores que participan en el proceso del Programa Vivienda en Conjunto, a continuación, se presenta un mapa de actores cuyo objetivo es identificar a los actores clave y analizar su influencia sobre los resultados de éste.

Para la elaboración del siguiente mapa de actores se recurrió a un taller virtual durante dos días del mes de febrero de 2021, impartido por C40 Cities Finance Facility (CFF), donde se explicó que el mapeo de actores es una herramienta metodológica que ayuda a identificar y visualizar los actores relevantes de un proyecto y sus relaciones.

“Los actores son aquellos que poseen por lo menos una participación potencial en las acciones a ser llevadas a cabo en un proyecto, y también se refieren a las partes interesadas en un proyecto. Los recursos materiales, la posición social y el

conocimiento de estos actores los hacen particularmente potentes, lo que les permite ejercer una influencia significativa sobre el diseño, la planificación y la ejecución de un proyecto.” (Taller virtual sobre mapeo de actores, SEDATU, marzo 2021)

Los actores más relevantes del Programa Vivienda en Conjunto son:



Como se mencionó anteriormente, el objetivo de este instrumento visual de análisis es identificar la importancia e influencia que tienen los actores en este caso en el Programa Vivienda en Conjunto en su modalidad Vivienda Nueva Terminada. Es importante mencionar que se ilustró solo a los actores que mayor importancia tienen por su participación.

En la imagen de arriba se puede observar que el mapa tiene varias divisiones. En primer lugar, se consideró hacer una división por sectores que intervienen en el proceso, donde se ilustra el sector público o gobierno, el sector privado y el sector social. Posteriormente, se divide por niveles marcados por color donde el nivel del centro

muestra a los actores con mayor influencia en el Programa y después los que tienen una influencia más limitada. Cabe destacar que esta categorización es posible gracias a la revisión documental realizada y a la información obtenida a través de las entrevistas a funcionarios, exfuncionarios y a un par de líderes de las organizaciones sociales.

#### *4.3.1 Sector público*

Es posible observar a los actores del sector público donde figuran el INVI y las principales áreas encargadas del Programa y Modalidad seleccionados. Es importante recordar que el INVI es un órgano descentralizado de la administración pública de la Ciudad de México y su presupuesto depende de las aportaciones establecidas en el presupuesto de egresos aprobado por el Congreso y la recuperación a través de créditos. Las áreas encargadas y que se señalan a continuación son las que toman las decisiones con base en el presupuesto asignado.

La Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda y la Dirección de Integración y Seguimiento de Integración de la Demanda son los actores que definirán a los beneficiarios del Programa en la primera etapa, por lo cual su influencia es clave.

“En la etapa de aprobación el INVI define quién entra y quien no al programa. Aquí es cuando deben darnos más lugares a nosotros como organizaciones porque nosotros significamos un cúmulo más grande de personas y ya llevamos los documentos solicitados para los exámenes socioeconómicos que incluso nosotros hemos revisado por caso previamente, pero ellos deciden a quien darle el resto de los beneficios sociales.” (Entrevista a la líder de Asamblea de Barrios La Vera A.C. Rosario Luna Martínez, 2021)

Otra área importante es la Subdirección de apoyo y Gestión a Organizaciones Sociales porque es esta área la encargada de conformar el padrón de organizaciones

adscritas al INVI y su posterior seguimiento, conforme a los requisitos anteriormente señalados.

La Dirección Ejecutiva de Operación y la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliaria y sus respectivas áreas juegan un papel primario porque en la segunda, tercera y cuarta etapa porque son quienes llevan a cabo los contratos de prestación de apoyos, el seguimiento de las obras realizadas, entrega de vivienda y seguimiento para la recuperación de los créditos otorgados.

Otro actor que se considera importante es el Congreso de la Ciudad de México y el Congreso de la Unión encargados de aprobar el presupuesto que va a ejercer el Instituto de Vivienda. Muchas de las acciones del INVI dependen de este presupuesto que ha ido evolucionando a través de los años con ligeros cambios en época electoral.

Finalmente, en este sector se ilustran otros actores primarios que influyen en el Programa en menor medida, pero son instituciones que tienen acciones alineadas a través de leyes y reglamentos a fortalecer la política de vivienda, el desarrollo urbano y los programas sociales de atención a las personas que más lo necesitan, tanto en el ámbito federal como estatal. Entre ella destaca: CONAVI, SEDATU, FOVI, SHF, SEDUVI, la Jefa de Gobierno, las Secretarías de Desarrollo Social, entre otras.

#### *4.3.2 Sector privado*

Por su parte, en el sector privado es posible observar que se ilustraron a los actores correspondientes en el nivel primario y secundario debido a que la participación de estos actores ocurre solamente en la etapa de contratación de servicios para la construcción de los proyectos de vivienda. Su presencia dentro del Programa no define la cantidad de beneficiarios, los créditos otorgados o las organizaciones sociales a las que se les darán los apoyos sociales.



En el nivel primario se consideró poner a las empresas constructoras debido a que algunas de ellas

La importancia de su participación es que cumplan con las reglas y requisitos para pertenecer al padrón de empresas del INVI, que el proceso de construcción de las viviendas lo lleven de forma adecuada cumpliendo con todo lo establecido para construir vivienda digna y que no se presten a intereses privados con el objetivo de desviar recursos del Programa.

“El Instituto cuenta con un listado de empresas que se dedican a demoler, construir, restaurar y supervisar los condominios. Existen empresas que llevan varios años inscritos en el padrón; entre más grandes son, más servicios ofrecen. Por ejemplo, la Constructora y Desarrolladora Metropolitana A.C. del Lic. Raúl De la Rosa o Construcción, Asesoría y Supervisión encabezado por el Ing. Carlos Camacho son empresas que ofrecen servicios de demolición, supervisión de obra, arquitectos para el diseño de las viviendas, laboristas que aprueban la calidad de los proyectos e ingenieros para todo lo relacionado con los servicios del inmueble como la electricidad. Hay empresas más pequeñas que solo ofrecen uno o dos servicios como los que antes te mencionó. Que haya tantas empresas constructoras depende de la cantidad de proyectos que se realizan por año y, sobre todo, que algunas organizaciones sociales han trabajado con estas empresas.” (Entrevista al exfuncionario Samuel Vázquez Esquivel, 2021)

Hay una relación entre algunas empresas constructoras con las organizaciones sociales, cuestión que no se define en las Reglas de Operación u algún otro documento jurídico. Simplemente, es un hecho conocido por las y los actores que participan en el Programa y pareciera una práctica común que no implica revisión ni explicación sobre su influencia en los objetivos y en los resultados finales del Programa.

“Algunas organizaciones sociales presentan los proyectos incluyendo a las empresas constructoras, por lo tanto, el ejercicio desde la institución se limita a verificar que todo esté en orden y se asigna el presupuesto correspondiente. Sí

hay casos de relación directa o compadrazgo entre ambos actores, pero las normas no nos permiten interferir en ese aspecto, pues finalmente en las evaluaciones no se califica o toma en cuenta esa situación. Es algo que desde el inicio no ha sido tomado en cuenta, de que debería serlo, claro que sí, pero lo hemos obviado todo este tiempo sin querernos dar cuenta que ahí están los grandes canales de desvío de recursos y corrupción.” (Entrevista a la Lic. Gabriela Nava Aspeitia, 2021)

Como menciona el Mtro. Bernardino Ramos Iturbide existen relaciones entre actores que no están reguladas *de jure*. Los vacíos normativos conducen a la realización de prácticas que pueden vulnerar los resultados finales del Programa. En las entrevistas no se mencionó abiertamente que haya una complicidad entre organizaciones sociales y empresas constructoras para desviar recursos del presupuesto asignado o que los resultados no correspondan a lo previsto debido a estas prácticas; sin embargo, se puede conjeturar que la falta de claridad de las relaciones entre actores pudiera promover malas prácticas.

#### 4.3.3 Sector social

Por su parte, los actores sociales que se ilustraron en el sector social que participan y tienen influencia en el Programa son las organizaciones sociales grandes, medianas y pequeñas, las y los beneficiarios y los solicitantes del Programa. Todos ellos conforman la esfera social que se verá beneficiada por los apoyos otorgados o intentan serlo, conformando la demanda al Programa.

En el nivel clave se ilustró a las grandes organizaciones sociales, las cuales llevan años recibiendo apoyos para sus agremiados e incluso tienen una tradición histórica. En este nivel es posible nombrar organizaciones como: Asamblea de Barrios, Frente Popular Francisco Villa, Frente de Organizaciones Sociales Francisco Villa A.C., Consejo Campesino Urbano Popular y Obrero, Coordinadora Democrática Popular, Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, Movimiento de Lucha Popular, Partido del

Trabajo, Unión de Colonias Populares, cuyas acciones de promoción de acceso a la vivienda no se han detenido desde hace décadas y desde la creación del Programa. Estas organizaciones de acuerdo con el exfuncionario Samuel Vázquez Esquivel, presentan anualmente sus proyectos y reciben el presupuesto correspondiente.

“Las organizaciones sociales más viejas prácticamente solo vienen por el dinero para construir y entregar vivienda. La mayoría de ellas se encarga de gestionar todo lo relacionado a la adquisición de los predios, presentan sus proyectos con costos y las empresas constructoras que les harán la labor de edificación. De hecho, a los solicitantes que acuden al Instituto de forma individual se les recomienda que, si no pasa su solicitud, busquen a alguna de estas organizaciones para inscribirse. El problema es que hay veces que estas organizaciones tienen fines políticos. Muchas de ellas son formadoras de cuadros para promover el voto por ciertos partidos.” (Entrevista con el exfuncionario Samuel Vázquez Esquivel, 2021)

Las grandes y antiguas organizaciones sociales acaparan gran parte de las acciones realizadas por el Instituto. Son actores clave porque su existencia y permanencia a lo largo de los años ha significado que tienen una gran base social que sigue acudiendo a ellos para ser intermediarios entre el presupuesto otorgado y las acciones finales. Tienen gran influencia porque ya saben que ellas son las primeras en recibir los apoyos, porque promueven diversas acciones de vivienda y porque su estructura social es tan grande y fuerte que únicamente deben cumplir con las reglas de operación para continuar recibiendo dinero.

Por su parte, existen otras organizaciones medianas y pequeñas que aparecen y desaparecen del padrón de organizaciones sociales del INVI ya sea porque no tienen una base social fuerte o solo se benefician en un periodo presupuestal.

“Cada año se integran nuevas organizaciones y deseamos a otras que ya no cumplen con los requisitos señalados en las normas. Si puedes observar el listado de organizaciones, hay de todo tipo, cooperativas, asociaciones civiles, partidos,

movimientos; esa gran amplitud permite que se pueda integrar cualquier tipo de organización social mientras cumpla con los requisitos. Las que son pequeñas regularmente llegan, gestionan algunos apoyos y con obtener unos 10 o 15 apoyos se dan por bien servidos porque si son corruptos, pueden lucrar con las acciones e igual se benefician. Hay otras que luego regresan con otro nombre, otras personas, pero mismas intenciones. Lamentablemente las Reglas de Operación no nos permiten controlar esto a largo plazo.” (Entrevista con el Mtro. Bernardino Ramos Iturbide, 2021)

Estas organizaciones sociales menores no tienen una influencia clave en el Programa, pero su participación intermitente hace que se beneficien de alguna manera con los apoyos que se les asignan. Las organizaciones sociales de este nivel deben esperar a que se les asignen las acciones que gestiona directamente el Comité o bien, acciones donde las grandes organizaciones sociales no cubren el total de beneficiarios, como lo sugieren las Reglas de Operación. Sucede lo mismo con aquellos solicitantes individuales o que no pertenecen a estos gremios.

“Cuando se trate de líneas de crédito que requieren individualización, si la organización social no cubre el 100% del padrón de beneficiarios en el momento de presentar su solicitud ante el Comité, el INVI tendrá derecho a asignar las unidades de vivienda disponibles en el proyecto a otros aspirantes.” (ROPSPVC, 2018)

Como se mencionó anteriormente, los menos beneficiados son los solicitantes que no pertenecen a ninguna organización y buscan ser beneficiarios del Programa por su cuenta, pues quedan en espera de que se asignen un lugar.

“Los solicitantes que vienen por su cuenta son los menos. Por una parte, pensamos que es porque muchas personas que pertenecen a grupos vulnerables ni siquiera tienen el conocimiento de que existe un Programa que puede ayudarlos a obtener una vivienda propia o porque dependen de otros como las personas con discapacidad. Por otro lado, las organizaciones sociales prácticamente son las

intermediarias que facilitan lo engorroso de los trámites o asuntos que las personas vulnerables no comprenden.” (Entrevista al Mtro. Bernardino Ramos Iturbide, 2021)

La participación de las organizaciones sociales en todo el proceso que conlleva el Programa Vivienda en Conjunto es determinante a la hora de los resultados finales. Pese a que se destinan recursos para apoyar a beneficiarios individuales, los beneficiarios que obtienen los apoyos a través de las organizaciones son más, de acuerdo con lo señalado en las entrevistas y en la revisión histórica donde a los programas del INVI no se les puede estudiar sin la presencia de estos actores sociales.

