

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del  
Distrito Federal

EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA  
DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DEL  
INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO  
FEDERAL, MÉXICO

---

Informe Final

Fomento Solidario de la Vivienda, A.C.  
Abril, 2009

## PRESENTACIÓN

En respuesta a la atenta invitación hecha por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, y compartiendo el interés por evaluar los programas que integran la Política Social del Gobierno, realizamos la evaluación externa del Programa de Mejoramiento de Vivienda, esperando que con las recomendaciones derivadas de dicha evaluación, podamos contribuir en algo al mejoramiento de las políticas e instrumentos en favor de los habitantes del Distrito Federal.

Con ese objetivo es que integramos un equipo evaluador conformado por:

### Investigadoras

Magdalena Ferniza Pacheco

María Cristina Sánchez-Mejorada Fernández Landero

María de Lourdes García Vázquez

### Ayudantes de investigación

Martín Nájera Rodríguez

Willebaldo Gómez Zuppa

Anabel Mayra Meave Gallegos

Queremos expresar nuestro reconocimiento, por su valiosa colaboración, a las personas que de manera importante están involucradas en el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Vivienda, quienes, a pesar del arduo trabajo que desempeñan, nos brindaron su tiempo y sus valiosos comentarios.

Lic. Martí Batres Guadarrama	Secretario de Desarrollo Social
Lic. José Antonio Revah Lacouture	Director General del INVI
C. Raúl Bautista González	Director del Programa de Mejoramiento de Vivienda
Arq. Enrique Ortiz Flores	Presidente de la Coalición Internacional del Hábitat, región América Latina
Arq. Arturo Mier y Terán	Responsable de la Oficina de Vivienda, Universidad Iberoamericana. Departamento de Arquitectura y Urbanismo.
Eleonora Contreras Villaseñor	Coordinación Zonal Norte GAM-Azcapotzalco
Arq. Hugo Gauna Díaz	Responsable de la Subdirección Zonal Poniente
Miguel Ángel Sánchez Pérez	Responsable de la Subdirección Zonal Oriente
María de los Ángeles Manjarrez C.	Responsable de la Mesa de Trámite Coyol
Cecilia Ramírez Hernández	Responsable de la Mesa de Trámite Azcapotzalco
María Alejandra Torres Salazar	Responsable de la Mesa de Trámite Cuauhtepc ZN
Juan Javier Ramos Ramírez	Responsable de la Mesa de Trámite Vicente Guerrero
Rosalía Rivera Beltrán	Responsable Jurídico Coyol-GAM
Ing. Arq. Ernesto Garrido	Miembro del Colegio de Ingenieros-Arquitectos IPN

# Índice

PRESENTACIÓN	2
INTRODUCCIÓN	4
TEMAS DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO	
1. ANTECEDENTES	5
2. RELEVANCIA DE LAS NECESIDADES O PROBLEMAS ATENDIDOS	34
3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO	48
4. CONSISTENCIA INTERNA ENTRE OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA	56
5. CONGRUENCIA EXTERNA DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN, OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, Y COMPONENTES DEL PROGRAMA CON LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	69
TEMAS DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA	
1. RECURSOS	80
2. CONSISTENCIA DE LA OPERACIÓN CON EL DISEÑO Y EL LOGRO DE LOS RESULTADOS ESPERADOS	87
3. CONGRUENCIA DE LAS ACTIVIDADES CON LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL D.F., (ARTÍCULO 4° DE LA LDS-DF)	95
4. SUSTENTACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN DE LOS PROCESOS	101
5. METAS	103
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RESPECTO AL DISEÑO Y A LA OPERACIÓN	
6. CONCLUSIONES	107
7. RECOMENDACIONES	119
BIBLIOGRAFÍA	122
ANEXOS	
ANEXO 01 ORGANOGRAMA INVI PMV; ANEXO 02 REGLAS DE OPERACIÓN; ANEXO 03 FLUJOGRAMA.	

## **INTRODUCCIÓN**

En este documento se presenta el resultado de la evaluación externa realizada al Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) del Distrito Federal. Este programa es parte de la política de vivienda y es operado por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI). Por sus características y objetivos, claramente se define como parte de una política social no obstante su adscripción a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Este trabajo intenta valorar en qué medida responde a los objetivos de la política de desarrollo social implementada por el gobierno.

El programa nació hace 10 años a propuesta de un grupo de organizaciones sociales y civiles y a lo largo de esos años se ha ido transformando y se han modificado sus reglas de operación, se ha avanzado y ganado en algunos aspectos, pero se ha retrocedido y perdido en otros. Es por ello que la evaluación concentra su esfuerzo en analizar los cambios que ha sufrido el programa, como opera en la actualidad, identificando los problemas y limitaciones, fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas.

La evaluación se desarrolló en los meses de noviembre y diciembre de 2008 y enero de 2009. Para realizarla, nos apoyamos en material bibliográfico y hemerográfico, leyes, reglas de operación, programas, informes y documentos que nos proporcionaron funcionarios del programa. En total se realizaron trece entrevistas, cuatro de ellas grupales a los responsables de los módulos y operadores del PMV, al secretario de desarrollo social, al director del INVI, al director del programa, al representante de HIC-AL, al responsable de la Oficina de Vivienda de la UIA, anteriormente responsable de la capacitación impartida por el Colegio de Arquitectos y a un miembro del Colegio de Ingenieros Arquitectos del IPN.

A partir de la información que se obtuvo, apreciamos una carencia en estadísticas y datos del programa, lo que nos impidió construir un marco lógico de acuerdo con la metodología señalada en los términos de referencia. Sin embargo, se trabajó una propuesta en este sentido que puede servir de referencia para una próxima evaluación. Cabe señalar que en la operación de los programas de Gobierno del Distrito Federal (GDF) los trabajos de evaluación no han sido una práctica recurrente: sólo en los últimos años es que la evaluación de los programas públicos comienza a ser valorada como parte de la búsqueda de la democratización y eficiencia en la administración y políticas públicas.

En la elaboración del presente trabajo se contó siempre con la buena disposición de los funcionarios y operadores del PMV, que nos proporcionaron la información disponible sobre la operación del programa.

## TEMAS DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO

### 1 ANTECEDENTES

#### 1.1 Tomando en consideración las Reglas de Operación y/o la información del programa referido, describir en qué consiste y cuál es su objetivo

El PMV forma parte de la política de vivienda del Gobierno del Distrito Federal, la cual está orientada a contribuir en forma progresiva a la realización del derecho humano a la vivienda, reconocido en el Artículo 4° constitucional; el derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, saludable y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; este derecho también está reconocido en las Leyes de Vivienda y de Desarrollo Social del Distrito Federal<sup>1</sup>.

El programa se fundamenta en el hecho de que el problema de vivienda en el Distrito Federal representa una necesidad básica insatisfecha para amplios sectores de la población. No obstante los esfuerzos realizados durante varios años, aún prevalecen el creciente déficit y el deterioro de las condiciones de vivienda. El PMV intenta abatir y detener el deterioro de las condiciones inadecuadas de las viviendas, esto, mediante el otorgamiento de apoyo financiero y asesoría técnica a los procesos de auto-producción y autoconstrucción que realizan las familias de bajos ingresos

Hasta el mes de diciembre de 2008 el programa operó conforme a las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, autorizadas por el Consejo Directivo el 28 de octubre del 2005 (RO y PACF 2005); fue hasta enero de 2009 que se contó con una versión acabada de las nuevas Reglas de Operación que debieron entrar en vigor a partir del 1° de diciembre del 2008 (RO y PACF 2008) y que fueron autorizadas mediante los acuerdos INVI52EXT1801 e INVI40ORD1825, emitidos por el H. Consejo Directivo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en las sesiones 52 Extraordinaria y 40 Ordinaria, celebradas el 17 de octubre y 28 de noviembre de 2008 respectivamente.

El programa no cuenta con reglas de operación especialmente formuladas. En las RO y PACF del INVI sólo se establecen particularmente el objetivo, las modalidades de intervención y diversos aspectos financieros.

El PMV constituye un apoyo financiero en los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza. Su objetivo está contenido en las Reglas de Operación:

*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*

---

<sup>1</sup> Todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas. (art.3). Ley de Vivienda del DF publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 2 de marzo del 2000.

*las colonias y barrios populares de la ciudad, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar y fomenta prácticas de sustentabilidad (RO y PACF 2008).*

El mejoramiento de la vivienda se instrumenta a través de un crédito que otorga el INVI. El monto del crédito se destina para la adquisición del material, el pago de la mano de obra y de la asesoría técnica. El programa apoya con recursos y asesoría técnica la inversión que históricamente han realizado los sectores pobres de la población en sus procesos de autoproducción y se sustenta sobre la idea de que: *“...pese a la incertidumbre y vulnerabilidad de la población, ésta dispone de creatividad, energía social y capacidad de corresponsabilizarse en la solución de sus problemas para atenderla. Se reconoce la capacidad real de pago de las familias y la diversidad de formas mediante las cuales integran su ingreso y su ahorro, y se apoya la movilización de otros recursos materiales y sociales de que disponen” (RO y PACF 2005).*

Los apoyos crediticios del programa podrán aplicarse en *“...inmuebles ubicados en suelo urbano y en suelo habitacional rural de baja densidad, regularizados o en proceso de regularización, que acrediten propiedad o posesión; en vecindades que no se redensifiquen y en departamentos de interés social y popular. Es un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza”,* definida ésta operativamente a partir del ingreso de las familias.<sup>2</sup>

El monto de los recursos que se otorgan a las familias que lo solicitan depende del tipo de intervención que requieren y de su capacidad de endeudamiento, por lo que se han establecido distintas modalidades de intervención y de financiamiento (RO y PACF 2008):

### **Mejoramiento de Vivienda**

*Esta modalidad corresponde a 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.*

### **Mantenimiento General**

*Consiste en la rehabilitación de las unidades de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil. Atiende desde el reforzamiento de los elementos estructurales hasta acciones de mantenimiento como impermeabilización, cambio de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias, pisos, herrería, etc. Esta modalidad fomenta el uso de ahorradores de agua, gas y electricidad mediante muebles sanitarios de doble descarga, calentadores solares y otras ecotecnias.*

### **Vivienda Nueva Progresiva**

---

<sup>2</sup> Se deduce que la medición unidimensional que realiza el INVI es a través del denominado Método Indirecto conocido mejor como el Método del Ingreso o de la Línea de la Pobreza, el cual mide a la pobreza a través de un enfoque cuantitativo, y a partir de un nivel de ingreso es como se determina la línea de la pobreza. El objetivo de este método es medir a la pobreza a través de la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades más básicas con base en un ingreso mínimo, por eso se le conoce como el “método del ingreso”.

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

### **Obra Externa**

*Consiste en la acción que refuerza la habitabilidad de las unidades de vivienda. Atiende el remozamiento de fachadas, protecciones a colindancias, juntas constructivas, drenajes, cisternas, cárcamos de bombeo, iluminación exterior, áreas comunes, escaleras exteriores, etc. Aplica como crédito inicial o complementario.*

### **Vivienda Productiva**

*Crédito complementario adherido a un crédito activo. Se utiliza 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. Puede otorgarse en cualquier momento de la vida del crédito principal.*

### **Condominio Familiar**

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

*Los propietarios de vivienda de interés social y popular podrán ser beneficiarios de las facilidades administrativas y estímulos fiscales vigentes, aun cuando no soliciten el otorgamiento del crédito, siempre y cuando cubran los requisitos que se establezcan.*

### **Ampliación de Vivienda para Arrendamiento en Lote Familiar**

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

### **Vivienda Catalogada Patrimonial**

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

De acuerdo a las RO y PACF 2008, son sujetos de crédito de las ayudas de beneficio social de los programas del INVI las personas físicas que cumplan con las siguientes características:

- *Ser habitante del Distrito Federal en los términos de la legislación civil aplicable.*
- *Ser personas físicas mayores de 18 años de edad.*
- *No ser propietario de vivienda en el Distrito Federal con excepción del Programa de Mejoramiento de Vivienda.*
- *Tener el solicitante un ingreso hasta de 5 vsmd o en forma familiar un ingreso máximo equivalente a 8 vsmd. Ingreso que se comprueba con constancia del*

*trabajo, en caso de que cuenten con ella, o bien, una declaración de ingreso firmada bajo protesta de decir verdad.*

- *Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario.*

El INVI determina como sujetos prioritarios de crédito a las personas que presentan las siguientes características:

- *Madres o padres solteros con dependientes económicos*
- *Jefas de familia con dependientes económicos*
- *Adultos mayores*
- *Indígenas*
- *Personas con discapacidad*
- *Habitantes de vivienda en alto riesgo*

La unidad de medida del financiamiento, incluido el crédito, las ayudas de beneficio social, la recuperación y demás condiciones financieras, es el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Los techos de financiamiento de acuerdo a las RO y PACF 2008 son los siguientes:

TECHOS DE FINANCIAMIENTO PMV				
Modalidad	Límites superiores e inferiores	LOTE VSM	VECINDADES VSM	DEPARTAMENTOS VSM
Mejoramiento de Vivienda	Techo	1,564	N/A	N/A
	Piso	528	N/A	N/A
Mantenimiento General	Techo	2,074	2,074	1,564
	Piso	1,564	1,564	528
Vivienda Nueva Progresiva	Techo	2,074	2,074	N/A
	Piso	1,564	1,564	N/A
Obra Externa	Techo	1,056	1,056	N/A
	Piso	528	528	N/A
Vivienda Productiva	Techo	1,056	1,056	N/A
	Piso	528	528	N/A
Condominio Familiar	Techo	381	381	381
	Piso	170	170	170
Ampliación de Vivienda para Arrendamiento en LF	Techo	2,074	N/A	N/A
	Piso	1,564	N/A	N/A
Vivienda Catalogada Patrimonial	Techo	4,659	4,659	4,669
	Piso	2,330	2,330	2,330
Complemento de Obra y/o Acabados Básicos	Techo	1,056	1,056	782
	Piso	528	528	528

Los beneficiarios de los créditos del PMV deberán cubrir una aportación equivalente al 5% del costo de la obra y pagos por apertura de crédito que incluyen:

- Cuota de inscripción al sistema de cobranza que determina el Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Gobierno del Distrito Federal (FIDERE III)
- Aportación de 5 al millar para el Fondo de Ayuda Social (FAS)

- El importe del primer año de la prima de seguro que está obligado a contratar

Al crédito principal se añade un crédito adicional equivalente al 2% del importe total del crédito para gastos de operación. Los acreditados otorgan garantía quirografaria (pagaré) por el importe total del crédito.

Además del crédito, se canalizan subsidios federales a las personas que cubren los requisitos para ello y se pueden otorgar ayudas de beneficio social con cargo al presupuesto para complementar el financiamiento que no pueda cubrir el beneficiario debido a su situación económica o social. Con este mismo propósito se constituye el Fondo de Ayuda Social (FAS) con aportaciones tanto de los acreditados como del INVI para financiar acciones de vivienda de manera integral en situaciones en que el beneficiario esté imposibilitado para adquirir alguna obligación de crédito.

Los plazos máximos de recuperación para el PMV establecidos en las RO y PACF 2005 fluctuaban entre los 8 y 24 años, y en la RO y PACF 2008 se extienden para todos los programas hasta 30 años. Los plazos de recuperación se determinan en función del estudio de la capacidad de pago de los beneficiarios; la afectación salarial por este concepto no puede ser mayor al 20% ni menor al 15% del ingreso salarial familiar. No se cobra tasa de interés y el único ajuste es el que resulta de la modificación del salario mínimo.

Hasta diciembre de 2008 los créditos se ejercían en la mayoría de las modalidades a partir de ministraciones: un primer suministro para pago de mano de obra y materiales básicos (40%); un segundo suministro para el pago de mano de obra, materiales complementarios y devolución de enganche (53% + 5%) y un tercer suministro para el pago de la asistencia técnica (7%). A partir de las RO y PACF 2008 se establece una única ministración para el pago de mano de obra y materiales (93% + 5%) y una segunda ministración para el pago de la asistencia técnica (7%).

De acuerdo a las necesidades y posibilidades reales de las familias, el asesor técnico diseña en conjunto con éstas un proyecto arquitectónico, mismo que es discutido y aprobado por el acreditado. Posteriormente, dicho asesor supervisa la calidad de la obra y la aplicación del recurso, asesora sobre el costo y calidad de los materiales y la mano de obra, es responsable de hacer respetar la normatividad que en materia de diseño y ejecución de obra dictan los reglamentos y normas vigentes. Existe un equipo de asesores técnico en cada unidad territorial donde opera el programa.

La comprobación de la compra de materiales y del pago de la mano de obra se efectúa mediante la presentación de notas de remisión, facturas o recibos validados por el asesor técnico que realiza las anotaciones correspondientes a estos gastos en la Bitácora de Obra. Una vez concluidos los trabajos, se firma el finiquito de obra entre el beneficiario y el asesor técnico con el visto bueno de la Dirección de Mejoramiento.

La recuperación se lleva a cabo a través del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal y, de acuerdo con las RO y PACF 2005, iniciaba un mes posterior a la terminación de la obra. Las RO y PACF 2008 establecen el inicio de la recuperación al mes siguiente de terminadas las obras o al quinto mes de haber entregado el recurso único. La cuota de cobranza de las parcialidades de créditos equivale al 4.6% del importe de la parcialidad, incluyendo el impuesto al valor agregado.

Se establecen como incentivos para la recuperación: el 25% sobre el saldo insoluto al beneficiario que en una sola exhibición efectúe el pago de la totalidad de su deuda, incluyendo intereses moratorios, con la sola excepción de los seguros; 20% descuento automático sobre el monto de cada mensualidad que se pague adelantada; condonación automática del 15% cuando se alcance el 85% de los pagos del crédito, siempre y cuando no haya incurrido en mora por más de cuatro meses consecutivos.

En caso de retraso en los pagos se aplica una tasa de interés moratorio anual equivalente a 1.5 veces del porcentaje de incremento salarial registrado en los últimos 12 meses contados retroactivamente al momento en que se liquide el adeudo vencido. Los casos de suspensión o reducción de pagos y reestructuración de créditos son autorizados por el FIDERE y/o el INVI. En este último caso, desde los módulos zonales se conoce de la solicitud, se integra la documentación, se elabora la propuesta, validándose en la Dirección del Programa, la documentación se dirige a la Dirección de Finanzas del Instituto que a su vez comunica a FIDERE de la autorización.

## **1.2 ¿Cuáles son las dependencias involucradas en el programa? (haga un organograma de la Unidad Responsable del Programa)**

El INVI obtiene el carácter de organismo público descentralizado de la administración pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el 29 de septiembre de 1998 cuando se publica en la Gaceta Oficial núm. 161 el decreto de su creación. Desde esa fecha se constituye en el organismo rector de los programas de vivienda con la supervisión y control del Gobierno del Distrito Federal.

El decreto establece que el INVI tiene como propósito diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven.<sup>3</sup>

El artículo 4º establece que al frente del INVI se encuentra un Consejo Directivo presidido por el titular de SEDUVI y un director general, quien es nombrado y removido por el jefe de gobierno.

De acuerdo a las RO y PACF 2005, el órgano de gobierno lo constituye el Consejo Directivo y está integrado por:

- Un presidente, que será el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)
- Un secretario técnico designado por el presidente del Consejo, quien tendrá voz, pero no voto

Integra como vocales con voz y voto a los titulares de:

- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Desarrollo Económico

<sup>3</sup> [http://www.df.gob.mx/wb/gdf/creditos\\_para\\_vivienda](http://www.df.gob.mx/wb/gdf/creditos_para_vivienda)

- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Obras y Servicios
- Oficialía Mayor
- Dos ciudadanos designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

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

- Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal
- Dirección General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal
- Dirección General de Administración Urbana de la SEDUVI
- Dirección General de Desarrollo Urbano de la SEDUVI
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México
- Fideicomiso de Recuperación Crediticia de Vivienda Popular
- Direcciones de Área del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

En las RO y PACF 2008 se incluye al titular de la Secretaría del Medio Ambiente y a dos invitados permanentes provenientes de las organizaciones sociales y del sector académico como invitados permanente con voz pero sin voto.

La Ley de Vivienda del Distrito Federal define el objeto y las atribuciones y obligaciones del INVI y establece las responsabilidades del Consejo Directivo:

*Artículo 2º. El INVI tendrá por objeto diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del D.F.*

*Artículo 3º. El INVI tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:*

*I. Proponer y coadyuvar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda del Distrito Federal.*

*II. (...)*

*III. (...)*

*Artículo 12º. El Consejo Directivo del Instituto aprobará y publicará los criterios de inversión evaluación y aplicación de recursos, adquisición de inmuebles y demás reglas de operación; a efecto de asegurar la eficiencia, transparencia, rentabilidad y cumplimiento de los fines del INVI.*

Por lo anterior, entendemos que la responsabilidad del diseño de las políticas de vivienda, su planificación, operación y evaluación recae en los funcionarios de alto nivel del gobierno del Distrito Federal (los titulares de las secretarías). Por ello, la responsabilidad

del diseño y conducción de las políticas habitacionales es compartida en lo tocante a la función esencial del INVI (Artículo 2º de la Ley)<sup>4</sup>.

Del Consejo Directivo del INVI se desprende una estructura coadyuvante para las operaciones técnicas y de financiamiento: el Comité de Financiamiento, integrado en lo fundamental por los titulares de diferentes secretarías, y el Comité de Evaluación Técnica integrado en lo fundamental por los directores de área del Instituto.

#### COMITÉ DE FINANCIAMIENTO

Tiene como función la autorización de los créditos y está integrado por: un presidente que es el director general del Instituto; un secretario técnico con derecho a voz, designado por el presidente; ocho vocales con derecho a voz y voto que serán los titulares de: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Obras y Servicios; Oficialía Mayor; Sistema de Aguas de la Ciudad de México. En las RO y PACF 2008 se incorpora al Secretario del Medio Ambiente. Por lo que respecta a la representación ciudadana en el comité participaban, dos contralores ciudadanos con derecho a voz y voto designados por el jefe de gobierno

#### COMITÉ DE EVALUACIÓN TÉCNICA

Tiene por objeto conocer, analizar, evaluar y sancionar, en las diferentes modalidades, la participación de la asesoría asignada en el proceso de diagnóstico del entorno urbano, de la demolición, diseño, edificación o rehabilitación de vivienda dentro de los programas de financiamiento del INVI, vigilando el cumplimiento de la normatividad vigente dentro del marco de sus RO y PACF.

El Comité de Evaluación Técnica estará integrado por: un presidente que será el director general del Instituto; un secretario técnico designado por el presidente; siete vocales con derecho a voz y voto que serán los titulares de las siguientes áreas: Dirección Ejecutiva de Operación; Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda; Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración; Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliaria; Dirección de Asistencia Técnica; dos contralores ciudadanos, con derecho a voz y voto, designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal. Seis invitados permanentes, con derecho a voz, que son los representantes de las siguientes áreas: Contraloría Interna del Instituto; Coordinación de Planeación, Información y Evaluación del INVI; dos ciudadanos que provendrán de las organizaciones sociales y del sector académico; y los titulares de las direcciones de Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto.

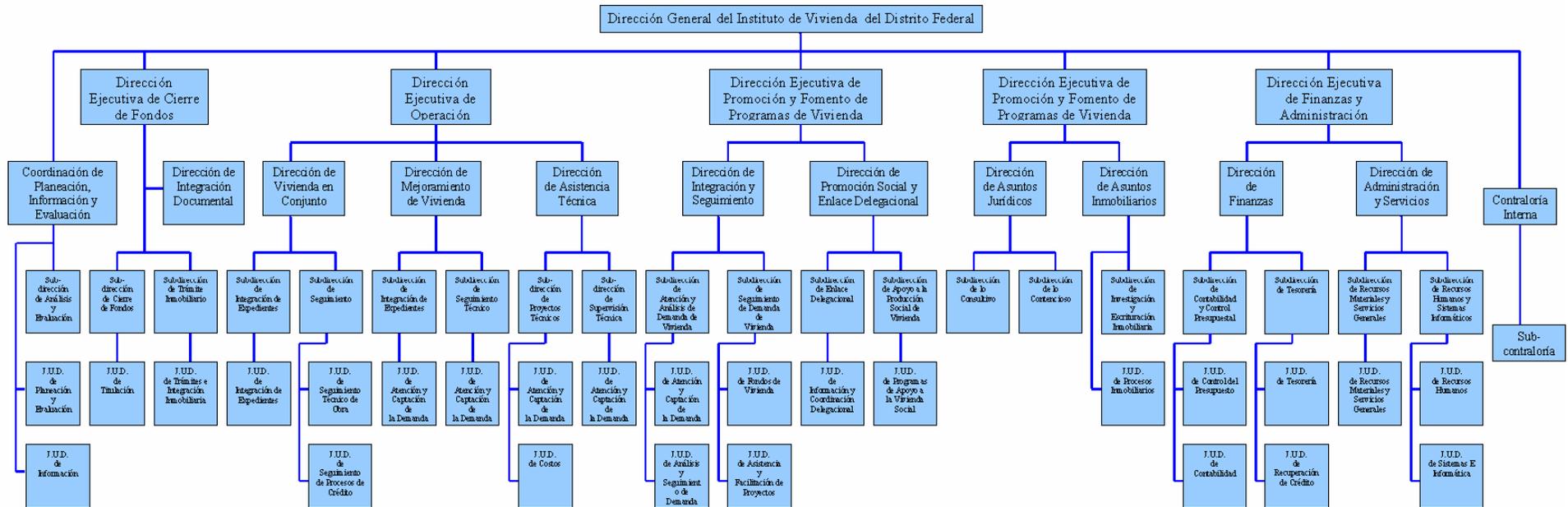
Conforme al Manual Administrativo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en su fase de organización y en su fase de procedimientos, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 21 de noviembre de 2007, de la Dirección General del Instituto se derivan cinco direcciones ejecutivas: Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos, de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, de Asuntos Jurídicos e Inmobiliaria, de Finanzas y Administración, y la subdirección de Operación, de la que depende el PMV. De

---

<sup>4</sup> En la entrevista realizada al Secretario de Desarrollo Social éste nunca hizo mención al lugar que dicha Secretaría tiene en el Consejo Directivo del INVI como un espacio relevante de articulación y de diseño de la política de vivienda. A la pregunta sobre el tema, mencionó solamente a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social que él preside.

la Dirección Ejecutiva de Operación se derivan las direcciones de Vivienda en Conjunto, Mejoramiento de Vivienda y Asistencia Técnica. De la dirección del Programa de Mejoramiento se derivan dos subdirecciones: la de Integración de Expedientes y la de Seguimiento Técnico, y de cada una de éstas, un departamento, el de integración de expedientes y gestión de crédito y el de seguimiento técnico.

El *Manual* contiene el organograma aprobado desde esa fecha.

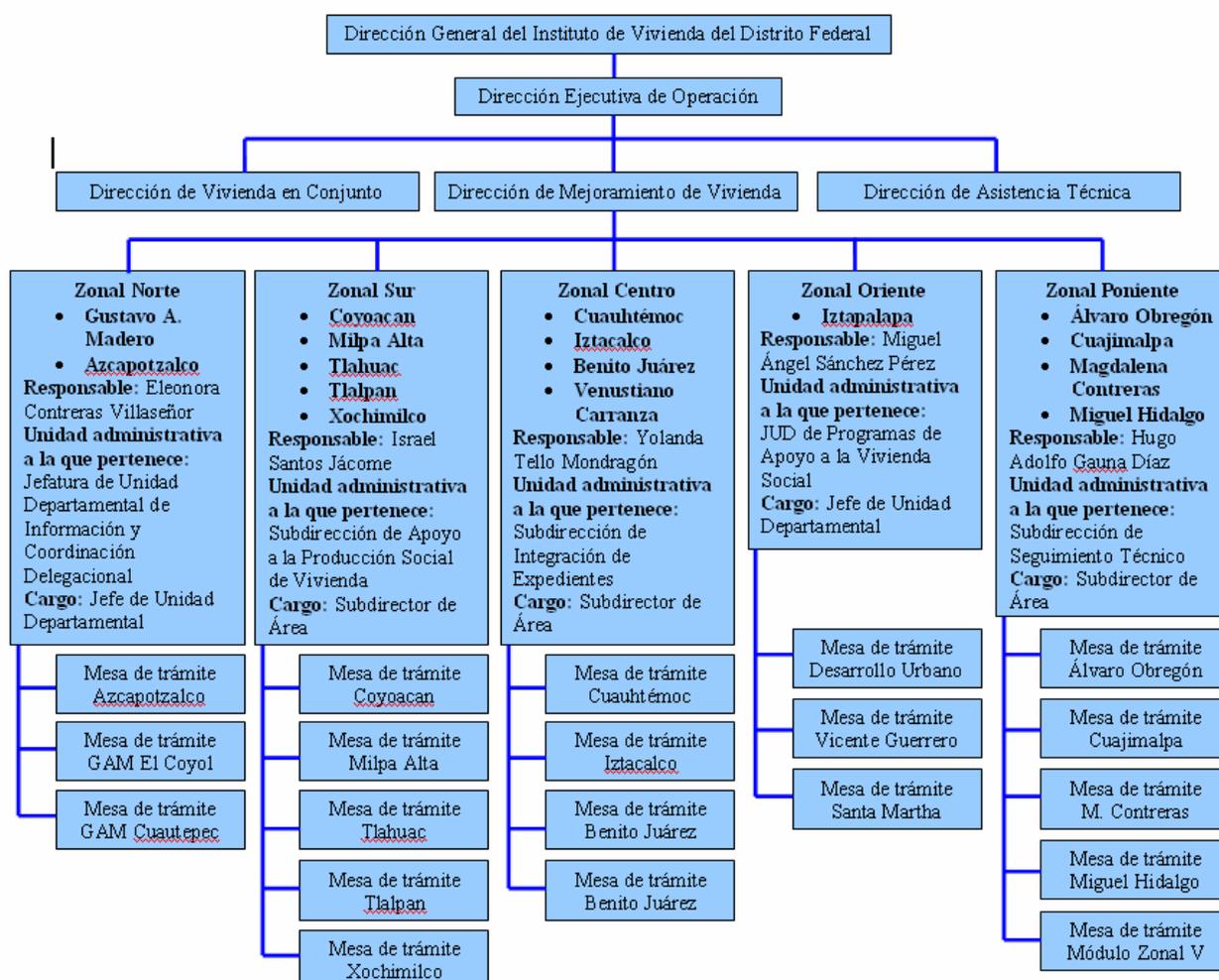


Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de noviembre 2007.

Ver el organograma en formato anexo para mayor claridad (ANEXO 01 ORGANOGAMA INVI PMV)

Tal como se muestra en el cuadro anterior, aparece también publicado en la página web en el apartado del directorio y que contiene el nombre de los funcionarios, la unidad de adscripción y su cargo. No obstante, en la realidad no opera así, pues para el caso del PMV la estructura que realmente opera es, con algunos ajustes, la aprobada en el Manual Administrativo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en su parte de organización, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de diciembre de 2004, en donde la estructura y coordinación responden a criterios territoriales.

La atención que brinda el programa se realiza en las oficinas territoriales denominados anteriormente “subdirecciones zonales” las cuales pueden estar constituidas por una o más mesas de trámite: subdirección norte, subdirección oriente, subdirección sur, subdirección poniente y subdirección centro. La adscripción de los funcionarios responsables de estas subdirecciones y el cargo de los mismos no concuerdan con la estructura aprobada, de tal manera que la estructura real y la adscripción para cada uno de los responsables son las siguientes:



Para cubrir la responsabilidad de la atención a las subdirecciones zonales ha sido necesario incorporar personal adscrito a otras áreas, quienes deberían realizar las funciones acordes con su cargo y unidad administrativa de adscripción y las concernientes a la dirección —coordinación— de los módulos.

Por otro lado, el Manual Administrativo vigente para el PMV, sellado por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal y fechado el 02 de mayo de 2006 señala a las subdirecciones zonales como unidades administrativas y define en sus procedimientos las responsabilidades de las áreas social, técnica, jurídica y de crédito de cada módulo. Estas áreas no aparecen en ninguno de los organogramas analizados y tampoco está definida la integración de las mesas de trámite.

Como se puede apreciar son muchas las dependencias involucradas en el diseño de las políticas y programas del INVI y muchas instancias involucradas en la aprobación de los créditos y en general de la operación del INVI. No obstante, esto es irrelevante, pues no se ha puesto suficiente atención a la articulación interna entre los módulos zonales y el conjunto de la estructura del INVI.

Si en el INVI no hay la suficiente coordinación y articulación, mucho menos la hay en los territorios con las delegaciones políticas, aunque exista la voluntad de ambas partes. Las delegaciones políticas juegan un papel relevante puesto que son las responsables de otorgar los permisos y licencias de construcción, atender los problemas que se presentan en zonas de riesgo, dotar de servicios, etcétera.

Con algunas delegaciones el INVI ha firmado convenios a través de los cuales ambas partes se comprometen al desarrollo conjunto de programas de vivienda para lo cual coordinan sus acciones y capacidades para ofrecer mayores y mejores alternativas de solución a las necesidades habitacionales. No obstante, las limitaciones de las delegaciones son muchas: los recursos humanos, técnicos y económicos son verdaderamente escasos. Esto se hace evidente especialmente en las zonas de riesgo, ya que por más que se quiera rellenar una mina, una grieta o construir un muro de contención, sin los recursos es imposible.

La relación con la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) es fundamental para resolver uno de los principales problemas con los que se enfrentan los solicitantes del PMV: la irregularidad jurídica de muchos de los lotes. Por tal motivo, desde el año 2007 el INVI firmó un convenio de colaboración y coordinación entre dicho instituto, la SEDUVI, la SG y la Dirección de Regularización Territorial (DGRT),<sup>5</sup> con el objeto de atender las demandas de los acreditados en administraciones anteriores y de solicitantes de crédito de todos los programas del INVI. Sin embargo, esto no es un instrumento suficiente para la atención de los problemas presentados por los solicitantes del PMV.

### **1.3 ¿Se encuentra alineado el Programa con los objetivos de la Política de desarrollo social estipulados en la Ley de Desarrollo Social y en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012? En caso positivo ¿con cuales de dichos objetivos?**

El PMV nació como una iniciativa de la sociedad civil organizada y fue acogido por el Gobierno de la Ciudad a través del INVI y la SEDUVI y ha sido congruente con los objetivos del desarrollo social, por estar dirigida a la población de menores recursos y en especial a grupos vulnerables.

El carácter de una política de vivienda se orienta o define en función o en congruencia con los programas y políticas de desarrollo económico, social y urbano, y por lo tanto se atiende o se articula con los programas y las dependencias de gobierno dependiendo del énfasis o la orientación de cada una de éstas. Por sus objetivos, el PMV debe adscribirse y responder a una política integral que incorpore los componentes sociales, físicos, urbanos y ambientales y no circunscribirse

<sup>5</sup> [http://www.invi.df.gob.mx/pdf/CONVENIO\\_DGRT.pdf](http://www.invi.df.gob.mx/pdf/CONVENIO_DGRT.pdf)

exclusivamente al financiamiento. Lamentablemente, es la dimensión social del programa la que se ha descuidado. Indicio de esto es el poco interés e incluso desconocimiento de funcionarios y personal de base acerca de la ley, objetivos, principios y programa que sustentan la política de desarrollo social; la falta de relación con la comunidad a través de las comisiones de vivienda, asambleas y en general de las actividades de participación ciudadana y la falta de articulación con otros programas como el de mejoramiento barrial, fundamentales para alcanzar el objetivo establecido en las reglas de operación del programa.

Aunque la pregunta es muy concreta, vale la pena hacer un recuento de la relación del programa de mejoramiento de vivienda con la política social, ya que dependiendo del periodo, ésta ha variado y además permitirá entender otros aspectos de él.

Al tomar posesión del gobierno de la ciudad el primer jefe de gobierno electo democráticamente en 1997, se planteó construir un verdadero proyecto de ciudad, basado en una ciudad democrática, segura y justa, socialmente incluyente y sustentable y con un gobierno responsable y eficiente. Para lograrlo propuso, entre otras cosas, una política social integral fundamentada en un modelo de crecimiento sustentable con equidad y capaz de establecer mecanismos de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.<sup>6</sup> Para ello, además de concluir la Reforma Política, se requería de un nuevo y renovado andamiaje jurídico, por lo que presentaron y promovieron ante la Asamblea Legislativa nuevas leyes o adiciones y modificaciones a las existentes. De esta manera, fueron aprobadas durante este gobierno diversas leyes, que en buena medida provenían de iniciativas de las organizaciones sociales y civiles formuladas desde hace algunos años; resultado exitoso de un largo periodo de cabildeo y negociación con las autoridades, las cuales, a su vez, promovieron estas leyes entre los legisladores locales. Entre otras, nos referimos a la Ley de Participación Ciudadana (1998), la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) y la Ley de Vivienda del Distrito Federal (2000), que consolida y fortalece al INVI y recoge y reconoce los procesos de producción social de la vivienda y el hábitat.