El objetivo de la presente investigación no es estudiar ni averiguar las prácticas particulares de las organizaciones sociales, pues sería un trabajo largo. Lo que se muestra a continuación es un pequeño ejercicio exploratorio y descriptivo sobre algunos datos que se obtuvieron de algunas organizaciones sociales que gestionan vivienda ante el INVI. Esta información se logró rastreando a las organizaciones a través de la red social Facebook donde cada organización sube contenido sobre su capacidad y requisitos que solicitan a los interesados para gestionar una vivienda nueva ante el INVI.

#### **4.4 Ejercicio de acercamiento a las organizaciones sociales**

Para fines prácticos y de comparación sobre cómo operan, se presentan los requisitos de tres organizaciones a las que se les solicitó información sobre los requisitos que piden para acceder a una vivienda a través de ellos. Se contactó a las organizaciones a través de Facebook. Las dos primeras organizaciones aparecen en el padrón de organizaciones del INVI y tienen varios años inscritas. La tercera organización no aparece en el padrón, pero sí tiene página de Facebook y número telefónico para pedir información; es presuntamente fraudulenta.

La finalidad de este ejercicio es ilustrar cómo una persona interesada en obtener una vivienda nueva del INVI, puede encontrarse con estas organizaciones y cómo cada

una de ellas pide requisitos diferentes. En el anexo 5 se adjuntan imágenes y capturas de pantalla de la información proporcionada por estos actores.

ORGANIZACIÓN SOCIAL	REQUISITOS	PÁGINA
<p><b>Asamblea de Barrios La Vera A.C.</b></p>	<p>Se eligió primero esta organización porque Asamblea de Barrios es una de las organizaciones sociales más fuertes, pero además está seccionada por grupos y esta fue la primera en aparecer e Facebook y en responder a través de la mensajería instantánea.</p> <p>Como se muestra en el anexo 5, primero se contactó a la organización a través de Facebook donde proporcionaron un PDF que indica los pasos a seguir. La descripción del documento no es amplia, pues lo primero que invitan a hacer es asistir a las asambleas bimestrales, llamadas “juntas de solicitantes” que se realizan en las oficinas de la organización ubicadas en Colegio Salesiano 32, Anáhuac I Secc, Miguel Hidalgo, 11320 Ciudad de México, CDMX.</p> <p>Entre las cuestiones que más llaman la atención en sus redes sociales son la abierta participación y apoyo a partidos políticos como MORENA y de acuerdo con las entrevistas, tiene antecedentes de formar cuadros para el PRD.</p>	<p><a href="https://www.facebook.com/Asamblea-de-Barrios-La-VERA-AC-408554989309204/?ref=pag_e_internal">https://www.facebook.com/Asamblea-de-Barrios-La-VERA-AC-408554989309204/?ref=pag_e_internal</a></p>
<p><b>Unión de Colonias Populares de la CDMX</b></p>	<p>Esta organización también tiene página de Facebook e incluso página web. Lo primero que resalta en su descripción es la gestión de vivienda ante el INVI, programas de comercio, comedor comunitario y equipo de futbol. Se ubica en la alcaldía Iztacalco, en el domicilio Sur 113 A, numero 2275 08700 Ciudad de Mexico, y en su</p>	<p><a href="https://www.facebook.com/UCP.DE.LA.CDMX">https://www.facebook.com/UCP.DE.LA.CDMX</a></p>

	<p>página de internet es posible acceder a la sección “gestión de créditos ante el INVI” donde viene la siguiente información:</p> <p>CANSADO DE PAGAR RENTA, QUIERES VIVIENDA PROPIA NOSOTROS TE AYUDAMOS!!!! PROGRAMA DE VIVIENDA / CREDITOS INVI Requisitos: Residir en la Ciudad de México. Edad desde 18 hasta 64 años. No poseer propiedades en la CDMX. REUNIONES DE VIVIENDA: EL 1ER Y 3ER JUEVES DE CADA MES.</p> <p>Así como el caso anterior, esta organización también solicita asistir a reuniones como primer paso para acceder a algún tipo de beneficio.</p>	<p><a href="https://ucp.df.iimdfre.e.com/vivienda/">https://ucp.df.iimdfre.e.com/vivienda/</a></p>
<p><b>Maisons CDMX</b></p> <p><i>Haz realidad tu futuro con una vivienda</i></p>	<p>Esta página fue hallada porque al empezar a seguir páginas similares, en este caso la de las dos organizaciones anteriores, apareció automáticamente en las sugerencias. En este caso, en diversas publicaciones aparecía un número de teléfono al cual la o el interesado debe ponerse en contacto. Se mandó un mensaje por la red de mensajería instantánea Whatsapp y la respuesta, además de lo que se adjunta en el anexo NUM, fue la siguiente:</p> <p>El requisito principal, para poder adquirir su departamento propio, es contar con un recurso propio, de \$285 mil (enganche o costo de tierra), le comento el proceso de trámite y cómo se desglosaría la cantidad mencionada:</p> <p>Iniciamos el bloqueo o apartado, con los documentos del titular:</p>	<p><a href="https://www.facebook.com/search/top?q=proyectos%20y%20departamentos%20de%20vivienda%2C%20invi">https://www.facebook.com/search/top?q=proyectos%20y%20departamentos%20de%20vivienda%2C%20invi</a></p>

•INE •CURP •Acta de Nacimiento (original y copia)  
•Comprobante de domicilio •2 Fotografías (tamaño infantil)  
y un primer pago de la primera parcialidad del monto que le  
mencioné •5 mil pesos (se expide recibo de pago).

El segundo pago es de la segunda parcialidad •140 mil,  
donde se celebra la Firma del Contrato, asentando los  
pagos en el mismo, por concepto de la Mediación a sus  
Trámites con INVI, a la Acreditación y el Registro por la  
Vivienda.

En este proceso, se asignará la cita al INVI, para firma de  
su registro, Estudio Socioeconómico, se proporciona su  
Folio Oficial como Titular y Firma de Contrato que es la Pre-  
escrituración de su departamento. En este trámite, una vez  
finalizado, se asignará el día de la entrega de posesión, por  
el funcionario asignado de Vivienda del INVI y su asesor.

Tres días antes de asistir a la la cita en el INVI para realizar  
el trámite correspondiente, deberá finiquitar la última  
parcialidad que es de •140 mil pesos restantes del monto  
de Enganche o Costo de Tierra, para la entrega de posesión  
(es necesario completar este requisito para poder entregar  
la posesión).

No se aceptan ningún crédito, como INFONAVIT,  
FOVISSSTE, Hipotecario, etc., ya que el INVI lo  
proporciona, sin intereses.”

En este caso en particular llama la atención que también  
envían un listado de proyectos disponibles donde de igual  
forma se puede acceder por la misma cantidad de dinero



	<p>solicitada. Hay proyectos en diversas alcaldías de la CDMX e incluso envían fotos de los proyectos.</p> <p>En su página de Facebook no se llaman como viene en los documentos que envían.</p>	
--	--	--

Estos fueron algunos ejemplos de cómo operan algunas organizaciones sociales si algún interesado en obtener vivienda acude a ellas y su primer contacto es a través de redes sociales como Facebook, lo cual resulta común debido al alcance poblacional que estas plataformas tienen; la otra es “pasando la voz”.

“Siempre invitamos a los interesados a reuniones periódicas donde informamos quiénes somos nosotros, qué actividades comunitarias realizamos y el proceso de obtención. Ahorita por la pandemia no hemos hecho los eventos con la misma frecuencia y cantidad de asistentes, pero tenemos una bolsa de solicitantes que no alcanzaron en ejercicios pasados y los integramos porque ya son parte de nuestros agremiados. Hacemos las reuniones porque muchas personas que están interesadas no comprenden el procedimiento si se les envía por mensaje.”  
 (Entrevista con el líder de la organización Unión de Colonias Populares de la CDMX, Arturo Rodríguez Alcazar, 2021)

Las organizaciones sociales no se presentan abiertamente afines a alguna organización política a pesar de que algunas tengan sean conocidas por ser nidos de votos para las elecciones e incluso haya casos conocidos por el mismo INVI y sus funcionarios, así como partidos registrados como organizaciones sociales ante éste.

“No pedimos dinero como otras organizaciones que incluso ha salido que se prestan a fraudes. Regularmente, nosotros solo solicitamos la asistencia a eventos sociales, culturales que organizamos nosotros y hasta son en beneficio de las personas. Nos han involucrado con partidos políticos, pero es porque algunos agremiados tienen las mismas preferencias políticas y les gusta asistir a estos eventos, pero siempre pedimos que no se muestren como pertenecientes a

la organización. De por si nuestra organización tiene mala fama precisamente porque en otros momentos se ha prestado a ser formadora de cuadros, pero poco a poco hemos desterrado esas acciones.” (Entrevista con la líder de la organización Asamblea de Barrios La Vera A.C., Rosario Luna Martínez, 2021)

Los casos de fraudes por parte de las organizaciones sociales han sido foco de atención para el Instituto e incluso medios de comunicación. Basta con hacer una búsqueda en Google para conocer algunos casos sobre fraudes donde no se entregan las viviendas, organizaciones que no están registradas ante el INVI gestionan recursos a través de la promoción en redes sociales que terminan robando el dinero de las personas o solo gestionan prestanombres para después vender las viviendas en el mercado inmobiliario.

Un ejemplo de fraude a través de este Programa fue el que siguió la periodista Diana Delgado, quien escribe para el diario El UNIVERSAL y a quien se contactó personalmente. Ella escribió sobre cómo los habitantes de un edificio del INVI en la colonia Álamos, de la alcaldía Benito Juárez, fueron defraudados por su lideresa, ya que hubo varias inconsistencias en la entrega de departamentos en el año 2016.

Sobre cómo realizó la documentación, la periodista comentó lo siguiente:

“Tratamos de “cazar” grupos, páginas, personas o historias en redes porque es muy común que la gente haga denuncias o cuente todo en redes, de ahí lo que sigue es contactarlos directo, mandarles mensaje en redes y ser bien clara con lo que necesitas y el fin a lograr”. Entrevista a la periodista Diana Delgado, 2021)

Gracias a este seguimiento de información, detalló que el predio fue tomado en 1990 de forma invasiva por personas que buscaban dónde vivir. Sin embargo, tras amenazas de desalojo por riesgo estructural, la líder de la agrupación Unión Ciudadana Benito Juárez, Colette Campos, acordó con el INVI construir departamentos para que los habitantes se vieran beneficiados de esta acción. Sin embargo, después de que se entregó la obra y la organización quedo a cargo de la repartición de viviendas sucedió lo siguiente:

“Los problemas más evidentes de este predio podemos dividirlos en tres: 1. Familias que recibieron su Constancia de Derechos que los legitima como población vulnerable, pero que por pertenecer a una misma familia, en lugar de entregar dos o tres departamentos solo se entregó uno. 2. El cobro de \$20,000 que se hizo a familias interesadas en tener un departamento de tres recámaras, pues originalmente solo construyen con dos, pero que no se entregó con esas características y no han vuelto a saber de la persona que les cobró; y 3. Entrega de departamentos a otras personas ajenas al grupo inicial de habitantes, los cuales aseguran que son familiares de la líder o de otras personas de la organización.” (Entrevista a la periodista Diana Delgado, 2021)

Ante las múltiples quejas de los habitantes de este predio en la colonia Álamos, la periodista asegura que en sus entrevistas los habitantes recurrieron en múltiples ocasiones al INVI, pero la respuesta siempre fue la misma:

“La demanda de los habitantes al INVI fue que éste revisara las constancias de los habitantes iniciales para identificar quienes fueron beneficiados recientemente por un acto fraudulento. Además, también solicitaron que interviniera para detener injusticias de la líder de la organización porque les pedía dinero recurrentemente para gastos inherentes. Yo reporté el caso hasta 2016, pero siguiéndolo de manera informal, fue hasta mayo de 2018 cuando el INVI confirmó que en efecto había cinco de las cuarenta familias que no tenían la Constancia de Derechos. Ante esa situación y el resto de las inconformidades presentadas por los habitantes, el INVI únicamente se limitó a retirar a esta organización de su padrón y exhortar a los vecinos a presionar a los líderes.” (Entrevista a la periodista Diana Delgado, 2021)

Otro caso de fraude que siguió la periodista Diana Delgado fue la estafa de alrededor de 40 personas, la mayoría adultos mayores y madres solteras, que entregaron dinero a un supuesto líder de una organización que, menciona la periodista, no estaba siquiera registrada en el padrón, en el año 2018. El estafador usó alrededor de 3 nombres

y falsificó documentos notariales de entrega de las viviendas para sacar dinero a las personas.

“Este caso fue más sonado porque llegó a la Procuraduría de Justicia quien dedujo que se trataba de una red delictiva de defraudadores. El líder o quien les solicitaba dinero a las personas, alrededor de \$30mil como enganche, usaba tres nombres distintos para estafar a las víctimas (Edgar Suárez, Edgar Sáenz y Jonathan Lazo eran los nombres que utilizaba) obligándolos a hacer depósitos en efectivo. Las personas defraudadas eran personas de la tercera edad de la colonia El Vergel.” (Entrevista a la periodista Diana Delgado, 2021)

La periodista también recalca que este caso sigue en proceso y el Instituto de Vivienda no tuvo injerencia en él.