Por otra parte, se modificaron diversas leyes e instrumentos de carácter administrativo que permitieron una reorientación efectiva de la nueva política social para privilegiar un concepto amplio de desarrollo social que implicaba la búsqueda de justicia social, la promoción de la equidad, la construcción de ciudadanía y la recuperación de la solidaridad y la integración social<sup>7</sup>. Ello requería entonces impulsar una política social integral que se propuso implementar acciones en los siguientes ámbitos: salud, alimentación, educación, fomento económico, deporte, vivienda y desarrollo urbano. En lo que se refiere a la vivienda y desarrollo urbano los propósitos fundamentales fueron “promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada, así como incrementar la eficiencia en la administración del desarrollo urbano y *en la oferta de alternativas de vivienda de interés social*”<sup>8</sup>.

Para lograr esto último y en consecuencia con la *“construcción de ciudadanía social...entendida como... el conjunto de derechos y obligaciones que permiten a los miembros de una sociedad compartir en forma equitativa los estándares básicos de vida... [al proporcionar] a los individuos autonomía en el ejercicio de sus derechos*

<sup>6</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (1997-2000) México, Distrito Federal, 1997.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 18-19.

<sup>8</sup> El desarrollo de las políticas en esta materia correspondían a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en coordinación con la SESDS principalmente en zonas marginadas. *Idem*, p. 12.

*políticos y... el aseguramiento de sus derechos civiles*<sup>9</sup> y el interés de incorporar en las decisiones de política pública las ideas y planteamientos de la sociedad organizada, se impulsaron diversas estrategias y programas entre los que destaca por ser el antecedente del programa que evaluamos el **Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda (PCMV)**, en el que confluyó la colaboración entre las distintas organizaciones civiles que participaban dentro de la Coalición Hábitat México (CHM), organizaciones sociales como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), financieras populares como la Caja Popular Mexicana, sociedad de ahorro y préstamo, e instancias de gobierno, en específico el INVI y la SEDUVI. Lo relevante de esta experiencia no estriba únicamente en la participación y coordinación de distintos actores, sino en la realización de un trabajo de construcción del programa previo entre éstos y en la circunstancia en las que se puso en práctica en zonas donde existía algún tipo de organización comunitaria, lo que facilitó el seguimiento y evaluación de la experiencia.<sup>10</sup>

El gobierno de López Obrador (2000-2006) partió del principio de que la política social debía crear mecanismos de integración social basados en la institucionalización de los derechos sociales para lo que se planteó entre otros objetivos: contribuir a frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad; promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad; abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos; así como promover la reconstrucción de la identidad y sentido de pertenencia a la comunidad.

Para avanzar en la institucionalización de una política social integral y generar un marco normativo adecuado para su diseño, ejecución y evaluación, en mayo de 2000 el Gobierno del Distrito Federal promulgó la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa, con el objeto de: *“Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social”*.

Cinco años después fue reformada para consolidar sus alcances y dotarla de principios rectores que facilitarían la viabilidad operativa de la política social. Asimismo, se amplió el concepto de desarrollo social al incluir entre los objetivos de la Ley:

*...asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales; Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas...; Revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad; Impulsar la política de desarrollo social... Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social; e Implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación.*

En la Ley se define a la política social como

*la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr su*

<sup>9</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>10</sup> Para el desarrollo de la experiencia en cada zona ver: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, “Lo cívico en lo Público. Estrategias y Herramientas de Incidencia Ciudadana en Políticas Públicas”. México, 2002.

*incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos”.*

Por su parte en la Ley de Vivienda del D.F. se aprecia esa misma orientación al reconocerse que:

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

En concordancia con los objetivos establecidos en el Programa de Gobierno 2000-2006 el jefe de gobierno definió como uno de sus compromisos fundamentales atender la problemática de la vivienda, respondiendo a las demandas de la población más necesitada fomentando e impulsando tres programas sociales dirigidos a abatir el déficit y condiciones de las viviendas: el de Vivienda en Lote Familiar, Vivienda en Conjunto y el de Recuperación de las Unidades Habitacionales (operado por la PROSOC). Los dos primeros fueron operados por el Instituto de Vivienda en coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, toda vez que formaron parte del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS).

A la llegada del gobierno de López Obrador se identificó el problema de inmovilidad y falta de participación de los comités vecinales, por lo que determinaron promover la organización y participación vecinal a través de otras dos figuras también previstas por la Ley: las asambleas vecinales y las comisiones de trabajo. A través de éstas se pretendió generar una nueva cultura de participación y activar la vida de los comités vecinales a efecto de transparentar el ejercicio del gasto público e involucrar a los vecinos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales en las decisiones y en la supervisión de la función pública, evitando el entramado burocrático que les resta recursos materiales y económicos, todo ello en el marco de concretar efectivamente el principio de rendición de cuentas.

Para impulsar los subprogramas y definir el número de acciones de gobierno y el monto económico de ellas se priorizó a las unidades territoriales de mediana, alta y muy alta marginación, de manera que los recursos del gasto social llegaran a los más necesitados. A partir de estas asambleas se formaron comisiones de trabajo para apoyar la operación de los programas y empezar a establecer los términos de la evaluación y el seguimiento de los mismos. Una de éstas comisiones fue la Comisión de Vivienda de cada Unidad Territorial, responsable, entre otras cosas, de aprobar conjuntamente con el Módulo del INVI las solicitudes de crédito de cada Unidad Territorial.

Con el PITDS desarrollado en la administración anterior se pudo generar un espacio para operar el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar contando con la participación vecinal:

*Esta acción vecinal constituyó un elemento clave en la difusión del PMV, en la atención a la gente que realmente lo necesitaba y en la creación de opciones de intervención más allá de la propia vivienda familiar, como la valoración del entorno, de los espacios públicos. Todo esto permitió una acción social donde se*

*involucraba hasta donde fuera posible a los vecinos de la zona atendida (Bautista Raúl, entrevista realizada 6 Noviembre del 2008).*

A lo largo de esos seis años, el INVI contó con recursos para el Programa de Mejoramiento que le permitieron masificar su operación al pasar de 3,500 créditos en el año 2000, a un promedio de 18,200 entre los años 2001 y 2006.

El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social impulsó una política de austeridad, de orientación social del gasto, territorializó los recursos hacia unidades territoriales de alta y muy alta marginación, incrementó sustantivamente el presupuesto destinado a vivienda y permitió, a partir de las asambleas vecinales, la vinculación de los programas de vivienda con las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano.

No obstante la estrategia de articulación de los programas de desarrollo social, este esfuerzo fue insuficiente; las dimensiones y el escalamiento de los programas de vivienda en general y en especial el de mejoramiento, limitaron en esos años, la posibilidad de sistematizar, redefinir objetivos, pensar estrategias y construir instrumentos tendientes a dar cumplimiento con los objetivos de desarrollo social y urbano.

Por ser el INVI el responsable de definir y operar la política de vivienda le debería corresponder la tarea de articular los programas de vivienda a las estrategias y objetivos de desarrollo social y garantizar una eficaz operación de la política. No obstante, esto hasta ahora no ha ocurrido, en buena medida porque no se cuenta con los recursos e instrumentos jurídicos y administrativos que le permitan implementar acciones tendientes a lograr los objetivos de desarrollo social.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 está organizado en siete ejes estratégicos: 1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes; 2. Equidad (se refiere a los programas sociales no habla de vivienda); 3. Seguridad y justicia expedita; 4. Economía competitiva e incluyente; 5. Intenso movimiento cultural; 6. Desarrollo sustentable y de largo plazo; 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos (se incluye vivienda). El tratamiento de cada uno de los ejes programáticos tiene tres perspectivas transversales que marcan la forma como se realizarán las líneas de política. Éstas son: equidad de género, ciencia y tecnología y desarrollo de la vida pública en la ciudad.

El diagnóstico correspondiente a cada eje programático establece el ámbito problemático y determina las variables principales a observar. A partir del diagnóstico se señalan los objetivos, estrategia y líneas de política que habrán de desarrollar las distintas dependencias. En materia de ordenamiento urbano, dice el programa:

*El Gobierno del Distrito Federal se orienta por la visión de una ciudad que cuenta con los recursos necesarios para catapultar su crecimiento económico. Es un orden urbano que promueve relaciones sociales más equitativas y coadyuva para erradicar la marginación y pobreza, al hacer accesibles a todos los habitantes y zonas de la ciudad los servicios e infraestructura necesarios para su desarrollo. Se trata de una ciudad ordenada de tal manera, que otorga oportunidades a todos los habitantes y les asegura una vida digna (PGD DF 2007-2012).*

Por su parte, en el Programa de Desarrollo Social (2007-2012) se define a la política social como una política que adopta criterios universales, combinados con criterios territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren atención prioritaria. Por ello, es una política social innovadora que busca la promoción

de equidad en el acceso a bienes y servicios básicos, la plena inclusión social de todas y todos los ciudadanos, el combate a las marcadas desigualdades económicas, sociales y territoriales, así como el logro de mayor cohesión social. Se propone como uno de sus objetivos para los próximos veinte años la garantía universal del derecho a la vivienda digna:

*Garantizar a las mujeres, las personas adultas mayores, las y los jóvenes, las familias y comunidades indígenas y las personas con discapacidad el goce del derecho a una vivienda digna, adecuada y pertinente a sus condiciones económicas, físicas y culturales; Sustitución de las viviendas en situación de riesgo por viviendas seguras y en propiedad; Nuevo modelo urbano y arquitectónico en el diseño de vivienda en conjunto y unidades habitacionales que promuevan la integración y cohesión social, la preservación y fortalecimiento de los espacios públicos y las áreas comunes, la seguridad de las mujeres y el desarrollo de la cultura cívica y la participación ciudadana (PDS 2007-2012).*

Lo que interesa destacar es que desde la política de desarrollo social (ley, reglamento y programa) se enuncian muy claramente los objetivos de una política de vivienda social, lo que no ocurre en el caso de la política de desarrollo urbano que se expresa en el Programa General de Desarrollo Urbano, aprobado en diciembre de 2003, que aunque define como una orientación programática el impulso a la vivienda como factor de desarrollo social, no precisa las acciones estratégicas necesarias para lograr tal fin. Es necesario actualizar y alinear el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal al Programa General de Desarrollo del D.F. (2007-2012) y al Programa de Desarrollo Social 2007-2012 para que coincidan en la perspectiva y en las acciones a corto y mediano plazo.

Tampoco existe el Programa de Vivienda ni Reglamento de la Ley de Vivienda que norme o establezca esta orientación. Lo único que define la orientación de las políticas de vivienda son las “Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera del INVI”, que si bien incorporan algunos elementos que lo acercan a la política, como su nombre lo indica, el énfasis está puesto en los procedimientos para el otorgamiento y la recuperación de créditos, sin que se establezcan estrategias diferenciadas de intervención de acuerdo a las características de cada uno de los grupos o sectores más vulnerables de la población.

Como decíamos, en las reglas de operación del INVI se establece el carácter social de la política de vivienda que consiste fundamentalmente en garantizar el acceso equitativo a la vivienda a los núcleos familiares de menores ingresos económicos o excluidos de los programas crediticios por diversas razones (adultos mayores, indígenas<sup>11</sup>, familias monoparentales, personas con capacidades diferentes, etcétera), residentes en el Distrito Federal. Sin embargo, este reconocimiento aplica solamente para priorizar el otorgamiento del crédito.

La Ley de Desarrollo Social no se conoce ni discute entre los operadores del programa, tampoco se analiza el PMV en función de los objetivos de la política de Desarrollo Social contenidos en el Programa de Desarrollo Social.

*Aunque esta discusión no está ausente, es muy raro que se haga una valoración sobre los Programas Sociales o la Ley de Desarrollo, la atención está centrada en atender los programas de desarrollo urbano ya que existe la obligación de*

---

<sup>11</sup> Aunque en otros ámbitos de gobierno se les denomina pueblos originarios, grupos étnicos, etc., utilizamos el concepto de indígenas en los mismo términos que se utiliza en las RO y PACF.

*respetar la normatividad, el Reglamento de Construcciones, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano que establecen condiciones como: las densidades, el numero de niveles, el porcentaje de área libre, etcétera. Por lo que la discusión se mantiene en términos urbanos y técnicos, dejando fuera la reflexión sobre los objetivos de la Política de Desarrollo Social. (Raúl Bautista.)*

Desde la Secretaría de Desarrollo Social hay conciencia de que el PMV es parte de la política social, pero al estar adscrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano no hay articulación ni complementariedad con otros programas de desarrollo social.

Los operadores del programa extrañan el dinamismo creado a partir de las asambleas vecinales y las comisiones de vivienda y reconocen la necesaria articulación con los programas de desarrollo social y de participación ciudadana para potenciar el programa y avanzar en el cumplimiento del objetivo del mismo en lo que corresponde a la contribución a los procesos de consolidación o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad.

**1.4 ¿En qué año se originó el programa? ¿Cuál ha sido su trayectoria desde su creación hasta la fecha? (describir los cambios identificando en qué aspectos se dan: cobertura, componentes, presupuesto, requisitos de asignación, registro, indicadores)**

## **ANTECEDENTES**

Como política pública los programas de mejoramiento de vivienda se implementaron desde la década de los sesenta en el medio rural, donde se ubicaba la población en situación de pobreza y marginación, se implementaron y se siguen implementando los programas que tienen como finalidad mejorar las condiciones de la vivienda rural como el piso, la techumbre, los sanitarios, cocinas, etcétera.

En la década de los ochenta dentro del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) se consideraba la línea de crédito para mejoramiento de vivienda tanto para la vivienda rural a través del Fondo Nacional de la Vivienda Rural (FONAVIR) como para la vivienda en el medio urbano, recursos que se otorgaban a organizaciones sociales o a personas en lo individual a través de los institutos de Vivienda de los estados que manejaban el recurso cuando se otorgaba a personas y no a organizaciones: el Instituto de Vivienda compraba los materiales, contrataba a los asesores técnicos, los cuales, a su vez, cuantificaban el trabajo de los albañiles para que el Instituto de Vivienda generara el pago a los mismos. No existía la asesoría técnica individualizada.<sup>12</sup>

Hacia el año de 1992, dentro del Programa Nacional de Solidaridad se impulsó un programa de mejoramiento de vivienda en el medio rural, el cual tenía la característica de otorgar un pequeño recurso (\$7,000.00) como crédito a la palabra a las familias agrupadas en los "comités de solidaridad" que se impulsaban en la localidad.

En el Distrito Federal, como secuela de los sismos de 1985 se impulsa un importante programa de parques de materiales a partir del cual se otorgan subsidios o créditos individuales a las personas u organizaciones que lo solicitaran para el mejoramiento de viviendas dañadas por los sismos o en estado de precariedad. La contratación se hacía en pesos pero se entregaban materiales para construcción o muebles para baño y cocina provenientes de los parques de materiales.

<sup>12</sup> Entrevista con Hugo Gaona funcionario del INVI y de FIVIDESU y FONHAPO en años anteriores.

En el año 1996 el FONHAPO, con los recursos de la recuperación de años anteriores y ante la carencia de recursos para impulsar proyectos de vivienda nueva, dio un nuevo impulso a los programas de mejoramiento de vivienda. En la Ciudad de México se apoya con financiamiento individual con tope máximo de 1,500 veces salario mínimo (en aquel entonces representaba un máximo de \$30,000.00) a cerca de 500 familias. La experiencia evidenció la necesidad de la asistencia técnica en este tipo de programas, ya que se construyeron espacios amplios que no pudieron ser habilitados para su inmediata ocupación, por lo que requirieron una inversión mayor por parte de las familias acreditadas, asunto que generó morosidad en la recuperación del crédito.<sup>13</sup>

Paralelamente y desde los años setenta se desarrollaron experiencias en los organismos civiles agrupados en la Coalición Hábitat México (COPEVI, CENVI, FOSOVI) la característica de todos ellos fue la incorporación de la asistencia técnica integral a cada uno de los proyectos financiados por organismos públicos, civiles o sociales.

Es hasta la puesta en marcha del Fondo de Microproyectos de FOSOVI (Fondo otorgado en administración por la Fundación MISEREOR) en el año de 1989 que se desarrollan experiencias tanto en el financiamiento como en la asistencia técnica en conjunto con diversas organizaciones sociales, entre las que destaca la Unión Popular Emiliano Zapata (UPREZ). En algunos casos se experimentó con financiamientos paralelos al financiamiento público como en el caso del Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur en la delegación Tlalpan y la Cooperativa Ce Cualli Ohtli en la delegación Iztapalapa, que recibieron materiales del programa de Mejoramiento de Vivienda de FIVIDESU y apoyos del Fondo de Microproyectos para personas no acreditadas por el organismo o para el pago de mano de obra; en otro caso, el recurso del Fondo se ocupó como crédito puente para el pago de enganche en los créditos de FONHAPO. También se otorgaron pequeños financiamientos (\$4,500.00) a familias agrupadas incentivando los procesos de ayuda mutua, éste fue el caso de la Cooperativa USCOVI, la UCISV-Liberad, A.C.; también se crearon alianzas con otras ONG a partir de la experiencia del desarrollo del financiamiento y asistencia técnica del Mejoramiento de Vivienda como en el caso de la Fundación Justicia y Amor en la Delegación Tlalpan que se ocupaba de fortalecer el liderazgo de las mujeres en la zona. Todas estas experiencias se desarrollaron con organizaciones sociales que constituyeron la base social inicial para avanzar la experiencia piloto del programa de Mejoramiento de Vivienda desarrollado en el año de 1998.

A este proceso de conformación del PMV también aportaron las experiencias de la Facultad de Arquitectura de la UNAM a partir de los trabajos de asistencia técnica desarrollados en algunas colonias en la zona aledaña a Ciudad Universitaria por pasantes impulsados por el Arq. José María Gutiérrez como parte de los trabajos del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México.

## ORIGEN

El primer gobierno electo de la ciudad convocó a diversos actores civiles a fin de que organismos y personas interesadas discutieran y propusieran alternativas para la atención al problema de vivienda en el Distrito Federal. A partir de una serie de reuniones se perfiló un sector interesado en trabajar una propuesta en el campo del mejoramiento de vivienda.

<sup>13</sup> Entrevista Jaime Rello, dirigente de la Unión Popular Emiliano Zapata (UPREZ).

El proceso de construcción del programa involucró a actores sociales como la UPREZ, civiles como la Coalición Hábitat México y el Colegio de Arquitectos y financieras populares como la Caja Popular Mexicana recogiendo las experiencias de trabajo señaladas en el capítulo anterior.

En estos encuentros los actores interesados se dieron a la tarea de analizar las experiencias nacionales e internacionales y delinear un programa que recogiera lo mejor de cada una de ellas. En julio de este año las organizaciones agrupadas en la Coalición Hábitat México promovieron un intercambio entre la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular (FEDEVIVIENDA), organismo civil colombiano y funcionarios del INVI y de organizaciones no gubernamentales con el objeto de transferir la tecnología aplicada en los programas de mejoramiento, conocer y apropiarse de los instrumentos y herramientas de un programa que tenía 10 años operándose en ese país, articularlo con las experiencias locales en el tema y crear un programa que superara lo hecho hasta entonces.

Para la Coalición Hábitat México la importancia del Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda radicaría “en que se atacaría el problema de fondo con la participación de las autoridades, ONG’s, colegios de profesionistas y organizaciones sociales, conjuntando su experiencia y hasta recursos económicos que potenciarían el número de acciones a realizar, lográndose descentralizar la acción pública y una mayor participación de los organismos civiles.”<sup>14</sup>

Finalmente, después de ocho meses de concertación de las diversas instituciones en el diseño del PMV cofinanciado, con fecha 15 de octubre de 1998, se firmó un convenio de concertación entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como institución fiduciaria en el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI), la Caja Popular Mexicana y Fomento Solidario de la Vivienda, A.C. (FOSOVI,) para la promoción y cofinanciamiento y prestación de servicios financieros del Programas de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda.

## **TRAYECTORIA DESDE SU CREACIÓN HASTA LA FECHA**

El PMV ha seguido un proceso en el que se pueden distinguir claramente tres etapas: la etapa piloto, la etapa como parte integrante del PITDS y la etapa actual.

El antecedente inmediato del programa como lo conocemos ahora, se encuentra en el Convenio de Concertación celebrado entre BANOBRAS como institución fiduciaria en el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, la Caja Popular Mexicana y Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI, A.C.) en el mes de octubre de 1998, en el cual se establecen los primeros mecanismos de operación derivados de las Reglas de Operación del FIVIDESU.

En el año de 1999 el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI-DF) publica las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera (RO y PACF) en las cuales se establecen por primera vez las Reglas de Operación para los Programas de Vivienda Nueva en Lote Familiar y de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda. Las Reglas de Operación fueron modificadas en los años 2003, 2005 y 2008.

---

<sup>14</sup> Informe semestral a la Fundación MISEREOR del período enero junio 1998, FOSOVI, A.C. Documento Interno.

## LA ETAPA PILOTO

El Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda (PCMV) operó como programa piloto entre los meses de octubre y diciembre del año de 1998. Dentro del FIVIDESU se formó un Subcomité de Créditos específico para este programa, con representación tanto de los organismos públicos (INVI, FIVIDESU) como de los cofinanciadores (CPM, FOSOVI, UPREZ). A esta instancia asistían representantes de los acreditados con derecho a voz.

Las organizaciones no gubernamentales agrupadas en la Coalición Hábitat México (Casa y Ciudad, A.C. COPEVI, A.C. y FOSOVI, A.C.) constituyeron módulos de atención a partir de los cuales se brindó asesoría integral (jurídica, administrativa, técnica y social) a los beneficiarios agrupados en comités de vivienda. Paralelamente, el INVI estableció módulos de atención a población no organizada contando con la asesoría técnica de los arquitectos agrupados en el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México (CAM). El porcentaje de cofinanciamiento en los créditos se definió de la siguiente manera:

Porcentajes de la participación en el cofinanciamiento por Institución 1998-2000					
INSTITUCIÓN	Participación Módulos operados por ONGs 1998	Participación Módulos operados por ONGs 1999	Participación Módulos operados por ONGs 2000	Participación Módulos operados por INVI 1998	Participación Módulos operados por INVI 1999-2000
FIVIDESU / INVI	50%	80%	90%	90%	100%
FOSOVI	40%	20%	10%	0%	0%
CAJA POPULAR MEXICANA	10%	0%	0%	10%	0%

Elaboración propia con base en los datos de FOSOVI, A.C.

Para el año 1999 la Caja Popular Mexicana dejó de participar en el Programa por problemas derivados de las restricciones impuestas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el FIVIDESU entró en un proceso de extinción y se aprobó el decreto de Creación del INVI-DF, el cual le confirió facultades para el desarrollo de los programas de vivienda del D.F.

Las funciones ejercidas por el subcomité de créditos del FIVIDESU fueron retomadas por el Consejo Directivo del INVI que, por su naturaleza y nivel de representación, no incluyó en su estructura la representación de los acreditados y limitó la participación de FOSOVI, A.C. (cofinanciador) a la de un miembro con voz pero sin voto; no obstante, el proceso de construcción del programa, la creación o mejoramiento de los instrumentos se realizó en forma corresponsable entre los organismos civiles y la dirección del programa.

Los aportes más importantes en esta etapa se ubican en lo siguiente:

1. Retoma de la experiencia de las ONG's, el componente de asistencia técnica integral a nivel de cada unidad familiar, bajo la concepción del diseño de la totalidad de la vivienda como elemento para posteriores intervenciones.

2. Otorga el financiamiento en dinero y no en materiales de construcción, logrando con creces los alcances de los proyectos y demostrando la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos por parte de los sectores beneficiados.
3. Incorpora a los beneficiarios como socios dentro de un sistema financiero (La Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo) que le permitiría conseguir créditos posteriores.
4. Otorga subsidios al buen pago (15% de cada mensualidad por pago puntual) de tal manera que éste era visible en cada mensualidad.
5. Agrupa a los beneficiarios en “comités de vivienda” otorgando los créditos al mismo tiempo para apoyar los procesos de ayuda mutua entre los mismos y facilitar la discusión y propuesta en el tema del mejoramiento del barrio.
6. La corresponsabilidad en el desarrollo del programa entre las organizaciones sociales, civiles y el gobierno de la ciudad fortalece los procesos de planeación de las acciones en la localidad y desde la población de los sectores de menores recursos.
7. La gestión colectiva del crédito implicaba la realización de reuniones semanales que permitían el desarrollo de talleres sobre diversos temas relacionados con la asesoría técnica, la conformación de los pagos de recuperación de los créditos, etcétera.
8. Se conforma una instancia de participación de los cofinanciadores (subcomité de crédito del FIVIDESU) a la que asistían representantes de los comités de vivienda que mantenían el derecho a tomar la palabra en las sesiones para exponer sus propuestas. Esta experiencia participativa, permitió corregir con mucha agilidad los instrumentos y procedimientos diseñados, asimismo flexibilizar la normativa donde fuera necesario.
9. A partir de las discusiones en las sesiones del Subcomité de Créditos se valora la importancia de entender la vivienda popular como un espacio también para las actividades productivas, de servicios y el empleo por lo que se aprueba destinar parte del financiamiento a la construcción de estos espacios cuando así lo solicitaran.
10. Es a partir de estas reuniones y teniendo como punto de partida los casos que se presentaron es que acuerda incrementar la edad para ser sujeto de crédito o de seguro de vida hasta 64 años<sup>15</sup> (anteriormente 54 años), aunque para este efecto firmara un codeudor solidario.

De forma conjunta y como única ocasión, para el año 2000 se realizó la evaluación del PMV a partir de diferentes instrumentos culminando con un taller que dejó plasmados los elementos para discutir las políticas con los funcionarios entrantes. Algunos de los resultados de esta evaluación fueron publicados en un cuadernillo producido y editado por la SEDUVI y el INVI bajo el título “Mejorar la Vivienda, Mejorar la Ciudad”; la relatoría del evento y las recomendaciones finales fueron entregadas y discutidas con los directores del INVI y del Programa, copia del documento final se encuentra en el archivo de la Coalición Hábitat México.

---

<sup>15</sup> Considerado como logro ya que ninguna afianzadora deseaba asegurar a personas mayores de 50 años, sin embargo gran parte de los demandantes del crédito eran personas con edades por encima de ese tope.

## EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA COMO PARTE DEL PIT

A partir del año 2001, el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) se convirtió en parte innovadora de la política social y urbana de atención integral a las necesidades básicas, para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, entre ellos el de la vivienda. Esto exigió poner en práctica nuevas formas de operación institucional y establecer relaciones distintas entre el gobierno y los ciudadanos involucrados, articulando el trabajo en red con otros actores como son: las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales y/o políticas, las universidades públicas y privadas y los colegios de profesionales.<sup>16</sup>

El PITDS, fue el instrumento central de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal, ya que a través de él se buscaba atender a todas las personas que se encontraran en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad; además de que buscaba impulsar la universalidad de los programas que lo conformaban.

Para su puesta en marcha, la Coordinación de Planeación del Desarrollo territorial trabajó con las dependencias y organismos responsables de la aplicación del PITDS, se definieron los mecanismos y estrategias que se requerían para iniciar su operación.

En principio se considero necesario fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura y establecer gratuidad y la garantía de atención a todas las personas que requirieran de ellos, y evitar preferencia por algún motivo político, ideológico o de otra naturaleza, así como tampoco permitir condicionamiento alguno frente al derecho a una vida digna de los habitantes de la capital.

Para ello se emprendieron acciones de austeridad racionalidad en todos los ámbitos del gobierno para evitar duplicidades y gastos innecesarios; se promovió el ahorro para aplicarlo a los programas sociales.

El programa se apoyaba en tres líneas de acción:

- Los programas sociales
- La planeación territorial, y
- La participación ciudadana

Durante el periodo 2001 a junio de 2006 el PITDS ejerció un presupuesto total de \$30,973,668 millones de pesos; en términos económicos la vertiente más importante fue el apoyo a los adultos mayores que en el periodo absorbió 43.6% de los recursos (\$13,505,407 millones de pesos) seguido por el de Vivienda (integrada por dos subprogramas, Mejoramiento de vivienda y Vivienda en Conjunto) con 31.9% (\$9,870,957 millones de pesos). Correspondiendo al Programa de Mejoramiento el 17.1% (\$5,293,592.2 millones de pesos)<sup>17</sup>

Respondiendo a esto, la operación del PMV, a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) implementó una serie de acciones novedosas: por ejemplo:

- Mantuvo limitado el gasto corriente,

<sup>16</sup> Alicia Ziccardi y Arturo Mier y Terán (2005), "Poverty and Social Inclusion in México City-"Mejoramiento de Vivienda" Upgrading Scheme, en "Socially Inclusive Cities" de Peter Herrle y Uwe-Jens, Universidad Técnica de Berlín.

<sup>17</sup> Citado en *La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006*. Dato tomado de la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (COPLADET) de 2001 al 2005 Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

- Territorializó el presupuesto en las zonas de mayor marginación,
- Estableció un sistema de crédito blando,
- Simplificó la operación administrativa,
- Instalaron módulos próximos a las zonas de intervención,
- Organizó la asistencia técnica profesional, y
- Facilitaron los permisos de construcción para el mejoramiento de la vivienda.

Algunos resultados de su aplicación:

- Se priorizó la aplicación de recursos en aquellas Unidades Territoriales (UT) que presentaron mayor grado de marginación, así como en las delegaciones más pobres como Iztapalapa y Gustavo A. Madero, teniendo como objetivo el revertir la desigualdad, la inequidad y la exclusión social que enfrentan.
- Se hizo un esfuerzo por atender las demandas sociales mediante un riguroso manejo de las finanzas públicas locales.<sup>18</sup>
- Se adecuaron las Reglas de Operación para el otorgamiento de créditos garantizando la accesibilidad a las familias de más bajos ingresos y grupos vulnerables.

Reflexiones finales:

- El PITDS se constituyó en el principal instrumento de Política Social del Distrito Federal y ya que implicó un gran esfuerzo debió continuar pero por el contrario se realizó un retroceso a una sectorialización de la problemática de la vivienda.
- El análisis logrado para la definición de los territorios según su grado de marginación (incluso a nivel de calle o manzana) permitió considerar a todos aquellos sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago o vulnerabilidad, valorar las desigualdades sociales en su territorialidad, diferenciar su intensidad y de esa forma ofrecer un diagnóstico sobre la heterogeneidad de las condiciones de vida de la población capitalina. Y evidenciar la necesidad de que los pobladores participen a lo largo de todo el proceso desde la gestión, el diseño, la supervisión de las diferentes opciones de vivienda.
- Con respecto a la participación ciudadana, se lograron algunos avances de que la población vislumbrara que la participación tiene que realizarse transversalmente en las acciones de gobierno.

Una descripción de los programas se puede apreciar en el siguiente cuadro:

<b>PROGRAMA INTEGRAL Y TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL (PITDS) 2001-2006</b>			
<b>SUBPROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>DESTINATARIOS</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>Créditos para la ampliación y</b>	Mejorar o ampliar la vivienda de familias	Familias en condiciones de pobreza y necesidad, con capacidad legal para	Créditos de interés social para ampliar la vivienda la

<sup>18</sup> Cervantes Peredo, David (2004) Ponencia presentada en "Debates sobre políticas de Vivienda" las experiencias de los organismos estatales. UNAM-PUEC-CONAFOVI-SEDESOL.

<p><b>Mejoramiento de la Vivienda en Lote Familiar</b></p> <p>Instituto de Vivienda del D.F. (INVI)</p>	<p>de bajos recursos económicos, (en especial a los grupos denominados vulnerables) para superar situaciones de hacinamiento, precariedad e insalubridad, a través del otorgamiento de créditos</p>	<p>firmar un crédito. El crédito para ampliación se contrata por persona física que tenga un ingreso individual debe ser hasta 3 veces el salario mínimo diario y el familiar hasta 8 veces. En ambos casos debe haber un lote familiar o la anuencia de un familiar propietario. Las personas mayores de 65 años podrán acceder al crédito con apoyo de un codeudor solidario.</p>	<p>vivienda en lote familiar ya urbanizado, con alcance no mayor a 60 m<sup>2</sup>. La obra puede realizarse en una segunda o tercera parte planta, en subdivisión de predios o en lotes baldíos. El recurso lo administra directamente el beneficiario, y el pago del arquitecto o ingeniero civil lo realiza el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.</p>
<p><b>Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social</b></p> <p>Procuraduría Social del D.F. (PROSOC)</p>	<p>Mejorar las áreas comunes de las unidades habitacionales de interés social, elevando así la calidad de vida de sus habitantes, mediante el otorgamiento de apoyos económicos.</p>	<p>Unidades Habitacionales de interés social con más 100 viviendas, y 5 años de antigüedad o más. Unidades Habitacionales que participaron en el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales del 2001.</p>	<p>Apoyo económico para trabajos de conservación y mejoramiento en las áreas comunes de las unidades habitacionales. Los apoyos se asignan de manera proporcional según el número de viviendas que conforman cada conjunto. Los vecinos deciden el uso de los recursos y administran su aplicación.</p>
<p><b>Apoyo Integral de Adultos Mayores</b></p> <p>Secretaría de Salud del GDF</p>	<p>Detener el empobrecimiento y mejorar las condiciones de salud de los adultos mayores que viven en el Distrito Federal.</p>	<p>Adultos mayores de 70 años</p>	<p>Apoyo económico de 688 pesos mensuales en productos básicos, atención médica, transportes públicos gratuitos y apoyos fiscales. Actualmente todos tienen derecho a recibir el apoyo.</p>
<p><b>Apoyo a Personas con Discapacidad</b></p> <p>DIF-DF</p>	<p>Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en las zonas de mayor pobreza del Distrito Federal.</p>	<p>Personas con discapacidad en las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación del Distrito Federal, que tengan un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos.</p>	<p>Apoyo económico de 688 pesos mensuales, transporte público gratuito y apoyos fiscales. Se otorgan actualmente 40 333 apoyos; las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.</p>
<p><b>Apoyo al Desarrollo Rural</b></p> <p>Secretaría de Medio Ambiente. CORENADER</p>	<p>Promover el desarrollo rural mejorando las condiciones de vida de los productores considera la preservación del suelo y mejorar el impacto ambiental.</p>	<p>Grupos de productores y habitantes de zonas con vocación rural del Distrito Federal, que atienden labores de preservación de recursos naturales y producción de alimentos, pertenecientes a familias de escasos recursos.</p>	<p>Apoyo a grupos de trabajo que desarrollan proyectos productivos o de conservación. Apoyo económico para mano de obra (empleo temporal)</p>
<p><b>Apoyo Económico para Buscadores de Empleo</b></p>	<p>Apoyar a la población desempleada en el</p>	<p>Desempleados de 16 a 45 años del D.F., sin empleo en un periodo anterior de</p>	<p>Apoyo para actualizar los conocimientos y técnicas de trabajo adquirir y</p>

Secretaría de Trabajo y Previsión Social del GDF	proceso de búsqueda de empleo, para facilitarle su comunicación con las empresas y contribuyendo a que mantengan un ingreso básico para el sustento de la familia.	1 a 6 meses, que hayan cotizado al IMSS o ISSSTE durante los 6 meses previos. Habitantes de una unidad territorial seleccionada por el subprograma.	desarrollar nuevas habilidades y destrezas y certificar los conocimientos y habilidades. Se propone la contratación en empresas establecidas.
<b>Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo</b> Secretaría de Desarrollo Económico del GDF	Fomentar el autoempleo mediante el otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos presentados por grupos solidarios.	Grupos solidarios de 5 a 15 personas de escasos recursos, sin empleo estable y que vivan en unidades territoriales de media, alta o muy alta marginación.	Microcrédito a grupo solidario que presente un proyecto productivo viable y rentable. Los recursos se utilizan para la compra de mercancías, insumos, herramientas o equipo para negocios comerciales, industriales o de servicio.
<b>Becas a Niños y Niñas en situación de Vulnerabilidad</b>  DIF-DF	Evitar que niñas y niños que viven en zonas pobres del Distrito Federal, abandonen la escuela por falta de recursos económicos.	Niños y niñas de escasos recursos, de 6 a 15 años de edad, de preferencia de madres solteras y que se encuentren estudiando.	Beca económica de 688 pesos mensuales, a niños y niñas para compra de alimentos, medicina, artículos escolares y transporte. Se proporcionan actualmente 16 666 apoyos económicos; las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.
<b>Apoyo a Beneficiarios de Leche Liconsa</b> Secretaría de Salud del GDF	Atenuar el impacto social del incremento en el precio a la leche Liconsa establecido por el Gobierno Federal y que afecta a la población de más bajos recursos de la ciudad.	Personas que cuenten con la credencial de la lechería Liconsa.	Vale de 70 pesos cada uno, repartidos en las lecherías Liconsa, por el personal de la Secretaría de Salud del Distrito Federal en cuatro ocasiones durante el año.
<b>Desayunos Escolares</b>  DIF-DF	Elevar el nivel de aprovechamiento escolar de niñas y niños, mediante el aporte complementario nutricional que proporciona el desayuno escolar.	Niñas y niños de escuelas públicas de preescolar, primaria y educación especial del Distrito Federal y de los Centros de Atención Infantil Comunitaria del DIF-DF.	Distribución de 640 mil desayunos escolares diarios en las escuelas públicas.

Elaboración con base a Programa Integrado territorial para el Desarrollo Social en: *Provencio Enrique y Yanes Pablo "La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006" una valoración general.* Secretaría de Desarrollo Social. Consejo de Desarrollo Social. 1ª. Edición noviembre de 2006.

En esta etapa el PMV llega a su consolidación. No sólo se le asigna el mayor presupuesto en la historia de la Ciudad sino que inicia su fase de masificación. Es a

partir de ella que se imprime un dinamismo a la relación entre los funcionarios del PMV y los diversos actores civiles y sociales como los Colegios de Arquitectos, de Arquitectos Ingenieros, de Ingenieros, la Coalición Hábitat México. La masificación del Programa y la alianza multiactoral desarrollada promueve y da fuerza al acercamiento con las diferentes universidades tanto públicas como privadas lo que redundó en la firma de programas de servicio social, diplomados en los temas relativos a la Producción Social, y la presentación del Programa en diferentes foros, seminarios e intercambios tanto nacionales como internacionales

Como parte de este esfuerzo multiactoral también destacan dos hechos relevantes:

La visita en el año 2002 del primer relator especial de la ONU sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Sr. Miloon Kothari que visitó nuestro país y conoció de la importancia y apoyo que el gobierno de la ciudad dedicó a las familias ubicadas en las zonas de alta marginación colocando al Programa de Vivienda en lote familiar como una buena práctica en torno al derecho a la vivienda.

El Consejo Nacional de Vivienda, a través de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda otorga en el año de 2002 el Premio Nacional de Vivienda en la categoría de Mejor práctica de Vivienda al **Programa de Mejoramiento y Vivienda Nueva en Lote Familiar** programa postulado en un esfuerzo conjunto por el Colegio de Arquitectos, el Colegio Nacional de Ingenieros y Arquitectos de México y la Coalición Hábitat México.

## LA ETAPA ACTUAL

La etapa actual del Programa ha estado fuertemente definida por la atención al alto riesgo hidrometeorológico o estructural en la ciudad, tema que se fue perfilando desde la administración anterior pero que cobró mayor importancia frente a los eventos producto de la aparición de severas grietas en algunos puntos de la ciudad. La articulación con las instancias de Protección Civil se hizo indispensable.

Otro de los elementos que ha caracterizado a la política es la importancia que se ha dado al tema de la sustentabilidad, incluso se dedica en las Reglas de Operación 2008 un apartado que define lo que entiende como *Política de Sustentabilidad*. (RO y PACF 2008)

*En concordancia con la política del Gobierno del Distrito Federal en materia de cambio climático, y con la idea de integrar las acciones del INVI al Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, la política de sustentabilidad del Instituto promoverá la disminución de emisiones de bióxido de carbono, el ahorro de energía y el ahorro y manejo del agua, fomentando la participación y cultura de la sustentabilidad en comunidad.*

*Para ese efecto, el INVI promoverá acciones que promuevan la sustentabilidad en aspectos tales como:*

- *Instalación de calentadores solares de agua;*
- *Captación y uso de agua pluvial;*
- *Instalación de focos ahorradores de energía eléctrica;*
- *Instalación de muebles ahorradores de agua; y*
- *Separación de aguas pluviales y aguas servidas.*

Se aprecia también una disminución de la importancia del PMV al interior del INVI que se expresa en la disminución del personal de estructura.

Algunas de las diferencias aparecen en el siguiente cuadro

COMPONENTE	ETAPA PILOTO 1998-2000	ETAPA PITDS 2001-2006	ETAPA ACTUAL 2007-2008
Financiero	6,000 acciones	112,872 acciones	38,932 acciones
Cobertura	4 delegaciones	Hasta el año 2004 Unidades Territoriales de alta y muy alta marginación	Todas las unidades territoriales, ubicando a las familias que efectivamente requieren de este apoyo.
Político	Entrega de cheques directamente al beneficiario en su comunidad	Entrega simbólica masiva de cheques en el Zócalo de la Ciudad de México	Entrega simbólica masiva de cheques en el Zócalo de la Ciudad de México
Técnico	La asistencia técnica, sobre todo la de las organizaciones no gubernamentales, comprendía aspectos sociales, administrativos, financieros además de los técnicos	<p>Los asesores técnicos se organizan a partir de los colegios profesionales o de las ONG hasta el año 2004, posteriormente algunos se organizan a partir de “talleres de Habitabilidad”</p> <p>Los asesores técnicos reciben capacitación de en los aspectos y constructivos y en los temas relativos a la producción habitacional de los sectores populares.</p> <p>La organización de los profesionales posibilita la participación de ingenieros civiles como asesores del grupo.</p> <p>Se inicia la discusión sobre los Condominios familiares, su expresión en el diseño y estrategias de construcción.</p> <p>Los asesores técnicos concentran su trabajo en UT específicas y desde ahí realizan aportes para el conocimiento del barrio</p>	<p>Disminuye la actividad de los “talleres de habitabilidad”, los asesores técnicos se agrupan a partir de los módulos zonales.</p> <p>No existen programas de capacitación para los asesores técnicos aunque algunos desarrollan iniciativas tendientes al conocimiento y desarrollo de las llamadas “tecnologías limpias”</p> <p>Existe mayor coordinación con la Secretaría de Protección Civil para el tratamiento de las zonas consideradas como de alto riesgo.</p> <p>La discusión sobre los Condominios Familiares su expresión en el diseño y estrategias de construcción no se refleja en las RO y PACF 2008.</p> <p>Los asesores técnicos promueven los Programas de Mejoramiento de Barrio.</p>
Jurídico	Institucionalización del programa, con el componente de la Asistencia Técnica	<p>Modificaciones al Reglamento de Construcciones del D.F.</p> <p>La alianza de diversos actores permitió el reconocimiento de la Producción Social de Vivienda a nivel federal</p>	Actividades de articulación con la DGRT para la regularización de predios irregulares, intestados o en condominio familiar
Social	Corresponsabilidad en las decisiones entre gobierno, organizaciones sociales,	<p>Las decisiones sobre el Programa son tomadas en el Consejo Directivo del INVI y en la Dirección del Programa.</p> <p>Los responsables de las</p>	<p>Las decisiones sobre el Programa son tomadas en el Consejo Directivo del INVI y en la Dirección del Programa.</p> <p>La participación del usuario se</p>

	<p>organizaciones civiles y financiadores.</p> <p>Formación de Comités de vivienda en cada barrio como espacios de discusión, gestión y ayuda mutua de los interesados en el beneficio de un crédito. Éstos tienen a su cargo la preselección de los beneficiarios</p>	<p>zonales toman iniciativas para desarrollar ejercicios de evaluación en conjunto con las organizaciones civiles y arquitectos agrupados.</p> <p>La incorporación del Programa al PITDS facilita la promoción, difusión y rendición de cuentas a partir de las asambleas vecinales Se forman comisiones de vivienda en cada unidad territorial (subdivisión creada para la participación vecinal) encargadas de visitar a los solicitantes de crédito y firmar un formulario de aprobación</p>	<p>reduce al marco del ejercicio y administración de su propio crédito</p> <p>No existe participación ciudadana.</p>
--	--	---	--

### 1.5 ¿Se reflejan estos cambios en las Reglas de Operación? Hacer un cuadro comparativo.

Las Reglas de Operación del INVI se modificaron en los años 1999, 2003, 2005 y 2008; los cambios se han reflejado fundamentalmente en las condiciones financieras y modalidades de atención. Aunque las Reglas de Operación contienen orientaciones en las políticas, no pueden sustituir al Programa de Vivienda el cual debe contener los aspectos sustanciales de los Programas.

Independientemente de lo anterior, su incorporación como uno de los programas del PITDS le llevó a desarrollar políticas y procedimientos acordes con los objetivos del mismo.

Algunas de las diferencias en las Reglas de Operación se pueden apreciar en el cuadro ANEXO 02.

## 2 RELEVANCIA DE LAS NECESIDADES O PROBLEMAS ATENDIDOS

### 2.1 ¿Qué tan relevantes son los problemas o necesidades que busca atender el programa (aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del Programa)

Diversos investigadores, profesionales y diversos actores sociales, civiles, políticos y en general los conocedores de la ciudad, han llamado la atención sobre el déficit y el rezago habitacional, sobre todo en términos de necesidades de vivienda nueva<sup>19</sup>. Hay algunos estudios (Villavicencio, Connolly, Coulomb, Mier y Terán, Schteingart, etcétera) que intentan, a partir de los datos censales, mostrar las dimensiones del rezago habitacional y la complejidad de la problemática.

En las Reglas de Operación del 2008, por primera vez, se aportan algunos datos que nos muestran la magnitud del problema:

*El déficit acumulado de viviendas nuevas y a los requerimientos de mejora y conservación del inventario existente, por efectos de los cambios experimentados en la dinámica demográfica, se sumarán las demandas de una creciente población en edad de formar nuevos hogares. Se estima que en el Distrito Federal se forman 80 mil nuevas familias cada año, con recursos limitados, toda vez que el 75% de la población obtiene ingresos por debajo de los 8 salarios mínimos. Se reconoce claramente que el reto para la política habitacional que el Gobierno de la Ciudad tendrá que emprender en menos de una generación es enorme: para los próximos 25 años será necesario construir 2.05 millones de unidades (957 mil viviendas nuevas y 1.1 millones de mejoramientos; lo que plantea prácticamente volver a construir otro Distrito Federal en la ciudad existente). Además, las demandas nueva y acumulada tendrán que ser atendidas en un contexto económico que se avizora adverso para los próximos años: entre otros elementos, bajo crecimiento económico, insuficiente empleo, reducción de gasto presupuestal y migración poblacional contenida plantearán nuevos retos a las acciones de sociedad y gobierno. (RO y PACF. 2008)*

Se desconoce la fuente a partir de la cual se realizaron los cálculos, no obstante, no coinciden con las proyecciones hechas para el 2012 y que se plasman en el Programa General de Desarrollo del D.F. (2007-2012) en el que se advierte que en cinco años habrá que atender la demanda de vivienda de 558,570 familias. Para el caso de la demanda de mejoramiento de vivienda, los cálculos se hacen a partir de datos del INVI a los que no tuvimos acceso. Lo que queda claro es que el deterioro del parque habitacional es continuo y el rezago aumenta en la medida en que las condiciones socioeconómicas de la población también se deterioran.

---

<sup>19</sup> No en balde, como se señaló anteriormente, este programa nace precisamente por la claridad que un grupo de académicos, organizaciones civiles, organizaciones sociales y funcionarios del gobierno, — todos conocedores de la problemática del hábitat popular— sobre la necesidad de generar programas alternativos fincados sobre las estrategias de autoconstrucción y autoproducción de la vivienda y en general del hábitat, lo que se denomina la producción social del hábitat, estrategia reconocida por la Ley de Vivienda del Distrito Federal y posteriormente en la Ley de Vivienda (federal).

**Cuadro 45. Proyección de necesidades de vivienda 2007-2012 en el Distrito Federal<sup>20</sup>**

Concepto	Rezago	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Vivienda Nueva	225,825	38,820	38,709	38,569	38,436	38,244	37,972	456,602
Mejoramiento	282,159	48,547	49,019	49,291	49,129	40,600	39,825	558,570
TOTAL	508,011	87,367	87,728	87,860	87,565	76,345	75,380	1,010,256

FUENTE: Las Necesidades de vivienda se elaboraron a partir de los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI; y con base en las Proyecciones de los Hogares y las Viviendas 1995-2020. CONAPO. Las proyecciones de mejoramiento de vivienda se calcularon a partir de datos del INVI

Como podemos apreciar los cálculos y proyecciones se hacen a partir de los datos duros que arrojan el Censo y el Conteo de Población que realiza el INEGI, datos insuficientes para conocer de la calidad, la estructura y condiciones de la vivienda.

Para cumplir con el objetivo del programa y lo establecido por la Ley de Vivienda es necesario contar con un diagnóstico sobre el uso y usufructo del lote y la vivienda, con la cultura y las prácticas de la población (prácticas sociales, estrategias de sobrevivencia, pautas culturales, significado y uso de la vivienda, etcétera) y sobre todo las necesidades de las familias. Si bien hay algunos análisis y estudios de caso que ilustran la problemática de las familias, en especial las familias extensas, que viven en condiciones de hacinamiento, insalubridad y riesgo, nunca se ha hecho un diagnóstico más profundo e integral de la problemática.

A lo anterior se suma el hecho de que no se ha cuantificado y caracterizado a la población denominada como *sujetos prioritarios de créditos* que son las mujeres, los discapacitados, los indígenas, etcétera. En todos los casos, si se llega a beneficiar algunos de estos sectores vulnerables se debe a que ellos acuden a solicitar el crédito.

Si resulta complicado que el INVI y aún más el PMV realice un diagnóstico de las condiciones y necesidades de la vivienda ya que no cuenta con la tecnología ni los recursos adecuados, mucho más complicado es conocer la problemática social que se pretende abatir: hacinamiento, mejora en las condiciones y calidad de vida, en las relaciones familiares, consolidación de espacios privados y públicos. Esta falta de diagnóstico y visión social de la problemática por unidad territorial limita mucho el alcance del programa en los términos sociales y urbanos planteados, en la misma ley de Vivienda del D.F. y en los objetivos del Programa

Por otra parte, aunque no se ha documentado ni sistematizado, la experiencia y el conocimiento de los operadores del programa acerca de la heterogeneidad de los territorios ha permitido tomar algunas medidas, que desde nuestro punto de vista han sido beneficiosas para el programa, como el hecho de que también se atiendan unidades territoriales calificadas de como de baja marginación en las que se encuentran viviendas con significativas necesidades de mejoramiento o ampliación.

Sin lugar a dudas el problema que se atiende es de primer orden, pues la vivienda es el espacio en el que se desarrolla la vida cotidiana de las familias, en la medida en que ésta cubra con todos los requisitos de una vivienda digna, ofrezca seguridad, protección, salud, accesibilidad, etcétera se garantizará plenamente el derecho a la vivienda.

<sup>20</sup> Tomado de Programa General de Desarrollo 2007-2012 Gobierno del Distrito Federal.

## 2.2 ¿Cuáles son sus principales perfiles o su importancia de acuerdo a la bibliografía disponible?

El PMV parte de reconocer los procesos de producción habitacional que han desarrollado históricamente los sectores populares; atiende al parque de vivienda construido, aquel en proceso de construcción, deterioro o riesgo, con ello ayuda a consolidar colonias y barrios populares y contiene un potencial importante para el desarrollo de la política de densificación de la Ciudad.

*Es importante destacar que el programa no sólo ha mejorado la vivienda existente, al mismo tiempo ha aumentado la oferta al generar nueva vivienda progresiva en el interior de los predios, al grado que éstas han llegado a representar la tercera parte de las acciones anuales apoyadas por el programa. Así, 30,000 familias que participaron en el programa construyeron viviendas nuevas en los mismos predios, cantidad similar a las producidas por otros programas públicos de vivienda nueva y a la producción comercial en esos años en la ciudad<sup>21</sup>*

Con relativamente pocos recursos en crédito (\$45,000.00 en promedio en el último año), recuperables en el corto plazo, conjuga el esfuerzo de las familias, la inversión en dinero y trabajo.

*Otro impacto muy importante del Programa es el de disminuir los tiempos de autoproducción espontánea al proporcionar apoyo crediticio, asesoría técnica y subsidio..., que aunque no resuelven completamente el proceso, lo acortan, mejorando significativamente la calidad de la vivienda autoproducida” (Enrique Ortiz Flores, entrevista)*

El PMV es el único programa a nivel nacional que incorpora una asistencia técnica personalizada a los requerimientos y necesidades de espacios de cada familia, conservando, en lo posible, lo construido o reestructurándolo para construir viviendas nuevas adicionales dentro del lote familiar.

Con una inversión de \$7,156,112,818.19 se han aprobado créditos y subsidios para beneficiar a 149,438 familias<sup>22</sup> a lo largo de los últimos 10 años lo que lo coloca a nivel nacional como el programa público de vivienda que beneficia a un mayor número de familias.

El PMV contribuye a la seguridad jurídica de la vivienda al otorgar créditos blandos y respaldar el financiamiento con garantías quirografarias que no constituyen una carga y no ponen en riesgo el patrimonio de las familias. En las RO y PACF 2008 se contempla la instrumentación de una modalidad de crédito para apoyar la conformación de los Condominios Familiares apoyando la regularización y titulación de las viviendas construidas en un mismo lote.

El PMV en su diseño contiene, más que ningún otro programa de vivienda, la mayor parte de los elementos necesarios que posibilitan la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada.

---

<sup>21</sup> Mier y Terán Arturo, *El mejoramiento de la vivienda. Un programa del Gobierno del D.F.*

<sup>22</sup> Datos proporcionados directamente por el área de informática de la Dirección de Mejoramiento los datos corresponden a los créditos aprobados para los ejercicios que van de 1999 a 2008.

Según la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU,<sup>23</sup> para que una vivienda pueda ser considerada como adecuada debe contar con los siguientes siete elementos:

- a) *Seguridad jurídica de la tenencia.* Marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento, el desalojo involuntario u otras amenazas;
- b) *Disponibilidad de servicios,* materiales e infraestructuras. Todas las personas deben tener acceso permanente a recursos –naturales y comunes– tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia;
- c) *Gastos adecuados al nivel de ingreso* (asequibilidad). Los gastos que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres;
- d) *Vivienda habitable.* La vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes;
- e) *Accesibilidad* (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación). Todas las personas, y especialmente las más vulnerables, deben poder acceder a los recursos adecuados para conseguir una vivienda;
- f) *Lugar adecuado.* La vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, escuelas y otros servicios sociales. No debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes; y
- g) *Adecuación cultural* de la vivienda. La manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general debe permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad

El diseño del programa se enmarca en el apoyo a los procesos de Producción Social de Vivienda recientemente reconocidos en la Ley de Vivienda Nacional (2006) y anteriormente en la Ley de Vivienda del Distrito Federal (publicada en la gaceta oficial del D.F. el 2 de marzo del año 2000).

PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA	
Ley de Vivienda (2006)	Ley de Vivienda del D F (2000)
Artículo 4 <sup>a</sup>	Artículo 4 <sup>a</sup>
"VIII. Producción Social de Vivienda: aquella que se	"XVIII. PRODUCCIÓN SOCIAL DE

<sup>23</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), Observación General núm. 4. El Derecho a una Vivienda Adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), adoptada en el sexto periodo de sesiones, en 1991.

<p>realiza bajo el control de autoproductores que operan sin fines de lucro y que se orientan prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre su definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base a sus propias necesidades y capacidad de gestión y toma de decisiones;”</p>	<p>VIVIENDA- El conjunto de actividades de gestión, elaboración de bienes o prestación de servicios de vivienda de interés social y popular, que realizan personas físicas o morales, familias, instituciones académicas, organizaciones sociales u organizaciones no gubernamentales, sin fines preponderantes de lucro”</p>
--	---

Por otra parte, tanto la Ley de vivienda nacional como la ley de vivienda local reconocen la importancia del derecho a una vivienda “digna y decorosa” el cual queda estipulado en los siguientes artículos:

VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA	
Ley de Vivienda (2006)	Ley de Vivienda del D F (2000)
<p>artículo 2º “...cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos”</p>	<p>“...todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas.”</p>

Para el caso del Mejoramiento de Vivienda establecen:

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	
Ley de Vivienda (2006)	Ley de Vivienda del D F (2000)
<p>artículo 4º “VII. Mejoramiento de Vivienda: la acción tendiente a consolidar o renovar las viviendas deterioradas física o funcionalmente, mediante actividades de ampliación, reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación que propicien una vivienda digna y decorosa.”</p>	<p>artículo 4º “XII. MEJORAMIENTO DE VIVIENDA- La actividad orientada a detener o resolver el deterioro del inventario habitacional, ampliar el espacio de una vivienda ya construida, de elevar la calidad de vida y de su urbanización y con la finalidad de incrementar el valor, la superficie y la calidad de la vivienda”</p>

Por otro lado, no obstante el que la ley de Vivienda del D.F. promulgada en el año 2000 sostiene la obligatoriedad para la definición del Programa de Vivienda del Distrito Federal y del Reglamento de la misma Ley, esto no se ha cumplido. Es hasta junio de 2007 que se firma un convenio de coordinación para revisar la ley de vivienda y elaborar el Programa de Vivienda del Distrito Federal entre el director general de la CONAVI y el director general del INVI<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> [www.invidf.gob.mx/pdf/CONAVI1.pdf](http://www.invidf.gob.mx/pdf/CONAVI1.pdf)

### Sitúe el programa en perspectiva comparada el problema respecto a otras ciudades de país o de América Latina. Anexe las referencias de la bibliografía consultada

En el estudio desarrollado por la Comisión Nacional de Vivienda de la CONAFOVI, en el año de 2005 se reconocieron a nivel federal tanto el rezago como las necesidades de mejoramiento de vivienda en el país; de éstos se derivan las siguientes cifras para el caso del mejoramiento de vivienda considerando las que necesitan sustituirse, las que requieren ampliarse y las que necesitan rehabilitarse, para que continúen desempeñando su función de brindar a sus moradores protección contra los agentes exteriores potencialmente agresivos de origen climático, así como de catástrofes naturales<sup>25</sup>

#### Rezago Habitacional en el año 2000

Entidad Federativa	Total	Vivienda Nueva	Mejoramiento de Vivienda
Estados Unidos Mexicanos	4,290,665	1,810,930	2,479,735

Para el caso del Distrito Federal reconoce un rezago de atención en 92,245 viviendas. Por otro lado reconoce las necesidades en materia de mejoramiento de vivienda en:

AÑO	Urbano	Rural	Total
2006	296,599	86,087	382,686
2007	306,858	87,498	394,356
2008	317,152	89,025	406,177

En el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 se plantean cuatro objetivos para atender tanto el rezago como las necesidades de vivienda de la población:

1. Incrementar la cobertura de financiamientos de vivienda ofrecidos a la población, particularmente para las familias de menores ingresos
2. Impulsar un desarrollo habitacional sustentable
3. Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, a través de mejoras a la gestión pública
4. Consolidar una política de apoyos del Gobierno Federal que facilite a la población de menores ingresos acceder al financiamiento de vivienda, y que fomente el desarrollo habitacional sustentable

De estos objetivos se derivan estrategias; para el caso del Mejoramiento de Vivienda se plantea apoyar el mantenimiento, el mejoramiento y la ampliación de la vivienda rural y urbana existente así como apoyar el mejoramiento y ampliación de vivienda<sup>26</sup>. Las líneas de acción las siguientes:

- Poner en marcha un PMV en concertación con estados y municipios.

<sup>25</sup> Rezago Habitacional 2000, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social

<sup>26</sup> Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

- Promover el crédito sin garantía hipotecaria, productos e instrumentos financieros para impulsar el mejoramiento del parque habitacional.

Líneas de acción que aterrizan en acciones que sólo contemplan la dimensión del financiamiento totalmente insuficiente para atender los problemas.

Las estrategias y líneas de acción se derivan de la orientación y las características que en el tema de Mejoramiento viene impulsando el gobierno federal y que se fueron perfilando desde finales del año 2004.<sup>27</sup> cuando la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) diseñó un plan piloto para atender la demanda de Mejoramiento y ampliación de las viviendas a partir de operaciones de apalancamiento a las microfinancieras privadas, en ese entonces se consideraba que los intermediarios financieros como las SOFOLES mantenían diferencias estructurales y culturales que limitaban su habilidad entrar al microfinanciamiento de vivienda; como veremos más adelante estas limitaciones se consideraron superadas hacia el año 2007.

El gobierno federal reconoció desde ese entonces que el esquema actual de solución de vivienda no atendía las necesidades reales de una gran parte de la población; que el crédito hipotecario sólo es asequible para el 20% de la población, que es el producto de crédito más demandado por los “núcleos familiares”, y que existía una oportunidad para las microfinancieras para entrar con un nuevo producto para el cual existía una demanda potencial de 19,000 millones de pesos.

Partiendo de lo anterior y desde la orientación puramente financiera se plantea la necesidad de *“Introducir en SHF nuevos canales de distribución bien estructurados y eficientes que permitan introducir nuevos productos de crédito y/o garantías. Dichos productos serán diseñados para cubrir las necesidades de financiamiento progresivo de un segmento de menores ingresos que no tiene acceso a fuentes formales de financiamiento”*<sup>28</sup> Para ello propone un total de \$150 000 000.00 (ciento cincuenta millones de pesos <sup>oo</sup>/100 MN) para fondear con un tope de \$40 000 000.00 (cuarenta millones de pesos <sup>oo</sup>/100 MN) a diversas microfinancieras.

Los resultados de este plan no se hicieron públicos, sin embargo para el año 2005 la CONAFOVI presenta el *Programa de Financiamiento a la Vivienda en Zonas Rurales, Semiurbanas y Urbanas Populares*<sup>29</sup> en el que reconoce que las familias con ingresos brutos mensuales menores a 4.6 salarios no pueden acceder a un crédito hipotecario con tasa de interés y criterios de originación de mercado, que en esta situación se encuentran el 60% de hogares en el país; también reconoce que los costos iniciales de un crédito hipotecario son altos ya que típicamente incluyen un enganche de 10% y otro 6% de avalúo, registro público, honorarios notariales, comisión de apertura de crédito, ISAI y estudio socioeconómico por lo que concluye que *“Para las familias con ingresos menores a 4.6 SMM la solución de vivienda más cercana a su capacidad de pago es el microfinanciamiento para mejoramiento, ampliación o autoproducción de vivienda”* en este documento, a diferencia del primero se esboza la necesidad del subsidio claramente diferenciado del crédito, y define dos fases en la evolución del

---

<sup>27</sup> *Microfinanciamiento para vivienda oportunidades e instrumentación*, presentación en archivo ppt, Sociedad Hipotecaria Federal, agosto de 2004.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Programa de financiamiento a la vivienda en zonas rurales, semiurbanas y urbanas populares*, documento pdf presentado en la sesión de la Mesa de Vivienda Social de la CONAFOVI en diciembre de 2005.

Programa: la primera como piloto con SOFOLES y Cajas en el 2005 y la segunda como inicio de su masificación a través de otros Intermediarios Financieros.

El Gobierno Federal se asigna la tarea de apoyar directamente a las intermediarias financieras a partir de

- Reducción de las barreras de entrada que permitan crear competencia para:
  - Reducir márgenes;
  - Crear economías de escala.
- Mejorar el marco legal para la fiscalización y registro de los Intermediarios Financieros para propiciar su transparencia.
- Acrecentar la capacidad de la Banca de desarrollo y las autoridades supervisoras en esta actividad.

Como podemos apreciar, en el sexenio anterior quedaron las bases y se adecuaron los instrumentos jurídicos para operar masivamente una política que tiene como eje el componente financiero para atender la demanda de mejoramiento o ampliación de vivienda de la población con menores recursos económicos.

Hacia el año 2007 se presupuestaron \$3 892 000 000.00 para colocar un total de 165,806 subsidios para el mejoramiento, construcción y adquisición de vivienda,<sup>30</sup> tanto de la población rural como urbana.

En el año 2008 se inició el proceso de inscripción y registro de cerca de 60 intermediarios financieros a través de los cuales se colocarían los subsidios federales que, para el caso de mejoramiento de vivienda, se otorgarían en una cantidad de \$17 500.00 en localidades con población mayor a los 2,500 habitantes y de \$13 500.00 en localidades rurales.<sup>31</sup>

Los subsidios del gobierno federal combinan el ahorro previo del beneficiario, las aportaciones como crédito o subsidios por parte de los gobiernos estatal o municipal y en su caso, los créditos que otorgan los organismos nacionales de vivienda (ONAVI), los intermediarios financieros [Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES)], que apliquen recursos de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), los organismos estatales o municipales de vivienda (OREVI), los organismos de seguridad y servicios sociales de los trabajadores de los estados y los municipios (OSSTEM) y las entidades de ahorro y crédito popular.

La tendencia tanto en el caso de la vivienda nueva como en el del Mejoramiento de Vivienda es de privilegiar los subsidios para la incorporación de la población al mercado financiero “formal” aunque no se excluye el apoyo en subsidios a los financiamientos que eventualmente pudieran dar los Institutos de Vivienda de los Estados como es el caso del INVI-DF.

Para agosto del 2007 más de 60 intermediarios financieros (entre los que se encontraban los grandes bancos como Bancomer, Banamex o Banco Azteca) habían firmado acuerdo con la Sociedad Hipotecaria Federal y la CONAVI para captar subsidios que pudieran colocar entre la población de menores recursos, subsidios

---

<sup>30</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, Sector 06 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entidad Comisión Nacional de Vivienda.

<sup>31</sup> ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa, para el Ejercicio Fiscal 2008, DOF 30 de diciembre de 2007.

desde luego acompañados de los créditos de estas entidades financieras que mantienen altas tasas de interés.

El estudio de la particularidad de las políticas de atención a las demandas de mejoramiento de vivienda en diferentes Estados de la República requiere de un capítulo aparte que difícilmente podremos abordar en el presente, aunque todo parece indicar que los Estados se han plegado a las políticas de vivienda de la federación.

### **Las necesidades de Mejoramiento de Vivienda en América Latina**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>32</sup> hacia el año 2003 reconoce el estado y los desafíos de la estadística en materia de déficit habitacional en América Latina reconociendo los problemas metodológico-conceptuales, de política pública y de información sociodemográfica censal.

Con los datos existentes y haciendo referencia a estudios anteriores plantea que la estimación regional alcanza los 25,6 millones de unidades solamente recurriendo al dato de carencias de agua potable intradomiciliaria, por lo que reconoce que el cómputo está subestimado, pues no se abarca el total de servicios y acciones de rehabilitación que debieran emprenderse.

En cuanto al tratamiento del problema del déficit en la calidad de la Vivienda en América Latina anexamos un cuadro estableciendo algunos parámetros de comparación entre los programas de Argentina, Colombia y el Distrito Federal, México, por considerarlos relevantes para el objeto de este estudio.

---

<sup>32</sup> Arriagada Luco, Camilo (2003) "América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional" Serie Población y Desarrollo N° 45 CEPAL.

## COMPARATIVA ENTRE PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN, ARGENTINA; BOGOTÁ, COLOMBIA Y EL DISTRITO FEDERAL, MÉXICO.

Nombre Programa	Problemática a atender	Acciones para mitigar la problemática	Destino de las obras	Población objetivo	Costo de Obras	Presupuesto Anual y sus componentes	Convenio Marco	Efectos significativos		Observaciones
								Insumos de Construcción	Empleos generados	
<p><b>Programa Federal</b>  <b>"Mejor Vivir" Argentina</b>                      Año de inicio de operaciones: 2004.                      Duración estimada 3 años.                      Año de término previsto para el programa 2007.                      Fuente:  <a href="http://www.vivienda.gob.ar">www.vivienda.gob.ar</a>                      Ing. Dario A. Bardi  <a href="mailto:dbardi@miv.gov.ar">dbardi@miv.gov.ar</a></p>	<p>El nivel de demanda de la población con déficit cualitativo de los quintiles I y II, según estimaciones realizadas a partir del Censo de 2001 es de 1 290 000 hogares.</p> <p>80% de la población total necesita completar o mejorar su vivienda.</p>	<p>Promedio anual de atenciones:                      2005: 36 050 mejoramientos                      2006: 69 3000 Mejoramientos                      2007: 34 650 Mejoramientos</p> <p><b>TOTAL:</b>                      140 000 obras de mejoramientos</p>	<p>Terminación, ampliación y refacción de viviendas.                      Localización de las viviendas:                      *terrenos no inundables.                      *Dominio saneado.                      Que carezcan de :baño instalado, provisión interna de agua                      Terminaciones en pisos, paredes y techos, habitaciones para el grupo familiar.</p>	<p>El programa tiene como objetivo reducir en todo el país el déficit cualitativo de viviendas de población ubicada en los quintiles I y II, mediante la refacción, ampliación o terminación de 140 000 unidades. Se contribuye también a la baja del índice de desocupación mediante la generación de aproximadamente 140 000 puestos de trabajo.</p> <p>La proporción de soluciones que alcanza el programa en relación con el déficit cualitativo es del 11%</p>	<p>El monto unitario que se financia es para las regiones norte y centro del país de \$10 000 (US\$ 3 793) aumentando hacia el sur con un máximo de \$22 000 (US\$ 7 586) para la tierra del fuego.</p>	<p>2005: US\$ 128 793 000                      2006: US\$ 248 065 000                      2007: US\$ 124 440 000                      Total: US\$ 501 298 000</p> <p>Este aporte de la Nación está destinado exclusivamente a inversión. Los gastos de operación son solventados por las jurisdicciones utilizando la estructura preexistente de los Organismos Provinciales de Vivienda.</p>	<p>*Ministerio de Planificación Federal,                      *Inversión Pública y Servicios.                      - Convenios específicos entre:                      *Organismo Provincial de Vivienda.                      *Subsecretaría Desarrollo Urbano y Vivienda.</p>	<p>Todas las obras demandaron:                      22 300 tn hierro                      652 500 tn cemento                      17 600 000 m<sup>2</sup> mampostería.                      15 445 360 m<sup>2</sup> revestimientos.                      3 893 600 lts pintura                      266 170 sanitarios y griferías.</p>	<p>170 000 empleos directos.                       80 000 empleos indirectos.</p>	<p>MODIFICACIONES Redistribución de cupos. Revisión total de los cupos del programa provincia que no los utilice: cederá los mejoramientos no iniciados a provincias que hayan puesto a todos en ejecución.</p>
<p><b>Programa de Mejoramiento de Vivienda Y Construcción en Sitio Propio</b>  <b>FEDEVIVIENDA</b>                      Bogotá Colombia.</p>	<p>Un porcentaje superior al 50% del área construida de las principales ciudades del país se ha</p>	<p>En Bogotá el Programa de Mejoramiento de Vivienda se ha desarrollado de manera</p>	<p>Abarca Mejoramiento de Vivienda la adecuación y ampliación de espacios con énfasis en</p>	<p>Grupos de población con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos legales mensuales por familia (US\$ 497) y</p>	<p>Racionalizar el proceso de mejoramiento de vivienda a través de la producción de instrumentos</p>	<p>Los recursos movilizados durante el periodo 1993 a 2000 en dólares son: US\$ 9 292 568 y de 2000 a 2001</p>	<p>*Grupos de Asistencia Técnica. (profesionales)                      *ONG: FEDEVIVIENDA                      *Gobierno Local</p>	<p>Suministro de materiales se estableció dentro del programa con el ánimo de enfrentar los sobre costos que</p>		<p>ASPECTOS INNOVADORES:                      *Financieros: combinación de recursos públicos (subsidio) con privados (ahorro de</p>

<p>Inicia como investigación en 1986 y hacia 1990 inicia su ejecución. En 2006 se convierte en Política Pública, como Construcción en Sitio Propio.  <b>Fuente:</b>  <a href="http://www.hic-net.org/document.asp?PID=177">www.hic-net.org/document.asp?PID=177</a>  <b>Alejandro Florián</b>  <a href="mailto:aflorian@fedevivienda.org.co">aflorian@fedevivienda.org.co</a></p>	<p>realizado a través de procesos espontáneos de construcción. En la mayoría de los casos estos procesos no formales han generado graves problemas sociales, económicos y físicos. Esta situación constituye el más grande déficit urbano, afectando las condiciones habitacionales y ambientales de la población de menores ingresos.</p>	<p>dispersa: de 1993 a 2000 3 427 familias atendidas. De ellas 2 592, en Bogotá y 835 en municipios.   Familias beneficiadas en el Programa de Construcción en Sitio Propio en 2000 y 2001: 307, en Bogotá 230 y municipios 147.</p>	<p>aspectos de saneamiento, ventilación e iluminación; y Construcción en Sitio Propio el logro de una unidad habitacional que pueda ser desarrollada progresivamente por la familia.</p>	<p>proponer un sistema que facilite el acceso a los recursos técnicos y económicos que requieren para mejorar su hábitat.</p>	<p>técnicos que hagan más eficaces los factores de costos, calidad y rendimiento.</p>	<p>en dólares:  US\$ 1 615 955  <b>TOTAL:</b>  US\$ 10 908 523</p>	<p>y Nacional  *Financieros: entidades cooperativas de ahorro y crédito (en la fase inicial del proceso)  *Iniciativa privada: Cajas de Compensación Familiar.  *Cooperación Internacional: MISEREOR, al inicio del proceso y posteriormente con apoyo para la transferencia de la tecnología a la Ciudad de México.</p>	<p>se presentan en la adquisición de materiales por parte de las familias, lo cual es generado por varias situaciones:  *la cadena de intermediarios entre el productor inicial y los usuarios finales.  *el desconocimiento técnico en el manejo de materiales.  *la compra en pequeñas cantidades, la programación de obras permite compras anticipadas.  Se ha calculado que con este sistema las familias logran un ahorro de aprox. 17% sobre el costo total de la obra.</p>		<p>familias)  *Metodológicos: proceso constructivo de desarrollo progresivo en un período determinado, combinando: diseño participativo, asistencia técnica, suministro de materiales, recursos públicos y privados.  *de gestión : establecimiento de convenios y acuerdos entre diversos actores: públicos (funcionarios de oficinas de planeación municipal, registro) privados (productores y distribuidores de materiales, entidades financieras, Cajas de Compensación Familiar)</p>
<p><b>Programa de Mejoramiento de Vivienda 2001-2004</b>  <b>Distrito Federal</b>   <b>Instituto de Vivienda (INVI)</b>   Este organismo tiene como propósito: diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos</p>	<p>Atender la necesidad de vivienda de los sectores más pobres de la población.  • Revertir el crecimiento desordenado de la Ciudad.  • Preservar el suelo de conservación del Distrito Federal,</p>	<p>151 804 acciones en diez años.   Equidad de Género:  Hombres 46%  Mujeres 54%  Acciones por nivel de ingreso en salario mínimo diario:  0.1 a 1.5 = 2%</p>	<p>Atiende problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional y el arraigo familiar. Hasta febrero de 2004 operó en dos tipos de modalidades: Mejoramiento y/o Ampliación de Vivienda y</p>	<p>*Contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda;  *Incremento y diversificación de la oferta de vivienda (en sus distintas modalidades) para familias de escasos recursos económicos;</p>	<p>Presupuesto ejercido sólo para construcción y mejoramiento de vivienda (en millones de pesos)  2001: 834.8  2002: 1 139.3  2003: 580.6  <b>TOTAL:</b>  2 554.7  Programa de</p>		<p>Su órgano de gobierno lo constituye el Consejo Directivo, que preside el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), integra como Vocales con voz y voto a los</p>			<p><b>LINEAMIENTOS</b>  *Generación de reserva territorial en la Ciudad Central a través de la desincorporación de predios patrimonio del Gobierno del Distrito Federal con uso no habitacional y expropiación de inmuebles en alto riesgo estructural para beneficio de sus ocupantes originales;</p>