“Fue triste porque estas personas querían su departamento y se esforzaron por juntar el enganche que les solicitaba este sujeto y a cambio les daba documentos notariales falsos con fecha de entrega. Las personas se dieron cuenta de que se trataba de un fraude porque esta fecha se fue aplazando. A la fecha, este caso sigue en proceso de investigación y a las víctimas no se les han dado soluciones, incluso el INVI se lavó las manos diciendo que no era su responsabilidad al tratarse de una organización no reconocida por ellos.” (Entrevista a la periodista Diana Delgado, 2021)

De acuerdo con la periodista Diana Caballero, a pesar de que los casos de fraude son los menos, existen otros que ni siquiera han sido focalizados por la prensa o han tenido otras formas de operar.

#### **4.5 Medidas de castigo a las organizaciones sociales defraudadoras tomadas por el INVI**

El Instituto de Vivienda no tiene injerencia en el destino final de las viviendas, más allá de entregar la obra a las organizaciones y verificar que sean los beneficiarios originales los que reciben y firman para que les sea otorgado el apoyo de crédito. A pesar de esta situación, las Reglas de Operación del Programa Vivienda en Conjunto señalan las medidas y sanciones que el Instituto debe tomar ante las irregularidades cometidas por las organizaciones sociales. Estas medidas y sanciones son las siguientes:

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

- Cuando realicen sustituciones sin seguir los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación.
- Cuando no entreguen las asignaciones por escrito y con firma de los beneficiarios, como se establece en los “Criterios de Asignación” de las presentes Reglas.
- Cuando asignen unidades de vivienda a personas no consideradas en el padrón definitivo.
- Cuando lleven a cabo entrega de vivienda sin la autorización del INVI.
- Cuando realicen cobros extraordinarios por obra complementaria no considerada en el proyecto o el presupuesto de obra, sin el visto bueno del Director Responsable de Obra y del INVI.
- Cuando integren al proyecto mediante la asignación de un predio a personas que no sean miembros de la organización y les permitan participar física y financieramente con la misma, sin la autorización del INVI.
- Cuando intimiden a un solicitante, miembro de la organización, con darlo de baja si no accede a demandas ajenas a la gestión crediticia.
- Cuando realicen cobros por “asignación” de viviendas o créditos.
- Cuando impidan el desarrollo de trámites inherentes a las obras, tales como la firma de escrituras, instalación de energía y otros servicios.
- Cuando participen o promuevan en invasiones de viviendas.
- Cuando ingresen información falsa.

- Cuando de forma deliberada impidan, interrumpen y obstaculicen las obras que financia el Instituto.
- En general, cuando incumplan la normatividad de estas Reglas en el ejercicio del crédito otorgado a la organización social. (ROPSPVC, 2018)

De igual forma, el INVI y el Programa en sus Reglas de Operación sugieren algún tipo de sanción las cuales consisten en los siguiente:

Se entenderá que una organización social está actuando en forma irregular, cuando ésta o sus miembros no observen en forma plena los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación y no existan causas imputables al Instituto de Vivienda. En tal caso, se informará al Director General, a través de la Comisión de Transparencia, sobre la situación irregular y se someterá el asunto a consideración del Consejo Directivo del INVI, quien determinará la aplicación de alguna de las siguientes sanciones:

- Cuando la naturaleza de la irregularidad no afecte los intereses del Instituto o de los beneficiarios, se hará un llamado de atención a la organización a efecto de que regularice la situación.
- Si se trata de una organización reincidente, se procederá a suspender actividades con la misma, hasta que se resuelva la irregularidad.
- Cuando la organización o sus miembros cometan actos que lesionen a la Institución o a la ciudadanía en general, o se realicen actos con evidentes fines de lucro, el asunto se considerará grave y se procederá a suspender indefinidamente cualquier actividad;

Como medida de transparencia y acceso a la información, el INVI deberá publicar en su página web la relación de las organizaciones sancionadas, con datos que indiquen las irregularidades cometidas y las sanciones impuestas. (ROPSPVC, 2018)

# CONCLUSIONES

## 1. Reflexiones finales

Ante la problemática que el acceso a una vivienda digna significa para un gran porcentaje de la población que vive en la Ciudad de México, especialmente para aquella población en situación de vulnerabilidad, la presente investigación tuvo el objetivo de conocer las acciones que el gobierno local hace para garantizar este derecho social y cómo las lleva a cabo.

Para lograr el objetivo se eligió estudiar el Programa Vivienda en Conjunto del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México porque es el único Programa de carácter social que opera en la ciudad y atiende a la población que de ninguna otra forma podría acceder a una vivienda digna a través del mercado inmobiliario.

La idea principal era acercarse a los resultados tangibles del Programa, es decir, demostrar si éste ha logrado dotar de vivienda digna a un porcentaje de la población. Para ello se tenía pensado acudir directamente a una parte del padrón de beneficiarios del Programa a través de entrevistas, sin embargo, por las condiciones sanitarias y electorales sucedidas durante el año 2020 y 2021, este camino no fue posible. Por lo tanto, la investigación tomó otro rumbo el cual fue reconocer desde las Reglas de Operación del Programa la existencia de diversos actores que influyen en éste como las organizaciones sociales.

Para lograr lo anterior la investigación fue dividida en cuatro partes. El primer capítulo abordó un debate teórico a partir del enfoque de la cuestión social y, con ello, todo lo correspondiente a conceptualizar la política social, diferenciarla de las políticas sociales y sus instrumentos como los programas sociales. También se abordó la vivienda como parte de la política social y la problemática de la vivienda en la Ciudad de México. El segundo capítulo tuvo un tinte histórico donde se realizó un recorrido por las principales acciones en materia de vivienda desde el siglo pasado que configuraron la Ciudad de México. El tercer capítulo estudió la conformación del Instituto de Vivienda y

sus principales Programas donde se detalló como funciona el Programa Vivienda en Conjunto y se encontraron hallazgos como la participación e influencia de organizaciones sociales. Finalmente, el cuarto capítulo se dedicó a la elaboración de un mapa de actores que se complementó con entrevistas a funcionarios público, líderes de organizaciones sociales y periodistas.

El debate teórico mostró que el enfoque de la Cuestión Social no es tan utilizado en las investigaciones, pero se consideró importante retomarlo en esta investigación para entender aspectos como la obligación de un Estado para garantizar bienestar a su población. Con este enfoque se logró entender que el paradigma social que impera en la actualidad sugiere una intervención por parte del Estado que garantice los derechos sociales que el mismo sistema económico puede arrebatar a las personas bajo la idea de justicia social.

Para que la justicia social se lleve a cabo, la Cuestión Social sugiere que el Estado reconozca los valores y objetivos de una sociedad, elementos principales de la política social, y se transite hacia ellos a través de acciones que, en este caso son las políticas y los programas sociales como instrumentos de éstas.

Se entendió que la vivienda, al ser un derecho social internacionalmente reconocido, es parte de la Cuestión Social. El Estado garantiza *de jure* que todo habitante tiene derecho a una vivienda digna o adecuada y éste debe garantizarla; sin embargo, en una sociedad que ha mercantilizado la vivienda se le ve como un bien material al que no todos pueden acceder; por ello, muchos gobiernos implementan acciones como programas sociales para hacer frente a esta situación.

Este es el caso de la Ciudad de México, donde se describió que, como en otras ciudades latinoamericanas, existe un gran problema de acceso a la vivienda porque los precios son muy elevados y no acordes con los ingresos de un gran porcentaje de la población. Este hecho desencadena una serie de problemas que terminan por crear ciudades caóticas y desiguales para sus habitantes.



Este fenómeno tiene antecedentes históricos, por ello, se revisaron las políticas en materia de vivienda que se pusieron en marcha desde el siglo pasado y que tuvieron impacto no solo en dotar de vivienda a millones de capitalinos, también en la conformación de la ciudad y fenómenos como la expansión urbana descontrolada, como consecuencia de la falta de acceso a la vivienda. Además de tomar en cuenta el gran rezago habitacional en el que viven miles de familias.

Las circunstancias desfavorables que impedían dotar de vivienda a las y los habitantes de la Ciudad de México, especialmente a aquellos más pobres o víctima de fenómenos como el sismo de 1985 lograron que se conformaran organizaciones sociales desde la década de los setenta. La presencia de estos actores destacó en la investigación porque este hecho ha significado la integración de actores ajenos al gobierno en la toma de decisiones en materia de vivienda, único en el país, y en la conformación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y sus dos Programas sociales principales.

Teniendo estos hechos históricos en cuenta, se procedió a describir la conformación del INVI, su conformación orgánica y los Programas Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto, donde se profundizó más en este último por ser el objeto de la investigación.

En la descripción del Programa Vivienda en Conjunto se tomaron en cuenta aspectos como los requisitos para ser beneficiario, las áreas encargadas de su operación, las fases del Programa y sus modalidades donde se destacó la modalidad Vivienda Nueva Terminada, que de acuerdo con las entrevistas es a la que más acceden las organizaciones sociales. En este apartado se encontró que desde la etapa inicial éstas tienen una gran influencia, pues el 70% de los interesados acceden a la bolsa de solicitantes a través de éstas.

Otro punto que resaltó en la descripción del Programa fue el presupuesto asignado desde 2013, el cual se pudo ver que ha sido diferente y donde más se observaron aumentos fue en años electorales, y una disminución en los primeros años

de los nuevos gobiernos. Asimismo, se pudo conocer el número de apoyos otorgados por el Programa, donde debido a la falta de información otorgada por el INVI no se logró obtener el número de beneficiarios por modalidad.

Además de este ejercicio, se logró acceder a las bases de datos de beneficiarios desde el año 2013 al 2018 y se ilustró información sobre variables sociales como sexo y edad de los beneficiarios, y, la más importante, las principales colonias y alcaldías donde se otorgaron más apoyos. Este estudio descriptivo, a pesar de ser muy limitado en las variables, permitió encontrar algunos hallazgos como colonias y alcaldías donde más se solicitan y otorgan los apoyos a beneficiarios.

Con base en dicho ejercicio y la información sobre las organizaciones sociales, y debido a la escasa información sobre los beneficiarios, se decidió en el cuarto capítulo realizar un mapa de actores que, en conjunto con una serie de entrevistas realizadas a funcionarios, exfuncionarios, líderes de organizaciones y periodistas, permitió reconocer la influencia y participación de las organizaciones en los resultados del Programa.

Lo que se pudo observar en este ejercicio fue que hay diversos actores que participan en el Programa; algunos tienen mayor influencia que otros sobre los apoyos sociales entregados. La división entre sector público, sector privado y sector social en el mapa de actores permitió reconocer que las grandes organizaciones sociales tienen mayor poder de participación y decisión en las acciones, e incluso le dan un lugar en el juego a empresas privadas. Los agremiados a estas organizaciones sociales son más beneficiados que los solicitantes individuales.

Las entrevistas realizadas pudieron confirmar que las organizaciones sociales más antiguas siempre representan una ventaja ante los demás, pues incluso son capaces de gestionar la compra de predios, aunque algunas veces esto haya significado el reclutamiento de agremiados para movimientos políticos y sociales, u otros intereses partidarios.

De igual forma, el ejercicio permitió conocer sobre casos de organizaciones fraudulentas que lucran con la necesidad de las personas para verse beneficiados ya

sea robando su dinero desde la simulación en la gestión del crédito ante el INVI, la entrega de un menor número de viviendas a las prometidas a sus agremiados y la venta de los departamentos en el mercado inmobiliario, a través de prestanombres. Asimismo, se conoció que las evaluaciones al Programa son muy laxas y no contemplan mecanismos de vigilancia al cumplimiento del Programa a largo plazo.

Las Reglas de Operación del Programa sugieren tomar acciones ante las faltas cometidas por las organizaciones; sin embargo, por la imprecisión y algunos vacíos jurídicos únicamente se logra que año con año se desincorporen e incorporen nuevas organizaciones al padrón y las malas prácticas continúan.

En general, se concluye que: 1. El acceso a la vivienda en la Ciudad de México a través del Programa social Vivienda en Conjunto, único en la demarcación territorial, está de cierta forma condicionado a pertenecer a una organización social, especialmente a las más antiguas y fuertes, pese a que ello signifique involucrarse en intereses políticos o privados. 2. La gran influencia de las organizaciones sociales acapara la mayoría de los beneficios otorgados, dejando en segundo plano a organizaciones pequeñas o solicitantes individuales. 3. La imprecisión normativa del Programa, especialmente la facilidad de integrar organizaciones al padrón del INVI y vigilancia al cumplimiento de los objetivos a largo plazo permite la permanencia de vicios como fraudes, prestanombres, venta en el mercado inmobiliario, etc.

## **2. Principales hallazgos de la investigación**

Los habitantes de la Ciudad de México que el INVI considera socioeconómicamente vulnerables tienen la opción de solicitar apoyo social a través del Programa Vivienda en Conjunto, para acceder a una vivienda adecuada; sin embargo, existe una mayor probabilidad de ser beneficiario del Programa si los interesados hacen la solicitud a través de organizaciones sociales gestoras.

A partir del ejercicio de revisión teórica, contextual y análisis de información obtenida de la revisión documental, técnica de mapeo de actores y entrevistas realizadas a diferentes actores involucrados en el Programa Vivienda en Conjunto del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, se identificaron los siguientes hallazgos de esta investigación:

1. La Cuestión Social del acceso de las personas pobres a una vivienda adecuada en la Ciudad de México no solo es responsabilidad del gobierno. En el entramado de acciones para mitigar los efectos de la urbanización y valorización del suelo, aparecen actores que a través de la organización y presión hacia las autoridades locales logran fomentar el derecho a la vivienda desde la esfera social. Como sugiere Ziccardi (2016), en una sociedad democrática es fundamental la participación y constante de todos los actores de la esfera social, pública y privada para lograr los fines del Estado. La Cuestión Social en este caso, involucra no es solo la atención del gobierno al problema también es la participación de los actores sociales.
2. La tradición histórica de la existencia de organizaciones sociales que gestionan acciones de vivienda hace que éstas sean actores fundamentales en el proceso del Programa y difícilmente el gobierno pueda tomar acciones pertinentes para limitar o vigilar su participación. Este acaparamiento de acciones logra que la opción más viable para que los interesados en una vivienda accedan al Programa lo hagan a través de las organizaciones sociales, especialmente las más grandes, a pesar de que esto signifique formar parte de movimientos sociales o políticos.
3. El vacío legal y la imprecisión en las Reglas de Operación sobre la participación de las organizaciones sociales en cada etapa del proceso, así como la falta de seguimiento a mediano y largo plazo a los beneficiarios, induce a que se celebren malas prácticas. Entre las más comunes son: total control sobre los apoyos que se van a otorgar, compadrazgo entre organizaciones sociales y empresas privadas, prestanombres para vender la vivienda en el mercado inmobiliario posteriormente y formadoras de cuadros políticos en miras a las elecciones. Asimismo, la diferencia entre las grandes, medianas y pequeñas organizaciones

sociales es importante de recalcar ya que cada una opera conforme a su poder de participación dentro del Programa. Mientras que las grandes organizaciones conocen ya los procedimientos y los repiten año con año, las pequeñas y medianas tienden a esperar lo que sobre, en conjunto con los solicitantes individuales, o se prestan a ser organizaciones fraudulentas o satélites de las grandes.

El objetivo central de esta investigación fue estudiar la influencia de las organizaciones sociales en el acceso al derecho social a la vivienda en el caso de la Ciudad de México. La ausencia de datos y limitación en la información proporcionada en las entrevistas realizadas dejó muchos vacíos; sin embargo, en la información que se recolectó, se observó que, si bien existe un Programa de carácter social, éste es limitado y no garantizado. Con base en este hecho se abre un cuestionamiento sobre cómo funcionaría el Programa sin la presencia de estas organizaciones; ¿habría mayor transparencia porque las acciones estarían centralizadas desde el gobierno? o ¿el Programa tendría menor presupuesto ya que las organizaciones sociales de alguna manera influyen en el presupuesto asignado y en acciones como la gestión de predios que de otra manera el INVI no podría garantizar?

### **3. Reflexiones para una política social de vivienda urbana**

A pesar de que la investigación no estuvo enfocada en la etapa de evaluación del Programa Vivienda en Conjunto o cualquier otra etapa del ciclo de políticas públicas, es importante mencionar la acción del gobierno y participación de otros actores de la sociedad en el cumplimiento de éstas. Los habitantes en la Ciudad de México acceden a la vivienda de forma desigual, la mayoría de las veces determinado por su capacidad económica, lo cual hace que las personas pobres queden totalmente fuera del mercado inmobiliario generando una serie de consecuencias negativas tanto a la estructura social, como al incumplimiento de sus derechos sociales.

Uno de los tantos retos para el gobierno de la Ciudad de México es precisamente dotar de vivienda a la población para mitigar las consecuencias negativas. Además, no solo es el hecho de otorgar créditos o apoyos sociales no transferibles a quienes lo requieran, también es garantizar el acceso a una vivienda adecuada conforme los criterios ya revisados lo cual vuelve la situación más compleja. En ese sentido, a continuación, se plantean tres aspectos para que los tomadores de decisiones puedan incluir en el análisis de problemas públicos en materia de acceso a la vivienda a través de programas sociales en la Ciudad de México:

1. Mayor acceso a créditos o apoyos de forma individual. La tradición histórica de las organizaciones sociales no puede determinar el acceso al Programa de quienes no están interesados en pertenecer a un gremio y que por ser más fácil acceder a través de éste terminan en las filas y movimientos de la organización. Pese a la lucha social que éstas significan, el derecho a la vivienda también debe estar garantizado de forma igual a todo aquel que, en los términos del Programa así lo requiera. Sería adecuado replantear un porcentaje equitativo a organizaciones y solicitantes individuales en algún ejercicio anual, y determinar si la demanda solicita igual número de apoyos a ambos solicitantes.
2. Evaluación continua del programa tanto a los resultados como a las organizaciones. Como se mencionó en la investigación, el Programa, al igual que muchos otros, carecen de evaluaciones profundas. Éstas no van más allá de registrar el presupuesto asignado tanto al Instituto como al Programa, apoyos otorgados por modalidad y análisis FODA. Es importante crear mecanismos de seguimiento a mediano y largo plazo para verificar que los solicitantes iniciales, a quienes se comprobó su situación de vulnerabilidad, sigan habitando las viviendas entregadas y, de esta forma, exista realmente una garantía al cumplimiento de este derecho.
3. Regulación en los precios del suelo y la vivienda. Se reconoce que la plusvalía es un elemento innato a suelo urbano que ha logrado que el acceso a la vivienda en ciudades como la capital del país quedé limitado por la capacidad económica de los habitantes. Sin embargo, partiendo de la lógica de la cuestión social y, con

ello, la garantía de los derechos humanos, se deben poner en marcha políticas que controlen y pongan topes a los excesivos precios de la vivienda bajo una colaboración público-privada, o incentivos fiscales a propietarios que renten por un precio debajo del mercado en diversas zonas de la ciudad que así lo requieran.

#### **4. Interrogantes para futuras investigaciones**

A lo largo de la investigación surgieron diversos cuestionamientos en torno a la investigación de nuevos temas derivados de esta investigación y otros aspectos que, por la situación mundial, falta de tiempo y limitación en la recolección de datos no fue posible integrar. A continuación, se presentan algunos de estos tópicos.

El tema puede estudiarse en cada una de las etapas de políticas públicas. Podría estudiarse el diseño del Programa, su implementación o evaluación. Cada etapa es importante para identificar aciertos o errores que podrían replantearse o mejorarse.

Desde el aspecto metodológico, con mayor tiempo, sin pandemia mundial y con acceso a bases de datos de los beneficiarios, se podría llevar a cabo un estudio cualitativo que permita explorar la percepción y satisfacción de los beneficiarios en torno a lo que es la vivienda adecuada. Asimismo, otro estudio más práctico sería elegir algunos casos donde se evalúe si las viviendas o condominios realmente cumplen con las condiciones dictaminadas para ser vivienda adecuada.

De igual forma, estudio que averigüe la pertinencia de una regulación desde el ámbito local a los precios del suelo y la vivienda, con todos los intereses y dinámica económica que esto significaría, sin perder de vista el bastón de la justicia social y el acceso a los derechos sociales.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., “El estudio de las Políticas Públicas. Estudio introductorio y edición”, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1996, segunda edición, p. 27.
- ALDF. (2003). *Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Distrito Federal: ALDF.
- Arango, R. (2015). DERECHOS SOCIALES. En F. ZAMORA, & J. RODRÍGUEZ, *ENCICLOPEDIA DE FILOSOFÍA Y TEORÍA DEL DERECHO. VOL. II*. MÉXICO: IJ-UNAM.
- Boils, G. (2004). El Banco Mundial y la política de vivienda en México . *Revista Mexicana de Sociología*.
- Borja, J. (2014). ESPACIO PÚBLICO Y DERECHO A LA CIUDAD. En P. R. KURI, *LAS DISPUTAS EN EL ESPACIO SOCIAL Y ESPACIO PÚBLICO EN CONTEXTOS URBANOS LATINOAMERICA Y EUROPA*. MEXICO: MIGUEL ÁNGEL PORRÚA & IIS-UNAM.
- Carmon, N., & Mannheim, B. (SEPTEMBER de 1979). *HOUSING POLICY AS A TOOL OF SOCIAL POLICY*. Obtenido de RESEARCHGATE: <https://www.researchgate.net/publication/270730422>
- Carrillo, G., Castro, T., & Oliver, L. (1990). Repercusiones sociales y políticas del sismo del 19 de septiembre de 1985 en la Ciudad de México. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 5-18.
- Castells, R. (1997). *LA METAMORFOSIS DE LA CUESTIÓN SOCIAL. UNA CRÓNICA DEL ASALARIADO*. BUENOS AIRES: PAIDOS. Obtenido de [https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7097/mod\\_resource/content/1/castel-rob-ert-la-metamorfosis-de-la-cuestión-social.pdf](https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7097/mod_resource/content/1/castel-rob-ert-la-metamorfosis-de-la-cuestión-social.pdf)
- CESOP. (2006). *Antecedentes en Vivienda*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, Cámara de Diputados.
- Corral, J. S. (2012). *La vivienda social en México*. Ciudad de México: Sistema Nacional de Creadores de Arte.
- Coulomb, R. (2006). La vivienda en arrendamiento. En R. Coulomb, & M. Sheintegart, *Entre el Estado y el Mercado: La vivienda en el México de hoy*. (págs. 115 - 149). Ciudad de México: UAM-Porrúa.
- Cueto, L. R. (2013). *Housing Access and Governance: The Case of Densification Efforts in Mexico City, 2001-2012* . Austin, Texas: The University of Texas.
- Dillon, B., Cossio, B., & Pombo, D. (2001). *El valor del suelo urbano, el ordenamiento territorial y la normativa urbanística: algunas concordancias y demasiadas fisuras*. BUENOS AIRES.
- Duhau, E., & Cruz, S. (2006). Suelo para vivienda. En M. Scheitengart, & R. Coulomb, *Entre el Estado y el Mercado: La vivienda en el México de hoy* (págs. 389-444). Ciudad de México: UAM.
- Durand-Lasserve, A. (1996). PRÓLOGO. En A. Azuela, & F. Tomas, *El acceso de los pobres al suelo urbano*. MÉXICO: CENTRO DE ESTUDIOS MEXICANOS Y CENTROAMERICANOS.
- EIlibenshutz, R., & Rébora, A. (2000). *El Desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 200*. Ciudad de México: SEDUVI.



- Esquivel, M., & Villavicencio, J. (2006). CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA EN MÉXICO AL AÑO 2000. En R. Coulomb, & M. Sheintegart, *ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO, LA VIVIENDA EN EL MÉXICO DE HOY* (págs. 51-84). CIUDAD DE MÉXICO: UAM.
- Fernández, S., & Caravaca, C. (JULIO-SEPTIEMBRE de 2011). LA POLÍTICA SOCIAL. PRESUPUESTOS TEÓRICOS Y HORIZONTE HISTÓRICO. *REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES*, págs. 1-46.
- Fuentes, M. (2002). *LA ASISTENCIA SOCIAL EN MÉXICO: HISTORIAS Y PERSPECTIVAS*. MEXICO: PAIDEIA.
- Flores, J. (2016). *Vivienda Adecuada en la Zona Metropolitana del Valle de México, 2015*. Ciudad de México: FLACSO.
- García, B. (2010). Vivienda social en México (1940-1999): actores pñublicos, económicos y sociales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 37-49.
- Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- GODF. (29 de Septiembre de 1998). Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- Gruzinski, S. (2004). *La Ciudad de México: una historia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, D. (2008). *DERECHO A LA CIUDAD*. Obtenido de <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=2297>
- Heiddeger, M. (1951). *CONSTRUIR, HABITAR Y PENSAR*. DARMSTAD, ALEMANIA.
- INEGI. (2010). *CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2010*. Obtenido de [inegi.gob.mx](http://inegi.gob.mx).
- INVI, R. (2020). Reglas de Operación del Programa Vivienda en Conjunto 2020. CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO.
- INVI. (21 de febrero de 2021). *Instituto de Vivienda de la Ciudad de México*. Obtenido de INVI CDMX: <https://invi.cdmx.gob.mx/programas/programa/pvc>
- Lefebvre, H. (1978). *DE LO RURAL A LO URBANO*. PENINSULA.
- LGAH. (2016).
- Ludlow, D. (2017). *1ER INFORME DE ACTIVIDADES*. DISTRITO FEDERAL: ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.
- Martí, D. (25 de Mayo de 2020). *Vivienda de interés social*. Obtenido de Centro Urbano: <https://centrourbano.com/vivienda/ventajas-adquirir-vivienda-interes-social/>
- Moreno, R. (1985). La regularización territorial en el Distrito Federal. *Revista de Administración Pública*, 82-108.
- Moreno, M. (2013). *La política pública habitacional en el Distrito Federal (2001-2012)*. Ciudad de México: UNAM.
- Merino, M. (2013). *POLÍTICAS PÚBLICAS. ENSAYO DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA SOOLUCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS*. MEXICO: CIDE.
- NORBERG-SHULZ, C. (1975). *NUEVOS CAMINOS DE LA ARQUITECTURA: EXISTENCIA, ESPACIO Y ARQUITECTURA*. BARCELONA: BLUME.
- ONU. (1979). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 4*.
- Ortiz, G. (2004). NOTAS SOBRE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA. *CASA Y CIUDAD A.C.*, 18.