<p>económicos en el Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven. El titular de la Dirección General es nombrado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.  <b>Fuente:</b>                  Documento Posgrado de Arquitectura.                  UNAM  <b>"Aspectos socio Económicos y demográficos"</b>                  Arq. Anel Arriaga del Pino                  Arq. Rosalía Vázquez L. Arq. Ricardo Sánchez Pacheco.                   Abril de 2004</p>	<p>impidiendo que el área urbana siga creciendo sobre las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la Ciudad.                   A partir del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. SEDESOL: el rezago en mejoramiento es de 92,245 y de 47,772 (Proyección al 2006) haciendo un total de 140 017</p>	<p>1.6 a 3.0 = 43%                  3.1 a 4.7 = 43%                  4.8 a 6.0 = 6.9%                  6.1 a 8.0 = 3%                   Mejoramiento de Vivienda 2001-2004                  38 469 acciones</p>	<p>Vivienda Nueva en Lote Familiar. Actualmente, se aprobó la instrumentación de ocho modalidades: Mejoramiento, Ampliación, Mejoramiento y Ampliación, Vivienda Nueva Progresiva, Vivienda Nueva Terminada, Mantenimiento Preventivo, Mantenimiento Correctivo y Mantenimiento General. Forma parte del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT), por lo que se realiza una programación en las Unidades Territoriales, siendo prioritarias las de alta y muy alta marginación.</p>	<p>* Incremento y diversificación de la oferta de vivienda (en sus distintas modalidades) para familias de escasos recursos económicos;                  * Promoción de la vivienda como estructurador determinante de ordenación territorial de los asentamientos humanos:                  * Contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.                   Serán sujetos prioritarios de crédito las personas que presenten las siguientes características:                  • Madres solteras,                  • Adultos mayores de 64 años,                  • Madres Jefas de hogar,                  • Indígenas,                  • Personas con discapacidad.                  Adicionalmente, el otorgamiento de créditos y ayudas de beneficio social de casos específicos.</p>	<p>Mejoramiento de Vivienda 2004.                   *Vivienda nueva en lote familiar:                  21 419 *                  mejoramiento y/o ampliación de vivienda:                  38 469                   Créditos otorgados:                  59 888                   Unidades territoriales:                  963 de 1 352</p>		<p>titulares de:                  • Secretaría de Gobierno,                  • Secretaría de Desarrollo Económico,  <b>Secretaría de Desarrollo Social,</b>                  • Secretaría de Finanzas,                  • Secretaría de Obras y Servicios,                  • Oficialía Mayor, y                  • Dos Ciudadanos designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En forma complementaria participan como invitados permanentes con voz pero sin voto, los titulares de:                  • Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal,                  • Dirección General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal,                  • Dirección General de Administración Urbana de la SEDUVI,                  • Dirección General de Desarrollo Urbano de la SEDUVI,                  • Fideicomiso de</p>		<p>*Otorgamiento de créditos para proyectos de ampliación, mejoramiento y vivienda nueva en lotes familiares, para optimizar el uso del suelo en las delegaciones periféricas, donde se presenta un alto índice de marginación y pobreza;                  *Instrumentación de Programas Especiales orientados a grupos de mayor vulnerabilidad y exclusión (Programa Emergente por Riesgos Hidrometeorológicos; de Alto Riesgo Estructural; de Vivienda Indígena, entre otros)                  *Simplificación de trámites y procedimientos para la obtención de permisos y licencias (certificado único, Comité para expedición de licencias nuevas de construcción a proyectos de interés social);                  *Reducción de la carga que representa para muchas familias el tener que pagar créditos de interés social contratados con condiciones bancarias;                  *Adecuación de Reglas de Operación para garantizar accesibilidad a los</p>
---	---	---	---	--	---	--	---	--	---

							Recuperación Crediticia de Vivienda Popular, • Direcciones de Área del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.			créditos para las familias de más bajos ingresos y grupos vulnerables:
--	--	--	--	--	--	--	---	--	--	---

Se trató de tener datos que hicieran posible la comparación entre los diferentes programas, sin embargo es notoria la falta de información del PMV-INVI, o por lo menos que sea accesible, sobre todo la correspondiente ha presupuesto y costo por acción. También tratamos que se manejaran fechas concurrentes, aproximadamente de 3 a 4 años. Los aspectos a comparar fueron:

- Nombre del Programa, en donde todos enfatizan que con el programa mejoraran las condiciones de vida de los hogares de menores ingresos.
- Número de acciones desarrolladas con respecto al total del déficit cualitativo representa, para Argentina el 0.10%, para Colombia el 0.09% y para el Distrito Federal el 0.53% que significa el que ha dado mayor atención a este déficit pero, hay que considerar que los programas de Argentina y Colombia son nacionales en tanto que el del INVI es local.
- Destino de las obras en todos los casos señalan ampliación, mejoramiento de diseño de los espacios y mantenimiento.
- Con respecto a la población objetivo, los tres programas señalan que se dirigen a los sectores con menores recursos, es decir consideran su situación económica, sin embargo en el primer y segundo periodo el PMV-INVI pone énfasis en atender a los grupos denominados “vulnerables” como adultos mayores, discapacitados, madres solteras, indígenas, aún cuando en la operación no se determinan instrumentos precisos que den cumplimiento a ello.
- El costo de las obras es reducido por el involucramiento que se solicita de los beneficiarios, sin embargo en el PMV-INVI los créditos son iguales no importa la zona, lo que limita el termino de conclusión de una obra ya que los precios son distintos en el Oriente que en el Sur del D.F., por ejemplo, los otros programas si contemplan esta heterogeneidad en su territorio.
- Los tres reconocen que el programa es complejo y requieren de la convergencia de varios actores para poder dar atención a esta problemática y lo hacen a través de un marco institucional.
- Todos reconocen que hay efectos significativos a nivel económico ya que estimulan tanto la producción y comercialización de materiales de construcción y hay una generación de empleos desde el nivel profesional hasta el obrero. Sin embargo no es un aspecto que al INVI de interese destacar, lo que sería importante por su impacto a nivel micro y macro económico.
- En cuanto a las observaciones de características particulares de cada programa hay que señalar que el PMV-INVI presentaba los aspectos señalados por los otros programas aún cuando no lo hace explicito sino por la práctica lo detectábamos, tales como la redistribución de créditos, la asesoría técnica, el impulso de la participación del usuario, la convergencia de recursos, entre otros.

Las diferencias, en dichos programas es que la población objetivo que presenta la necesidad está definida en el caso del PMV-INVI por el 86% de los créditos se otorgan a familias con ingresos entre 1.6 a 4.7 smd que abarca quintiles mayores a los señalados por el Programa “Mejor vivir” y toma rangos de ingresos semejantes al de Colombia.

Hay un reconocimiento por todos los programas que existe un déficit cualitativo arriba del 50% del stock de viviendas que requieren algún tipo de intervención para mejorarlas, ampliarlas o complementarlas. Coinciden en las líneas de atención.

El PMV-INVI, presenta una opción innovadora respecto a los otros, que es enfatizar que “focalizara” sobre los grupos denominados “vulnerables”. Teniendo un énfasis en lo social respecto al de Argentina que es más bien económico y el de Colombia que busca tener mayor cobertura a través del aspecto técnico.

Escogimos estos programas porque presentaban estadísticas, pero existen otros como:

- “PASO A PASO” Quito. Ecuador.  
<http://www.ciudad.org.ec/custom/revista/17//silvanacontsoc.pdf>
- “Chile Barrio” Chile. Que aun cuando era mejoramiento de barrio abarco en los 10 años de vigencia, vivienda. (1997-2007)
- Programa de Mejoramiento de Vivienda y su Entorno; MINVU, Chile  
[http://www.minvu.cl/opensite\\_20070411164518.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070411164518.aspx)
- Mejoramiento de Viviendas PROCOSI, Bolivia,  
<http://www.procosi.org.bo/index.php?mc=113>
- Mejoramiento de Vivienda; BID, Suriname  
[http://www.iadb.org/sds/IFM/publication/publication\\_151\\_1800\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/IFM/publication/publication_151_1800_s.htm)
- Programa de Mejoramiento de Vivienda; Fundación Vivienda Popular (FUNDAVI), Quindío, Colombia.  
<http://www.tupatrocinio.com/patrocinio.cfm/proyecto/27138010082268675051505165494554.html>
- Programa Mejoramiento de Vivienda de Interés Social; SERVIU, Chile.  
[http://www.serviuhiggins.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16&Itemid=2](http://www.serviuhiggins.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=2)
- Programa Hábitat; FUSAI, El Salvador, <http://www.fusai.org.sv/habitat.html>
- Programa Mejoramiento de Vivienda; FUSAI, Uruguay.  
[http://www.hdm.lth.se/fileadmin/hdm/Wamsler\\_Integrando\\_gestion.pdf](http://www.hdm.lth.se/fileadmin/hdm/Wamsler_Integrando_gestion.pdf)
- Programa Mejoramiento de Vivienda; PRODEL, Nicaragua.  
[http://www.prodel.org.ni/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12&Itemid=27](http://www.prodel.org.ni/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=27)
- Programa de Saneamiento Habitacional; Argentina,  
<http://www.ipvtdf.gov.ar/programas.html>
- Programa Mejoramiento de Vivienda; FONHAPO, México.  
[http://www.fonhapo.gob.mx/sitio/index.php?option=com\\_content&task=view&id=319&Itemid=178](http://www.fonhapo.gob.mx/sitio/index.php?option=com_content&task=view&id=319&Itemid=178)

### 3 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

#### 3.1 El programa ¿tiene identificado claramente el problema o necesidad al que trata de atender? Describa la situación.

El PMV tiene identificado el problema a atender, lo que no es fácil de identificar es la magnitud del problema que se pretende atacar pues no existe la metodología ni los elementos estadísticos que permitan calcular con precisión la dimensión global del problema ni la problemática por sector para mejorar la planeación y valorar los alcances de esta política en el abatimiento del déficit.

*De la 150,000 acciones desarrolladas por el PMV una tercera parte son viviendas nuevas en lote familiar, seguramente 50,000 no representan un fuerte impacto en la producción de vivienda en la ciudad pero si genera un impacto en*

*el marco de lo familiar, porque responde a las necesidades generadas por el desdoblamiento de las familias. El diagnostico para 2006 presentaba cifras muy distintas a las actuales respecto al déficit de vivienda en la ciudad, el Programa Federal de Vivienda reconocía que se debían aplicar 40,000 acciones al año de mejoramiento en el Distrito Federal; mientras que las cifras del propio gobierno del Distrito Federal hablan de una necesidad de 25,000 acciones por año (Raúl Bautista director del Programa).*

Lo que al final se reconoce es que no existe un diagnostico certero sobre el déficit de viviendas que requieren de un apoyo de este tipo en la Ciudad lo que hace imposible medir los impactos que estas acciones están teniendo en el parque habitacional.

La experiencia de los operadores del PMV en el territorio y las reflexiones que se han hecho sobre la situación de la vivienda en las zonas donde trabajan ha permitido reconocer que las condiciones de vivienda al interior de una misma UT no son homogéneas, y que una UT calificada como de baja marginación puede contener en su interior viviendas con significativas necesidades de mejoramiento o ampliación.

Tan relevante fue esta observación que se insistió y logró la modificación de las reglas de operación del PMV, con la finalidad de poder intervenir en las viviendas que requieran de acciones de mejoramiento o ampliación y que estuvieran ubicadas en UT's de baja marginación, algo que no se podía resolver de manera ágil en la administración pasada pues las autorizaciones debían ser aprobadas por el Gobierno Central a través del Director del programa.

*Otro demanda recurrente fue la atención a unidades habitacionales y departamentos, ya que la línea inicial de programa fue la vivienda en lote familiar; es en año 2003 que se logró iniciar la atención a este tipo de viviendas realizando acciones de mantenimiento preventivo, correctivo y genera (Entrevista al personal del Programa 10 de noviembre de 2008).*

### **3.2 ¿Tiene identificado el origen o factores determinantes del problema? Describa la situación.**

No existe información documental dentro del programa que hable del origen o factores determinantes del problema. Sin embargo para el personal del programa la necesidad de contar con el PMV en la Ciudad, tiene que ver con el proceso de construcción de ésta donde el mercado formal de la vivienda no ha tenido un impacto significativo frente a los procesos autoproducción y autoconstrucción de la vivienda que ha hecho la población durante largos periodos, sin contar con una asesoría técnica adecuada y ocupando terrenos inadecuados, muchas veces en zonas de alto riesgo, donde las condiciones de habitabilidad logradas distan mucho de ser las mejores.

Este esfuerzo por consolidar sus viviendas se hace complejo con el crecimiento de las familias y las nuevas necesidades de vivienda que esto genera. Por lo que el PMV ofrece la posibilidad de contar con una vivienda adecuada, construida en un menor tiempo.

Contar con la asesoría técnica ha permitido que los pobladores desarrollen un proceso de construcción con mejores condiciones de habitabilidad y seguridad y una visión integral a futuro de tal manera que se logre un desarrollo progresivo de la totalidad de la vivienda.

Si bien para este punto y para muchos otros podemos hablar de la falta de recursos económicos, también es cierto que no hay la percepción ni la cultura de que las casa-habitación requieren de un mantenimiento continuo. Al no realizarlo la casa entra en un proceso de deterioro que incrementa el número de acciones habitacionales.

### **3.3 ¿Cuáles son los supuestos que justifican el Programa y los riesgos de que no se cumplan? ¿Están adecuadamente identificados? Describa la situación.**

Para el personal del Programa éste se justifica a partir de dos supuestos:

Uno.- Lo constituyen las condiciones de vulnerabilidad de la población objetivo, una población que por las condiciones económicas no tiene acceso al mercado inmobiliario, no puede acceder a recursos para vivienda de otra fuente ni a asesoría técnica calificada y por lo cual la consolidación de su vivienda pueden prolongarse por varios años.

Dos.- Además la operación del PMV es visto como parte de un proceso de ordenación de la ciudad, pues el programa intenta contribuir a frenar la expansión urbana.

Tres.- El Programa está ampliamente acreditado entre la población la cual lo demanda.

Los riesgos son ubicados en el ámbito de la gobernabilidad y la credibilidad en el gobierno de la Ciudad. Si el programa no cumple sus metas por disminuir los recursos que a él se destinan, traerá como consecuencia el descontento de la población.

Por otro lado, para los operadores del PMV, éste debe contribuir para que la Ciudad de México consolide su parque habitacional, que su crecimiento sea ordenado y sustentable, cuidando sus reservas ecológicas (Entrevista al personal del Programa 10 de noviembre de 2008).

### **3.4 Sus objetivos y estrategias ¿le permiten incidir en el problema? Explique**

El objetivo planteado para el PMV si le permite incidir en la atención a los problemas derivados de los largos procesos de autoproducción de la mayor parte de las viviendas en nuestro país y ciudad: hacinamiento, desdoblamiento, vivienda precaria y en riesgo, con ello contribuye también al mejoramiento integral de las colonias y la ciudad.

No podemos saber de la incidencia en el problema en términos cuantitativos porque no existen cifras claras sobre el déficit. Las cifras sobre el rezago en el Programa General de Desarrollo 2007-2012 están cuantificadas tomando la información del XII censo a partir del cual se reconoce un rezago de 282,159 viviendas que requieren ser mejoradas y las necesidades de atención se han calculado a partir de datos del INVI de los cuales no sabemos la metodología ocupada y cuantifican las necesidades de mejoramiento para 97,566 viviendas en los años 2007 y 2008, lo que nos da un total de 379,725 de las cuales se han atendido en el periodo 1999-2008 a 149,438<sup>33</sup> familias

Partiendo de esas cifras, y haciendo un ejercicio aritmético podemos decir que se ha intervenido en el 40% de los hogares que lo requieren. El promedio de acciones por año en periodo 2001 a 2008 es de aproximadamente 19,000 acciones, siendo así, se necesitarían 12 años para abatir el rezago al 2008 (227,301 acciones) sin contar con la demanda acumulada para estos años que, por lo menos para los años 2009 y 2010, es de 49,000 acciones de mejoramiento por año.

<sup>33</sup> Cifras a diciembre de 2008

En términos cuantitativos, de un parque habitacional de 2,540,072<sup>34</sup> viviendas que existen en el D.F. en los últimos años se han atendido más de 150,000 viviendas, con ningún otro programa se puede atender en un lapso tan corto a esa cantidad de familias valorando sus procesos y, por ende, lo construido por ellas.

En cuanto a la incidencia del programa en la atención a la demanda en términos cualitativos, es necesario plantearse la evaluación de resultados para medir el alcance real de las intervenciones en la calidad de los espacios producidos en términos espaciales, funcionales y estéticos; se requiere información cualitativa que nos permita medir la incidencia del programa en términos de la satisfacción del usuario con el producto realizado. No se tiene la información suficiente para valorarlo.

Por otro lado, la dimensión del problema es muy amplia, compleja, heterogénea desde las condiciones del suelo hasta las condiciones jurídicas, sociales o ambientales, sin embargo como estrategia el PMV sólo se plantea diferentes modalidades de intervención que atienden el mejoramiento físico de la vivienda. En las RO y PACF 2008 se incluye la modalidad de atención al Condominio Familiar lo cual constituye un avance importante pero para tener éxito deberá acompañarse de diversos apoyos de orden social y jurídico que permitan conciliar intereses al seno de las familias.

El PMV busca garantizar la integridad física de las personas que habitan en zonas de alto riesgo, para lo cual se cuenta con un programa especial para mitigar el riesgo en zonas de grietas, minas, barrancas, lechos de ríos, etcétera. No solamente otorgando créditos sino haciendo una evaluación por parte de Protección Civil de las condiciones de seguridad de estos asentamientos y evaluando las condiciones estructurales de las viviendas donde habitan los solicitantes del PMV.

Una limitación para incidir en el problema tiene que ver con la irregularidad de los lotes, y en particular de aquellos casos en donde existe vivienda rural y la propiedad es ejidal o comunal como es el caso de la delegación Milpa Alta.

### **3.5 ¿El programa ha identificado adecuadamente a su población objetivo? Fundamente su respuesta.**

Las RO y PACF identifican a la población objetivo pero siendo un programa que otorga créditos establecen claramente los requisitos para ser sujetos de crédito o de ayudas de beneficio social, de éstos destaca por lo limitativo la acreditación de la propiedad o la posesión legal del terreno (debiendo estar en proceso de regularización).

En la ciudad de México un amplio número de asentamientos son irregulares y muchos inmuebles se encuentran intestados o con problemas para obtener un título de propiedad, quedando un gran número de familias (dependiendo de la delegación puede ser entre el 15 y el 50% de la demanda) sin la posibilidad de convertirse en beneficiarios del PMV e incluso de solucionar la situación legal de su propiedad debido a su falta de recursos para pagar los trámites de regularización.

En el caso de los poblados rurales del D.F., algunos sólo cuentan con constancia de bienes comunales por lo que sólo pueden acceder a créditos de mejoramiento y no de vivienda nueva en lote familiar.

En el caso de asentamientos y predios que ya se encuentran en proceso de regularización se ha convenido con DGRT, incorporar al PMV a las familias que ocupan estos predios y que requieren de alguna acción de ampliación o mejoramiento en su

<sup>34</sup> INEGI, Censo de Población y Vivienda 2005

vivienda, a través de una constancia emitida por DGRT donde manifiesta que el asentamiento y el predio en particular se encuentran en proceso de regularización o que en un futuro próximo iniciara el proceso de regularización de esa zona

Otro problema lo constituyen los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano rezagados en su actualización puesto que impiden la aplicación del programa en algunos lotes al establecer alturas máximas de las construcciones o límites a la saturación del lote.

A partir de esta administración se atiende a las familias que se encuentran en las zonas de alto riesgo, pues se ha reconocido que difícilmente cambiará la situación de estos asentamientos y que las condiciones económicas de sus habitantes los mantiene obligados a permanecer en estos sitios pese al riesgo que representan.

**3.6 ¿En el diagnóstico del problema y en la determinación de la población objetivo se tomaron en cuenta las diferencias de género, edad, origen étnico, discapacidad, ámbito territorial, orientación sexual y otras diferencias relevantes entre la población? Describa la situación.**

Durante la etapa de la integración del PMV al PITDS sólo se tomaron en cuenta las diferencias de ámbito territorial pues al determinar las zonas de actuación se han priorizado aquellas que se encuentran en situación de alta o muy alta marginación.

En las Reglas de Operación del INVI, en el apartado sobre sujetos de crédito y de las ayudas de beneficio social se establece

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

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

En la práctica, y a decir del personal del programa, no existe un diagnóstico sobre la población que se encuentra en esta condición y que requiera un apoyo del PMV. El que no exista un diagnóstico oficial o políticas específicas, no implica que no se dé una atención diferenciada según el caso.

A decir del personal del programa, en los talleres informativos se detecta a los solicitantes que requieren de una atención especial, personas que por alguna incapacidad o enfermedad requieren de un mejoramiento de vivienda que les facilite una adecuada atención.

Con las instancias públicas que trabajan con grupos considerados como prioritarios de atención por parte del PMV, se mantiene una coordinación, para que a través de ellas se canalicen al INVI las personas que requieran de una acción de mejoramiento de vivienda. Así, se ha mantenido una comunicación con la Subsecretaria de Participación Ciudadana y encargados en las delegaciones; aprovechando que ellos conocen la situación de las familias que visitan en sus domicilios, se ha pedido que inviten a éstas a acudir a las mesas de trámite del PMV, para ser incorporadas como beneficiarios del programa, en la cedula socioeconómica que se registra en la mesa de trámite se

señala si se trata de grupos vulnerables o no. Este tipo de acciones de cooperación también se han desarrollado con el personal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF).

La comunidad también permite identificar a personas prioritarias de atención por parte del PMV, se reconoce además de la acción de difusión del programa que hacen los beneficiarios entre sus conocidos y vecinos, el que señalen a familias que se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad, de esta manera los encargados de los módulos se dirigen a estas personas haciéndoles saber que pueden contar con un subsidio que les permita obtener un crédito con reducidos pagos que estén al alcance de los ingresos familiares.

### **3.7 ¿Existe algún estudio, algún tipo de análisis o justificación analítica o de política pública que sustente la pertinencia del programa? Describa la situación.**

La pertinencia del Programa se sustenta en las Leyes de Vivienda y Desarrollo Social y los programas generales de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Social, en los estudios sobre el rezago y las necesidades de vivienda elaborados por la Comisión Nacional de Vivienda y en la presentación sobre las políticas habitacionales en el Distrito federal que realizó el INVI en el año 2000. Todos ellos parten del reconocimiento a los procesos de autoproducción que realizan la mayoría de las familias en nuestro país y se apoyan en los datos censales que si bien constituyen un avance, aún son parciales.

Es necesario analizar aspectos cualitativos que incluyan dimensiones culturales, antropológicas, ambientales, de habitabilidad, etcétera. Se requiere un estudio integral sobre la vivienda, pero también sobre el entorno, la familia, el uso del espacio, las implicaciones del hacinamiento y el nivel de satisfacción del usuario.

Entre los estudios que analizan, justifican y sustentan la pertinencia del programa, podemos destacar siguiendo el orden cronológico de publicación los siguientes:

- 2000 Solís Pérez Elena V, directora del INVI en el periodo 1997-2000 Presentación en archivo \*.ppt sobre las políticas habitacionales desarrolladas en el Distrito Federal. Documental pública
- 2005 Comisión Nacional de Vivienda. Estudio sobre el rezago y las necesidades de vivienda a nivel nacional. Documental pública
- 2005 Torres, Enzo Rino. Impactos Macroeconómicos y Microeconómicos de la Producción Social de Vivienda. Desarrolla estudios de campo en las zonas de actuación del PMV y destaca los tiempos de consolidación de las viviendas.
- 2005 Mier y Terán, Arturo. Evaluación del programa de mejoramiento de vivienda del Distrito Federal. Una aproximación a la habitabilidad en la producción social de la vivienda.
- 2007 Ortiz, Flores Enrique. Estudio de presentado a la CONAVI sobre la PSV. En el mismo se destaca la importancia de apoyar los programas atendiendo sus diferentes componentes.
- 2007 Tamayo, Sergio (coordinador). *Los desafíos del bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006* México. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C. 2007.

- 2007 Coulomb, René (Coordinador). *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos* México, Instituto de Vivienda del Distrito Federal: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2007.

- 

### **3.8 ¿El programa o servicio es pertinente respecto al problema a atender y a sus características entre la población? Fundamente su respuesta.**

Esto se abordó en el punto 3.6.

### **3.9 ¿Existen en otros lugares soluciones alternativas al problema que el programa atiende? ¿Hace el programa referencia a ellas? Descríbalas**

Las soluciones alternativas al problema que el programa atiende sólo abordan la dimensión del financiamiento; tal es el caso del PMV desarrollado por el Gobierno Federal y descrito en capítulos anteriores.

El INVI a través del PMV canaliza los subsidios federales a los acreditados que reúnen los requisitos para ello. Más que una solución alternativa, representa una solución complementaria y es gestionada y canalizada por el propio INVI con la aprobación de los acreditados.

El subsidio federal está conformado por las aportaciones de FONHAPO y CONAVI. Son beneficiarios del subsidio de CONAVI las personas que tienen un ingreso menor a cuatro salarios mínimos y que sean acreditados del PMV, a quienes se les asigna un subsidio que va de los \$37 500.00 cuando se trata de construcción de vivienda hasta \$17 000.00 cuando se trata de acabados. Mientras que los beneficiarios del subsidio de FONHAPO son las familias que habitan una vivienda que requieren de un mejoramiento menor (acabados), ya que los topes que establece este organismo son de veinte o veintisiete mil pesos. En estos casos el subsidio se asigna de acuerdo al nivel de ingresos y del costo de la obra, distinto al caso del fondo de ayuda social que considera la condición de vulnerabilidad de las familias atendidas. Tanto el subsidio de FONHAPO y CONAVI sirve para complementar el crédito.

En este año de 20,500 acciones que se realizaron con el PMV, 700 contaron con el subsidio otorgado por FONHAPO, esta dependencia otorga el número de subsidios no con base a la meta establecida en el actual año por el PMV, sino con base en el número de acciones desarrolladas en los años anteriores. Por otro lado con la CONAVI, el año pasado se realizaron 4000 acciones con subsidio de esta dependencia que fueron empleados como abono en cuenta, mientras que este año se concretaron apenas 500 de los 8,000 subsidios validados por la CONAVI, por lo que muchas obras han quedado detenidas en espera de este subsidio con el que se contempla terminar la construcción, en promedio se trata de \$27 500.00 por acción de mejoramiento. Dada esta situación se ha contemplado que el próximo año se programen las obras sin incluir en el presupuesto el subsidio de CONAVI, con la finalidad de que la construcción sea de acuerdo a los recursos asegurados por el INVI y no padecer la situación actual de tener las obras inconclusas porque aún no se entrega el subsidio de CONAVI.

Tanto INFONAVIT como FOVISSSTE mantienen líneas de crédito para el mejoramiento de vivienda de la población derechohabiente. Lamentablemente para la contratación de estos créditos se requiere, entre otras cosas, garantía hipotecaria cuya

protocolización incrementa innecesariamente los costos lo que desestima las solicitudes ante los organismos.

Existe un convenio de colaboración INVI-INFONAVIT que, a decir de los responsables del programa no ha generado los resultados esperados pues los solicitantes se enfrentan a un complejo entramado de trámites que difícilmente pueden atender.

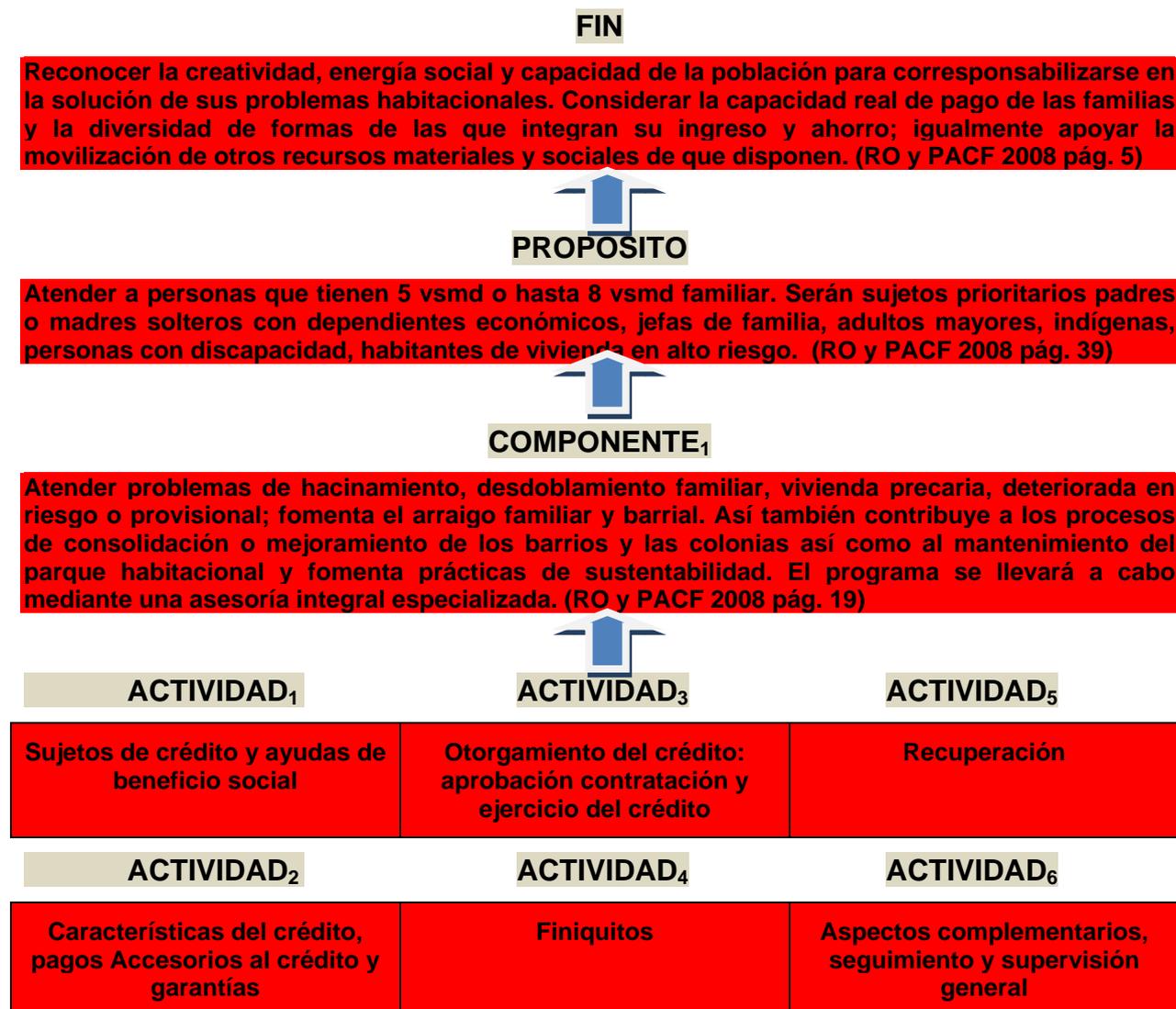
## 4 CONSISTENCIA INTERNA ENTRE OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA

### 4.1 ¿Existe consistencia lógica entre los objetivos, metas y RO?

No existe consistencia lógica entre el objetivo y las metas del PMV. Tanto objetivos como metas requieren ser desarrolladas con mayor amplitud y profundidad. Algunos elementos enunciados en las RO y PACF 2008 nos pueden permitir establecer planteamientos que den consistencia interna y avancen en la elaboración del Marco Lógico

El objetivo o fin podría ser el aprovechamiento de la capacidad de los demandantes de crédito para que en el largo plazo satisfagan el mejoramiento de sus condiciones de vivienda. El propósito sería el atender a los sectores entre 5 vsmd y 8 vsmd familiar personas con menores ingresos pero que tienen capacidad de pago. Los componentes corresponden a los servicios que requieren los solicitantes para cumplir el propósito y los componentes del programa señalan las principales tareas que se deben realizar en orden cronológico para cumplir el programa. Ver el gráfico siguiente:

#### Consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO y PACF del PMV-INVI



#### **4.2 ¿Existe congruencia entre los objetivos que persigue el programa y los servicios o apoyos que presta? Fundamente su respuesta**

En términos generales existe congruencia entre el objetivo del programa y los apoyos que presta, aunque no hay estrategias o actividades enfocadas claramente a cumplir con *“fomentar el arraigo familiar y barrial”* ni con *“contribuir a los procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad”* (RO y PACF 2008 pág. 22) y *“Espacios Comunitarios”* (RO y PACF 2008 pág. 35); el cumplimiento cabal de esto requiere de la articulación con otros programas delegacionales y locales como el programas de Desarrollo Social en general y los Programas Comunitario de Mejoramiento Barrial, Social de Unidades Habitacionales y Programa de Espacios Públicos. En cuanto a *“fomentar prácticas de sustentabilidad”*, recientemente se ha incentivado mediante ayudas de beneficio social la adquisición de tecnologías que permitan ahorro energético lo que puede constituir un comienzo para el fomento de dichas prácticas.

Tampoco existen estrategias o servicios diferenciados para atender a la población en condición de vulnerabilidad a los que sólo se les caracteriza como “sujetos prioritarios de crédito” y, como se abordó en párrafos anteriores, para atender en mayor medida a la población objetivo es necesario incorporar líneas de financiamiento que atiendan la regularización de la propiedad de la tierra y la obtención de títulos de propiedad.

#### **4.3 ¿Las estrategias del programa son congruentes con sus objetivos?**

Debido a que no hay claridad en las estrategias utilizadas en la operación del PMV no podemos concluir si son congruentes o no con los objetivos. Por lo que se recomienda definir las estrategias claramente.

#### **4.4 ¿Los productos y componentes del programa guardan congruencia con los objetivos del mismo?**

Los productos y componentes del programa guardan congruencia con los objetivos del mismo aún cuando no existen estadísticas y los indicadores son mínimos para corroborar en qué proporción se cumplen.

#### **4.5 ¿Son suficientes los productos y componentes para alcanzar los objetivos perseguidos? Fundamente su respuesta**

Los productos y componentes no son suficientes para alcanzar el objetivo perseguido. Como se explicó en el punto 4.2 se requiere de la articulación con otros programas. Por otro lado, es de señalar que el alcance de la solución tiene que ver más con el ingreso (capacidad de crédito) del solicitante que con la necesidad del mismo, es decir, el monto del crédito otorgado y el alcance de la acción de mejoramiento es determinada de acuerdo al ingreso familiar y no de acuerdo a las necesidades del demandante.

#### **4.6 ¿Los productos y componentes son consistentes con la concepción general de los objetivos y son suficientes para producirlos? Fundamente su respuesta**

Si son consistentes pero no son suficientes para producirlos, para ellos se requieren diagnósticos adecuados y políticas de articulación más efectivas con diversas

instancias como son la Secretaría de Desarrollo Social, DGRT, Delegaciones, etcétera y, desde luego mayores recursos.

#### **4.7 ¿Los productos componentes y estrategias del Programa cumplen con los principios de la Ley de Desarrollo Social?**

Ver apartado número 5.1

#### **4.8 ¿La selección de la población beneficiada cumple con el orden de prelación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social: universalidad-focalización territorial, sectorial-focalización individual?**

Se trata de un programa focalizado, pues los créditos se otorgan de manera individual a todas aquellas personas que lo soliciten y que cumplen con los requisitos establecidos por las reglas de operación del programa.

En el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, se establece que:

*Cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que dicho programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico.*

Sin embargo, por la heterogeneidad de cada una de las unidades territoriales, no es posible ni siquiera la focalización territorial puesto que en unidades territoriales de muy baja marginación, también se encuentran familias con muy bajos recursos y graves carencias que, en un principio quedaban excluidas del programa. Es la demanda de la población de estas zonas, que reunía todas las características para ser sujeto de crédito, la que impulsa una modificación en los criterios de aplicación del programa por lo que se generaliza a todas las unidades territoriales a partir del año 2004.