- Ponce, G. (NOVIEMBRE de 2017). PARADOJAS DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y EL VALOR DEL SUELO. CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO.
- Puebla, C. (2006). Las instituciones públicas de vivienda en México. En A. Borjas, & M. Bucio, *La vivienda en México: Construyendo análisis y propuestas* (págs. 135-148). Ciudad de México: CESOP, Cámara de Diputados.
- Puebla, C. (2006). El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. En M. Scheintegart, & R. Coulomb, *Entre el Estado y el Mercado: La vivienda en el México de hoy* (págs. 319-359). Ciudad de México: UAM.
- Puebla, C. (2007). Los programas de vivienda. En S. Tamayo, *Los Desafíos del Bando 2: Evaluación de las políticas habitacionales del Distrito Federal 2000-2006* (págs. 115-164). Ciudad de México: SEDUVI, UACM.
- Ramos, M. B. (30 de junio de 2021). El Programa Vivienda en Conjunto y las organizaciones sociales. (L. E. Carrillo, Entrevistador)
- Ramos, P. (22 de Septiembre de 2017). Cientos de mexicanos esperan una vivienda tras el sismo de 1985. *EXPANSIÓN*.
- Rawls, J. (1978). *TEORÍA DE LA JUSTICIA SOCIAL*. MADRID.
- Rincón, G. (2002). Prólogo. En M. L. FUENTES, *LA ASISTENCIA SOCIAL EN MÉXICO. HISTORIAS Y PERSPECTIVAS*. (págs. XV-XLIII). MÉXICO: PAIDEIA.
- ROPSPVC. (2018). *Instituto de Vivienda de la Ciudad de México*. Obtenido de Reglas de Operación del Programa Vivienda en Conjunto: <https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROPS/reglas-de-operacion-2018-con-modif-mv-cerv-y-comite-financ.pdf>
- Santillán, A. (2009). PRÓLOGO. En A. ZICCARDI, *LAS CIUDADES Y LA CUESTIÓN SOCIAL* (págs. 13-26). QUITO: OLACCI.
- Sheintegart, M., & PATIÑO, L. (2006). El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales. En M. Scheintegart, & R. Coulomb, *Entre el Estado y el Mercado: La vivienda en el México de hoy* (págs. 156-191). Ciudad de México: UAM.
- SHF. (19 de FEBRERO de 2017). Estado Actual de la Vivienda en México (EAVM) 2017. CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO.
- Sobrino, J. (1996). *Tendencias de la urbanización mexicana hacia finales del siglo*. Ciudad de México: COLMEX.
- Velázquez, R. (2015). The Development of Housing in Mexico: A Welfare Regime Approach. *Social Policy & Society Cambridge University*, 523-529.
- Villavicencio, J., & DURDURAN, A. M. (2003). *TREINTA AÑOS DE VIVIENDA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO : NUEVAS NECESIDADES Y DEMANDAS*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

## ANEXOS

### 1. Solicitud de transparencia sobre las bases de datos de los beneficiarios del Programa Vivienda en Conjunto.



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 11 de febrero de 2020.  
**OFICIO No. CPIE/UT/000320/2020.**  
C.D.D.: BGHEP.

#### SOLICITANTE DE INFORMACIÓN P R E S E N T E

En el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se da atención a su solicitud de información ingresada ante la **Unidad de Transparencia del Instituto de Vivienda del Distrito Federal**, registrada con número de folio **0314000022920** ante la Plataforma Nacional de Transparencia, con fecha de inicio de trámite 28 de enero de 2020, mediante la cual requiere lo siguiente:

**“Llevo a cabo una investigación sobre el Programa Vivienda en Conjunto del INVI para obtener título de maestría y estoy en búsqueda de los padrones de beneficiarios desde 2007 a 2018, ANUALMENTE, SIN DATOS PERSONALES, CON TIPO DE BENEFICIO RECIBIDO, ya que la información expuesta en el portal del INVI no muestra este último dato”. [SIC]**

En atención a su solicitud de información y con fundamento en los artículos 5, 6 fracción XLII, 11, 21, 92, 204, 206, 212, 213 y 219 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se le informa lo siguiente:

La Lic. Gabriela Patricia Martínez Vargas, Encargada de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, a través de oficio DG/DEFPV/000262/2020, indicó que de conformidad con el artículo 180 y 219 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, proporcionó en archivo electrónico los padrones de beneficiarios correspondientes al Programa de Vivienda en Conjunto propios de los ejercicios 2007 al 2018, mismos que se ponen a su disposición previo pago de derechos y que corresponden a las Ayudas de Beneficio Social, en el estado que obra en los archivos de este Organismo, los cuales contienen las columnas siguientes:

Ejercicios 2007, 2008 y 2009:

Paterno	Materno	Nombre	Colonia	Delegación	N° de Apoyos	Monto de Apoyo
---------	---------	--------	---------	------------	--------------	----------------

Ejercicio 2010:

N°	Paterno	Materno	Nombre	Colonia	Delegación	Monto de Apoyo
----	---------	---------	--------	---------	------------	----------------

Ejercicio 2011, 2012 y 2013:

N°	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nomb re	Edad	Sexo	Colonia	Delegación	Monto
----	------------------	------------------	---------	------	------	---------	------------	-------



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANIFICACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 11 de febrero de 2020.

**OFICIO No. CPIE/UT/000320/2020.**

**C.D.D.: BGHEP.**

Ejercicio 2014, 2015 y 2016:

Consecutivo	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre	Unidad Territorial	Delegación	Sexo	Edad
-------------	------------------	------------------	--------	--------------------	------------	------	------

Ejercicio 2017:

Consecutivo	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre (s)	Unidad Territorial	Delegación/Demarcación	Sexo	Edad	Monto, Beneficio, Otorgado.	Recurso, Apoyo
-------------	------------------	------------------	------------	--------------------	------------------------	------	------	-----------------------------	----------------

Ejercicio 2018:

Consecutivo	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre (s)	Unidad Territorial	Alcaldía/Demarcación	Sexo	Edad	Monto, Beneficio, Otorgado.	Recurso, Apoyo
-------------	------------------	------------------	------------	--------------------	----------------------	------	------	-----------------------------	----------------

**LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

**“Artículo 180.** Cuando la información contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una Versión Pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación”.

**“Artículo 219.** Los sujetos obligados entregarán documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés particular del solicitante. Sin perjuicio de lo anterior, los sujetos obligados procurarán sistematizar la información”.

Derivado de lo anterior, y toda vez que por el volumen de la información no es posible enviarla de manera gratuita a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (INFOMEX) o a través de su correo electrónico, en apego a lo dispuesto en los artículos 201, 219, 223 y 227 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y el artículo 249 del Código Fiscal del Distrito Federal vigente, se le solicita el pago por concepto de la reproducción de la información por un importe de \$23.79 (Veintitrés pesos, 79/100 M.N.) cuyo desglose es el siguiente.



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 11 de febrero de 2020.  
**OFICIO No. CPIE/UT/000320/2020.**  
**C.D.D.: BGHEP.**

Documentos que se entregan	Concepto	Costo Unitario	Número de CD	Importe
<b>padrones de beneficiarios</b>	Disco Compacto	\$23.79	01	\$23.79
<b>Total</b>			<b>01</b>	<b>\$23.79</b>

En tal virtud, una vez que usted exhiba ante la Unidad de Transparencia el pago realizado, estaremos en condiciones de entregarle el disco compacto correspondiente, de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Dicho pago lo podrá realizar en cualquier sucursal del Banco HSBC, para lo cual podrá descargar el talón de pago correspondiente en la Plataforma Nacional de Transparencia, toda vez que fue el medio por el cual ingreso su solicitud.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**




**UNIDAD DE TRANSPARENCIA**

**LIC. RICARDO GARCÍA XOLALPA**  
**RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA**

C.c.e.p. Lic. Gilberto Virgilio Girón Méndez.-Coordinador de Planeación, Información y Evaluación. Para su conocimiento.  
Lic. Gabriela Patricia Martínez Vargas.-Encargada de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda.  
Para su conocimiento.  
GVGM/Rgx/gfme.

2. Organizaciones sociales adscritas al Instituto de Vivienda de la Ciudad de México de 2013 a 2018.



**INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**  
**DIRECCIÓN GENERAL**  
**COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN**  
**JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN**  
**UNIDAD DE TRANSPARENCIA**



**Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021**  
**Oficio No. CPIE/UT/000320/2021**  
**C.D.D. : BGHEP**

### **SOLICITANTE DE INFORMACIÓN**

#### **PRESENTE :**

En el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se da atención a su solicitud de información ingresada ante la Unidad de Transparencia del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, registrada con número de folio 0314000015421 ante la Plataforma Nacional de Transparencia, con fecha de inicio de trámite 28 de marzo de 2021, mediante la cual requiere lo siguiente:

**“Solicito por este medio se me proporcione la siguiente información del “Programa vivienda en Conjunto” del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. Nombres de las Organizaciones Sociales que fungieron como gestoras de este programa de 2007 a 2018”. [SIC]**

En atención a su solicitud de información y con fundamento en los artículos 5, 6 fracciones XLII, 11, 21, 92, 204, 206, 212, 213 y 219 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se le informa lo siguiente:

La Lic. Gabriela Patricia Martínez Vargas, Encargada de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, a través de oficio DG/DEFPV/000262/2021, indicó que de conformidad con el artículo 180 y 219 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, proporcionó la información solicitada con respecto al padrón de gestores del Programa Vivienda en Conjunto, mismos que se ponen a su disposición en la siguiente tabla:

<b>ORGANIZACIONES GESTORAS</b> <b>(Listado en cambio constante)</b>
ABC-VIVIENDA
ACCIÓN Y UNIDAD PARA UNA VIVIENDA DIGNA, A.C.
ALAMEDA FLORIDA, A.C.
ALIANZA CÍVICA POR LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO SOCIAL DE MÉXICO, A.C.

Canela No. 660, Col. Granjas México  
Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

**CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS**  
**NUESTRA CASA**

Página 1 de 10



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

**INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**  
**DIRECCIÓN GENERAL**  
**COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN**  
**JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN**  
**UNIDAD DE TRANSPARENCIA**



Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021  
 Oficio No. CPIE/UT/000320/2021  
 C.D.D. : BGHEP

ALIANZA NACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LA DEMOCRACIA, A.C.
ALTERNATIVA VECINAL RICARDO FLORES MAGÓN, A.C.
ALTERNATIVAS URBANAS, A.C.
AMUNS, A.C.
ANTORCHA POPULAR
AQUILES SERDÁN 236-A, A.C.
ARMANDO SAUCEDO MARTIN, A.C.
ASAMBLEA DE BARRIOS – UNIÓN DE INQUILINOS DELA COLONIA ANÁHUAC
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO / COMITÉ DE LUCHA URBANA DEL D.F.
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO / SANTA MARÍA LA RIBERA
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO / VANGUARDIA CIUDADANA
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO / GRUPO ÁLVARO OBREGÓN
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA NUEVA CIUDAD DE MÉXICO A.C.
ASAMBLEA DE BARRIOS GRUPO LEGARIA
ASAMBLEA DE BARRIOS GRUPO PENSIL
ASAMBLEA DE BARRIOS GRUPOS ESCANDÓN – ROMA – BELLAVISTA
ASAMBLEA DE BARRIOS INDEPENDIENTE DE AZCAPOTZALCO
ASAMBLEA DE BARRIOS LA VERA
ASAMBLEA DE BARRIOS NUEVO MILENIO A.C.
ASAMBLEA DE BARRIOS PATRIA NUEVA
ASAMBLEA DE BARRIOS / COMITÉ DE LUCHA INQUILINARIA POPOTLA
ASAMBLEA INQUILINARIA DE ASAMBLEA DE BARRIOS
ASAMBLEA SOCIAL JACQUI A.C.
ASOCIACIÓN AZCAPOTZALCO LA VILLA 1117, A.C.
ASOCIACIÓN CIVIL CISNE 10, A.C.
ASOCIACIÓN CIVIL LAS ADELITAS A.C.
ASOCIACIÓN CIVIL MELCHOR OCAMPO 57 A.C.
ASOCIACIÓN DE COLONOS SOLICITANTES DE VIVIENDA DE SAN RAFAEL, A.C.

Canela No. 660, Col. Granjas México  
 Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
 Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

**CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS**  
**NUESTRA CASA**



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000320/2021  
C.D.D. : BGHEP

ASOCIACIÓN DE INQUILINOS MAZAHUAS, A.C.
ASOCIACIÓN GUADALUPANA FAJA DE ORO, A.C.
ASOCIACIÓN JUVENTUD Y ESPERANZA DEL HUIZACHITO
ASOCIACIÓN SOCIAL FRANCISCO VERA
ASOCIACIÓN Y APOYO A LA VIVIENDA
AVESTRUZ 28, A.C.
BERZÓN ALIANZA SOCIAL BENEFICIARIOS DEL PREDIO
BRAZOS FUERTES EN UNIÓN, A.C.
CALLEJÓN DE LA NECESIDAD
CAMPAMENTOS UNIDOS, A.C.
CCAT . UCAI
CCAT – UCAI / TLATELOLCO, D. F., A. C.
CENTINELAS DE SANTA JULIA / ABCM
CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES
CENTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL POPOL VUH
CENTRO DE ESTUDIOS INTEGRALES PARA LA COMUNIDAD
CENTRO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA COMUNIDAD MÉXICO NUESTRO, A.C.
CERRADA DE LOS MAESTROS, A.C.
CIMENTANDO NUESTRA VIVIENDA
CLIMSA A.C.
COALICIÓN CIUDADANA DEMOCRÁTICA, A.C.
COALICIÓN DE INDÍGENAS TRIQUIS ARTESANOS DE OAXACA, A.C.
COLECTIVO DE GRUPOS DE ASAMBLEA DE BARRIOS
COLONIAS ORGANIZADAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, A. C.
COLONOS DE AZÚCAR Y CENTENO, A.C.
COLONOS FRESNO NO.30, A.C.
COLONOS TOTOTITLA
COLONOS UNIDOS DE COLONGO, A.C.
COLONOS UNIDOS DE LA GOTA DE ORO, A.C.

Canela No. 660, Col. Granjas México  
Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS  
NUESTRA CASA





GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000320/2021  
C.D.D. : BGHEP

COMISIÓN VERTIZ 23 -25
COMITÉ CIUDADANO EL NUEVO CONTRATO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR, A.C.
COMITÉ DE DEFENSA POPULAR DEL VALLE DE MÉXICO, A.P.C.
COMITÉ DE LUCHA URBANA PARA LA VIVIENDA, A.C.
COMUNIDAD DE APOYO CIUDADANO, A.C.
CONJUNTO HABITACIONAL TETLAMAN AZCAPOTZALCO, A.C.
CONJUNTO RESIDENCIAL AQUILES SERDÁN II, A.C.
CONSEJO CAMPESINO URBANO POPULAR Y OBRERO
CONVERGENCIA URBANA / LAGO ESLAVOS, A.C.
COORDINACIÓN DE COMERCIANTES INDÍGENAS DEL D.F. / INDEPENDIENTES MANZANARES 26 / INDEPENDIENTES MANZANARES 11
COORDINADORA CÍVICA METROPOLITANA AMANECER DEL ARENAL, A.C.
COORDINADORA COMITÉ DE MADRES
COORDINADORA DE AGRUPACIONES DE VIVIENDA, A.C.
COORDINADORA DE PREDIOS INDEPENDIENTES DE LA COLONIA GUERRERO (COPIG)
COORDINADORA DE VIVIENDA POPULAR, A.C.
COORDINADORA DEMOCRÁTICA CIUDADANA / ABCM
COORDINADORA DEMOCRÁTICA POPULAR / AB DEL VALLE DE MÉXICO
COORDINADORA INDEPENDIENTE DE VIVIENDA, A.C. (CIVAC)
COORDINADORA NACIONAL DE ORGANIZACIONES SOCIALES (CONAOS) ( ARCIAC, UNC, UVCI)
COORDINADORA NACIONAL DE TRABADORES DE LA EDUCACIÓN
CRUZ DE PALO / MOVIMIENTO SOCIAL BENITO JUÁREZ D.F., A.C.
CUCURPE 20, A.C.
DESARROLLO Y TRABAJO COMUNITARIO, A.C.
EL BARZÓN POPULAR
EL REFUGIO DE SANTA ANNA, A.C.
EL UNIVERSO URBANO, A.C.
ENLACE CIUDADANO MAPI, A.C.
FLORIDA 10 DE NOVIEMBRE, A.C.

Canela No. 660, Col. Granjas México  
Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS  
NUESTRA CASA

Página 4 de 10



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000320/2021  
C.D.D. : BGHEP

FORMACIÓN DE CIUDADANOS, A.C.
FRATERNIDAD DE VECINOS, A.C.
FRENTE AMPLIO POR UNA VIVIENDA DIGNA
FRENTE CIUDADANO DE LUCHA SOCIAL
FRENTE DE LUCHA URBANO POPULAR
FRENTE DE ORGANIZACIONES SOCIALES F.V.A.C.
FRENTE DE ORGANIZACIONES URBANAS
FRENTE DEL PUEBLO
FRENTE OAXACA, A.C.
FRENTE POPULAR FRANCISCO VILLA / FRENTE DE ECOLOGÍA Y VIVIENDA LAS CEBADAS, A.C.
FRENTE POPULAR FRANCISCO VILLA GRUPO MOVIMIENTO AMBIENTALISTA ATZAYACATL
FRENTE POPULAR NACIONAL DOROTEO ARANGO, A.C.
FRENTE RENOVACIÓN, A.C.
FRENTE URBANO DE VIVIENDA, A.C.
FUERZA Y SOLIDARIDAD, A.C.
FUERZA, TRABAJO Y UNIÓN, A.C.
GRUPO AGRICULTURA DE AB
GRUPO AXAYÁCATL 2000, A.C
GRUPO AZCAPOTZALCO LA VILLA NO 250
GRUPO ÉTNICO OTOMÍ, A.C.
GRUPO INDEPENDIENTE
GRUPO INDEPENDIENTE OTOMÍ, A.C.
GRUPO INDEPENDIENTE VÍCTOR M DELGADO JIMÉNEZ
GRUPO MANSIÓN MAZAHUAC, A.C. E INQUILINO ORGANIZADOS DE PENSADOR MEXICANO, A.C.
GRUPO NUEVA VIDA INDEPENDIENTE, A.C. (GRUNAV)
GRUPO SANTA LUCÍA PLENITUD, A.C.
GRUPO SUSANA MANZANARES
GRUPO UNIÓN FRATERNAL, A.C.

Canela No. 660, Col. Granjas México  
Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS  
NUESTRA CASA

Página 5 de 10



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000320/2021  
C.D.D. : BGHEP

GRUPO XOCO . XITLE, A.C.
GUERRERAS EN LUCHA, A.C.
HABITACIONAL DEL BOSQUE
INQUILINOS AMADO NERVO NO 102, A.C.
INQUILINOS DE LA 4TA CALLE DE MECÁNICOS
INQUILINOS EL ROSAL, A.C.
INQUILINOS UNIDOS DE MOCTEZUMA 58, A.C.
JUÁREZ SAN ALVARO, A.C.
LA NUEVA ESPERANZA GRUPO PERALVILLO
LAS CAMELIAS DE ERMITA, A.C.
LIBERTAD ADELANTE POR UNA VIVIENDA DIGNA, A.C.
LOMAS DE MOCTEZUMA, A.C.
LUCHA Y ESFUERZO EN PRO DE LA VIVIENDA
MAÍZ TRIQUIS AC DE FAUSTO
MOCTEZUMA 2000, A.C.
MOVIMIENTO CIUDADANO MIGUEL HIDALGO
MOVIMIENTO CIUDADANO VENUSTIANO CARRANZA
MOVIMIENTO DE ALTERNATIVA SOCIAL, A.C.
MOVIMIENTO DE COLONOS DEMOCRÁTICOS (GRUPO COYOLSAUSTI), A.C.
MOVIMIENTO DE IZQUIERDA REVOLUCIONARIA NUEVA AZTLÁN, A.C.
MOVIMIENTO DE LUCHA POPULAR
MOVIMIENTO DE VECINDADES Y CIUDADES PERDIDAS EN IZTACALCO
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE DE LUCHA POR UNA VIVIENDA, A.C.
MOVIMIENTO EN INDÍGENA Y COMERCIANTES SOLICITANTES DE VIVIENDA DEL D.F
MOVIMIENTO NACIONAL DE LOS SIN TECHO, SIN TIERRA, SIN TRABAJO, A.C.
MOVIMIENTO RENOVACIÓN DEL PUEBLO SAN JUAN DE ARAGÓN, A.C.
MOVIMIENTO SOCIAL BENITO JUÁREZ DF, A.C.
MOVIMIENTO VECINO DE RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA
MOVIMIENTO VECINO, A.C.

Canela No. 660, Col. Granjas México  
Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS  
NUESTRA CASA

Página 6 de 10



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000320/2021  
C.D.D. : BGHEP

MOVIMIENTO VIDA DIGNA, A.C.
MOYOALCO, A.C.
MUJERES DEL PROGRESO, A.C.
NUEVA DÍAZ ORDAZ Y AJUSCO HUAYAMILPAS, A.C.
NUEVA GENERACIÓN DE FAMILIAS PRO- CALLI, A.C.
ORGANIZACIÓN DE COLONOS Y SOLICITANTES DE VIVIENDA NUEVA GENERACIÓN, A.C.
ORGANIZACIÓN DE INQUILINOS BONANZA LARIOS, A.C.
ORGANIZACIÓN DE INQUILINOS GUERRERO BUENAVISTA
ORGANIZACIÓN DEL CAMPAMENTO MOSQUETA GUERRERO, A.C.
ORGANIZACIÓN INDEPENDIENTE ABIERTA, A.C.
ORGANIZA SOCIAL PATRIA NUEVA
ORMIRI, A.C.
PARA MI FAMILIA, UN HOGAR AC - GRUPO JACOBO WATT NO 36
PARTICIPACIÓN Y LUCHA POR LA VIVIENDA, A.C.
PARTIDO DEL TRABAJO
PATRIA NUEVA
PATRIA PARA TODOS, A.C.
PERSONAL DE APOYO EN LUCHA 19 DE AGOSTO, A.C.
PLAYA TECOLUTLA, A.C.
POR UN MÉXICO MEJOR VIVIENDA DIGNA Y SEGURA, A.C.
PRIVADA DE SAN RAMÓN, A.C.
PRO VIVIENDA INDEPENDIENTE
PRO VIVIENDA IV CONSTITUCIONAL, A.C.
PROYECTOS POPULARES SOCIALES, A.C.
REENCARNACIÓN, A.C.
RENACIMIENTO INDÍGENA, A.C.
SAN MIGUEL TEOTONGO, A.C.
SISTEMA DE INFORMACIÓN Y AHORRO PARA LA VIVIENDA
SISTEMA DE INFORMACIÓN Y AHORRO PARA LA VIVIENDA / TRABAJO Y FORTALEZA PARA

Canela No. 660, Col. Granjas México  
Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS  
NUESTRA CASA

Página 7 de 10



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000320/2021  
C.D.D. : BGHEP

VIVIENDA, A.C.
SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO PARA LA VIVIENDA
SISTEMAS DE PROGRAMAS AL DESARROLLO SOCIAL, A.C.
SOCIEDAD COOPERATIVA HABITACIONAL CHINTOLOLOS, S.C.L.
SOLICITANTES INDEPENDIENTES COLONOS ORGANIZADOS, A.C.
SUPERACIÓN AMISTAD ARISTA, A.C.
SUPERACIÓN DE LA VIVIENDA, S.C.L
TARANGO XOCHINAHUAC, A.C.
TLACAMACA, A.C.
TRABAJO Y ESPERANZA POR UNA VIVIENDA DIGNA
TRABAJO Y FORTALEZA PARA VIVIENDA, A.C.
TRABAJO ORGANIZACIÓN Y APOYO, A.C. (TROYA)
UNIDAD CIUDADANA POR EL MEJORAMIENTO SOCIAL, A.C.
UNIDAD HABITACIONAL YOLOTL II, A.C.
UNIDAD SOCIALISTA POR UN SISTEMA DE VIDA DE IGUALDAD, A.C.
UNIDOS POR LA JUSTICIA SOCIAL
UNIÓN CIUDADANA BENITO JUÁREZ
UNIÓN CIUDADANA POR EL PROYECTO SOCIAL , A.C.
UNIÓN DE COLONIAS POPULARES
UNIÓN DE COLONIAS TRABAJO Y LIBERTAD
UNIÓN DE COMERCIANTES DE PUESTOS FIJOS Y SEMIFIJOS EN EL D.F., A.C.
UNIÓN DE COMERCIANTES E INQUILINOS INYOLOMEXICO , A.C.
UNIÓN DE INQUILINOS DEL NORTE, A.C.
UNIÓN DE INQUILINOS POR EL DESARROLLO SOCIAL ASAMBLEA DE BARRIOS
UNIÓN DE LUCHA VECINAL DEL VALLE DE ANÁHUAC, A.C.
UNIÓN DE LUCHA VECINAL, A.C.
UNIÓN DE VECINOS DE LA COLONIA AGRICULTURA
UNIÓN DE VECINOS DE LA COLONIA GUERRERO
UNIÓN DE VECINOS DEL DISTRITO FEDERAL

Canela No. 660, Col. Granjas México  
Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS  
NUESTRA CASA

Página 8 de 10



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021

Oficio No. CPIE/UT/000320/2021

C.D.D. : BGHEP

UNIÓN DE VECINOS E INQUILINOS DE PERALVILLO, A.C.
UNIÓN DE VECINOS REAL DE CATORCE, A.C.
UNIÓN DE VECINOS TONATZIN, A.C.
UNIÓN DE VIVIENDA Y PROGRESO SANTA ANITA, A.C.
UNIÓN DEMOCRÁTICA DE ORGANIZACIONES SOCIALES "CAMPAMENTO 2 DE OCTUBRE"
UNIÓN INDÍGENA ARTESANAL FRANCISCO VILLA, A.C.
UNIÓN INQUILINARIA 27 DE JULIO, A.C.
UNIÓN POPULAR BENITA GALEANA, A.C.
UNIÓN POPULAR CÉSAR LARES, A.C.
UNIÓN POPULAR MARTÍN CARRERA EN LUCHA, A.C.
UNIÓN POPULAR NUEVA TENOCHTITLAN
UNIÓN POPULAR REVOLUCIONARIA EMILIANO ZAPATA
UNIÓN POPULAR VALLE GÓMEZ, A.C.
UNIÓN REVOLUCIONARIA INDEPENDIENTE, A.C.
UNIÓN TECHACHALI CUATEPETLIXPA, A.C.
UNIÓN TORRES QUINTERO, A.C.
UVRIS HÁBITAT
VECINOS DE LA COLONIA LAS TRANCAS AZCAPOTZALCO, A.C.
VECINOS EN LUCHA EL CARRIZAL, A.C.
VECINOS MÁRTIRES DE TACUBAYA 34, A.C.
VECINOS UNIDOS DE SAN JUAN
VECINOS Y RESIDENTES DE LA COLONIA MORELOS, A.C.
VIFEPRO
VIVENDI, A.C.
VIVIENDA ALTERNATIVA POPULAR, A.C.
VIVIENDA DIGNA AL ALCANCE DE TODOS, A.C.
VIVIENDA LIBRE ORGANIZADA, A.C.
VIVIENDA PARA EL FUTURO 2000, A.C.
VIVIENDA Y BIENESTAR PARA TI, A.C.