El PMV no tiene ni puede tener características de universalidad, ya que ésta implicaría garantizar de manera efectiva el derecho de acceder a una vivienda adecuada distribuyendo los recursos disponibles entre todos los ciudadanos, pero en este caso se trata de un programa tendiente a mejorar las condiciones de la vivienda, dirigido a los propietarios de suelo regularizado o en proceso de regularización.

Si bien se coincide que la focalización y la universalización no son excluyentes y que la primera debe ser un paso transitorio y controlado para el logro de la segunda que debe ser el objetivo primordial de una sociedad justa, éste no es el caso del PMV.

#### **4.9 ¿Existe algún conjunto de indicadores construido ex profeso para dar cuenta de los avances y resultados del programa? Describa la situación.**

Existen dos, sin embargo son insuficientes para evaluar el PMV, ya que sólo consideran dos variables: Recursos Financieros y Metas a desarrollar, pero no hay un seguimiento con respecto a los recursos humanos, a la generación de capital social, al desempeño de los asesores técnicos, a los beneficios logrados, etcétera.

### CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES (actuales) INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL.

N° de indicador	Área	Programa en que se utilizara el indicador	Normatividad	Nombre del Indicador	Objetivo del Indicador	Unidad de Medida	Fórmula de Medición	31 de agosto 2008	Periodicidad de medición
2	INVI	Mejoramiento de Vivienda	-	% de avance de acciones de vivienda en el programa de mejoramiento de vivienda	Otorgar créditos de vivienda en el programa de mejoramiento de vivienda, priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad.	Acciones	Acciones de vivienda realizadas por periodo/acciones de vivienda programadas por periodo*100	20,180/20,681*100	Mensual
5	INVI	Mejoramiento de Vivienda	-	Avance presupuestal del programa de mejoramiento de vivienda	Ejercer y eficientar los recursos financieros del programa operativo anual correspondiente al ejercicio 2008, orientado a dar cumplimiento a los recursos asignados.	Acciones	Recurso ejercido al periodo/recurso programado al periodo*100	552,442,523.34 / 586,004,694.33*100	Mensual

**Nota:** Es importante aclarar que las metas programadas, corresponden al POA autorizado para 2008.

#### **4.10 ¿Cuenta el programa con mecanismos de monitoreo y evaluación interna? Descríbalos y valórellos.**

Al final de cada ejercicio anual del PMV se realizan evaluaciones internas pero sólo en función de las metas planteadas y el presupuesto programado. Sin embargo, éstas se llevan a cabo de manera empírica, sin contar con una sistematización que permita tomar decisiones sobre la operación de programa. Por lo tanto los mecanismos de monitoreo y evaluación interna son insuficientes.

Una evaluación sobre la operación del PMV se torna difícil debido a que: (i) El programa no fue diseñado inicialmente para sostener un marco adecuado de monitoreo; y (ii) No se dispone de datos exactos y de buena calidad para un monitoreo efectivo del programa. Debido a esto no se puede aclarar si los proyectos apoyados por el INVI están dando los resultados esperados, entre los que se incluyen ayudar a lograr las metas de desarrollo básicas del programa con relación a la eficacia, equidad, eficiencia y sostenibilidad. El marco lógico que se propone a continuación busca corregir esta deficiencia.

#### **4.11 Construya el marco lógico del programa con base en la siguiente lista.**

- Objetivo general
- Objetivos específicos
- Metas
- Supuestos y riesgos
- Estrategias
- Componentes
- Actividades
- Medios de verificación y fuentes de información
- Indicadores de seguimiento
- Periodización de la información
- Comentarios
- 

#### **Comentarios**

Durante el presente trabajo de evaluación del PMV no se contó con estadísticas históricas que sirvieran de base para diseñar un “Marco Lógico” que permita evaluar la evolución y desarrollo del PMV-INVI. La propuesta de Matriz de Marco Lógico que se presenta a continuación busca visualizar las posibilidades de hacer una sistematización a partir de los datos que reciben de los encargados de los módulos, utilizando indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía, que permitan dar cuenta integralmente de la operación de PMV.

## MATRIZ DEL MARCO LÓGICO 2008 DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA (PMV)

Resumen Narrativo	Indicadores			Medio de Verificación Y fuentes de información	Supuestos Y riesgos
	Enunciado	Fórmula	Frecuencia de Medición		
<b>FIN (Objetivo general)</b>					
<p>La vivienda es un derecho fundamental de los mexicanos y un factor prioritario para el desarrollo económico, social y cultural del país; por ello, en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal nos hemos dado a la tarea de redoblar esfuerzos para afrontar con mayor eficacia sus responsabilidades públicas, entre otros aspectos, mediante la revisión integral de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, que vertebran la acción institucional del organismo, asumiendo así la modernización y actualización de su marco operativo. (RO y PACF pág. 6) (septiembre/2008)</p>	<p>Cambio porcentual en el impacto de calidad de vida.</p>	<p>Eficacia</p> <p>% de familias que participan en el programa en relación al N° total de familias que requerirían esta prestación.</p>	<p>Anual</p>	<p>Evaluación de resultados e impacto que realizara el programa en el año 2009</p>	<p>La asignación de recursos se incrementara en un x%, como hasta ahora para generar alto impacto en la población. Esto no implica que el PMV, en sí mismo, será suficiente para lograr el FIN, por lo que se coordinara su operación con otros programas como el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, para que contribuyan a este logro.</p> <p>Informe de Ejecución Presupuestaria</p> <p>Informe de Gestión del Programa</p>
		<p>Calidad</p> <p>% de familias satisfechas con el programa en relación al N° total de familias</p>			
		<p>Eficiencia</p> <p>% de contrataciones del Programa sobre el total de familias beneficiarias</p>			
		<p>Economía</p> <p>% de profesionales contratados sobre el total de familias atendidas</p>			
<b>PROPÓSITO (Objetivos específicos)</b>					
<p>Conocer las necesidades de vivienda por barrio, colonia, pueblo o unidad habitacional, mediante la participación organizada de la comunidad. Apoyar la integración de un mayor número de núcleos familiares.</p> <p>(RO y PACF pág. 14)</p>	<p>Familias beneficiarias del programa que participan activamente en la gestión</p>	<p>Eficacia</p> <p>% de las familias que conocen las actividades del Programa.</p>	<p>Anual</p>	<p>Registro de situación inicial y final de las familias</p> <p>Encuesta de satisfacción aplicada al final de la intervención</p>	<p>Acontecimientos condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con el logro del Propósito para contribuir de manera</p>
		<p>Calidad</p> <p>% de familias satisfechas con el programa en relación al N° total de familias</p>			

(septiembre/2008)	Eficiencia  Economía	% de gastos de administración en relación al presupuesto total.  Presupuesto ejecutado por el programa en relación al presupuesto asignado		Presupuestaria  Informe de ejecución Presupuestaria	significativa al Fin del PMV. Por ejemplo: tener estadísticas confiables, que se realicen evaluaciones parciales, que se tengan los resultados de los proyectos en términos de los indicadores planteados.
<b>METAS</b>					
Número de Acciones Programadas por el INVI  (Gaceta Oficial 6 feb./2008 Pág. 40)	Porcentaje anual de familias beneficiadas por el PMV  Porcentaje total de beneficiarios línea PMV, en todas sus modalidades.  Calidad  Eficiencia	% de familias beneficiadas por año del total de soluciones programadas por el PMV  % del total de familias beneficiadas con soluciones de mejoramiento sobre el total de soluciones programadas por el INVI  Plazo promedio de entrega de los recursos en el año  Plazo promedio de entrega de subsidios INVI, en el año.  Costo promedio en vivienda por familia realizada en el año.  Gastos promedio en Personal por familias atendidas por año	Anual	Oficio de Asignación de recursos.  Informe de avance PMV elaborado por el Área de Planeación.  Registro de beneficiarios de programas habitaciones del INVI.  Registro de Control y Seguimiento de la entrega de recursos elaborado por el Área de Finanzas.  Base de datos de inversiones efectuadas por el PMV.  Informe Ejecución presupuestaria y estadística de familias atendidas por año.	Existen condiciones climáticas, sociales, políticas y financieras que permitan la oportuna ejecución de las acciones del PMV, además los proveedores, beneficiarios y el propio INVI cumplen los convenios de ejecución firmados, según el caso.  Que los precios de los materiales de construcción básicos como cemento y acero se mantengan estables o no se incrementen significativamente, en el periodo considerado.
<b>COMPONENTES</b>					
<b>Componente 1</b>	<b>Enunciado</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>Frecuencia de Medición</b>	<b>Medio de Verificación</b>	<b>Supuestos</b>
		Eficacia		Registro de asistentes a las	

<p><b>Facilitar, estimular y regular la participación organizada por barrio, colonia, pueblo y promover la producción social de vivienda.</b></p> <p>(RO pág. 14) (septiembre/2008)</p>	<p>Familias beneficiarias del programa que participan activamente en la gestión y administración de los recursos.</p>	<p>N° de familias que participan activamente en las actividades programadas / sobre el total de familias que hicieron la solicitud de incorporarse al PMV. <u>Calidad</u> N° de familias que consideran que los servicios de este componente le aportaron beneficios al proceso de instalación y mejoramiento de sus viviendas en relación al N° de familias atendidas. <u>Eficiencia</u> % de contrataciones con subsidios sobre el total de familias beneficiarias. % de profesionales contratados sobre el total de las familias atendidas. <u>Economía</u> % de otros aportes obtenidos respecto del aporte del Programa (subsidios, materiales de construcción por el beneficiario, dinero, etcétera)</p>	<p>Trimestral</p>	<p>actividades.</p> <p>Encuesta de satisfacción</p> <p>Informe de adjudicaciones de asesores técnicos.</p> <p>Informe de contratación de profesionales</p> <p>Informe de Gestión del Programa.</p>	<p>Las instancias ejecutoras cuentan con la capacidad de gestión para operar el eficazmente el programa, además las organizaciones de la Sociedad Civil coadyuvan eficientemente a la ejecución de las actividades del programa.</p>
<p><b><u>Componente 2</u></b></p> <p><b>Fortalecer el derecho de la mujer para que tenga acceso a créditos de vivienda.</b></p> <p>(POA 2008 en INVI, clave 12) (RO septiembre/2008 pág. 44 y 45 clave 4.6.1)</p> <p><b>Garantizar a los</b></p>	<p>Porcentaje de jefas de familia beneficiadas con un subsidio para la ampliación o mejoramiento</p>	<p><u>De Genero</u> Porcentaje de jefas de familia beneficiadas con un subsidio para la ampliación o mejoramiento</p> <p>Subsidios para ampliación o mejoramiento de viviendas otorgados a mujeres jefas de familia / Subsidios totales entregados para ampliación o mejoramiento de vivienda</p>	<p>Trimestral</p>	<p>Estadísticas desglosadas por género.</p> <p>Estadísticas desglosadas por cada uno de los grupos a</p>	<p>Las personas encargadas de los módulos cuentan con el equipo de cómputo requerido, la capacitación necesaria, el tiempo necesario y la racionalización de sus tareas.</p> <p>El área de planeación realizara esta tarea, para tener</p>

<p><b>integrantes de pueblos indígenas, acceso a créditos de vivienda.</b></p> <p>(POA 2008 en INVI, clave 21) (RO septiembre/2008 pág. 43 y 45 clave 4.4 y 4.6.1)</p> <p><b>Son sujetos de crédito los habitantes de viviendas en zonas de alto riesgo</b></p> <p>(RO septiembre/2008 pág. 45 clave 4.6.1) (Gaceta Oficial N° 268 pág. 40)</p>	<p>Porcentaje anual de familias de cada grupo beneficiadas con créditos y/o subsidios</p>	<p><u>De equidad</u> Créditos para ampliación o mejoramiento de vivienda otorgados a familias de cada uno de los sectores mencionados / Créditos totales entregados para ampliación o mejoramiento de vivienda X 100</p>		<p>apoyar, generadas a partir de sistematizar los Informes que mensualmente entregan las personas encargadas de los módulos.</p>	<p>fundamentos sobre como incrementar, mejorar o modificar el PMV; para el año siguiente.</p> <p>Los patrones culturales de la comunidad facilitaran los cambios en el mejoramiento de vivienda como una alternativa de mejorar sus condiciones de vida.</p>
<p><b><u>Componente 3</u></b></p> <p><b>Garantizar que todos los solicitantes, en forma individual u organizada, reciban en igualdad de condiciones los apoyos y créditos que otorga el INVI.</b></p> <p>(RO pág. 14 clave2.1) (septiembre/2008)</p>	<p>Porcentaje de familias que en forma individual resultan beneficiadas con subsidio y/o crédito</p> <p>Porcentaje de familias agrupadas en organizaciones sociales que resultan beneficiadas con subsidio y/o crédito</p>	<p><u>De cobertura</u> Familias beneficiadas con un subsidio para ampliación o mejoramiento de vivienda / Familias solicitantes de un subsidio con ingresos menores a 3vsm para ampliación o mejoramiento de vivienda X 100</p>	<p>Trimestral</p>	<p>Estadísticas desglosadas por cada uno de los grupos a apoyar, generadas a partir de sistematizar los Informes que mensualmente entregan las personas encargadas de los módulos.</p>	<p>Las personas encargadas de los módulos cuenten con el equipo de cómputo requerido, la capacitación necesaria, el tiempo y la racionalización en sus tareas.</p> <p>El área de planeación u otra designada para tal fin, realizara esta tarea, para tener fundamentos sobre como incrementar, mejorar o modificar el PMV; para el año siguiente.</p>
<p><b><u>Componente 4</u></b></p> <p><b>Sustentabilidad</b></p>		<p><u>Eficacia</u> N° de familias que participan activamente en las actividades programadas / sobre el total</p>			<p>El personal capacitado tanto técnico como administrativo, permanece en sus puestos</p>

<p><b>consiste en el financiamiento para la aplicación de diseños e instalación de equipos y mecanismos que permitan la disminución de emisiones de bióxido de carbono, el ahorro de energía y el ahorro y manejo adecuado del agua en la vivienda, fomentando la participación y cultura de la sustentabilidad en comunidad.</b></p> <p>(RO septiembre /2008 pág. 30 y 19 clave 2.7)</p>	<p>Identificar el porcentaje de elementos de sustentabilidad para el mejoramiento de vivienda.</p>	<p>de familias que hicieron la solicitud de incorporarse al PMV. <u>Calidad</u> N° de familias que consideran que los servicios de este componente le aportaron beneficios durante el proceso del mejoramiento de sus viviendas en relación al N° de familias atendidas. <u>Eficiencia</u> % de contrataciones con subsidios para tecnologías sustentables sobre el total de familias beneficiarias. % de profesionales capacitados en estas tecnologías, contratados sobre el total de las familias atendidas. <u>Economía</u> % de las familias beneficiadas que mantienen las condiciones económicas necesarias para realizar los pagos correspondientes a la cuota de vivienda y para el pago de servicios públicos sobre el total de familias beneficiarias</p>	<p>Trimestral</p>	<p>Llevar a cabo mediciones y monitoreo de los diseños y tecnologías incorporadas a la vivienda.</p> <p>Estudio costo-beneficio de tecnologías y productos innovadores.</p> <p>Certificación de materiales utilizados en este tipo de construcción</p>	<p>Los agentes implicados (INVI, técnicos y usuarios) participan activamente en el proyecto.</p> <p>Existe suficiente personal formado, técnico y administrativo, en realizar este tipo de proyectos.</p> <p>La motivación de los beneficiarios en aceptar este tipo de tecnologías en su proyecto no sufre cambios significativos durante el periodo.</p> <p>Existan proveedores de los bienes y servicios precisos para el proyecto capaces de suministrarlos en tiempo y forma.</p>
<p><b><u>Componente 5</u></b></p> <p><b>Transparencia y rendición de cuentas. En la operación del PMV se deberá cumplir con las disposiciones existentes en experiencia de transparencia y rendición de cuentas</b></p>	<p>Porcentaje de cumplimiento del presupuesto originalmente asignado para ampliación o mejoramiento de vivienda.</p>	<p><u>De congruencia programática</u> Presupuesto ejercido en ampliación o mejoramiento de vivienda / Presupuesto originalmente asignado X 100</p>	<p>Trimestral</p>	<p>La información registrada en el área de planeación, reflejada en las RO del PMV, será además la base para informar a la sociedad sobre su desempeño y generar los reportes e informes que se envíen a la Asamblea Legislativa.</p>	<p>El área de planeación realizara esta tarea, para tener fundamentos sobre como incrementar, mejorar o modificar el PMV; para el año siguiente.</p>

<p><b>respecto de los recursos aplicados y los resultados alcanzados, especialmente en la población atendida.</b></p> <p>(RO septiembre /2008 pág. 20 clave 2.9)</p>					
<b>ACTIVIDADES</b>					
<p>1.1 Taller de difusión y motivación del Programa</p> <p>1.2 Taller para uso y distribución del espacio interior de la vivienda(incorporando grupos según composición etárea y de género).</p> <p>1.3 Preparar y/o revisar proyectos de mejoramiento, ampliaciones para los distintos tipos de vivienda y según requerimientos de las familias.</p> <p>1.4 Apoyar la generación de proyectos que contemplen alternativas de equipamiento y mejoramiento y/o mantenimiento del espacio comunitario, de acuerdo a las características de las familias beneficiarias.</p>	<p>Plazos promedio de aprobación de contratos de proyectos solicitados por los beneficiarios</p>	<p>Costo por taller y material necesario.</p> <p>Costo por capacitación de personal técnico y administrativo en estas actividades.</p> <p>Costo promedio por acción</p> <p>Costo por generación de otros proyectos.</p> <p>(<math>\Sigma</math> de meses transcurridos para la aprobación de contratos) / (N° total de contratos por año)</p>	<p>Mensual</p>	<p>Se pueden verificar los gastos realizados por medio del área de finanzas.</p> <p>Certificación con calificaciones satisfactorias de cada técnico y personal administrativo.</p> <p>Se puede verificar a partir de los informes entregados por el personal de los módulos</p>	<p>Se hayan identificado y cuantificado costos de operación.</p>

<p>2.1 Sujetos de crédito y ayudas de beneficio social. 2.2 Características del crédito. 2.3 Otorgamiento del crédito: aprobación y ejercicio del crédito 2.4 Aspectos complementarios supervisión y seguimiento 2.5 Finiquito 2.6 Recuperación</p>	<p>Proporción de los subsidios para ampliación o mejoramiento de vivienda otorgados a jefas de familia frente al total de subsidios otorgados de ampliación o mejoramiento de vivienda  Proporción de los créditos y/o subsidios para ampliación o mejoramiento de vivienda otorgados a familias indígenas / adultos mayores/ discapacitados, habitantes de las distintas áreas territoriales marginales.</p>	<p>Costo de los subsidios otorgados a jefas de familia en relación al porcentaje total de subsidios.  Costo de los subsidios y/o créditos otorgados a los grupos denominados vulnerables en relación al porcentaje total de créditos y/o subsidios  Porcentaje de recuperación de los costos.</p>	<p>Anual</p>	<p>Se puede verificar a partir de los informes entregados por el personal de los módulos  Registros contables y financieros de PMV</p>	<p>Se cuantifique el presupuesto ejercido al término del ejercicio fiscal anual en relación al presupuesto asignado.</p>
<p>3.1 Sujetos de crédito y ayudas de beneficio social. 3.2 Características del crédito. 3.3 Otorgamiento del crédito: aprobación y ejercicio del crédito 3.4 Movilización de recursos sociales 3.6 Participación 3.7 Aspectos complementarios supervisión y seguimiento 3.8 Finiquito 3.9 Recuperación</p>	<p>Cobertura de familias beneficiadas con un subsidio y/o crédito para ampliación o mejoramiento de vivienda, respecto a las familias con ingresos entre 3 vsmd-6vsmd que solicitaron un crédito.  Porcentaje de aporte de terceros a los proyectos del PMV</p>	<p>(Aporte de terceros a los proyectos / monto total de los proyectos) x 100  (Ingresos por concepto de recuperación de costos año) / (monto total de los proyectos)x100  Porcentaje de recuperación de los costos.</p>	<p>Anual</p>	<p>Aplicación de instrumentos de recuperación de costos (gasto que le genera al INVI la producción / entrega de servicios del Programa  Registros contables y financieros de PMV</p>	<p>Exista un sistema de información que muestre cuales y cuantas son las actividades para la gestión del programa  Se tenga el monto o porcentaje de aportaciones de terceros (FONHAPO, CONAVI, beneficiarios, etcétera)</p>
<p>4.1Taller de difusión y motivación del PMV con características de sustentabilidad,</p>	<p>Porcentaje de gastos administrativos sobre el</p>	<p>Costo por taller y material necesario.</p>		<p>Se puede verificar a partir de los informes entregados por el personal de los módulos</p>	<p>Sistematización adecuada en la administración y operación del programa</p>

<p>4.2 Taller para uso y distribución del espacio interior de la vivienda.(incorporando la utilización de tecnologías apropiadas y la capacitación de los usuarios para la modificación de hábitos y costumbres para un uso eficiente de dichas técnicas)</p> <p>4.3 Preparar y/o revisar proyectos de mejoramiento, ampliaciones para los distintos tipos de vivienda y la incorporación de dichas tecnologías y según requerimientos de las familias.</p>	<p>gasto total del programa.</p>	<p>Costo por capacitación de personal técnico y administrativo en estas actividades.</p> <p>Costos de vivienda sustentable contra vivienda tradicional.</p> <p>Ahorro que tendrán con el uso de estas tecnologías.</p> <p>Seguimiento del uso y eficiencia de dichas tecnologías.</p>	<p>Anual</p>	<p>Registros contables y financieros de PMV</p>	
<p>5.1 Relación entre la programación del presupuesto destinado para otorgar subsidios de ampliación o mejoramiento de vivienda y lo realmente ejercido</p> <p>5.2 Difusión, acciones para conocer información detallada del PMV: los montos y beneficiarios deberán ser publicados y se permitirá el acceso a la información cuando se solicite.</p> <p>5.3 El INVI buscara</p>	<p>Contar con una base de datos que ofrezca estadísticas sobre el PMV.</p> <p>El portal de internet del INVI permitirá la generación y difusión de estadísticas generadas a partir de la base de datos, así como información sobre cursos de capacitación.</p>	<p>Costo de contar con personal que realice la captura de los informes del personal de los módulos y los procese.</p> <p>Costo de ampliar el portal del INVI y que lo esté actualizando continuamente.</p>	<p>Anual</p>	<p>Presentación de una base de datos de manera estructurada, relevante y amigable al usuario final.</p> <p>Presentación en el portal de los datos necesarios de manera estructurada, relevante y amigable al usuario.</p>	<p>Se cuenta con consultores capacitados para completar dicho portal web.</p> <p>Se cuenta con el interés de suficientes usuarios finales a fin de generar una masa crítica que fortalezca la relevancia y atractivo del PMV</p>

incorporar a la ciudadanía en el control vigilancia y evaluación del programa					
---	--	--	--	--	--

Por eficacia, nos referimos al grado de cumplimiento del objetivo general y/o propósito o componentes, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Por calidad entendemos una dimensión específica del concepto de eficacia, que se refiere a la capacidad para responder en forma rápida y adecuada los beneficiarios. (Por ejemplo el retraso en la entrega de recursos que prolongan la conclusión de una obra). Eficiencia, describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de los mejoramientos de vivienda y los insumos o recursos que se utilizaron para realizar esa obra. Y la economía se relaciona con la capacidad del INVI para movilizar adecuadamente los recursos financieros del PMV.

## 5 CONGRUENCIA EXTERNA DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN, OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, Y COMPONENTES DEL PROGRAMA CON LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

### 5.1 Las Reglas de Operación del programa son consistentes con los principios de la política social establecidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del D.F. (LDS)? Describa en qué medida estos principios están incorporados al programa.

Hemos comentado que en las reglas de operación del INVI se reconoce la carácter social de la política de vivienda la que se refiere fundamentalmente a la necesidad de apoyar — a través de créditos blandos y subsidios— a los núcleos familiares de menores ingresos económicos residentes en el Distrito Federal, para que puedan acceder a una vivienda digna y decorosa; de la misma manera también se prioriza (en la selección de la demanda) a grupos o individuos tradicionalmente excluidos de los programas de vivienda: adultos mayores (con la corresponsabilidad de familiares), mujeres jefas de familia, familias monoparentales, indígenas y personas con capacidades diferentes, por lo que se resulta consistente con los principios de: justicia distributiva, equidad social y diversidad.

Analicemos cada uno:

I. **Universalidad.** Las características del Programa no permiten que se universalice. Como se ha señalado, conforme a las RO y PACF 2008 el PMV se aplica en lotes que se ubican en suelo urbano regularizado o en proceso de regularización, también se indica que los créditos se otorgaran sólo a personas que tengan un salario familiar menor a 8 salarios mínimos. Se trata de un programa focalizado ya que tiene como interés ayudar a los más pobres y vulnerables.

II. **Igualdad.** En la medida en que tiene como objetivo apoyar a los más pobres y vulnerables se avanza hacia allá. No obstante en el sentido estricto y como está definido en la Ley de Desarrollo Social no se promueve la igualdad, muchas veces ni al interior de la familia o familias que habitan en el mismo lote, puesto que el monto de los créditos depende del ingreso de las personas, por lo que si su ingreso es bajo el monto del recursos es muy pequeño, por lo tanto, las acciones de mejoramiento pueden tener alcances mínimos, quizá insuficientes. Para cumplir con este principio es necesario diversificar los subsidios y escalonarlos en función de los ingresos, entre más pobres, más subsidios.

Lo que si se garantiza es la igualdad de oportunidades a través de reglas claras de operación y los mismos requisitos y responsabilidades para todos.

De todas formas se considera que éste es un elemento que sólo se puede evaluar a través de la medición del impacto

III. **La equidad de género.** Es una de las prioridades de esta administración y por ende, además de las RO y PACF del INVI, aparece en todos los documentos, no obstante, en realidad no hay una política con perspectiva de género sólo se les da prioridad en la selección al considerárseles “*sujetos prioritarios de crédito*”, pero no se consideran o implementan otras acciones que realmente ayuden a fomenten la equidad de género.

IV. **Equidad Social.** De los principios es tal vez al que más se pone énfasis ya que reiteradamente se anuncia que su población objetivo son poblaciones vulnerables y se priorizan sus casos entre el resto de los demandantes.

V. **Justicia distributiva.** Este principio está presente ya que con los recursos públicos se atienden las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social. No obstante, no necesariamente se atiende a los más pobres sino a los que, si bien tienen la necesidad, demuestran tener la propiedad regularizada o en proceso de regularización.

VI. **Diversidad.** Este principio se cumple cabalmente puesto que no se ponen trabas para acceder a un crédito a los diferentes o excluidos por cuestiones de raza o etnia, edad, sexo, estado civil y capacidades diferentes, incluso ya ni por ámbito territorial.

Como se ha señalado para implementar las políticas de desarrollo social se dividió la ciudad en unidades territoriales de muy alta, alta, media y baja marginación, atendiéndose fundamentalmente las Unidades Territoriales definidas con mayor marginación. No obstante estas zonas no son homogéneas y en muchas de ellas —consideradas con poca o nula marginación— residen familias pobres, hacinadas en viviendas con problemas de serios de construcción y deterioradas, que por su lugar de residencia quedaban fuera del programa. En la actualidad la determinante no es la clasificación de la UT sino las condiciones de la familia y su vivienda.

Otro demanda recurrente fue la atención a departamentos en malas condiciones, ya que la línea inicial de programa fue la vivienda en lote familiar, es en el año 2003 que se logró iniciar la atención a este tipo de viviendas realizando acciones de mantenimiento preventivo, correctivo y general.<sup>35</sup>

VII. **Integralidad.** En las RO y PACF y en el objetivo del Programa se habla de la necesidad de considerar el entorno y la comunidad, sin embargo, como se verá más adelante se trata de un programa que atiende exclusivamente la problemática de la vivienda (muchas veces sólo parcialmente) dejando de lado, elementos sociales, culturales y comunitarios que son fundamentales para realmente tener el impacto deseado. No ha habido pero actualmente menos que antes (se veían algunos esfuerzos) coordinación y complementariedad con otros programas sociales y sólo en contadas excepciones se articulan o coordinan con otras áreas de desarrollo urbano o de protección civil, medioambiente a través de la implementación de tecnologías alternativas, pero nunca con una visión integral.

VIII. **Territorialidad.** Por tratarse de la vivienda, que necesariamente se asienta en un territorio determinado, éste debería ser el eje a partir del cual se desarrollaran o detonaran procesos integrales de gestión del territorio y se lograra la articulación del desarrollo urbano con desarrollo social. Esto no ocurre así, no se tiene una visión integral de los problemas del territorio a partir de la cual se definan estrategias, sólo se mejoran las viviendas, no el entorno.

IX. **Exigibilidad.** Si bien se reconoce a la vivienda digna como un derecho humano, la orientación del programa no es esa y no hay instrumentos ni mecanismos de exigibilidad.

<sup>35</sup> Entrevista al personal del Programa 10 de noviembre de 2008.

X. **Participación.** En las RO y PACF 2005 se plantea como parte de la política técnica el *“promover, a través de los diferentes actores involucrados en la producción social de vivienda, el desarrollo de experiencias participativas en la planificación, diseño, construcción, administración y mantenimiento de proyectos de vivienda social”*. Por las características del PMV esto se da de manera limitada, ya que de manera individual cada beneficiario (puede ser la familia o no) presenta sus necesidades, discute con el técnico el proyecto arquitectónico y lo aprueba. Bajo la supervisión de éste administra el recurso que se le presta. Digamos que hay una participación activa del beneficiario no de la comunidad. Desaparecieron los comités de vivienda de la etapa piloto y las comisiones de vivienda de la etapa del PITDS.

XI. **Transparencia.** En las RO y PACF la transparencia consiste en aplicar mecanismos que coadyuven, en el marco de la normatividad vigente en la materia, a transparentar el quehacer de los diferentes actores que intervienen en las gestiones y otorgamiento de los créditos. Este ejercicio consiste fundamentalmente en elaborar y difundir material informativo para que la población en general y con más razón la acreditada o solicitante de crédito, conozca el programa, sus reglas de operación; los procedimientos y requisitos necesarios para ser sujeto de crédito, integrarse a la lista de empresas constructoras, de laboratorio, diseño o supervisoras registradas, así como a las empresas y asesores técnicos que están adscritos en los padrones del Instituto y divulgar los nombres a los que por alguna razón se les ha quitado el registro. Consideran la necesidad de garantizar el derecho de cada uno de los beneficiarios de crédito, a saber de sus trámites y del estado que guardan los procedimientos administrativos relativos a éstos, ya sea de manera individual o a través de sus mandatarios o representantes. RO y PACF 2005.

En la gaceta oficial No. 58 (10/04/2007) aparece el padrón de personas beneficiadas entre el 2001 y el 2006 y a pesar de que la Ley de Transparencia obliga a que se publiquen los padrones de beneficiarios en la Gaceta Oficial, desde esa fecha no han sido publicados

XII. **Efectividad.** El programa es muy efectivo en los términos definidos por la Ley de Desarrollo Social<sup>36</sup>, puesto que logran y rebasan la meta a pesar de la escasez de recursos materiales y humanos con los que cuentan, ya que algunas de las mesas de trabajo ni siquiera cuentan con teléfono, computadoras o internet y ya no se diga recursos humanos suficientes. Desde la perspectiva de políticas y programas de tal magnitud no debe confundirse la austeridad republicana con la escasez de recursos o prácticamente la ausencia de ellos, puesto que se pierden de vista los aspectos sustantivos y trascendentales. Como los mismos funcionarios y operadores lo comentan el programa es muy conocido y reconocido por la población, ello ha ayudado a que se difunda solo (de boca en boca). Otro elemento importante es el trabajo de los asesores técnicos (que no son funcionarios o trabajadores del INVI sino profesionales contratados por la misma población ya que 7% de su crédito se destina al pago de éstos), los que junto a los

---

<sup>36</sup> EFECTIVIDAD: Obligación de la autoridad de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, la mayor celeridad, los mejores resultados e impacto, y con una actitud republicana de vocación de servicio, respeto y reconocimiento de los derechos que profundice el proceso de construcción de ciudadanía de todos los habitantes.

Los principios de esta ley constituyen el marco en el cual deberán planearse, ejecutarse y evaluarse el conjunto de las políticas y programas en materia de desarrollo social de la Administración Pública del Distrito Federal.

asesores sociales están muy comprometidos con el programa y por ende éste funciona y cumple cabalmente con la meta establecida en términos de número de acciones.

Sin duda los trabajos se realizan y la valoración, en términos generales, es que las obras están bien hechas, aunque muchas veces por la falta de recursos de la población (para complementar el crédito) o por la tardanza en la entrega de éstos, las obras se quedan sin concluir y ello causa graves perjuicios a las familias. Como se ha reiterado tampoco se sabe en qué medida se alcanzan los objetivos establecidos en términos de atender los problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, fomento al arraigo familiar y barrial.

Lo que sí es un hecho es que durante los 10 años que ha venido operando el programa se ha venido perfeccionando en cuanto a los trámites y procedimientos administrativos a realizar. El personal se ha ido capacitando sobre la marcha y por ende mejora la atención y se hace más expedito el proceso.

Finalmente, un problema que presenta el programa —aunque tiene que ver más con la dinámica y prioridades del INVI y en general de las instancias de gobierno responsables— es el tiempo en el que tardan en llegar los recursos una vez aprobado el crédito, especialmente los relativos a la segunda ministración del crédito.

## **5.2 ¿Existen mecanismos para detectar la demanda de la población o la ciudadanía en este programa? Descríbalos y valórelas.**

**NO** existen mecanismos para detectar la demanda individual. Por lo general la población solicita el crédito a partir del conocimiento que tiene del programa, de su aplicación en algún inmueble cercano a su domicilio o de amigos y parientes.

Los operadores del programa detectan la demanda a partir del conocimiento que tienen de la zona. En otro momento se ha hecho también por los vecinos de la localidad, ya sea como parte de los grupos de acreditados, de la representación vecinal (comisiones de vivienda) o en las asambleas vecinales convocadas por participación ciudadana en el marco del PITDS.

La relación con los encargados de Participación Ciudadana de la zona permitió identificar a las familias que requerían del apoyo del Fondo de Ayuda Social asunto del que ahora se ocupan los acreditados, los mismos vecinos indican que familias requieren de un apoyo crediticio o de ayuda social del programa.

En todos los casos se programa una visita técnica y social en los domicilios de las familias solicitantes, es a partir de ésta que se propone al solicitante como sujeto de crédito o de subsidio del Fondo de Ayuda Social (FAS) en su caso.

Es importante destacar que ha existido una redefinición de las zonas de actuación del PMV conforme han surgido nuevas modalidades de atención, las cuales responden a las necesidades de la población que ha sido identificada a partir del trabajo del personal del programa (trabajadores y asesores técnicos) en el territorio.

Anteriormente las reglas de operación no permitían atender UT's que no fueran de alta marginación, a partir de reconocer el universo de viviendas que estaba desatendido por el PMV y de identificar el tipo de acciones que requerían, se han permitido la actuación en otros territorios con líneas de trabajo acorde a sus necesidades. Es así como actualmente ya se ofrece atención a las unidades habitacionales y zonas de alto riesgo.

Esta forma de operar permite que sean los mismos encargados de los módulos los que incidan en determinar las zonas que se deben de atender, no se trata de una decisión tomada desde la Dirección sin un conocimiento del territorio, sino que la decisión la toman quienes se encuentran trabajando de manera constante con la gente y que conocen sus necesidades.

La experiencia del personal en el territorio permite proponer montos y metas por zonal, elementos que son evaluados al momento de planear la actuación del PMV en el territorio. Se trata de una manera de operar distinta a la desarrollada en la administración anterior cuando a través del PITDS la jefatura de gobierno definía las zonas de actuación (entrevista al personal del Programa 20 de noviembre de 2008)

Hasta ahora la demanda accedía de manera natural al programa en virtud de que existían muchas familias demandantes que lograban sin problemas reunir los requisitos para obtener el crédito por lo que en muchos casos la demanda rebasaba los recursos disponibles al grado que la demanda captada en un año y no atendida se canalizaba para el año siguiente garantizando con esto una demanda constante.

En el último año, ante la falta de promoción y con las Reglas de Operación sin modificar, la demanda ha disminuido ante la imposibilidad de atender a los más pobres que no cuentan con el ingreso necesario para contratar los créditos en el monto que de solución a sus requerimientos o que no pueden solucionar los problemas derivados de la falta de regularización del predio que ocupan.

### **5.3 ¿Hay organizaciones civiles participando en el programa? ¿en qué fases del programa se da esta participación? Descríbala y valórela.**

Los organismos civiles han participado de manera importante en el programa desde sus inicios. No sólo en la difusión o en el trabajo técnico sino desde la concepción del programa, sus políticas e instrumentos de operación. La confluencia de actores civiles y sociales se ha narrado en capítulos anteriores.