Canela No. 660, Col. Granjas México  
Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS  
NUESTRA CASA

Página 9 de 10






Ciudad de México, a 06 de mayo de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000320/2021  
C.D.D. : BGHEP

VIVIENDA Y SEGURIDAD PRIVADA, A.C.
VIVIENDA Y SOCIEDAD, A.C.
VIVIENDA, ARMONÍA Y PROGRESO (VIAPRO)

Con lo anterior, se atiende a su solicitud de información con fundamento en los artículos 5, 6 fracciones XLII, 11, 21, 92, 204, 206, 212, 213 y 219 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

Sin otro particular por el momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

  
  INVI  
**UNIDAD DE TRANSPARENCIA**

**LIC. RICARDO GARCÍA XOLALPA**  
**RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA**

C.c.e.p. Lic. Gilberto Virgilio Girón f4éndez.-Coordinador de Planeación, Información y Evaluación. Para su conocimiento.

Lic. Gabriela Patricia Martínez Vargas.-Encargada de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda. Para su conocimiento.  
GVGM/Rgx/gfme.

Canela No. 660, Col. Granjas México  
Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.  
Tel. 51410300 ext. 5204  
[www.invi.cdmx.gob.mx](http://www.invi.cdmx.gob.mx)

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS  
NUESTRA CASA

Página 10 de 10

3. Solicitud de transparencia sobre apoyos otorgados en la Modalidad del Programa Vivienda Nueva Terminada de 2007 a 2018 dividido por beneficiarios individuales y aquellos que gestionaron el crédito a través de una organización social.



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



MÉXICO TENOCHTITLAN  
SIETE SIGLOS DE HISTORIA

Ciudad de México, a 30 de septiembre de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000929/2021  
C.D.D.: BJMxB

**SOLICITANTE DE INFORMACIÓN  
PRESENTE**

En el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se da atención a su solicitud de información ingresada ante la **Unidad de Transparencia del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México**, registrada con número de folio **0314000015421** ante la Plataforma Nacional de Transparencia, con fecha de inicio de trámite 09 de abril de 2021, mediante la cual requiere lo siguiente:

**"Solicito por este medio se me proporcione la siguiente información del "Programa vivienda en Conjunto" del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México**

1. Cuántos edificios se construyeron de 2007 a 2018 (información por año) y dónde se ubican.
2. Cuál es el monto que se dio a los beneficiarios que accedieron a esos edificios de 2007 a 2018
3. Nombres de las Organizaciones Sociales que solicitaron créditos para esta modalidad de 2007 a 2018".  
[SIC]

**Desahogo de la Prevención**

**"Con respecto al punto 2. "Cuál es el monto que se dio a los beneficiarios que accedieron a esos edificios de 2007 a 2018" la información específica requerida es:**

- a) presupuesto asignado a quienes accedieron a la modalidad Vivienda Nueva Terminada del Programa Vivienda en Conjunto, dividida entre quienes accedieron como beneficiarios individuales y quienes accedieron a través de organizaciones Sociales.
- b). Presupuesto anual asignado solo a la modalidad Vivienda Nueva Terminada del Programa Vivienda en conjunto de 2007 a 2018
- c). Número de apoyos anual a los beneficiarios que se otorgaron a quienes solicitaron de forma individual el programa y
- d). Número de apoyos anual a los beneficiarios a quienes se les otorgó por pertenecer a una organización social"

En atención a su solicitud de información y con fundamento en los artículos 5, 6 fracción XLII, 11, 21, 92, 204, 206, 212, 213 y 219 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se le informa lo siguiente:

Acerca de su requerimiento de saber: **"Solicito por este medio se me proporcione la siguiente información del "Programa vivienda en Conjunto" del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México 1. Cuántos edificios**





Ciudad de México, a 30 de septiembre de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000929/2021  
C.D.D.: BJMxB

se construyeron de 2007 a 2018 (información por año) y dónde se ubican" (Sic), se le comunica a continuación:

**Respuesta:** El Arq. Hugo Adolfo Gauna Díaz, Coordinador de Asistencia Técnica, mediante el oficio DEO/CAT/000658/2021, pone a su disposición la Base de Datos de las Obras terminada 2007 al 2018, anexa al presente en formato electrónico.

Respecto de su requerimiento de saber: **"2. Cuál es el monto que se dio a los beneficiarios que accedieron a esos edificios de 2007 a 2018**

#### Desahogo de la Prevención

**"Con respecto al punto 2. "Cuál es el monto que se dio a los beneficiarios que accedieron a esos edificios de 2007 a 2018" la información específica requerida es: a) presupuesto asignado a quienes accedieron a la modalidad Vivienda Nueva Terminada del Programa Vivienda en Conjunto, dividida entre quienes accedieron como beneficiarios individuales y quiénes accedieron a través de organizaciones Sociales. b). Presupuesto anual asignado solo a la modalidad Vivienda Nueva Terminada del Programa Vivienda en conjunto de 2007 a 2018" (Sic), se le informa lo siguiente:**

**Respuesta:** El C.P. Roberto Carlos Piña Osorno, Subdirector de Finanzas, respecto a los incisos a) y b), a través del oficio DEAF/SF/002015/2021, detalla el Presupuesto Anual Asignado (Miles de pesos con un decimal) del Programa de Vivienda en Conjunto, Modalidad Vivienda Nueva Terminada de los Ejercicios Fiscales 2007 a 2018.

Ejercicio Fiscal	Asignación Original	Asignación Modificado	Ejercido
2007	1,854,966.4	1,458,294.0	1,458,294.0
2008	897,500,000.0	1,150,471,101.9	1,150,471,101.9
2009	1,995,000,000.0	2,064,462,021.0	2,063,897,114.8
2010	2,759,720,784.0	2,319,073,585.1	2,319,073,585.1
2011	2,801,116,596.0	2,739,069,660.6	2,739,069,660.6
2012	2,801,116,596.0	2,960,202,234.9	2,960,202,234.9
2013	2,802,721,338.0	2,742,296,786.9	2,742,295,278.5
2014	2,871,198,489.0	2,964,414,907.7	2,964,176,099.5
2015	2,123,315,185.0	2,038,632,100.4	2,038,632,100.4
2016	2,292,826,819.0	2,410,080,584.7	2,410,080,584.7
2017	2,112,308,214.0	2,677,780,535.8	2,677,780,511.5
2018	2,179,491,438.0	3,092,056,200.0	3,080,955,883.4

Asimismo se le informa que el presupuesto no se divide ni se clasifica o etiqueta entre quienes acceden de manera individual o a través de alguna organización social.



Ciudad de México, a 30 de septiembre de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000929/2021  
C.D.D.: BJMxB

Respecto de su requerimiento de saber: **"c). Número de apoyos anual a los beneficiarios que se otorgaron a quienes solicitaron de forma individual el programa"** (Sic), se le informa lo siguiente:

**Respuesta:** La Lic. Gabriela Patricia Martínez Vargas, Directora Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, a través del oficio DG/DEFPV/000598/2021, comentó que una vez atendida la prevención respectiva en el ámbito de competencia de la Dirección Ejecutiva a su cargo, y con fundamento en el artículo 219 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, relacionado con el Programa de Vivienda en Conjunto, durante el periodo comprendido del año 2007 al 2012, se realizaron 45,240 acciones de vivienda, y respecto a los ejercicios siguientes, se relacionan de la siguiente manera con base en el número de créditos contratados.

HISTÓRICO CRÉDITOS CONTRATADOS	
AÑO	NÚMERO DE CRÉDITOS
2013	1,828
2014	2,274
2015	2,952
2016	5,388
2017	4,560
2018	4,838

**Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México**

**"Art. 219** Los sujetos obligados entregarán documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés particular del solicitante. Sin perjuicio de lo anterior, los sujetos obligados procurarán sistematizar la información"

Con relación a su requerimiento de saber: **"d). Número de apoyos anual a los beneficiarios a quienes se les otorgó por pertenecer a una organización social"** (Sic), se le comunica a continuación:

**Respuesta:** La Directora Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, reiteró lo manifestado en el punto anterior, ya que los créditos se contratan de manera individual sin brindar más o menos "apoyos" a solicitantes que acuden de manera individual o a través de una organización social.



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
DIRECCIÓN GENERAL  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN  
JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INFORMACIÓN  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA



MÉXICO TENOCHTITLAN  
SIETE SIGLOS DE HISTORIA


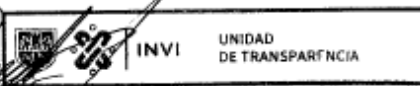
Ciudad de México, a 30 de septiembre de 2021  
Oficio No. CPIE/UT/000929/2021  
C.D.D.: BJMxB

Con relación a su requerimiento de saber: **"3. Nombres de las Organizaciones Sociales que solicitaron créditos para esta modalidad de 2007 a 2018"** (Sic), se le comunica a continuación:

**Respuesta:** La Directora Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, comentó que éste organismo no otorga presupuestos a las organizaciones y/o asociaciones, únicamente otorga créditos de vivienda conforme lo establece las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, por lo que el otorgamiento de crédito es de manera individual para los solicitantes de crédito. Sin embargo y con base al artículo 219 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, únicamente se cuenta con un listado de las organizaciones sociales que gestionan crédito de vivienda de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera de éste organismo, mismo que se pone a su disposición, en formato electrónico y con corte al día de hoy.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

**LIC. RICARDO GARCÍA XOLALPA**  
RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

C.c.e.p. Lic. **Gilberto Virgilio Girón Méndez**.- Coordinador de Planeación, Información y Evaluación. Para su conocimiento.  
Lic. **Gabriela Patricia Martínez Vargas**.- Directora Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda. Para su conocimiento.  
Arq. **Hugo Adolfo Gauna Díaz**.- Coordinador de Asistencia Técnica. Para su conocimiento.  
C.P. **Roberto Carlos Piña Osorno**.- Subdirector de Finanzas. Para su conocimiento.  
GVGM/Rga/mvm.

4. Entrevistas realizadas a los actores que son parte del Programa Vivienda en Conjunto.

1. Mtro. Bernardino Ramos Iturbide, Subdirector del Área de Apoyo y Gestión de Organizaciones del INVI, periodo 2019-2024
2. Lic. Gabriela Nava Aspeitia, ex funcionaria de la Jefatura de Unidad Departamental de Formalización y Entrega de Viviendas, periodo 2013-2018.
3. Lic. Samuel Vázquez Esquivel, exfuncionario Vocal del Comité de Evaluación Técnica y Director Ejecutivo de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, periodo 2013-2018.
4. Rosario Luna Martínez, líder perteneciente al Comité de Fomento a la Vivienda de la organización social Asamblea de Barrios,
5. Arturo Rodríguez Alcázar, líder con el puesto de secretario de programas de vivienda en la organización social Unión de Colonias Populares de la Ciudad de México.
6. Periodista del diario EL UNIVERSAL Diana Delgado, quien realizó dos investigaciones sobre fraudes a través de programas del INVI durante 2016.

4.1 Diseño de entrevistas

Para el trabajo de campo se utilizó la herramienta metodológica de la entrevista semiestructurada, cuyo propósito es obtener información a través de preguntas exploratorias, tanto cerradas como abiertas, para profundizar en los objetivos de la investigación. Las entrevistas se centran en conocer más sobre el funcionamiento del Programa Vivienda en Conjunto y la influencia de las organizaciones sociales durante el periodo 2013-2018. La elección de este periodo deriva de que es el más inmediato y donde ocurrieron hallazgos como el cambio político-administrativo en la Ciudad de México, así como la continuación del boom inmobiliario. Estudiar un periodo logra identificar algunas prácticas durante ese tiempo.

A causa de la contingencia de salud, derivada de la pandemia mundial de SARSCOV-2, Las entrevistas se llevaron a cabo por las plataformas GoogleMeet, Zoom e Instagram. Se realizaron un total de 6 entrevistas efectivas; 1 a un funcionario público que actualmente labora en el Instituto, 2 a exfuncionarios que laboraron en el Instituto durante el periodo 2013-2018, 2 a líderes de organizaciones sociales y 1 a una periodista que llevó a cabo una investigación sobre dos fraudes ocurridos durante ese periodo.

No se pudo acceder a beneficiarios del Programa porque en un primer y segundo acercamiento a dos edificios construidos por el INVI, identificados en las bases de datos y posteriormente por su marca en la fachada, las personas se mostraron prepotentes a responder las entrevistas. Se intentó contactar a más funcionarios y exfuncionarios, pero no hubo respuesta.

#### Guión de entrevista semiestructurada

La elaboración de los guiones de entrevista se llevó a cabo con preguntas diferenciadas, pero bajo el mismo esquema temático sobre el acercamiento a la práctica e influencia de las organizaciones sociales beneficiarias del Programa Vivienda en Conjunto del INVI. Las preguntas se realizaron con base en la hipótesis, objetivos y preguntas de investigación planteadas en el protocolo. La temática de las preguntas por actor se hizo de la siguiente forma:

#### Funcionarios actuales del INVI

1. Sobre su concepción de vivienda adecuada y el apego de los resultados del Programa a este pensamiento.
2. Sobre su trayectoria en temas e instituciones de vivienda.
3. Sobre los cambios en la política habitacional durante el sexenio 2013-2018 y en la actualidad.
4. Sobre su relación con las organizaciones sociales adscritas al Instituto.

5. Sobre la interacción entre actores durante el proceso que conlleva el Programa Vivienda en Conjunto, con especial énfasis en la participación e influencia de las organizaciones sociales en todas las etapas.
6. Sobre su opinión en relación con ajuste de la política habitacional en un panorama donde impera el mercado inmobiliario.

#### Exfuncionarios durante el periodo 2013-2018 en el INVI

1. Sobre su concepción de vivienda adecuada y el apego de los resultados del Programa a este pensamiento.
2. Sobre su trayectoria en temas e instituciones de vivienda.
3. Sobre las reformas a la ley de vivienda y adopción de tratados internacionales durante el periodo 2013-2018.
4. Sobre las prácticas o interacciones que se dan entre líderes de organizaciones sociales y funcionarios del Instituto.
5. Sobre la interacción entre actores durante el proceso que conlleva el Programa Vivienda en Conjunto, con especial énfasis en la participación e influencia de las organizaciones sociales en todas las etapas.
6. Sobre su opinión en relación a un ajuste de la política habitacional en un panorama donde impera el mercado inmobiliario.

#### Líderes de organizaciones sociales

1. Sobre su concepción de vivienda adecuada y el apego de los resultados del Programa a este pensamiento.
2. Sobre su historia como activistas a favor del derecho a la vivienda y la vivienda popular.
3. Sobre su relación con los funcionarios del Instituto a lo largo de los años. ¿Cómo es trabajar desde la esfera social con la esfera pública o de gobierno para garantizar un derecho?
4. Sobre sus experiencias durante la gestión de viviendas en el periodo 2013-2018.

5. Sobre malas prácticas que ellos consideran sucedieron durante este periodo y afectaron sus objetivos.
6. Sobre su opinión en relación con ajuste de la política habitacional en un panorama donde impera el mercado inmobiliario.

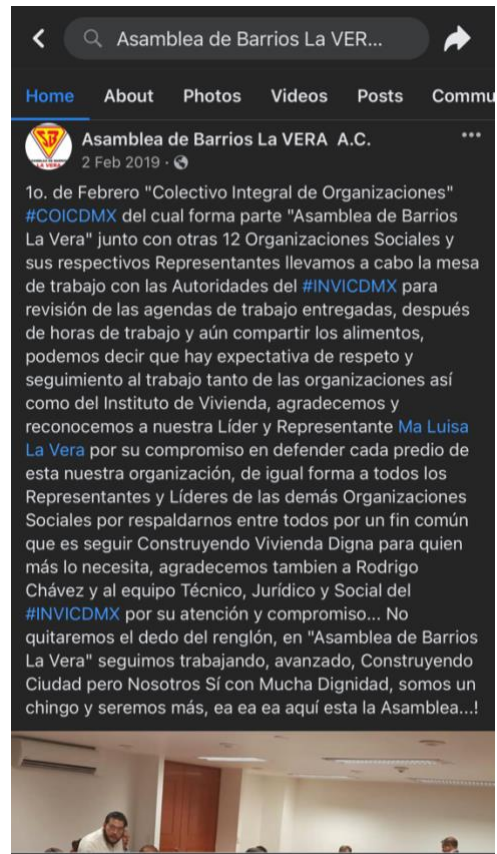
## Beneficiarios

Como se mencionó al inicio, no se obtuvieron entrevistas a estos actores. Sin embargo, se tenía planeado dirigir las entrevistas a las siguientes temáticas:

1. Experiencia como beneficiarios a lo largo del proceso de obtención de la vivienda.
2. Sobre su pertenencia a alguna organización social gestora de vivienda y su relación con los líderes.
3. Sobre la continuidad o acercamiento al INVI posterior a la entrega de vivienda.
4. Sobre su concepción de la vivienda y lo adecuada que es en la que viven.
5. Sobre su opinión en relación con ajuste de la política habitacional en un panorama donde impera el mercado inmobiliario.

5. Información proporcionada por organizaciones sociales a las que se contactó por redes sociales.

a. Asamblea de Barrios La Vera A.C.





b. Unión de Colonias Populares de la Ciudad de México.



The image shows a screenshot of a website with a red background. At the top, the browser address bar shows "ucpdf.jimdofree.com/vivienda/". On the left, there is a white hamburger menu icon. The main text is in white and reads: "CANSADO DE PAGAR RENTA, QUIERES VIVIENDA PROPIA NOSOTROS TE AYUDAMOS!!!!". Below this is "PROGRAMA DE VIVIENDA CREDITOS INVI". To the right is a cartoon illustration of a yellow house with a red roof, a smiling face, and a green hill. Below the illustration, the text says: "Requisitos:" followed by a bulleted list: "• Residir en la Ciudad de México.", "• Edad desde 18 hasta 64 años.", and "• No poseer propiedades en la CDMX.". Further down, it says: "REUNIONES DE VIVIENDA EL 1ER Y 3ER JUEVES DE CADA MES LA PROXIMA REUNION ES EL 3 DE JUNIO A LAS 17:00 HRS". At the bottom, it says: "COMUNICATE CON NOSOTROS PARA APARTAR LUGAR".

CANSADO DE PAGAR RENTA, QUIERES VIVIENDA PROPIA NOSOTROS TE AYUDAMOS!!!!

PROGRAMA DE VIVIENDA CREDITOS INVI

Requisitos:

- Residir en la Ciudad de México.
- Edad desde 18 hasta 64 años.
- No poseer propiedades en la CDMX.

REUNIONES DE VIVIENDA EL 1ER Y 3ER JUEVES DE CADA MES LA PROXIMA REUNION ES EL

**3 DE JUNIO**  
**A LAS 17:00 HRS**

COMUNICATE CON NOSOTROS PARA APARTAR LUGAR

c. Maisons CDMX “Haz realidad tu futuro con una vivienda”

COSTOS Y PAGOS CORRESPONDIENTES A LA COMPRA DE SUELO DE DEPARTAMENTOS DEL INVI

ALCALDIA	UBICACIÓN	DISPONIBLES INTERIOR	ESTACION AMI ENTO	REFERENCIAS	NIVELES	APARTADO	1ER. PAGO INICIAL	2DO. PAGO EN UN MES	TOTAL DEL ENGANCHE	ENTREGA DEL DEPTO.
CUAUHTÉMOC	Calle Fresno no. 30, Col. Sta. María de la Rivera	2	Interior	S/C	Cerca Cto. Interior.	2- en 3 nivel	\$5,000	\$145,000	\$150,000	\$300,000
CUAUHTÉMOC	Dr. José María Vertiz No. 152 y/o 148, Col. Doctores	1	Interior	\$60,000	Cerca del metro Niños Héroes	2do. Nivel t-3	\$5,000	\$145,000	\$150,000	\$300,000
Cuauhtémoc	Calle Isabel la Católica 148	4	interior		Isabel la C	1-plantab 1-1er nivel 2-2do nivel	5,000	145,000	150,000	300,000
ÁLVARO OBREGÓN	Prolongación Av. San Antonio No. 423, Col San Pedro de los Pinos	4	Interior	4 CAJONES \$60000 /	Metro San Antonio	t-2 2dep niv 2y3 t-3 1dep 3niv t-5 2dep 1niv	\$5,000	\$145,000	\$150,000	300,000
AZCAPOTZALCO	Moldeadores Calle 16 No. 143, Col. Trabajadores	3	Interior	S/C	Cerca del metro Vallejo / Metrobus	1dep 1nivel 2dep 3nivel	\$5,000	\$145,000	\$150,000	\$300,000
VENUSTIANO CARRAN	Maravillas No. 22, Col. 20 de Noviem	1	Interior	S/C	Mtro canal del nortebe	3er. NIVEL	\$5,000	\$145,000	\$150,000	\$300,000
cuauhtemoc	Arcos de belen y Luis moya	1		Sin cajon		2do nivel	5000	145.000	150.000	300.000

VENUSTIANO CARRANZA	Calle 11 No. 23, Col. Moctezuma.	1	Interior	1 CAJÓN \$60,000	Entre el metro Balbuena y Moctezuma	4to. NIVEL	\$5,000	\$145,000	\$150,000	\$300,000
VENUSTIANO CARRANZA	Av. 4 no. 219, Col. Valentín Gómez Farias	1	Interior	\$60,000 1 cajon	Cinco cuadras del Metro Gómez Farias	2do. NIVEL	\$5,000	\$145,000	\$150,000	\$300,000
BENITO JUAREZ	Antenarsala 93 esqui. Monte alban col narvarte	2		\$60,000 2 cajones		1 nivel y 2 nivel	\$5,000	\$145,000	\$150,000	\$300,000
CUAUHTEMOC	Av rivera de san cosne 115,sta maria la ri	1		sin cajon		2do nivel	\$5,000	\$145,000	\$150,000	\$300,000
coyoacan	Miramontes 1868 Esqui. Taxqueña	3		5cajones	Central camionera	2-1ER NIVEL 1-4TO NIVEL	5000	\$145.000	\$150.000	\$300.000
Benito juarez	Bismarck 54, col. Moderna	1	interior	Sin cajon	A 5 cuadras metro xola	4 nivel	5000	145.000	150.000	300.000
CUAUHTEMOC	Cuauhtemoc 108	1			cajon	3er nivel	5000	145.000	150.000	300.000
COYOACAN	Osa menor 214 col prados churu	3				2- 1er nivel 1-1er nivel	5000	145.000	150.000	300.000
CUAUHTEMOC	Isabel la católica 349 obrera1	1				1- 3er nivel	5000	145.000	150.000	300.000
Cuauhtemoc	Eje central lazaro cardenas 338 col algarin	2		Sin cajon		4to nivel	5000	145.000	150.000	300.000

COYOACAN	Av pedro Henrriquez Urefia S.N eje 10 esqu.antonio Delfin col. pedregal sto domingo	1		Sin cajon		1-4to nivel	5000	145.000	150.000	300.000	
GAM	Sara 4625 y Henryford, Tepeyac	1		Sin cajon		1-2do nivel	5000	145.000	150.000	300.000	
AZCAPOTZA LCO	Calle15 nun 201 Col progar	3			2 cajones	2-2do y 1- 3er nivel	5000	145.000	150.000	300.000	

Miguel hidalgo	José Ceballos 69, San Miguel Chpultepec	3	interior	Sin cajón		Frente hotel Lira	2-1er nivel 1-2do nivel	5,000	145,000	150,000	\$300,000
cuauhtemoc	Isabel la Católica y Fernando Ramirez 91	2		Sin cajon			2- 1er nivel	5,000	145,000	150,000	300,000
cuauhtemoc	Av cuauhtemoc 108 Col Doctores	1	interior	60.000			3- nivel	5.000	145.000	150.000	\$300.000
CUAUHTEMOC	Isabel la católica 219 Obrera	3	interior	Sin cajon			1- 3er nivel	5.000	145.000	150.000	\$300.000
coyoacan	Manuela saenz 78 col coapa	3	Exterior 1 interior	60.000 5 lugares cajones			1ro 2do y 3er niveles	5.000	145.000	150.000	\$300.000

cuauhtemoc	Eje central Izaro Cardenas 58 Col Doctores	7			5 cajones		t-1 ,2 en 3er nivel t-2,1 en 4to nivel t-3,2 en 1er nivel y 2,3er nivel	5000	145.000	150.000	300.000
cuauhtemoc	Av Dr rio de la loza 234	1		Sin cajon			2do nivel	5000	145.000	150.000	300.000
cuauhtemoc	Niñosheroes 58 col Doctores	3			2 cajones		2-1er nivel y 1-3er nivel	5000	145.000	150.000	300.000
azcapotzalco	Francisco tamagno 314 col vallejo	1		Sin cajon			2do nivel	5000	145.000	150.000	300.000
cuauhtemoc	Av. Del taller 19 col trancito	3	Interior exterior	Sin cajones			2-2do nivel 1-3er nivel	5000	145.000	150.000	300.000
coyoacan	Coras mz.73 lote3 col agusco coyoacan	3		Sin cajon			1-pla.baja 1-1er nivel, 1-3er nivel	5000	145.000	150.000	300.000
Cuauhtemoc	Guerrero 106 col buenavista	2		Sin cajon	Interior exterior		2-2do nivel	5000	145.000	150.000	300.000
azcapotzalco	Calle camino a nextengo 77 sta cruz acayucan	1		cajon	interior		2do nivel	5000	145.000	150.000	300.000