En el periodo 2001-2006 se firmaron convenios de colaboración con la Coalición Hábitat México (CHM) y con los colegios de Arquitectos y de Arquitectos-Ingenieros para el desarrollo no sólo de los temas relativos a la asesoría técnica, sino también en lo concerniente a la Producción Social del Hábitat. La relación con estos organismos fortaleció a su vez la relación con las universidades, en un principio a partir de la promoción de diplomados abiertos a los arquitectos del programa, a los estudiantes interesados y al personal del INVI. Esto enriqueció enormemente la discusión sobre la concepción de programa y fue construyendo en la práctica el perfil de los profesionales que en él trabajaban. El personal del Programa también reconoce que el trabajo con los especialistas de la Facultad de Ingeniería de la UNAM contactados a partir de la relación con el Colegio de Arquitectos fue fundamental en la atención de los casos de viviendas y zonas en alto riesgo.

La relación con los Colegios y con la CHM fue muy fuerte hasta el año 2004 de tal manera que no existía posibilidad de formar parte del grupo de asesores técnicos externos de este programa si no se estaba agrupado en alguno de los Colegios o de las ONG's; la presión de muchos de los arquitectos provocó que esta relación se fuera individualizando pues

implicaba el pago proporcional al Colegio de adscripción lo cual era visto como una disminución en sus ingresos.

El personal del Programa reconoce que el cambio que implicó pasar del trabajo con los Colegios al trabajo con los “asesores independientes” representó una carga de trabajo adicional para los responsables de los módulos, al tener ahora la tarea de supervisar el trabajo del arquitecto en la vivienda, tarea que anteriormente era desarrollada por los coordinadores de los Colegios. Sin embargo esta situación se valora de manera positiva, pues superada la primera etapa, en los mismos módulos se formaron espacios de integración entre los asesores técnicos lo que redundó en un beneficio para el PMV pues ahora sus operadores están más cerca de las familias beneficiadas y pueden identificar la problemática que se concentra en los asentamientos intervenidos.

La relación con los Colegios o con la CHM no desapareció, pero su expresión se redujo al ámbito de los módulos de adscripción de los asesores técnicos participantes en estas agrupaciones. A partir del trabajo en los módulos se estableció el dialogo y la coordinación con los asesores agrupados en los Colegios u ONG, sin embargo se reconoce que no existe un espacio institucional creado con la finalidad de lograr la coordinación con los organismos civiles. En ocasiones es por parte del PMV que se convoca a este tipo de reuniones, en otras ocasiones es a partir de la iniciativa de las organizaciones civiles que se realizan las mismas.

Hasta la fecha se mantienen trabajando en el programa y aportando elementos de discusión sobre la manera en que se deben de adecuar las reglas de operación del PMV, para que respondan a las necesidades de la población de la Ciudad de México. En algunos casos se han encargado de la sistematización de su experiencia en el PMV utilizando metodologías de evaluación, también han realizado estudios y diagnósticos de los territorios en donde participan, además de proponer talleres de capacitación para el personal del INVI y para los asesores técnicos.

A partir de observar la experiencia en otras ciudades de América Latina, los talleres de habitabilidad se presentaron como la forma en que se debía de operar la asistencia técnica en el PMV. Los talleres de habitabilidad surgieron del reconocimiento de la necesidad de agrupar a los asesores técnicos ubicados en un territorio para facilitar la elaboración de propuestas que incidieran en el mejoramiento de los asentamientos en los que intervenían, ésta fue la intención de los talleres, el trabajar con la gente detectando las necesidades de los residentes y plantear soluciones a partir de un análisis o diagnóstico que permitiría conocer la situación del barrio.

En los espacios que representaron estos talleres se tuvo la oportunidad de reflexionar sobre la operación del programa, generar metodologías sobre cómo recabar la información por territorio y desarrollar experiencias de diseño participativo. Sin embargo estos talleres no se desarrollaron en todos los territorios en donde operaba el programa. Desde hace dos años la mayoría de los talleres de habitabilidad han dejado de operar, los que se mantienen ha sido por la voluntad de los propios arquitectos (únicamente quedan los de Coyoacán e Iztapalapa) y la relación con los encargados de los módulos ha disminuido (entrevista al personal del Programa 13 de noviembre de 2008)

En el grupo de asesores independientes que participan en el PMV se tienen algunos arquitectos que asumen con un gran compromiso su función, presentando sus reportes semanalmente y acudiendo puntualmente a las reuniones a las que se les convoca, de

esta manera se ha generado una relación de corresponsabilidad entre los asesores y los encargados de los módulos.

Los asesores técnicos se han convertido en una parte medular del PMV, son los encargados de realizar el diagnóstico de los territorios en donde trabajan y de elaborar el mapa de riesgo, igualmente colaboran con la difusión del programa. Estos asesores también han sido promotores de talleres de capacitación, de la introducción de innovaciones tecnológicas que mejoren las condiciones ambientales, y de procedimientos constructivos que respondan a las necesidades de atención a asentamientos en zona de riesgo.

El hecho de que los asesores técnicos identifiquen y comprendan las necesidades de los asentamientos en donde trabajan ha permitido dotar a estos actores de un perfil social que ha mejorado notablemente la atención a las familias beneficiadas.

La coordinación entre el módulo y los arquitectos agrupados y los independientes depende de cada uno de los módulos, en general no existe una relación diferenciada entre el módulo y los arquitectos agrupados o independientes. Es importante considerar la flexibilidad en la coordinación entre los módulos y los asesores técnicos, la falta de una rigurosidad en esta relación ha permitido plantear alternativas de atención a la población beneficiada, así como tener identificados a los arquitectos que desarrollan de manera adecuada su labor técnica y mantienen un sentido de responsabilidad social en su trabajo.

La asignación del número de acciones a desarrollar por cada uno de los asesores técnicos se hace por territorio. Cada arquitecto tiene una zona en donde colabora con la promoción del programa, de acuerdo a esta difusión que hace el arquitecto la demanda sube o baja, esto de alguna manera incide en el número de acciones asignadas al arquitecto.

No obstante, se reconoce que la demanda en las zonas es diferenciada, existen zonas que presentan una demanda alta mientras existen otras con una demanda mínima independientemente del trabajo de difusión, por lo que se permite que un arquitecto pueda trabajar en más de una zona, con la intención de equilibrar el número de acciones por arquitecto y garantizar una atención adecuada a los beneficiarios. En el caso de las organizaciones civiles y grupos de arquitectos, se asigna un número de acciones de mejoramiento de acuerdo al número de arquitectos que mantienen trabajando en los territorios, es decir, la determinación del número de acciones se hace por arquitecto, por lo que no incide el que se trate de una agrupación de arquitectos o de un asesor independiente.

Actualmente la relación del INVI y del PMV con las universidades se ha debilitado, incluso desde hace tres años el convenio con las universidades para que los alumnos realizaran el servicio social en el INVI dejó de emplearse debido a que el Instituto no brinda a los estudiantes un apoyo económico como otras instituciones lo hacen, lo cual genera la falta de interés de los estudiantes por participar en el Programa.

El mantener esta relación entre el PMV y las universidades depende de la voluntad de los operadores del programa en cada módulo y de las condiciones y cargas del trabajo

#### **5.4 ¿Cuenta el programa o servicio con algún mecanismo que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con su prestación? Descríbalo y valórela.**

**NO** existe en el programa algún mecanismo que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con su prestación.

Para el INVI el finiquito es el documento con valor jurídico que acredita la satisfacción y conformidad del acreditado con los resultados de la intervención, va suscrito por el asesor técnico, el acreditado, el maestro albañil y el responsable zonal. En el finiquito se establece cual fue el monto de la inversión incluyendo la aportación adicional de la familia, cual fue el volumen de la obra, donde se aplicó el recurso, reporta fotográficamente las mejoras a la vivienda como resultado del ejercicio del crédito.

*Cuando los acreditados firman el finiquito es porque están conformes con la obra y de la aplicación que se hizo del recurso, cuando no, la gente no lo firma hasta que se haya logrado una satisfacción o solución a los asuntos pendientes. Cuando no se tiene el finiquito de una obra es porque el programa no respondió a la expectativa o las necesidades de la gente por diversos problemas, porque el asesor no estuvo o porque la obra que se hizo no fue lo que la gente necesitaba, si la gente que no queda conforme lo demuestra negándose a firmar el finiquito (entrevista Raúl Bautista, director del PMV).*

Sin embargo aunque el finiquito es un instrumento muy útil para hacer una valoración cuantitativa, ésta es insuficiente, inacabada pues no demuestra o permite medir la calidad de las propuestas arquitectónicas ni del grado de satisfacción de los habitantes con sus nuevos espacios.

Existe un buzón de quejas al cual se puede recurrir de manera anónima, también se brinda una atención directa en las mesas de trámite para el caso de las quejas e, inclusive se puede acudir a la Dirección del Programa y de ahí se canaliza al área correspondiente del Instituto.

A decir del director del Programa, todas las quejas son atendidas, la mayoría de estas quejas son asuntos relacionados con la asesoría técnica, cuando se finca alguna responsabilidad al asesor técnico por incumplimiento del convenio con el beneficiario, a este último se le reintegra el monto de deducción de la asesoría que es del 7%. Otra queja recurrente es la disponibilidad de los recursos, ya que la distancia en tiempo entre el primer y segundo cheque no es menor de 4 o 5 meses lo que impide la continuidad de la obra, esto depende de la disponibilidad de recursos que tenga el Instituto. No faltan las quejas o denuncias sobre asuntos como son problemas familiares de los ocupantes de la vivienda, problemas sobre la recuperación de los créditos y sobre el trato o mala atención de los servidores del INVI (entrevista Raúl Bautista, Director del PMV)

Para el director del Programa una acción de los beneficiarios que puede ser un indicador de satisfacción es el recomendar a otras familias ingresar su solicitud al programa asunto que ocurre con frecuencia.

No obstante que el buzón es un elemento de utilidad y no dudamos de la disponibilidad del personal del programa para atender las quejas, la medición del grado de satisfacción o de insatisfacción requiere de instrumentos especialmente diseñados que capten los aspectos cualitativos tanto de la atención del personal como de la asesoría técnica y las soluciones arquitectónicas.

### **5.5 ¿Prevé el programa o los servicios mecanismos de difusión adecuados para que la población conozca sus beneficios y procedimientos de acceso y dónde ocurrir para alcanzar sus beneficios? Descríbalos y valórelos.**

La difusión del PMV se ha desarrollado de diferentes formas a lo largo de sus diez años de existencia.

En el periodo 1997-2000 la difusión se realizó por trípticos en sitios públicos, e inclusive, se tocaron puertas en las zonas de actuación para explicar a las familias la operación de este nuevo programa. Existía desconfianza pues se requería de pagar una visita técnica y de colocar un recurso para acreditarse como socio en la Caja Popular Mexicana razón por la cual no era fácil atender a las familias. En el caso del Programa cofinanciado con las Organizaciones civiles, la difusión era una tarea de los comités de vivienda que invitaban a las reuniones vecinales en las cuales se informaba del programa. En ambos casos se crearon las herramientas para la difusión del Programa a través de presentaciones en archivo \*.ppt que se podían proyectar con video proyectores o carteles en rotafolio.

En el periodo 2001-2006 la difusión además de lo anterior, contó con transmisiones radiofónicas y televisivas y con la participación del personal del Programa en las Asambleas Vecinales; esto último más los resultados de años anteriores conformaron 2003-2004 una amplia demanda imposible de atender en su momento por lo que no requirieron mayor difusión.

Actualmente existe material impreso a la disposición en los módulos, mesas de trámite o eventos del Programa Redes. El material impreso contiene la información suficiente y adecuada. Además semanalmente se programan pláticas informativas en las mesas de trámite donde se asesora personalmente a los que así lo requieran

En este momento el PMV necesita un nuevo proceso de difusión ya que se aprecia una disminución en la demanda por lo que se busca reforzar la posición del PMV como referente dentro de los programas públicos del GDF, dándolo a conocer por medio de volantes, mantas, carteles en el metro y anuncios en la radio.

Uno de los problemas manifestados en torno a la difusión del Programa tiene que ver con los altibajos de las metas anuales, pues la frecuencia en las actividades de difusión tiene que corresponder con los recursos que están en posibilidades de ofertar (Entrevista al personal del Programa 13 de noviembre de 2008).

En el año 2004 siendo el PMV una de las prioridades del gobierno de Andrés Manuel López Obrador se asignó una meta muy alta acompañada de un alto recurso, que implicó un gran esfuerzo por parte de los operadores del programa y permitió la creación de otras modalidades. Sin embargo para el año 2005 se asigna un recurso menor que impidió que se siguiera atendiendo la demanda como se venía haciendo, esto implicó un cambio de ritmo en la forma de operar y promocionar el PMV. Son estos altibajos presupuestarios los que impiden una estrategia de difusión a mediano y largo plazo.

## **5.6 ¿Cuenta el programa con un sistema de rendición de cuentas? Descríbalos y valórellos.**

En la administración 2001-2006 las asambleas vecinales representaron un espacio para la rendición de cuentas en el territorio; al inicio del año se informaba a los habitantes de cada unidad territorial el monto de inversión que ahí se ejercería y el número de acciones que representaba. En noviembre se volvía a la misma unidad territorial para rendir cuentas y comprobar la inversión realizada, cuántas acciones se hicieron, a quién se beneficio, qué monto se erogó, cuántas acciones quedaron pendientes, cuántas se contrataron. Este tipo de asambleas vecinales era también el espacio de las quejas y las aclaraciones, pero hoy ya no existe.

Cuando el PMV formaba parte del PITDS los operadores y responsables del programa en cada unidad territorial informaban en las asambleas de rendición de cuentas sobre el número de créditos aprobados y los beneficiarios del programa. Se tenía la exigencia de rendir cuentas en asamblea pública comprobando que el recurso era aplicado en la UT a donde había sido asignado, en caso de hubiera una transferencia de recursos de una UT a otra se tenía que justificar y comprobar.

En la actualidad cada tres meses se realiza un reporte de la aplicación de los recursos que incluye el avance en el número de acciones contratadas y el avance financiero. Al final del año se realiza una valoración interna en el Instituto.

El personal del programa considera como espacios para la rendición de cuentas los eventos de entrega de cheques y los informes del jefe de gobierno. Adicionalmente algunos módulos o mesas de trámite colocan un cartel con los nombres de las personas acreditadas por sesión. Otra acción de rendición de cuentas es la que se realiza a través del IFAI, cuando alguna persona hace una solicitud de información.

Con lo anterior queda claro que no existe un sistema de rendición de cuentas. Lo que existe es insuficiente pues el alcance sólo se limita a los informes de gobierno y al avance de acciones contratadas y presupuesto ejercido que se publica en la página del instituto.

La rendición de cuentas a la población abierta está ausente con lo que se pierde la oportunidad de hacerla participar en su promoción, mejoramiento, evaluación y legitimación.

El desgaste de los representantes vecinales que no se han renovado constituye una limitante para la participación ciudadana, pues ellos podrían constituir un canal de información importante para la rendición de cuentas en los territorios.

## TEMAS DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

### 1. RECURSOS

#### 1.1 ¿Cuenta el programa con los recursos financieros, humanos y materiales suficientes para el logro de sus objetivos y metas? Explique.

El INVI cuenta con recursos fiscales aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y con recursos propios producto de la recuperación de los créditos otorgados por el Instituto en ejercicios anteriores. La distribución de éstos se establece en el Programa Operativo Anual (POA) aprobado por el Consejo Directivo del Instituto.

El PMV estableció para el año 2008 una meta física de 17,800 acciones y una meta financiera de \$974,935,111.00. Hasta el mes de octubre de 2008 el PMV había superado significativamente la meta física al llegar a un total de 20,257 acciones, lo que corresponde al 82% de las acciones de vivienda programadas por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal para el mismo año.

No se puede determinar la suficiencia o no de los recursos financieros pues el objetivo del PMV se plantea *“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, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar y fomenta prácticas de sustentabilidad”* para determinar la suficiencia o no de los recursos es necesario conocer el universo de las familias que se requiere atender y estos datos deben partir de un diagnóstico preciso sobre las necesidades en materia de vivienda en el Distrito Federal asunto que hemos abordado en el punto 2.1 del tema de diseño.

Desde el punto de vista de las metas planteadas en el POA 2008, el recurso es suficiente a decir de los responsables del programa.

La distribución del presupuesto que se hace para cada módulo toma en consideración la demanda histórica del mismo que se expresa en un porcentaje. El personal de los módulos, atento a su demanda, aprueba los créditos en las diferentes modalidades de atención. Algunas veces el monto de los créditos o la modalidad aprobada ésta en función del cumplimiento de las metas físicas o bien está determinada por la capacidad de endeudamiento de las familias.

En el último año se han presentado problemas con la entrega de los subsidios federales otorgados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); por lo que los beneficiarios no han podido contar con este recurso para concluir los alcances de obra contratados, manteniendo muchas de las construcciones en condiciones de inhabitabilidad.

La recuperación de los créditos otorgados por el PMV es un asunto primordial para garantizar su viabilidad a futuro. La recuperación está en manos del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (FIDERE III) para los cual existe un contrato de mandato a título oneroso firmado en septiembre del año 2000 que rige las relaciones entre el INVI y FIDERE, servicio por el que el acreditado tiene que pagar una cuota de

inscripción al sistema de cobranza y una cuota de cobranza de las parcialidades del crédito equivalente al 4.6% de cada mensualidad. De acuerdo con los responsables del programa, FIDERE sólo recibe los pagos pero no realiza acciones suficientes tendientes a la cobranza de la cartera; en algunos periodos caracterizados como críticos, el personal del programa ha realizado visitas domiciliarias para apoyar esta tarea, sin embargo esta actividad no puede ser permanente. Entre los problemas que se observaron están:

No existen criterios unificados para la calificación de la cartera. Siendo así las cifras y/o porcentajes que presentan tanto la dirección del Programa como la dirección del INVI son incompatibles.



Fuente: Bautista, Raúl, "PMV Una experiencia exitosa de la Producción Social de Vivienda"

Cartera	Acreditados	Monto de Cartera	Morosidad	Reserva
Mejoramiento de Vivienda	117,714	\$ 4,650,786,008	\$ 1,353,782,671	\$ 2,661,276,804
Vivienda en Conjunto	34,187	\$ 4,828,014,567	\$ 482,172,294	\$ 2,072,210,371
Fividesu	8,341	\$ 572,567,037	\$ -	
Ficapro	1,072	\$ 63,939,880	\$ -	
<b>Total</b>	<b>161,314</b>	<b>\$ 10,115,307,492.55</b>	<b>\$ 1,835,954,965.39</b>	<b>\$ 4,733,487,174.78</b>

Fuente: INVI, "10 años de atención a la vivienda popular en el DF, Balance y Perspectivas"

A decir de los operadores del programa es necesario conciliar la cartera toda vez que hasta el 2003 se dieron de alta créditos que después fueron cancelados o sustituidos los beneficiarios y no se tiene la certeza de que se haya realizado el trámite de baja correspondiente. Es hasta 2004 que se crea la jefatura de departamento de procesos y seguimiento de crédito, hoy Subdirección de Integración de Expedientes (integrado por 17 personas que se ocupan del archivo, reestructuraciones y seguimiento de crédito y procesos).

FIDERE no tiene una estrategia de cobranza eficiente y eficaz acorde con las especificidades del programa. Algunos de los problemas señalados por los responsables del programa son: la imposibilidad de realizar pagos parciales de las mensualidades, el que no se generen estados de cuenta individualizados de manera periódica (sólo a petición del interesado), el que hasta 2006 sólo existía un banco para la recepción de

pagos (SCOTIA BANK)<sup>37</sup>, y la dificultad para pagar cuando se deben más de tres meses pues el registro es “borrado” en la receptoría de pagos hasta que el acreditado acuda a las oficinas de FIDERE y se pacten las condiciones para la recuperación de los adeudado.

De acuerdo con los operadores del programa, tampoco tiene el personal suficiente para atender una cartera de casi 152,000 créditos y a pesar de que el Contrato de Mandato se firmó desde el año 2000, es hasta el año 2007 que inician las acciones de cobranza por parte de FIDERE consistentes en el envío de correspondencia requiriendo el pago, llamadas telefónicas e, inclusive algunas visitas domiciliarias. Los mecanismos judiciales para la cobranza han sido prácticamente inexistentes ya que resultan onerosos con respecto al monto a recuperar.

No existe una política única de reestructuración de adeudos. Las personas que desean hacerlo pueden acudir al módulo zonal del programa o a FIDERE; en el primer caso, se atiende y propone la reestructuración con criterios más flexibles (se forma el expediente, se elabora nueva corrida financiera, convenio de reestructuración y oficio a la Dirección de Finanzas para que a su vez haga llegar la documentación a FIDERE), en el segundo, a decir de los operadores del programa, privan criterios financieros, no existe esta disposición ni el personal adecuado por lo que prácticamente todos acuden a los módulos cuando debería ser a la inversa. Es necesario que los criterios se unifiquen, se flexibilicen y se verifique su aplicación de acuerdo a los propios objetivos del programa.

Por otro lado, las RO y PACF 2005 establecían que la recuperación de los créditos iniciaba un mes posterior a la terminación de las obras por lo que los retrasos en la entrega de la 2ª ministración del crédito postergan el inicio de la recuperación y pueden distorsionar los datos relativos a la morosidad.

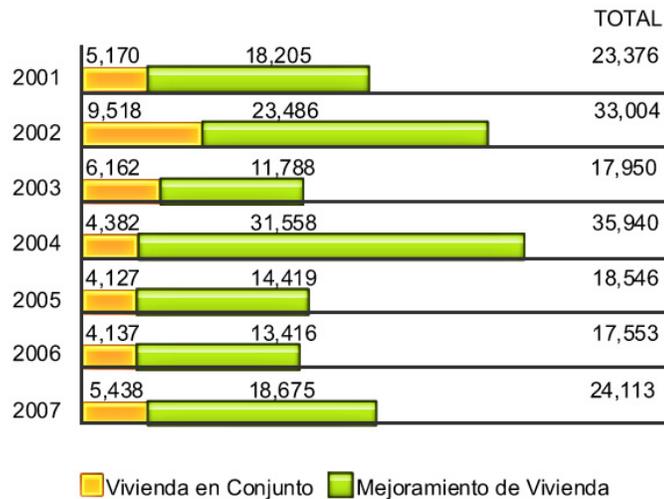
A decir de los operadores del programa entrevistados, el PMV no cuenta con los recursos humanos suficientes para el logro de los objetivos y metas, a pesar de ello, las metas se han cumplido en detrimento de la calidad de la atención. Dentro del PMV destacan por su relevancia los departamentos de seguimiento de créditos y de seguimiento técnico, en los que por lo general sólo labora una persona. En cada una de las delegaciones hay una mesa de trámite a la que acuden los beneficiarios para obtener información, entregar documentación, etcétera.

Es importante destacar que aunque hay un área social, nunca aparece en el organograma, ni se hace referencia a ella. El trabajo de los asesores sociales consiste fundamentalmente en realizar el estudio socioeconómico para la aprobación del crédito y si reúne los requisitos, integrar el expediente. Dada la cantidad de trámites administrativos a realizar no hay condiciones para realizar el trabajo comunitario o fomentar la participación de la comunidad en el programa.

En la última administración el personal del programa adscrito a los módulos ha disminuido en un 20% al pasar de 180 a 144 trabajadores de los aproximadamente 700 que cuenta el Instituto. A pesar de lo anterior, históricamente dentro del PMV se atiende en promedio al 77% de las familias beneficiadas por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, lo cual se puede observar claramente en la siguiente grafica.

---

<sup>37</sup> A partir de 2007 se incorporan a la recepción de pagos las oficinas bancarias de SANTANDER Y BANSEFI que no resuelven el problema pues no cuentan con sucursales suficientes.



Fuente: <http://www.invi.df.gob.mx/graficas/acciones.htm>

\*La cantidad de acciones del PMV se establece a partir de las acciones ejecutadas

De la gráfica anterior se desprende el siguiente cuadro

Año	Vivienda en conjunto	Mejoramiento o a la vivienda	total de acciones	% acciones de Viv en conjunto	% acciones de Mej de Viv
2001	5,170	18,205	23,375	22.12%	77.88%
2002	9,518	23,486	33,004	28.84%	71.16%
2003	6,162	11,788	17,950	34.33%	65.67%
2004	4,382	31,558	35,940	12.19%	87.81%
2005	4,127	14,419	18,546	22.25%	77.75%
2006	4,137	13,416	17,553	23.57%	76.43%
2007	5,438	18,675	24,113	22.55%	77.45%
2008	4,414	20,257	24,671	17.89%	82.11%
	43,348	151,804	195,152	22.97%	77.03%

Elaboración propia con base en los datos del gráfico anterior

Actualmente la estructura operativa del PMV se encuentra en una etapa de reestructuración, lo que significa un cambio en el nivel que en la estructura ocupan los responsables de los módulos y mesas de atención. A decir de los responsables del programa esta situación será modificada para ampliar el número de subdirecciones a partir del año próximo. La reestructuración realizada en el año 2007 implicó la pérdida de cuatro de las seis subdirecciones con las que contaba el PMV y de una de las tres jefaturas de unidades departamentales.

Respecto a los recursos materiales necesarios para el logro de objetivos y metas, el personal del programa señala que en los módulos no se cuenta con el equipo necesario, no se tienen proyectores, servicio telefónico, Internet, impresoras adecuadas y computadoras suficientes, aunque reconocen que esta situación ha mejorado con respecto a los primeros años de ejercicio del programa.

También se destaca la falta de automóviles para el desplazamiento del personal operativo, carencia que hasta el momento se ha resuelto con el apoyo de los asesores técnicos externos quienes ofrecen sus autos particulares cuando es necesario.

Las condiciones que ofrecen los espacios donde se ubican las mesas de trámite son precarias, inadecuadas y cercanas a actividades no compatibles con las realizadas en el PMV (deportivos, bodegas, pasillos, etcétera). En particular se destaca la carencia de espacios amplios y adecuados para la atención a grupos numerosos, principalmente para la impartición de los talleres informativos.

### **1.2 Describa las principales necesidades en términos de fortalecimiento y mejora de los recursos humanos y técnicos.**

El PMV carece de personal suficiente, para la realización de las tareas correspondientes a cada uno de sus departamentos y de coordinación del trabajo en el territorio, debido a esto los funcionarios del PMV tienen que realizar una doble función: la de atender las cuestiones administrativas en lo general y la del trabajo en los propios territorios. Debe recordarse que el programa de vivienda necesariamente opera a nivel del territorio y el trabajo cotidiano se realiza en situ, por lo que el grueso del personal del programa no puede limitarse a realizar trabajo de oficina.

De acuerdo con los operadores del PMV entrevistados, el programa requiere de personal especializado en las áreas jurídica, técnica y social, además de capacitación a todo el personal para garantizar que el programa pueda responder a los lineamientos de la política social del Gobierno del Distrito Federal, mejorando la calidad en la atención y no sólo el cumplimiento de las metas cuantitativas.

Respecto a la capacitación se señala la dificultad de poder desarrollar talleres y cursos, debido a la considerable carga de trabajo con la que labora el personal del PMV, que deja sin tiempo para planear los contenidos y las dinámicas, así como para asistir a ellos.

Carencias graves de personal se ubican en el área jurídica, donde se requiere sobre todo de abogados que puedan atender a las familias que habitan en lotes irregulares o intestados, con la finalidad de poder incorporar a estas familias al programa.

El trabajo de los asesores técnicos cuenta con una supervisión muy limitada, debido al escaso personal con el que cuenta el área técnica del PMV, regularmente únicamente se visita a aquellas obras en las que se ha detectado alguna problemática; por lo que se requiere reforzar esta área con la finalidad de poder tener una supervisión permanente del trabajo de los asesores en campo, que garantice una atención adecuada a los beneficiarios.

El personal del Área Social del PMV, ante la demanda de las múltiples tareas que implica la operación del programa, se ve imposibilitado de desarrollar el trabajo comunitario que les corresponde, limitando su labor a trabajo de tipo administrativo. Por lo que con el reforzamiento de personal en las distintas áreas del programa se espera una disminución en la carga de trabajo del personal del Área Social, que permita diseñar y ofrecer estrategias de atención diferenciadas a los denominados "sujetos prioritarios de crédito".

Ya se ha señalado anteriormente la participación de los Colegios de Ingenieros y de Arquitectos durante los primeros años del PMV, quienes apoyaban con sus conocimientos en la realización de actividades (dictámenes estructurales), se trata de un trabajo

significativo y valioso que debe ser retomado estableciendo un convenio de participación con estos colegios. Igualmente importante es considerar la práctica del servicio social de jóvenes universitarios y técnicos dentro del PMV, pues su participación constituye un significativo aporte de recursos humanos.

Se requiere del desarrollo de capacidades de interlocución y articulación con otras instancias de gobierno (protección civil, obras públicas, delegaciones políticas, etcétera) para desarrollar un trabajo coordinado que pueda facilitar y mejorar el cumplimiento de los objetivos del PMV en particular y de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal en general.

En cuanto a los recursos técnicos (materiales) el personal del programa refiere como la necesidad más urgente el contar con vehículos pues la cantidad de acciones a visitar rebasa la capacidad de tiempo del personal por los tiempos de traslado. Esta situación limita en mucho una adecuada supervisión pues en algunos casos como el de la Zonal Oriente en el año 2008 sólo contó con 4 vehículos para atender 5,448 acciones de mejoramiento.

Respecto al equipo de fotocopiado la cantidad de impresiones para cada contratación requiere de equipo adecuado para manejar ese volumen (para el caso de la zonal oriente se imprime un total de 40,000 hojas mensuales).

El acceso al servicio telefónico (limitado a una sola línea por mesa) y al Internet son aspectos destacados por el personal del programa pues el carecer de estos servicios disminuye la eficacia del personal que tiene que trasladarse para entregar y recibir alguna documentación, además de limitarse la comunicación con los beneficiarios.

### 1.3. En caso de subejercicio de los recursos financieros ¿se cuenta con algún tipo de análisis o explicación?

A decir de los operadores del Programa, en el PMV nunca ha habido subejercicio aún cuando a partir de las cifras que se presentan pudiera parecerlo, puesto que los créditos aprobados por el Comité de Financiamiento en cuanto su número y monto son menores a los programados. Sin embargo, las aprobaciones dependen de los recursos existentes más que de la demanda o del trabajo de los operadores del programa.

año	Programado		Aprobado en Comité	
	acciones	monto	acciones	monto
2001	15,000	648,968,633.55	17,894	725,869,103.12
2002	23,459	1,166,000,000.00	24,021	1,164,988,891.00
2003	12,000	600,000,000.00	12,020	593,573,140.95
2004	32,000	1,600,000,000.00	32,501	1,643,121,912.28
2005	16,000	800,000,000.00	11,980	614,597,797.50
2006	12,615	782,071,000.00	10,973	581,517,813.89
2007	17,752	927,483,190.00	14,333	730,601,796.55
2008	17,800	916,296,835.00	20,180	918,110,241.15

Datos proporcionados por la Dirección del Programa

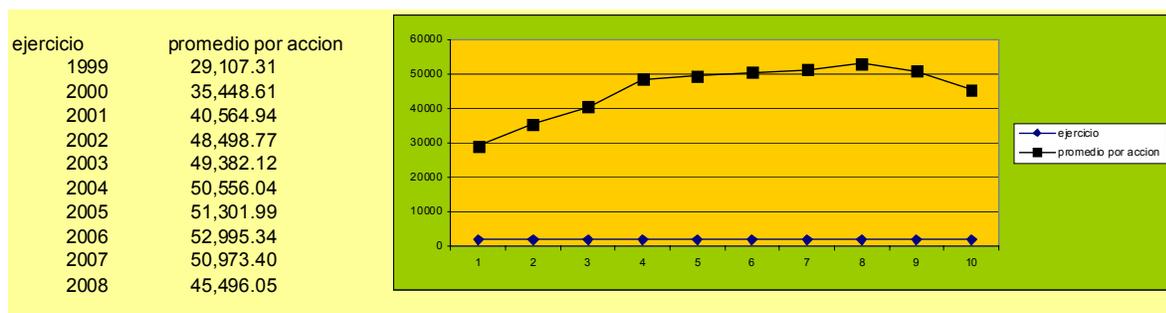
La disminución tanto en el monto como en el número de acciones de los años 2005, 2006 y 2007 se explica a partir de los recursos disponibles del Instituto, tanto recursos fiscales como recursos propios provenientes de la recuperación, y del establecimiento de

prioridades en la dirección del mismo y no del Programa, pues el PMV cuenta con demanda suficiente para cubrir tanto las metas físicas como las financieras.

#### 1.4 ¿Los recursos financieros del programa están en función de las metas o, por el contrario, las metas están en función de los recursos financieros disponibles?

En el PMV las metas están en función de los recursos financieros disponibles, sin embargo la población que requiere de un apoyo de este tipo y la condición socioeconómica que mantiene lleva a los operadores del programa a tomar la decisión de aprobar un mayor número de créditos con montos menores.

*“No, las metas están en función de la población que se tiene y su grado de marginalidad, por ello es más difícil ya que la disminución de recursos que año con año se hace al programa nos obliga a hacer más con menos, hace tres años \$52 000 pesos ahora \$42 000 pesos por acción en promedio, por tanto las metas las tenemos que trazar en función de los recursos destinados.”* (Entrevista a Hugo Gauna responsable del módulo zonal poniente, 16 de noviembre de 2008).



Elaboración propia con base en los datos de créditos aprobados proporcionados por la Dirección del Programa

El personal del Programa refiere que las metas financieras consideran un promedio de recursos por acción insuficiente para atender las necesidades de las familias. Aunque el presupuesto del Programa se ha incrementado en los dos últimos años, el promedio de recursos por acreditado ha disminuido no sólo por el monto sino por el valor adquisitivo de los recursos destinados para tal efecto. Por otra parte hay que considerar que el monto ejercido en forma de crédito también disminuyó en el 2008 pues se incorporó al presupuesto general los subsidios aportados por el gobierno federal. Se desconoce si esta situación se presentará en el ejercicio 2009.

#### 1.5 ¿Hay oportunidad en la entrega y ministración de recursos y transferencias? En caso negativo ¿cómo afecta el cumplimiento de las metas?

Existen serios problemas para la entrega y ministración de recursos y transferencias. Durante los años 2005, 2006 y 2007 los recursos del PMV han sido menores a los programados en un 23%, 26% y 21% respectivamente.

La situación se explica a partir del origen de los recursos que provienen tanto de recursos fiscales como de recursos propios provenientes de la recuperación. Aún en un escenario en el que los recursos fiscales pudieran fluir con agilidad, si los recursos provenientes de la recuperación están expuestos a variaciones y no llegan, las metas se ven afectadas. En estos casos es la dirección del INVI la que define las prioridades de atención en el Instituto a partir de los recursos disponibles.

Esta situación afecta tanto el cumplimiento de las metas cuantificadas en el Programa Operativo Anual como al desarrollo de las obras y la satisfacción de las familias beneficiadas.

Los problemas se manifiestan desde la tardanza en la liberación de recursos fiscales al inicio de año, aunque los créditos han sido aprobados y el presupuesto para el Instituto también, los recursos llegan hasta el mes de abril o mayo. Posteriormente y de acuerdo con las RO y PACF 2005 se hace entrega de la primera ministración (en la mayoría de los casos el 40% de los recursos), sin embargo la segunda ministración (53% de los recursos pues a los asesores se destina el 7%) puede tardar 4 o 5 meses perdiendo la continuidad en el proceso de desarrollo de las obras. Las obras pueden quedar detenidas, el material de construcción caduca o se deteriora, el albañil abandona la obra, etcétera.

En los años 2006 y 2007 se cuantificó en tres meses el tiempo promedio entre la primera ministración y la segunda, y como táctica se retrasó el inicio de obra para que no se perdiera la continuidad del proceso de construcción, para que el tiempo de espera de la segunda ministración no obligara a detener la construcción.

Para el ejercicio 2008, al retraso en la entrega de la segunda ministración a los acreditados se sumó la demora en la entrega de los subsidios federales lo que impidió la conclusión de las obras en el tiempo programado impidiendo la habilitación y ocupación de los espacios construidos por las familias.

Al considerar todas las situaciones anteriores el Consejo Directivo del INVI llegó a la decisión de entregar los recursos a los acreditados en una sola ministración, lo cual ya está aprobado en las nuevas reglas de operación con las que se desarrollará el ejercicio 2009. En los casos que se considere que el monto del crédito es muy alto como es en los casos de vivienda catalogada y vivienda nueva, existe la posibilidad de hacer la entrega de los recursos en dos ministraciones.

El hacer la entrega de los recursos a los acreditados en una sola ministración asegura que las obras se desarrollen de una manera rápida y continua aunque exige el que los asesores tengan una actividad más esmerada y permanente en la obra y pone a prueba la capacidad de los operadores de las zonales en el control del ejercicio de los recursos y en el desarrollo de las acciones.

Por otro lado, en el año 2007 se brindó mayor atención a la cobranza lo cual permitió incrementar los recursos propios del Instituto y con ello garantizar la totalidad del recurso aprobado en el POA para el PMV en el año 2008.

## **2. CONSISTENCIA DE LA OPERACIÓN CON EL DISEÑO Y EL LOGRO DE LOS RESULTADOS ESPERADOS**

### **2.1 ¿Son suficientes las actividades del programa para el logro de los objetivos del programa? Describe y valore.**

Si partimos del objetivo general del PMV podemos decir que **no** son suficientes las actividades para el logro de los objetivos, pues las actividades definidas en el manual administrativo y desarrolladas por el personal no abordan la dimensión del *“fomento al arraigo familiar y barrial”* ni aquellas concernientes a la contribución a los procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad. Aunque se pueden apreciar impactos importantes en estos rubros, no existen, en el diseño de la

operación del programa, las actividades tendientes a fortalecerlos; la disposición a registrar o por lo menos evidenciar estos avances parte de la iniciativa de algunos responsables de módulo o asesores del programa.

En lo que se refiere al desempeño que garantiza la efectividad de las acciones, los operadores del programa refieren que actualmente se ha dificultado las tareas de promoción y difusión, pues al no contar con el espacio de las asambleas vecinales, la promoción y difusión del programa se limita a las personas que se acercan a los módulos y se enteran de los beneficios que ofrece; ante esta situación se ha contado con la colaboración de los asesores técnicos que se encargan de difundir el PMV en las UT's donde trabajan, así como con las recomendaciones que hacen los beneficiarios a sus familiares para que se incorporen al mismo, sin embargo esto no es suficiente.

En particular, se hizo notar la falta de actividades de capacitación tanto para el personal como para los asesores técnicos y beneficiarios de los créditos en los temas relativos a la dimensión social del programa, las particularidades de la asesoría a los procesos de producción social de la vivienda y la administración de recursos (compra de materiales, contratación de personal, registro de gastos, etcétera) respectivamente.

La recuperación de los créditos otorgados por el PMV es un asunto primordial para garantizar su viabilidad a futuro sin embargo, tampoco existen en los manuales administrativos actividades tendientes a apoyar la recuperación. La recuperación está en manos del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (FIDERE III) el cual, a decir de los responsables del programa, sólo recibe los pagos pero no realiza una labor de cobranza; en algunos periodos caracterizados como críticos, el personal del programa ha realizado visitas domiciliarias para apoyar esta tarea, sin embargo esta actividad no puede ser permanente; es necesario valorar la eficiencia y eficacia de la cobranza por parte de FIDERE III.

## **2.2. ¿Hay consistencia y coherencia entre el diseño y la operación? Describa y valore.**

En términos generales sí hay consistencia y coherencia entre el diseño y la operación. Las actividades desarrolladas durante la operación del PMV a través de sus distintas modalidades de atención buscan cumplir con el objetivo general enunciado en las RO y PACF de apoyar la autoproducción de vivienda, sin embargo no existe una constatación del cumplimiento de los demás elementos que conforman el objetivo del programa. No se puede dudar que las obras de mejoramiento de vivienda desarrolladas implican un mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias, sin embargo es necesario saber en qué medida mejoran realmente las condiciones de vida, así como identificar el resto de acciones necesarias para lograr este objetivo.

Respecto al objetivo de fomentar el arraigo y el mejoramiento del barrio, se destaca la ausencia de un trabajo integral en las UT's intervenidas que permita ofrecer una atención de acuerdo a las necesidades y problemáticas de cada espacio.

## **2.3 ¿Los mecanismos de transferencia de recursos, entrega de apoyos o prestación de servicios funcionan eficaz y oportunamente? Describa y valore.**

Los mecanismos de transferencia de recursos y prestación de servicios no funcionan eficaz y oportunamente

Cada año en el programa se va actualizando y modificando en cada una de las fases que presenten problemáticas; destaca el hecho de que hasta la fecha los recursos se hayan venido entregando en dos ministraciones, lo que como ya se comentó ha dificultado la continuidad de las obras pues el lapso de tiempo entre estas dos ministraciones va de 4 a 5 meses. Esta demora en la entrega de recursos ha sido solventada hasta ahora retrasando el inicio de la obra luego de la primera ministración buscando disminuir el tiempo de espera entre el inicio de obra y la entrega de la segunda ministración y de esta manera lograr realizar la obra en un sólo proceso continuo. A partir del 2009 con la reciente actualización de las RO y PACF se espera solventar este asunto haciendo entrega de los recursos en una sola ministración.

El PMV opera a partir de un diagnóstico insuficiente que no contempla indicadores para conocer la situación de la vivienda en el Distrito Federal, así como de los grupos en donde se ubican los *sujetos prioritarios de crédito* que requieren del PMV, lo que dificulta las actividades de planeación, monitoreo y evaluación del programa.

A decir del personal del programa, la atención se da a partir de los talleres informativos a partir de los cuales se detecta a los solicitantes que requieren de una atención especial, personas que por alguna discapacidad o enfermedad requieren de un mejoramiento de vivienda que les facilite una adecuada atención.

Con las instancias públicas que trabajan con grupos vulnerables (considerados como prioritarios de crédito) se mantiene una comunicación constante, a través de estas instancias se canalizan al INVI las personas que requieran de una acción de mejoramiento de vivienda. Así se ha mantenido una relación de comunicación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) la Subsecretaría de Participación Ciudadana y los encargados de Participación Ciudadana en algunas delegaciones. Aprovechando que conocen la situación de las familias, que visitan en sus domicilios, se ha pedido que inviten a éstas a acudir a las mesas de trámite del PMV para ser incorporadas como beneficiarios del programa.

La comunidad también permite identificar a familias prioritarias de atención por parte del PMV, se reconocen las acciones de difusión del programa que hacen los beneficiarios entre sus conocidos y vecinos, el que señalen a familias que se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad, de esta manera los encargados de los módulos se dirigen a estas personas haciéndoles saber que pueden contar con un subsidio que les permita obtener un crédito con pagos reducidos que estén al alcance de los ingresos familiares.

Durante el ejercicio 2008 a pesar de que se realizó un ejercicio de planeación financiera y de que se programó la entrega mensual de los recursos (de acuerdo a eso se planeó el desarrollo de las acciones), la entrega de los créditos a los beneficiarios adoleció de retrasos a los cuales se sumó el retraso en la entrega de los subsidios federales (CONAVI), dificultando el término de las obras programadas que han quedado sin acabados o sin condiciones de ser habitables.

#### **2.4 ¿Son suficientes y eficientes para lograr los resultados esperados? Describa y valore.**

No. Una de las principales deficiencias en el mecanismo de transferencia de recursos ha sido la poca fluidez de recursos que permita el desarrollo de las obras en los términos y los tiempos acordados.

Al parecer esta situación ya fue discutida y considerada pues en las RO y PACF 2008 se establece que la entrega del recurso de crédito se hará en una sola ministración.

**2.5. Describa en un diagrama de flujo las actividades principales; en qué consiste cada una de las etapas del ciclo del programa referido. Identifique en el diagrama los actores clave, los actores de soporte y los actores críticos en el funcionamiento del programa.**

VER ANEXO 03 FLUJOGRAMA

**2.6. Describa el proceso de entrega de los bienes y/o prestación de servicios del programa a partir de los actores involucrados (distinguir entre actores de la misma institución, nivel y dependencia de gobierno, de los que son de otros niveles y dependencias de gobierno).**

El cuadro que se presenta constituye una versión simplificada de los Manuales Administrativos existentes para cada una de las modalidades de crédito y fue elaborado con base en el Manual Administrativo de la Modalidad de Mejoramiento de Vivienda.

#### FASE 1: INTEGRACIÓN DE EXPEDIENTES Y SOLICITUD DE CRÉDITO

PASOS	ACTOR PRINCIPAL	DESCRIPCIÓN
1	DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	Promueve programas en la zona de actuación y realiza pláticas informativas para dar a conocer características y requisitos de los programas a los solicitantes del crédito.
2	FAMILIAS	Asiste a la plática informativa para conocer los requisitos y la documentación necesaria que deben entregar para el otorgamiento del crédito.
	MODULO DEL INVI	Imparte la plática informativa para dar a conocer los requisitos y la documentación necesaria para el otorgamiento del crédito.
3	FAMILIAS	Entrega ante la Subdirección de Integración de Expedientes la documentación social, económica y jurídica para ingresar al programa y llena y firma solicitud de crédito.
4	MODULO DEL INVI	Realiza visita domiciliaria y elabora el estudio socioeconómico y de factibilidad técnica.
5	MODULO DEL INVI	Elabora e Integra al expediente los dictámenes jurídico, social, técnico y financiero.
6	MODULO DEL INVI	Analiza la procedencia de la solicitud de crédito.
7	MODULO DEL INVI	Publica en sus instalaciones el listado de las solicitudes de crédito aprobadas e instruye al solicitante sobre los pasos a seguir.
8	MODULO DEL INVI	Elabora e Integra el padrón total de las mesas de trámite delegacionales.
9	MODULO DEL INVI	Elabora cédula informativa de solicitudes de crédito que serán presentadas ante el Comité de Financiamiento para la autorización de los créditos.

- |    |                                       |   |
|----|---------------------------------------|---|
| 10 | MODULO DEL INVI                       | Remite a la Dirección de Mejoramiento de Vivienda, la Síntesis de solicitudes de crédito y cédula informativa de Solicitudes de Crédito respectiva para su firma. |
| 11 | DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA | Recibe y firma Síntesis de solicitudes de crédito y cédula informativa de Solicitudes de Crédito y remite al comité de financiamiento del INVI                    |

## FASE 2: GESTIÓN Y OTORGAMIENTO DE CRÉDITO

PASOS	ACTOR PRINCIPAL	DESCRIPCIÓN
1	INVI	Reciben la carpeta y en la Sesión del Comité de Financiamiento, revisan los asuntos contenidos en ella para su aprobación.
2	INVI	Emite acuerdo, para que el Secretario Técnico proceda a su atención.
3	DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	Recibe copia del acuerdo del Comité de Financiamiento y Turna a la Subdirección de Integración de Expedientes.
4	MODULO DEL INVI	Recibe copia del acuerdo emitido por el Comité de Financiamiento y elabora Contrato de Apertura de Crédito, Garantías Quirografarias y Consentimiento Individual de Seguro de Vida e Invalidez Total y Permanente.
5	MODULO DEL INVI	Notifica a los acreditados de la fecha para la firma del Contrato de Apertura de Crédito, pagaré y consentimiento individual de seguro de vida e invalidez total y permanente, así como que presente el comprobante de pago original de la aportación del 5% del monto de crédito (enganche).
	FAMILIAS	Recibe notificación y acude a las mesas de trámite delegacionales en la fecha indicada, para firmar Contrato de Apertura de Crédito, pagaré y consentimiento individual de seguro de vida e invalidez total y permanente, y presenta comprobante original de pago de la aportación del 5% del monto del crédito.
6	MODULO DEL INVI	Recibe original del comprobante de pago de la aportación del 5% del monto del crédito, formaliza el crédito mediante la firma del acreditado en el Contrato de Apertura de Crédito, pagaré y póliza de seguro de vida e invalidez total y permanente.
7	MODULO DEL INVI	Informa a la Dirección de Mejoramiento de Vivienda sobre la formalización de los contratos de apertura de crédito.
	DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	Recibe información de la firma de los contratos de apertura de crédito y solicita a la Dirección de Finanzas la suficiencia presupuestal.
8	INVI	Recibe solicitud y proporciona a la Dirección de Mejoramiento de Vivienda la suficiencia presupuestal.

9	DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	Recibe la suficiencia presupuestal e informa a la Subdirección de Integración de Expedientes.
10	INVI	Recibe, registra y ordena alfabéticamente el oficio con sus anexos: Contratos de apertura de crédito, pagarés y pólizas de seguro de vida e invalidez total y permanente
11	INVI	Elabora, registra e integra los contratos de apertura de crédito en la base de datos de la Sesión de Comité de Financiamiento correspondiente. Envía a la dirección de mejoramiento de vivienda.
12	DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	Recibe y firma los contratos de apertura de crédito y los envía al INVI para ser archivados.

### Fase 3: DISPOSICIÓN DEL CRÉDITO.

PASOS	ACTOR PRINCIPAL	DESCRIPCIÓN
1	MODULO DEL INVI	Solicita con oficio a la Asistencia y Asesoría Técnica Externa el Proyecto y presupuesto de la obra.
2	ASISTENCIA Y ASESORÍA TÉCNICA EXTERNA (AATE)	Recibe solicitud y elabora Proyecto y Presupuesto de la Obra y Contrato de Prestación de Servicios.
3	AATE	Presenta a los acreditados el proyecto y Presupuesto de la Obra y el Contrato de Prestación de Servicios.
4	FAMILIAS	Recibe el Proyecto y el Presupuesto de la Obra, así como el Contrato de Prestación de Servicios, revisa y firma de conformidad ante la Asistencia y Asesoría Técnica Externa y firma de conformidad.
5	AATE	Entrega el Proyecto y Presupuesto de la Obra, y el Contrato de Prestación de Servicios a la Subdirección de Seguimiento Técnico.
6	MODULO DEL INVI	Recibe Proyecto y Presupuesto de la Obra y el Contrato de Prestación de Servicios firmado por el acreditado y la Asistencia y Asesoría Técnica Externa.
7	MODULO DEL INVI	Entrega al acreditado copia del Proyecto y Presupuesto de la Obra, y le señala fecha y hora determinada para que asistan al Taller de Inicio de Obra.
	FAMILIAS	Reciben copia del Proyecto y Presupuesto de la Obra, así como la fecha y hora para el Taller de Inicio de Obra.
8	MODULO DEL INVI	Realiza el Taller de Inicio de Obra con los acreditados, les explica el proceso de distribución de los recursos que van a recibir, para la adquisición de materiales de construcción y pago de mano de obra.
	FAMILIAS	Asisten al Taller de Inicio de Obra
9	MODULO DEL INVI	Mediante formato de solicitud de cheques a la Subdirección de Integración de Expedientes solicita la ministración de los primeros

		recursos.
10	DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	Recibe y firma la solicitud de emisión de cheque de primeros recursos, y la turna a la Dirección de Finanzas.
11	INVI	Elabora y remite cheques y remesa respectiva a cada modulo
12	MODULO DEL INVI	Recibe cheques. Cita y entrega a los acreditados para su entrega, solicitándoles la presentación de copia de identificación oficial.
	FAMILIAS	Recibe cheque de primeros recursos y firma Póliza correspondiente.
13	FAMILIAS	Realiza la adquisición de materiales y contratación de mano de obra para su aplicación en la obra.
14	FAMILIAS	Informa a la Subdirección de Seguimiento Técnico la adquisición de materiales, y el avance en la ejecución de la obra.
	MODULO DEL INVI	Recibe información y verifica en el domicilio del acreditado, la adquisición de los materiales básicos, su aplicación y el avance de la obra.
15	AATE	Recibe información y elabora Bitácora y revisa la comprobación de gastos con las facturas, notas y recibos de mano de obra que le proporciona el acreditado. Entrega al acreditado para su firma
16	FAMILIAS	Recibe Bitácora y comprobación de gastos firma y entrega a la Subdirección de Seguimiento Técnico.
	MODULO DEL INVI	Recibe firmada la Bitácora y comprobación de gastos. Solicita mediante oficio el cheque de la segunda ministración
17	INVI	Recibe, valida, firma y registra la solicitud de emisión de cheque de segundos recursos. Elabora los cheques de la segunda ministración y remite al respectivo modulo
18	MODULO DEL INVI	Entrega a los acreditados el cheque de segundos recursos, recabando su firma en la Póliza de cheque respectiva y anexa copia de identificación oficial del acreditado.
	FAMILIAS	Recibe cheque de segundos recursos, firma Póliza correspondiente, y entrega copia de identificación oficial.
19	FAMILIAS	Realiza la adquisición de materiales y contratación de mano de obra para su aplicación en la obra.
20	FAMILIAS	Informa a la Subdirección de Seguimiento Técnico y a la Asistencia y Asesoría Técnica Externa los trabajos complementarios de la obra.
	MODULO DEL INVI	Recibe información y verifica en el domicilio del acreditado, la adquisición de los materiales complementarios, su aplicación y la conclusión de la obra. Solicita la bitácora de obra a la AATE

21	AATE	Recibe información y elabora Bitácora y revisa la comprobación de gastos con las facturas, notas y recibos de mano de obra que le proporciona el acreditado y se la presenta para firmar de conformidad
22	FAMILIAS	Recibe Bitácora y comprobación de gastos, firma y entrega a la Subdirección de Seguimiento Técnico
23	MODULO DEL INVI	Recibe la Bitácora y comprobación de gastos firmadas por los acreditados. Solicita a la AATE el finiquito de obra
24	AATE	Recibe información y elabora Finiquito de obra y entrega al acreditado para recabar su firma.
25	FAMILIAS	Recibe Finiquito de obra, lo firma y lo entrega a la Subdirección de Seguimiento Técnico.
26	MODULO DEL INVI	Recibe, revisa y firma Finiquito de obra e integra al expediente del acreditado, con el Contrato de Prestación de Servicios, que previamente suscribió la AATE con el acreditado.

#### FASE 4: RECUPERACIÓN Y FINIQUITO DE OBRA DEL CRÉDITO DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.

PASOS	ACTOR PRINCIPAL	DESCRIPCIÓN
1	MODULO DEL INVI	Elabora informe sobre los créditos cuyo ejercicio concluyó y envía a la Subdirección de Integración de Expedientes de la Dirección de Mejoramiento de Vivienda.
2	DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	Recibe oficio, firma y envía oficio y anexos a la Dirección de Finanzas para su atención.
3	INVI	Elabora oficio para firma del Director de Finanzas, por el que se instruye al FIDEREC genere el alta de recuperación de los créditos, y elabore y envíe las credenciales de recuperación,
4	FIDERE	Recibe, registra y revisa oficio y anexos. Genera el alta en el sistema de recuperación
5	FIDERE	Emite y envía mediante oficio a la Dirección de Finanzas las credenciales de pago para la recuperación del crédito y accesorios.
6	INVI	Elabora credenciales para enviar mediante oficio a la Dirección de Mejoramiento de Vivienda las credenciales de pago para la recuperación del crédito y accesorios.
7	MODULO DEL INVI	Recibe credenciales de pago y cita a los acreditados para su entrega.
8	FAMILIAS	Acude a recibir credencial de pago para la recuperación del crédito y accesorios, y firma de recibido.
9	FAMILIAS	Realiza los depósitos mensuales correspondientes en las cuentas del FIDERE

10	FIDERE	Envía a la Dirección de Finanzas reportes mensuales de la recuperación de los créditos, en el que se incluyen los que han sido totalmente pagados.
11	INVI	Recibe reporte y solicita al FIDERE, confirme, vía oficio si el acreditado no presenta adeudo alguno de acuerdo a lo que señala su sistema de recuperación.
12	FIDERE	Recibe oficio de solicitud y emite Carta de Terminación de Pago del crédito y envía a la Dirección de Finanzas.
13	INVI	Recibe Carta de Terminación de Pago del crédito e informa a la Dirección de Mejoramiento de Vivienda el finiquito del crédito para su registro.
14	DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	Recibe información y turna a la Subdirección de Integración de Expedientes.
15	INVI	Recibe información del finiquito del crédito, e integra documentalmente el expediente de crédito, archiva como concluido.

## **2.7. ¿Hay coherencia lógica y fluidez operativa entre la planeación, operación, seguimiento y evaluación del programa?**

La insuficiencia del diagnóstico sobre la situación de la vivienda en el Distrito Federal ha impedido que el PMV cuente con una planeación de tipo estratégico que exponga objetivos, estrategias y metas respecto a las necesidades de mejoramiento de vivienda. Un ejercicio de evaluación del PMV requiere de indicadores desempeño, de resultado y de impacto, con los que no se cuenta.

Debido a lo anterior el ejercicio posible de evaluación del PMV se limita a la relación entre presupuesto programado y acciones a realizar.

Esta situación no permite tener la certeza de que exista coherencia lógica y fluidez operativa entre las etapas: planeación, operación, seguimiento y evaluación.

## **3. CONGRUENCIA DE LAS ACTIVIDADES CON LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL D.F. (ARTÍCULO 4º. DE LA LDS-DF).**

### **3.1. ¿Las actividades expresan y sustentan el objetivo y razón de ser del programa en relación con los principios de la política de Desarrollo Social?**

Las actividades sí expresan y sustentan el objetivo y razón de ser del programa en relación con los principios de la política de Desarrollo Social puesto que las actividades que se desarrollan dentro del PMV tienden a abatir el deterioro y las condiciones inadecuadas de la vivienda y por ende en las condiciones de vida de las familias que ahí residen. No obstante, no se tiene claro el impacto del programa sobre los problemas de hacinamiento y desdoblamiento familiar ni sobre el arraigo familiar y barrial.

Se debe de reconocer que el financiamiento que ofrece el PMV no siempre es suficiente para dotar a una vivienda de condiciones de habitabilidad, incluso las viviendas pueden

llega a quedar inconclusas, generando serios problemas a las familias atendidas, quienes al final del proceso terminan con una vivienda que no es habitable.

Tampoco se ha medido el impacto en cuanto a la consolidación y mejoramiento de las colonias populares a partir del programa, ya que no se ha sistematizado y analizado el total de acciones sobre el total de viviendas, pero sobre todo porque esto no hace parte de una estrategia integral de intervención por unidad territorial.

Como se comentaba anteriormente las acciones del programa realmente apuntan a atender tres de los principios señalados en la Ley de Desarrollo Social.

*Equidad Social.* No se obstaculiza la participación de los solicitantes pertenecientes a los grupos vulnerables o se impide su acceso a un crédito, por el contrario se priorizan sus casos entre el resto de los demandantes.

*Justicia distributiva.* Con los recursos públicos se atienden las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social; sobre todo porque hay un Fondo de Ayuda Social (FAS) que subsidia a aquellos que tienen problemas más severos principalmente problemas de salud y de discapacidad o estén imposibilitados para adquirir alguna obligación de crédito. No obstante, no necesariamente se atiende a los más pobres sino a los que, si bien tienen la necesidad, tienen regularizada la propiedad y se encuentran en zonas accesibles. La aplicación de algún recurso proveniente del fondo se somete al Consejo Directivo quien los aprueba o rechaza. De acuerdo con los operadores son muy pocos los casos en los que se ha recurrido al FAS; sobre este asunto no se tienen datos exactos.

El Fondo de Ayuda Social se integra por las aportaciones que realizan todos los beneficiarios de financiamiento de acciones de vivienda por parte del INVI en una proporción de 5 al millar; las aportaciones que realiza el INVI en la misma proporción que los beneficiarios. Esta aportación se realiza en los primeros 10 días hábiles de cada mes y es equivalente a lo que se haya captado por parte de los beneficiarios en el mes inmediato anterior (RO Y PACF 2005).

*Diversidad.* Este principio se cumple cabalmente puesto que no se ponen trabas para acceder por cuestiones de raza o etnia, edad, sexo, estado civil y capacidades diferentes, incluso ni por ámbito territorial, ya que se puede atender a población que tienen necesidad de un crédito para mejoramiento aún en zonas de baja marginación.

Debe reconocerse que el Programa ha intentado aumentar su cobertura, por ejemplo, antes no se podían realizar acciones de mejoramiento en zonas de alto riesgo o en zonas rurales o que lo fueron, donde la propiedad y la tenencia de la tierra tiene una lógica distinta (ejidal, comunal, propiedad privada no regularizada) y en donde la propiedad se transmite de padres a hijos (sin testamentos o documentos que lo avalen) o se determina la venta a partir del comisariado ejidal y los trámites de desincorporación son muy lentos. Para estos casos se están pensando otras estrategias.

Un problema con el que se enfrentan los solicitantes que habitan en asentamientos irregulares, a pesar de los convenios y estrategias desarrolladas entre el INVI y la Dirección General de Regularización Territorial del Distrito Federal (DGRT), es que la regularización y titulación de los lotes mantiene costos inaccesibles para la población de bajos recursos, aunque al parecer se ha disminuido el monto aún una parte importante de de la población no puede cubrir esos gastos. Lo mismo ocurre en el caso de vivienda

ubicada en zonas de riesgo y alto riesgo por lo general se requieren realizar obras costosas que muchas veces ni las delegaciones ni el gobierno central puede financiar.

Uno de los problemas más serios es que al quedarse al margen de los lineamientos que dicta la Secretaría de Desarrollo Social el PMV ha dejado de atender una serie de principios que por el carácter del programa son muy relevantes, éstos son: integralidad, territorialidad, transparencia, equidad de género, participación, universalidad y efectividad. Sí bien en el sexenio anterior tampoco se ejercían a cabalidad al menos se enunciaban y estaban presentes en el ejercicio cotidiano y aunque con muchas limitaciones se hacían esfuerzos por atenderlos. El éxito y trascendencia del programa depende en buena medida de estos principios, para que no quede en acciones aisladas, sin mayor trascendencia.

Un dato que da cuenta de la magnitud del problema es que se encuentran separados — ubicados en distintas secretarías con lógicas de operación y principios distintos— el Programa de Mejoramiento de Vivienda, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el Programa Social de Unidades Habitacionales y el Programa de Rescate de Espacios Públicos, los que debían de estar totalmente integrados e interconectados, a lo cual se puede sumar la falta de articulación y coordinación con los programas que, en ese sentido, impulsan las propias delegaciones. Cada programa responde a lógicas y principios e incluso objetivos diferentes, aunque en el enunciado sean muy similares.

### **3.2 ¿Existe información actualizada que permita identificar claramente a los beneficiarios (as) y el registro de los padrones cumple con los lineamientos de la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento?**

No existe información actualizada que permita identificar claramente a los beneficiarios al alcance de la ciudadanía. Los módulos y mesas de trámite, la Dirección del Programa y diferentes instancias del Instituto cuentan con esa información, no obstante no es información que pueda ser consultada ampliamente. Desde el 2007 los padrones de beneficiarios no se publican en la Gaceta Oficial como lo estipula la ley y aparecen con datos insuficientes en la página del INVI<sup>38</sup> por lo que no se está cumpliendo con los lineamientos de la Leyes de Transparencia y de Desarrollo Social y su Reglamento.

### **3.3 ¿Se respetan los montos de los apoyos y los componentes del programa y/o servicio en la entrega a la población?**

Los montos de los apoyos y los componentes del programa se respetan. En las RO y PACF están claramente establecidas las líneas de financiamiento como porcentaje del crédito, integración de la asesoría técnica en el programa de mejoramiento y techos de financiamiento, los que siempre se respetan.

En la visita social-técnica se define el tipo de intervención que se requiere y el monto del crédito que se le puede ofrecer. El expediente y la propuesta la revisa el Comité de Financiamiento quien define la cantidad; puede modificarse el recurso acreditado

---

<sup>38</sup> El padrón de beneficiarios publicado simplemente consiste en la lista de los nombres de los acreditados indicando la colonia y delegación a la que pertenecen, no se aclara en que modalidad del programa son atendidos, ni los montos de los créditos otorgados.

únicamente cuando el beneficiario solicita una cancelación del segundo recurso (el crédito se da en dos partes) o una disminución del monto, esto se hace de manera formal con un convenio modificatorio.

En las RO y PACF se establecen los tiempos y en términos generales se cumple con ellos, aunque no hay mecanismos de exigibilidad para el cumplimiento de los plazos:

*“Una vez aprobado el crédito por el Comité de Financiamiento, el Instituto deberá informar por escrito en un plazo no mayor a 15 días naturales a cada uno de los beneficiarios, indicándoles cuáles son los trámites inmediatos a realizar para la contratación y ejercicio del crédito. • Para formalizar la relación crediticia entre el INVI y el solicitante, se firmará el contrato de apertura de crédito en un plazo no mayor a 30 días naturales después de autorizado el crédito por el Comité de Financiamiento. El INVI es el responsable de contratar el crédito con los beneficiarios del mismo, en los términos y alcances de lo expresamente aprobado por el Comité de Financiamiento. En los casos de créditos en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, la aportación del beneficiario equivalente a 5% del costo de la obra a realizar, la misma que deberá entregar al INVI, en calidad de enganche, en el momento de contratar el crédito. Dichos recursos se entregarán al acreditado durante el ejercicio del crédito para su aplicación en la obra”. (RO y PACF 2008)*

Hasta el mes de diciembre de 2008 el acreditado recibía dos ministraciones, la primera por el 40% del monto total del crédito. Administra directamente el recurso asignado: compra materiales y paga mano de obra, que comprueba con facturas y recibos. A partir de la comprobación de los gastos el asesor autoriza la entrega de la segunda ministración. Al concluir la aplicación del crédito se firma finiquito y un mes después se inicia la recuperación

Un problema serio que enfrenta el programa en cuanto al cumplimiento de compromisos es que los subsidios federales comprometidos en 2008 llegaron con retrasos de varios meses.

Los subsidios de FONHAPO y la CONAVI han servido para completar los créditos otorgados por el Instituto, en este año se aplicaron subsidios de FONHAPO a 700 familias beneficiadas con créditos por el INVI pero hasta diciembre de 2008 sólo habían llegado recursos para 500 de los 8,000 validados por la CONAVI (el 6.25%), las obras quedaron detenidas y la población está muy molesta en especial aquella que tuvo que desocupar su vivienda para que se realizaran las obras.

*“El subsidio federal está conformado por las aportaciones de FONHAPO y CONAVI. Son beneficiarios del subsidio de CONAVI las personas que tienen un ingreso menor a cuatro salarios mínimos y que sean acreditados del PMV, a quienes se les asigna un subsidio que va de los \$37 500.00 cuando se trata de construcción de vivienda hasta \$17,000.00 cuando se trata de acabados. Mientras que los beneficiarios del subsidio de FONHAPO son las familias que habitan una vivienda que requieren de un mejoramiento menor (acabados), ya que los topes que establece este organismo son de veinte o veintisiete mil pesos. En estos casos el subsidio se asigna de acuerdo al nivel de ingresos y del costo de la obra, distinto al caso del fondo de ayuda social que considera la condición de vulnerabilidad de las familias atendidas. Tanto el subsidio de FONHAPO y*

CONAVI sirve para complementar el crédito. En este año de 20,500 acciones que se realizaron con el PMV, 700 contaron con el subsidio otorgado por FONHAPO, esta dependencia otorga el número de subsidios no con base a la meta establecida en el actual año por el PMV, sino con base en el número de acciones desarrolladas en los años anteriores. Por otro lado con la CONAVI, el año pasado se realizaron 4000 acciones con subsidio de esta dependencia que fueron empleados como abono en cuenta, mientras que este año se autorizó otorgar subsidio a 8 mil familias incorporadas al PMV, sin embargo los recursos no se han llegado, por lo que muchas obras han quedado detenidas en espera de este subsidio con el que se contempla terminar la construcción, en promedio se trata de \$27 500.00 por acción de mejoramiento. Dada esta situación se ha contemplado que el próximo año se programen las obras sin incluir en el presupuesto el subsidio de CONAVI, con la finalidad de que la construcción sea de acuerdo a los recursos asegurados por el INVI y no padecer la situación actual de tener las obras inconclusas.” (Entrevista al personal del Programa 13 de noviembre de 2008).

### **3.4 ¿Existe registro y documentación avalada del cumplimiento de una administración oportuna y confiable de los recursos del programa?**

Si existe registro ya que cada uno de los acreditados cuenta con un minucioso expediente en el que se archivan todos los documentos firmados y avalados por ellos y por los asesores técnicos del programa. El manejo de los recursos del programa es confiable, pues es a este aspecto al que se le pone mayor atención.

Como se señalaba el segundo recurso no lo aprueba el asesor técnico si no están perfectamente comprobados los gastos.

*Un documento que avala el cumplimiento de la obra y la administración adecuada de los recursos es el finiquito. En este documento se establece cuál fue el monto de la inversión, cuál fue la aportación que hizo la familia, cuál fue el volumen de la obra y que se construyó, todo esto avalado por una serie de fotografías que muestran el antes y el después. Este documento lo firman el asesor técnico, el acreditado, el maestro albañil y el responsable del zonal donde se haya aplicado el recurso. De acuerdo con el Director del Programa cuando los beneficiarios firman el finiquito es porque están satisfechos con la obra y si no es así no firman hasta que haya satisfacción plena “ Cuando no se tiene el finiquito de una obra es porque el programa no respondió a la expectativa o las necesidades de la gente por diversos problemas, porque el asesor no estuvo o porque la obra que se hizo no fue lo que la gente necesitaba, la gente que no queda conforme lo demuestra negándose a firmar el finiquito”(entrevista a Raúl Bautista, director del Programa)*

### **3.5 ¿Se cumplen los principios de transparencia, rendición de cuentas, no clientelismo y no condicionalidad política en la entrega de los apoyos y/o servicios? ¿Cuáles son los procedimientos de verificación de lo anterior?**

Los procedimientos están claramente establecidos y se difunden ampliamente entre la población y los acreditados cumpliendo con la Ley de transparencia.

El programa no cuenta con mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, por lo se debe de valorar el ejercicio y generar estrategias subsanar esta deficiencia

Para los operadores del programa la rendición de cuentas se cumple a partir de los informes al Jefe de Gobierno y la comparecencia de los funcionarios ante la Asamblea Legislativa, anteriormente se realizaba en las unidades territoriales dentro de las asambleas vecinales, lamentablemente estas ya no existen y sólo en pocas ocasiones la población ha demandado información.

*“En la administración 2001-2006 las asambleas vecinales representaron un espacio de rendición de cuentas en el territorio; al inicio del año se informaba a los habitantes de cada unidad territorial el monto de inversión que ahí se ejercería y el número de acciones que representaba. En noviembre se volvía a la misma unidad territorial para rendir cuentas y comprobar la inversión realizada, cuántas acciones se hicieron, a quién se beneficio, qué monto se erogó, cuántas acciones quedaron pendientes, cuántas se hicieron de más o de menos. Este tipo de asambleas vecinales era también el espacio en el que se recibían quejas y aclaraciones” (entrevista a Raúl Bautista, director del Programa)*

Durante la operación del PMV se ha tratado de evitar el manejo clientelar del mismo estableciendo la gestión individual de los créditos; el acreditado realiza las gestiones de manera individual y gratuita. Requisito previo para ser beneficiario del programa es asistir a una sesión de información en la que se deja muy claro que la entrega de los recursos no está condicionada por la afiliación política, leyenda que en forma escrita aparece en los materiales de difusión del PMV.

### **3.6 ¿El programa opera en función de minimizar la inversión de tiempo que deban hacer los beneficiarios o derechohabientes para acceder a los programas y servicios?**

La difusión amplia de los requisitos y procedimientos y la información permanente en los talleres de introducción al programa han permitido, a decir de los operadores del programa, disminuir el tiempo de gestión del crédito, sin embargo la falta de tecnología y el diseño de programas especiales para la captura de los datos retrasan el trabajo; en algunas de las mesas de trámite no cuentan con teléfono, no tienen equipo adecuado, el llenado de las cédulas de información socioeconómicas, la captura y la sistematización de la información y muchas de las actividades se hacen sin el uso de la tecnología que existe y que pudiera eficientar estas tareas.

El Comité de Financiamiento que conoce y decide sobre las solicitudes de crédito se reúne una vez por mes (10 sesiones al año). La aprobación se puede realizar en la sesión que se presenta o en la siguiente por lo que la carpeta que se presenta puede tardar entre uno y dos meses en ser aprobada. Una vez aprobado tarda alrededor de dos meses más para que le llegue el recurso y de cinco a siete meses para concluir la obra. El tiempo está determinado por el flujo de recursos.

## **4. SUSTENTACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN DE LOS PROCESOS**

### **4.1 ¿Las actividades de seguimiento del programa son sistemáticas y regulares? Descríbalas.**

Se cuenta con la subdirección de seguimiento de crédito y con la Jefatura de la Unidad Departamental de Seguimiento Técnico, quienes mantienen el control y seguimiento del PMV de manera permanente, mientras que el seguimiento de las obras está a cargo de los responsables zonales.

No existen indicadores de desempeño establecidos, la operación del PMV se va ajustando de acuerdo a la demanda y al avance en el cumplimiento de las metas, esto define el número de horas empleadas por cada operador, lo cual implica que las jornadas laborales sean mayores en algunas semanas que en otras, a pesar de esto en algunas ocasiones no es posible atender a todos los solicitantes debido a la falta de personal.

Existen registros sobre las solicitudes, el número de personas que acude a las pláticas informativas, sobre quienes entregan la documentación y solicitudes, y sobre los créditos aprobados.

Se cuenta con un técnico responsable por mesa de trámite que forma parte del personal del mismo Instituto; aunque existen algunas mesas que no cuentan con técnico. Se hace una supervisión de acuerdo al número de acciones asignadas a cada arquitecto quien debe de entregar el proyecto de cada una ya firmado por el acreditado; el arquitecto debe de entregar avances de obra mensualmente. Lo anterior sirve para hacer un seguimiento general del trabajo del arquitecto, pues no se cuenta con el personal y los recursos necesarios para visitar cada obra y supervisarla; únicamente se visitan las obras en aquellos casos problemáticos, como es: que no se está cumpliendo con el proyecto, que el acreditado no asume las recomendaciones del arquitecto, ausentismo del arquitecto en la obra, etcétera. Estas visitas de supervisión a la obra se hacen por parte del técnico, del coordinador de mesa o del coordinador zonal.

La visita social técnica es un requisito previo a la integración del expediente para la gestión del crédito, es también un elemento para evaluar el desempeño de los arquitectos, pues al final del año cuando se hace una valoración para saber qué arquitectos continuarán dentro del PMV, se considera la calidad y el tipo de atención que brinda el arquitecto a los acreditados, la satisfacción del acreditado con el proyecto y el cumplimiento con las visitas; también se considera el número de finiquitos concluidos y el número de los que quedan pendientes.

### **4.2 ¿Existen información concentrada, sistematizada y analizada de las diversas fases del programa? Describa la situación.**

Existe información concentrada e insuficientemente sistematizada y analizada.

La información general del PMV, incluidos los expedientes, se encuentra concentrada en las oficinas centrales del Programa, la información financiera está en resguardo en las oficinas centrales del INVI.

Los responsables de los módulos zonales entregaron a finales del 2008 una carpeta en la que contienen diferentes archivos en los que se presenta información sobre diferentes indicadores por sesión mensual (número de créditos aprobados, número de créditos

cancelados, número de créditos unificados, etcétera). Sin embargo, no existe un formato único para el vaciado de la información por lo que es muy difícil agruparla para sistematizarla o analizarla y presentar los resultados de la operación para el conjunto de los módulos dificultando por esta razón la posible difusión de resultados en la página web del Instituto.

Existen algunos documentos que permiten hacer un seguimiento, monitoreo y evaluación sobre la operación del PMV en el aspecto relativo a la asesoría técnica como son: los proyectos, las bitácoras y los finiquitos, se trata de documentos que avalan principalmente el cumplimiento de la labor del arquitecto. Este material constituyó el insumo más relevante para la evaluación de la calidad de los proyectos que realizó el Colegio de Arquitectos durante los años 2002, 2003 y 2004, a partir de los cuales se detectaron las necesidades de capacitación.

#### **4.3 ¿Se utiliza esta información para dar seguimiento, evaluar y reprogramar las acciones? Describa la información.**

Esta información es utilizada para la elaboración de los informes dirigidos a Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y a la Contraloría Interna del Instituto.

A partir de la información financiera con que se cuenta se elabora el Programa Operativo Anual del siguiente año, considerando el número de acciones a desarrollar y los recursos necesarios, así como las Unidades Territoriales prioritarias de atención.

La asignación de recursos y metas por módulo zonal se realiza con base en los porcentajes de atención históricamente ejecutados y se dispersa en las unidades territoriales de cada zona a partir del conocimiento de asesores técnicos y personal del programa agrupados en cada mesa de trámite.

La asignación que se hace a los arquitectos del número de acciones a desarrollar considera el conocimiento que ha adquirido el asesor sobre las necesidades y demandas de los territorios en donde ya ha trabajado, es decir, los arquitectos se especializan en el trabajo en determinados territorios. Para la asignación de proyectos se consideran la capacidad operativa del asesor técnico, el equipo con el que cuenta, las modalidades de crédito que se demandan y los montos aprobados para esas obras

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) operado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SEDESO) desde el año 2007, surge a partir de las reflexiones hechas por los operadores del PMV y los asesores técnicos sobre las necesidades de llevar las obras de mejoramiento más allá de la misma vivienda. En la operación del PCMB se cuenta con la participación de varios de los arquitectos del PMV que se desempeñan como asesores técnicos, lo cual posibilita una atención integral al territorio por parte de la asesoría técnica.

#### **4.4 ¿Se cuenta con los recursos humanos y la estructura organizacional suficiente para realizar las diferentes actividades, entregar los apoyos y/o prestar los servicios que componen programa? Describa la situación.**

El PMV no cuenta con los recursos humanos ni con la estructura organizacional suficiente para realizar las diferentes actividades, entregar los apoyos y/o prestar los servicios que componen programa.

Como se señaló en el apartado 1.1 del tema de recursos, el personal del programa se ha reducido en un 20% en la última administración, se reducen también los mandos que tienen que ver con la toma de decisiones (subdirecciones y jefaturas de departamento), por ende los mandos operativos tienen que asumir un mayor número de obligaciones que no corresponden con su nivel de responsabilidad. Este incremento en la carga de trabajo también limita, a decir de los responsables del Programa, las posibilidades de capacitación para el personal.

En particular se han señalado carencias en las áreas jurídica (abogados y trabajadores sociales), administrativa (administradores, contadores y/o economistas) y técnica (arquitectos e ingenieros).

En cuanto a la estructura organizacional, ésta no está claramente definida en el caso del PMV, pues la estructura que realmente opera no es la aprobada en el Manual Administrativo del INVI publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 21 de noviembre de 2007 y vigente hasta la fecha, sino aquella que tiene como base la estructura territorial de los módulos zonales, más parecida a la aprobada en el Manual Administrativo del INVI publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de diciembre de 2004.

## 5. METAS

### 5.1 ¿Existe claridad en el registro y cumplimiento de metas?

Las metas con las que opera el PMV son establecidas en dos dimensiones: metas físicas y metas financieras. Las metas establecidas en el POA 2008 para el PMV consistieron en el otorgamiento de 17,800 créditos en sus distintas modalidades de atención (Ampliación, Mejoramiento, Mantenimiento Preventivo, Vivienda Catalogada Patrimonial, Mantenimiento General, Mejoramiento y Ampliación, Vivienda Nueva Progresiva, Vivienda Nueva Terminada y Mantenimiento Correctivo), para lo cual se autorizó un presupuesto de \$974,935,111.00 (novecientos setenta y cuatro millones novecientos treinta y cinco mil ciento once pesos).

En este año se manejó un promedio presupuestal por acción de \$45,496.05 (cuarenta y cinco mil cuatrocientos noventa y seis pesos <sup>05</sup>/<sub>100</sub> MN); dado que los montos requeridos para las distintas acciones no son iguales se manejaron montos de 30 mil pesos para las modalidades de Mejoramiento hasta 115 mil pesos para Vivienda Nueva Terminada.

Cada mes se integra una base de datos que es presentada al Comité de Financiamiento para informar el avance tanto físico como financiero de las metas; el registro se realiza de acuerdo a los avances de obra y la entrega de los créditos.

Aunque existe claridad en el registro y cumplimiento de metas, son éstas insuficientes para determinar el cumplimiento del objetivo del programa, para lo cual se tendrían que

establecer metas que, entre otras cosas, den cuenta de la solución efectiva a los problemas de hacinamiento o precariedad presentados.

## **5.2 Desglose y analice las unidades de medida, los procedimientos de registro y la consistencia de los reportes de cumplimiento de metas.**

Para el seguimiento de la operación de los programas del INVI se utilizan seis indicadores, todos referentes al cumplimiento de las metas financieras y físicas. En el caso del PMV se emplean únicamente dos:

a) **% de avance de acciones de vivienda en el PMV**; que se calcula con la fórmula:

$$\text{Acciones de vivienda realizadas por periodo} / \text{acciones de vivienda programadas por periodo} * 100$$

Este indicador es utilizado para medir el otorgamiento de “créditos de vivienda en el PMV, priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad”; la unidad de medida que utiliza son las “acciones”.

b) **Avance presupuestal del PMV**; que se calcula con la fórmula:

$$\text{Recurso ejercido al periodo} / \text{recurso programado al periodo} * 100$$

Este indicador es empleado con el objetivo de “ejercer y eficientar los recursos financieros del programa operativo anual correspondiente al ejercicio 2008, orientado a dar cumplimiento a los recursos asignados”; la unidad de medida que utiliza es el “recurso”.

Las mediciones de estos dos indicadores en la operación del PMV se realizan mensualmente. La medición que se hace del cumplimiento de las metas del PMV se refiere únicamente a las metas físicas y financieras, sin incorporar otras variables que permitan medir el cumplimiento de los objetivos del PMV en cada ejercicio anual; se hace una medición de los créditos otorgados que debe corresponder con el número de obras desarrollada y de los montos que éstas representan, dejando sin señalar el número de viviendas consolidadas (terminadas), el avance de obra en una vivienda conseguido con el crédito del programa, etcétera. Se trata de elementos relevantes en la verificación del cumplimiento de los objetivos del PMV, pues como se observa

*“... se cumple la meta física y financiera pero los resultados no son siempre los esperados por las familias; la discusión es cumplir la meta física del PMV u ofrecer condiciones de habitabilidad a las familias beneficiarias.*

*Existe una gran demanda de cubiertas por parte de los habitantes de viviendas que ya fueron intervenidas por el PMV pero donde el recurso no alcanzó para el techo, quedando los cuartos levantados pero no habitables, por lo que no son usados. La reflexión sobre estos casos ha desatado la discusión sobre si el PMV atiende las necesidades de las familias, dándoles una solución a su problema de vivienda o únicamente ofrece una solución parcial. Esta manera de atender la problemática de la vivienda ha sido calificada positivamente por algunos que le llaman “crédito de impulso”, que significa que el crédito otorgado por el PMV sólo es para iniciar las obras de mejoramiento de la vivienda y la familia tiene que asumir la*

*responsabilidad de terminar la construcción con sus propios recursos” (entrevista a Raúl Bautista, director del Programa).*

### **5.3 En casos de incumplimiento o sobre-cumplimiento de metas ¿existe algún análisis o explicación?**

Es difícil establecer con claridad el cumplimiento o incumplimiento de metas pues el presupuesto mantiene variaciones a lo largo del ejercicio.

El presupuesto del PMV proviene tanto de recursos fiscales como de recursos propios derivados de la recuperación en diferentes porcentajes. Algunas veces la transferencia de recursos se interrumpe o retrasa y las acciones aprobadas o en proceso de aprobación se trasladan al ejercicio del año siguiente. Esta situación afectó sensiblemente las metas del PMV en los años 2005, 2006 y 2007 (ver cuadro de la página 81).

Para el caso de los años que presentan sobrecumplimiento en las metas físicas (número de acciones desarrolladas) la explicación de esta situación es resultado de la combinación de varios aspectos como son:

- El número de familias que requieren de una acción de mejoramiento de vivienda en la Ciudad de México es considerable, lo que obliga a atender un número mayor de familias con el mismo recurso; esto lleva a disminuir el monto de los créditos y con ello el alcance de las obras.
- El número de acciones desarrolladas en cada una de las modalidades de atención del PMV depende del tipo de necesidades, demandas y capacidad de endeudamiento de los solicitantes, en general se ha registrado una mayor demanda de acciones de Mejoramiento de vivienda sobre las de Vivienda Nueva en lote familiar, igualmente muchas de las veces el monto promedio de los créditos presupuestados por el PMV resulta ser demasiado alto respecto al nivel de ingresos y la capacidad de pago de los solicitantes, por lo que se asignan montos pequeños para un alcance de obra menor, que permita una recuperación más rápida y genere un efecto menor en la economía familiar; estas situaciones permiten otorgar créditos con montos por debajo del promedio presupuestado, liberando recursos que son empleados en desarrollar acciones que permiten rebasar las metas físicas del PMV.
- Los casos de incumplimiento de las metas se pueden presentar en el ejercicio de cada una de las zonales o de las mesas de trámite, sin embargo, cuando esto sucede se hace una transferencia a otras zonales que presenten una alta demanda, de esta manera al final de cada ejercicio los recursos son ejercidos en su totalidad.
- 

### **5.4. En los programas de transferencias ¿hay consistencia entre el reporte de metas de cobertura y los padrones de beneficiarios? Describa la situación**

El instrumento para reportar la cobertura de metas es una base de datos que contiene información a nivel de Unidad Territorial, donde se registra el número de créditos otorgados, el monto ejercido por UT, número de familias beneficiadas, número de personas beneficiadas, número de empleos generados, número de acciones desarrolladas por modalidad de atención, promedio de ingresos por familias; mientras

que el padrón de beneficiarios consiste en la lista de los nombres de los acreditados indicando la colonia y delegación a la que pertenecen, no se aclara en que modalidad del programa son atendidos, ni los montos de los créditos otorgados. La constatación del cumplimiento de las metas a partir del padrón de beneficiarios resulta difícil, debido a que los datos contenidos en los dos registros (reporte de metas de cobertura y padrón de beneficiarios) no son comparables.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RESPECTO AL DISEÑO Y A LA OPERACIÓN**

### **6. CONCLUSIONES**

#### **6.1 Valoración global del diseño.**

El Programa de Mejoramiento de Vivienda es parte de una política innovadora con respecto a aquellas políticas que se orientan al desarrollo del componente financiero (el acceso al crédito), dejando a los más pobres a merced del sector privado, donde es claro que los subsidios terminarán beneficiando a las SOFOLES y otros intermediarios financieros y productores de materiales. En el marco de la actual crisis económica mundial, donde la producción mercantil de vivienda está demostrando la imposibilidad de atender a familias que perciben menos de cinco salarios mínimos y donde se pone en riesgo el patrimonio de las familias frente a la falta de empleo, los programas como el de mejoramiento de vivienda pueden constituir una opción para el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada para más de la mitad de la población.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda permite apoyar con crédito y asistencia técnica los procesos de autoproducción y autoconstrucción que realizan las familias de menores recursos disminuyendo los tiempos de consolidación de las viviendas o construyendo nuevas viviendas en el mismo lote: es el programa de vivienda que permite beneficiar a un mayor número de familias con una inversión mínima promedio.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda contribuye a frenar la expansión urbana y a optimizar el uso de la infraestructura, los servicios y el equipamiento existentes.

Por la importancia que puede tener como factor de desarrollo social y económico, así como de ordenamiento territorial, es imprescindible trabajar en su diseño como programa social, alineado con los objetivos, principios y políticas tanto de desarrollo social como de desarrollo urbano.

Las RO y PACF del INVI establecen las políticas sociales rectoras de los programas de vivienda, pero no contienen los lineamientos necesarios para garantizar su aplicación, se enfocan fundamentalmente en el desarrollo de los mecanismos financieros que rigen la operación de los créditos o de las ayudas de beneficio social. Al no existir lineamientos, mecanismos y reglas que garanticen la aplicación de la política social, se pierde la visión social, integral, equitativa y democrática (comunitaria y participativa) que debe fundamentar los programas de vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

La Ley de Vivienda del Distrito Federal establece en el artículo 18 los lineamientos para la elaboración del Programa de Vivienda del Distrito Federal, el cual deberá contener:

- I. Diagnóstico físico y poblacional de la situación habitacional, así como los escenarios de corto, mediano y largo plazo
- II. Congruencia con la programación de desarrollo económico, social, urbano y de medio ambiente del Distrito Federal
- III. Objetivos generales y particulares

- IV. Estrategia general de largo y mediano plazo
- V. Estrategia e instrumentos financieros
- VI. Estrategia para propiciar la participación de la población, de los productores sociales y privados
- VII. Metas de corto plazo compatibles con los intereses del sector público , privado y social
- VIII. Pautas de programación anual
- IX. Mecanismos de coordinación con la Federación
- X. Lineamientos de concertación con los productores privados y sociales y del Programa Anual de Vivienda

El Artículo 19 de la misma Ley establece que el Programa Anual de Vivienda deberá contener:

- I. El vínculo con los Programas General de Desarrollo, de Desarrollo Urbano y de Vivienda
- II. Los medios de financiamiento y los recursos económicos
- III. Las metas a alcanzar
- IV. Los procedimientos de información y evaluación de la ejecución del Programa Anual
- V. Los procedimientos que permitan orientar e informar con oportunidad y claridad a los posibles beneficiarios de una vivienda

Al no existir ni el Programa de Vivienda del Distrito Federal ni el Programa Anual Vivienda, y carecer de la actualización del Programa General de Desarrollo Urbano, la operación de los programas de vivienda en general y en particular del Programa de Mejoramiento de Vivienda parece fuera de contexto, como un programa sin dirección frente a enormes expectativas y retos.

El INVI y la Comisión Nacional de Vivienda han convenido la coordinación para revisar la Ley de Vivienda y elaborar el Programa de Vivienda del Distrito Federal. La apertura de un proceso de discusión para la elaboración de ambos instrumentos constituiría una oportunidad única para redimensionar al PMV dentro de las políticas de vivienda.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda apoya los procesos de autoproducción de vivienda desarrollados por la mayor parte de la población en el DF y en el país. Las familias beneficiadas por este programa constituyen en promedio el 77% de las familias acreditadas en todos los programas de vivienda del INVI-DF, por lo que es necesario trabajar en la elaboración de documentos que establezcan las directrices generales que dan pie a un programa de este tipo, una visión integral del Programa, en la que se definan claramente sus estrategias y objetivos tanto en el desarrollo social como en el desarrollo urbano, en el que se precisen las metas en función de los objetivos, en el que se determinen los mecanismos de monitoreo y evaluación y se revalore su importancia como el principal instrumento de política pública para el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada de la población con menores recursos. Lo anterior permitiría avanzar en la construcción del Programa de Vivienda del Distrito Federal.

Independientemente de lo anterior, queda claro que para poder dar cumplimiento a las políticas general y social contenidas en las RO y PACF y al objetivo del programa, hace falta la articulación con otras entidades públicas. El cumplimiento de las mismas está condicionado a la participación de varias instancias públicas tanto del ámbito del desarrollo social como del desarrollo urbano, de participación ciudadana, protección civil y de medio ambiente. Sin embargo, esto no opera de manera eficiente puesto que no se cuenta con estrategias y compromisos de articulación.

Del lado de la Secretaría de Desarrollo Social el espacio de articulación es la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social que se reúne cada tres meses y en la que se podrían discutir las políticas y programas de vivienda. Sin embargo, esto no ocurre pues los temas no se han puesto a consideración y, a decir del Secretario de Desarrollo Social, la agenda de esta comisión siempre está saturada.

Las delegaciones políticas del Distrito Federal en general y las direcciones o coordinaciones territoriales (subdelegaciones) en particular pueden constituir espacios de interacción de los diferentes programas del Gobierno del Distrito Federal, espacios en donde se promuevan las acciones que respondan a los principios de la política social donde se fomente la participación ciudadana, se elaboren los diagnósticos de barrio que rebasen las condiciones de la vivienda, trasciendan al barrio y, en general, a la vida social. Los aspectos relativos a la regularización del suelo, a la dotación de agua y servicios, parques, vialidades, barrancas, etcétera, sólo pueden resolverse atendiendo el espacio de cada territorio por lo que es más que indispensable una coordinación desde las mismas zonas de actuación del programa. Es necesario valorar la efectividad de los convenios de colaboración entre el INVI y las delegaciones como mecanismos de coordinación.

La relación con la Dirección General de Regularización Territorial es fundamental, ya que uno de los principales problemas que enfrentan los solicitantes del PMV es la irregularidad jurídica de los lotes, que impide cumplir con un requisito indispensable para que se otorgue el crédito. Esta dirección no participa en el Consejo Directivo debiendo ser parte de él.

Atender los problemas relativos a la regularización y titulación de los lotes permitiría atender a un porcentaje considerable de la población que demanda el apoyo de un programa como el de Mejoramiento de Vivienda y que no puede acceder a él por no poder comprobar la propiedad del suelo. Siendo el principal impedimento para lograr un apoyo de este tipo para la población con menores recursos, es necesario instrumentar acciones más efectivas para el cumplimiento del Convenio de Colaboración y Coordinación entre la SEDUVI, el INVI la Secretaría de Gobierno (SG) y la Dirección de Regularización Territorial (DGRT)<sup>39</sup> firmado desde el año 2007, ya que sus alcances para la tramitación de juicios intestamentarios, de inmatriculación judicial y de prescripción positiva han sido muy limitados. Se sugiere incorporar a la DGRT como parte del Consejo Directivo del INVI, para que se diseñen políticas y estrategias conjuntas que permitan contar con programas de regularización que ofrezcan la garantía jurídica de los predios, además de fortalecer la coordinación regional en cada uno de los módulos zonales en los que opera el PMV. Adicionalmente, es necesario valorar la creación de una nueva modalidad de crédito dentro del PMV que permita financiar la regularización y titulación de los lotes y no sólo

<sup>39</sup> [http://www.invi.df.gob.mx/pdf/CONVENIO\\_DGRT.pdf](http://www.invi.df.gob.mx/pdf/CONVENIO_DGRT.pdf)

como parte de la regularización de un condominio familiar como se propone en las Reglas de Operación aprobadas en el 2008.

Otra deficiencia que se aprecia es la falta de articulación entre los diferentes programas que se ocupan de la vivienda y su entorno: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Programa Social de Unidades Habitacionales, Programa de Recuperación de Espacios Públicos, Programa de Mejoramiento de Vivienda, Programa de Vivienda en Conjunto y Programa de atención a la vivienda en riesgo (Protección Civil), además de los programas que impulsan las propias delegaciones. Este problema no permite desarrollar eficientemente las acciones derivadas de las políticas de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo social.

La carencia de instancias de representación ciudadana y la falta de interlocución con los organismos de la sociedad civil, con las universidades y centros de enseñanza y con organizaciones sociales limita la crítica constructiva y los aportes al programa desde la perspectiva de diferentes actores.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda es el resultado del esfuerzo y la confluencia de diferentes actores civiles y sociales, el dinamismo adquirido desde su gestación en el año 1998 hasta el año 2004 fue producto de la apertura de espacios de encuentro y discusión entre las instancias de gobierno, los Colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones civiles, y las organizaciones sociales y vecinales. Esta apertura facilitó y fue clave para la difusión del programa, atrayendo el interés de las universidades públicas y privadas; beneficio que se formalizó en la firma de convenios para la prestación del servicio social y en la promoción de encuentros, foros y seminarios con la temática de la producción social de vivienda. El Premio Nacional de Vivienda, la visita del relator especial de la ONU sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, la presentación del PMV en la discusión de los programas de barrio en eventos latinoamericanos, la apertura a los proyectos de investigación sobre esta temática en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, son resultados de esa conjunción de esfuerzos. Consideramos imprescindible institucionalizar la participación de los organismos civiles en el PMV a partir un Consejo que, en un proceso de reflexión continua, promueva y participe en las tareas de investigación, difusión y capacitación del programa en lo general y en particular de la asistencia técnica en los temas económicos, sociales y urbano-ambientales

La rendición de cuentas a la población en las zonas de actuación requiere de una estructura vecinal y de participación ciudadana que actualmente no existe, por lo que proponemos, por lo pronto, impulsar en cada uno de los módulos zonales o territoriales donde opera el PMV, la participación de la población en el Programa de Contraloría Social operado por la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal.

Sin lugar a dudas el déficit y el rezago en la vivienda, así como la precariedad en las condiciones de la misma, constituyen un problema relevante. No obstante, no podemos saber de la incidencia en el problema en términos cuantitativos porque no existen cifras claras sobre el déficit. Las cifras sobre el rezago en el Programa General de Desarrollo 2007-2012 están cuantificadas tomando la información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y con base en las Proyecciones de los Hogares y las Viviendas 1995-2020 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en los cuales se reconoce un rezago de 282,159 viviendas que requieren ser mejoradas y las necesidades de atención

se han calculado a partir de datos del INVI, de los cuales no sabemos la metodología ocupada y cuantifican las necesidades de mejoramiento para 97,566 viviendas en los años 2007 y 2008, lo que nos da un total de 379,725, de las cuales se han atendido en el periodo 1999 a 2008 un total de 149,438 familias

Partiendo de esas cifras, y haciendo un ejercicio aritmético podemos decir que se ha intervenido en el 40% de los hogares que lo requieren. El promedio de acciones por año entre 2001 y 2008 es de aproximadamente 19,000. Siendo así, se necesitarían 12 años para abatir el rezago al 2008 (227,301 acciones) sin contar con la demanda acumulada para estos años que, por lo menos para los años 2009 y 2010, se establece en 49,000 acciones de mejoramiento por año.

En términos cuantitativos, de un parque habitacional de 2,540,072 de viviendas que existen en el D.F., en los últimos años se han atendido a 149,438 familias. Con ningún otro programa se puede atender en un lapso tan corto a esa cantidad de familias valorando sus procesos y, por ende, lo construido por ellas.

A grosso modo, el programa tiene identificado el problema y la necesidad de atenderlo, así como los factores que lo determinan (hay varios estudios al respecto). No obstante, no cuentan con un diagnóstico claro y profundo por unidad territorial. Es decir, se desconoce la magnitud del problema y su ubicación en el territorio. Tampoco se tiene clara la dimensión social y cultural del problema (sobre esto hay pocos estudios). Hay conocimiento empírico y mucha intuición.

A lo largo de los 10 años de operación del PMV se ha ido identificando la complejidad de la problemática y se han ido diversificando las líneas de intervención y de crédito como se muestra en las RO y PACF 2008. Sin embargo, a diferencia de programas de mejoramiento en otros países latinoamericanos, el PMV no maneja una línea de financiamiento para la regularización y titularización del suelo, lo que en este caso es fundamental para el éxito del programa.

No se tiene caracterizada (en el caso de la población en situación de vulnerabilidad) ni localizada la población objetivo, pues se considera a las unidades territoriales como espacios con una población homogénea en términos socioeconómicos, lo que contradice la realidad ya que al interior de una unidad territorial considerada como de baja marginación pueden existir enclaves de muy alta marginación

La población que se atiende no necesariamente es la más pobre, sino aquella que tiene seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. Muchas familias con posibilidades de ser sujetos de crédito no se pueden incorporar al programa porque no tienen recursos para pagar los costos de la regularización de la propiedad.

La atención a los núcleos familiares en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o que habitan en lugares de riesgo requiere de estrategias diferenciadas, no sólo de la determinación de "sujetos prioritarios de crédito", por lo que se requiere incluir estrategias de atención a los grupos en situación de pobreza, vulnerabilidad o riesgo acompañadas de acciones que abatan la inequidad y desigualdad. El Fondo de Ayuda Social (FAS), constituido con los aportes de los beneficiarios y del INVI-DF en la misma proporción, puede ser un instrumento efectivo para el financiamiento de las acciones de vivienda de la población que presenta estas condiciones. Sin embargo, es necesario agilizar y transparentar su administración: los aportes por programa, los mecanismos para la

designación de los beneficiarios, etcétera, debiendo incluir en la administración a una figura que garantice la representación en la toma de decisiones de representantes de los acreditados que aportan al FAS

La incorporación de un enfoque o perspectiva de género en el PMV debe entenderse como un proceso que permite aumentar la eficacia y eficiencia de las acciones. Hasta ahora en el PMV el tratamiento de lo relativo al género sólo ha establecido la diferencia en porcentajes en la acreditación por sexo (hombre, mujer). El análisis de género debe estar presente en todas las etapas de formulación del programa. En el diagnóstico el análisis de género debe abocarse a determinar cómo el problema que se identifica afecta diferenciadamente a hombres y mujeres y las características particulares que éste toma en cada caso. El análisis de género debe caracterizar a los beneficiarios respondiendo las siguientes preguntas ¿quiénes son?; ¿quiénes participan?, ¿mujeres, hombres, ambos?; ¿cuáles son los obstáculos para la participación de mujeres y hombres? El análisis de género a nivel de componentes debe identificar con exactitud diferencias específicas dependiendo de si los beneficiarios son hombres, mujeres o ambos, para que efectivamente se logre el propósito del programa. Estas diferencias pueden corresponder a las características de los bienes y/o servicios, al modo de acceso o provisión de éstos y/o los procesos vinculados. Indicadores: al aplicar análisis de género, los indicadores deben medir los efectos que han tenido las intervenciones realizadas en la situación de hombres y mujeres y en las relaciones que entre ellos se establecen. Entre otros resultados, deben medir el grado de desigualdad que pudiese existir entre hombre y mujeres.

Siendo el PMV un instrumento de ordenamiento y desarrollo urbano, es necesario considerar la futura demanda de vivienda generada por usuarios potenciales, por ejemplo, jóvenes que en este momento viven en algún hogar y que pronto requerirán un espacio habitable propio.

Para atender esta demanda futura se recomienda incluir una línea de ahorro a largo plazo que comprometa lo reunido para la aportación inicial de acciones de ampliación de vivienda y vivienda nueva, y del diferencial entre el crédito y el monto total de la obra. Además de que esta inversión significa un recurso de financiamiento para el propio Instituto, también significa una garantía para el solicitante de convertirse en futuro beneficiario del PMV.

Por falta de un diagnóstico y planeación a nivel de las unidades territoriales, el programa trabaja sobre la demanda. La población tiene conocimiento de él, ya que ha visto su desarrollo, por lo que en general tiene muy buena aceptación. Por otra parte, el radio de acción del programa se ha ampliado en la medida en que ya no se restringe a las unidades territoriales de alta y muy alta marginación y ahora se promueve en zonas de alto riesgo y en departamentos dentro de unidades habitacionales y vecindades.

Si bien esto es positivo tiene limitaciones, sobre todo porque, al no haber una planeación estratégica, no se pueden tomar decisiones fundamentadas para el diseño del programa, darle seguimiento y evaluarlo, por lo que se requiere aplicar técnicas como la FODA, análisis de involucrados, árbol de problemas, de causa y objetivos, además de generar una línea de base, pues en este momento no se cuenta con dispositivos de evaluación de aspectos sociales y existe escasa información sobre la calidad de las construcciones y sobre la satisfacción de los usuarios.

En las reglas de operación del INVI se reconoce el carácter social de la política de vivienda y se determina la política social que regirá los programas, la que se refiere fundamentalmente a la necesidad de apoyar —a través de créditos blandos y subsidios— a los núcleos familiares de menores ingresos económicos residentes en el Distrito Federal para que puedan acceder a una vivienda digna. De la misma manera, se prioriza (en la selección de la demanda) a grupos o individuos tradicionalmente excluidos de los programas de vivienda: adultos mayores (con la corresponsabilidad de familiares), mujeres jefas de familia, familias monoparentales, indígenas y personas con capacidades diferentes, por lo que resulta consistente con los principios de: justicia distributiva, equidad social y diversidad.

El principio de *igualdad*, tal como está definido en la Ley, no se encuentra incorporado al programa. Lo que sí se garantiza es la igualdad de oportunidades a través de reglas claras de operación y los mismos requisitos y responsabilidades para todos.

Existe transparencia en cuanto a las Reglas de Operación. Sin embargo, el programa ha dejado de transparentar el gasto y no publica los padrones de beneficiarios, ni se rinde cuentas a la población en los términos que establece la Ley de Desarrollo Social. En este sentido es de llamar la atención que tampoco se transparenta ni se rinden informes sobre el Fondo de Ayuda Social, a pesar de que ese Fondo tiene aportes de los propios acreditados al descontar de sus créditos la cantidad que resulta de la proporción de 5 a millar con respecto al crédito otorgado. Los responsables del Programa no conocen cuántos casos se han apoyado con este Fondo ni cuáles han sido los criterios de asignación.

El PMV registra la proporción de acreditados por sexo, pero no el enfoque o perspectiva de género que en políticas públicas es una orientación destinada a considerar y modificar los roles históricos y subordinados en cada sexo, y otorgar igualdad de posibilidades de beneficiarse de las oportunidades de desarrollo y también de contribuir a éste

## 6.2 VALORACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN

El PMV requiere determinar sus objetivos, estrategias y metas y a partir de ello estimar los recursos necesarios para lograr avances significativos en la atención a las familias que requieren de este apoyo. Independientemente de lo anterior, una forma de optimizar los recursos con los que cuenta es la gestión de subsidios federales. Sin embargo, esto requiere de mayores esfuerzos, pues los procedimientos están ajustándose continuamente por lo que la incorporación de la población que necesita y cumple con los requisitos para acceder a ellos no está exenta de problemas.

Es necesario negociar con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) los términos para la obtención de los subsidios, tratando de garantizar la agilidad en la entrega de los mismos y con ello permitiendo el diseño y presupuestación de soluciones habitacionales acordes en monto y tiempo de ejecución

Existen serios problemas para la entrega y ministración de recursos y transferencias, incluso, durante los años 2005, 2006 y 2007 los recursos del PMV han sido menores a los programados en un 23%, 26% y 21% respectivamente. Está claro que los recursos provienen de dos fuentes, fiscales y de la recuperación; lo que no está claro son los

criterios y porcentajes de cada uno en la composición del presupuesto del programa. Esto es relevante porque incide en la disposición de los mismos (liquidez) a lo largo del ejercicio presupuestal.

El PMV ha enfrentado la disminución en el monto promedio de los créditos que se otorgan. Lo anterior, sumado a la crisis económica y a la baja del poder adquisitivo, afectan el alcance de los trabajos, la cantidad y calidad de obra generada por los acreditados.

Uno de los principales problemas que enfrenta el programa es la falta de una administración eficiente para la recuperación de la cartera. La dirección del INVI estima adeudos en el PMV por un monto de \$1,353,782,671.00, lo que representa alrededor del 29% de la cartera, asunto que impacta en los recursos con los que cuenta el programa. Aun en un escenario en el que los recursos fiscales pudieran fluir con agilidad, si los recursos provenientes de la recuperación están expuestos a variaciones y no llegan, las metas se ven afectadas. Además del cumplimiento de las metas cuantificadas en el Programa Operativo Anual, al parecer la falta de liquidez dificulta la entrega de recursos a las familias acreditadas demorando el desarrollo de las obras y la satisfacción de las familias beneficiadas.

Otro elemento a considerar es que, ante la crisis económica mundial, la recuperación de los créditos será todavía más complicada si no se establecen estrategias audaces, innovadoras, participativas y comunitarias que permitan enfrentarla y sortearla. Es necesario que los organismos y personal que atienden la recuperación de los créditos desarrollen estrategias de corresponsabilidad y proximidad que den seguimiento a la situación social y económica de los acreditados.

En el año 2008 se ejerció la totalidad del recurso presupuestado gracias a los esfuerzos conjuntos desarrollados por los operadores del programa y FIDERE para la recuperación de los créditos en el año 2007, lo que permitió un incremento sustancial de los recursos del INVI.

El PMV nunca ha contado con los recursos humanos suficientes. No obstante, en lugar de aumentarlos han disminuido en esta última administración hasta llegar a representar apenas el 20% de la totalidad del personal del INVI, con la responsabilidad de atender hasta el 82% de las familias acreditadas, como ocurrió en este último año (2008).

La reestructuración del Instituto está afectando la operación del PMV, pues no está clara el área de adscripción del personal responsable de las zonales y por ende las obligaciones que tiene cada uno, pero especialmente el trabajo en el territorio. La reestructuración realizada en el año 2007 implicó también la pérdida de cuatro de las seis subdirecciones (territoriales) con las que contaba el PMV y de una de las tres jefaturas de unidades departamentales lo que impacta en la calidad de la atención, en la disminución del trabajo social y comunitario, de difusión del programa, de seguimiento y evaluación, etcétera.

La estructura organizativa del PMV dentro del INVI aún no está sólidamente establecida, pues la estructura aprobada no opera, por lo que es necesario preservar una estructura territorial que facilite la actuación y la coordinación en regiones específicas, cercanas a la población que demanda los apoyos, en coordinación no sólo con las instancias públicas que operan en el territorio y que pueden facilitar la atención a las demandas relacionadas con la infraestructura, los servicios, la atención al riesgo, etcétera, sino también con las

instituciones académicas, organismos de la sociedad civil y organizaciones sociales que inciden en los mismos territorios.

La cantidad de personal asignado al PMV debe estar acorde a la importancia que este programa tiene y que se expresa en las metas establecidas en el Instituto para la atención a las familias; lo anterior debe tener su expresión no sólo en la cantidad de personal sino en lugar que ocupan en la estructura. Adicionalmente, la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación del Instituto y otras áreas centrales deben involucrarse, tomar iniciativas y dar respuesta a las necesidades del PMV.

En el PMV existen experiencias de capacitación conjunta de los operadores del programa con asesores técnicos, prestadores de servicio social e integrantes de organismos civiles y organizaciones sociales (años 2001 y 2002). Es necesario revalorar éstas y formular programas de capacitación continua con apoyo de las universidades para incrementar las capacidades del personal y detonar procesos de aprendizaje que redunden en la mejora de planes y programas de estudio en los centros de enseñanza y en la discusión de mejores políticas para atender las demandas de esta ciudad.

Para la atención a los acreditados en la escala que maneja el programa (20,000 acciones en 2008) es necesario contar espacios, mobiliario, equipo, infraestructura y transporte adecuado a las actividades que se realizan. Es indispensable hacer un diagnóstico pormenorizado de las condiciones de cada módulo y mesa de trámite para rediseñar los espacios, permitiendo una mayor funcionalidad, mejorando las condiciones del mobiliario o concertando con otras instancias de gobierno para el establecimiento de los módulos o mesa de trámite en un mejor sitio.

El PMV cuenta con información poco sistematizada y analizada. Aun cuando existe material importante en los instrumentos utilizados, como las cédulas de estudios socioeconómicos, los proyectos, las bitácoras o finiquito de obra, la información requiere para su análisis de un marco lógico que establezca claramente los objetivos, estrategias, indicadores, etcétera, que determinen la razón de su análisis.

Existen indicadores de manera parcial, que sirven sólo para establecer relación entre el presupuesto y lo ejercido, los créditos otorgados y los que no pudieron acceder a ellos. Por lo tanto, el seguimiento está en función de la demanda y el presupuesto que se otorga al programa.

Es urgente establecer un sistema de información unificado que pueda ser alimentado desde los módulos zonales con la información necesaria para realizar las actividades de diagnóstico, planeación, monitoreo y evaluación que facilite la tarea de transparencia en la información que deberá publicarse en el portal del INVI. Para ello, es indispensable que cada módulo y mesa de trámite cuente con teléfono y conexión a internet y una página web especialmente diseñada con este fin así como dotar a los operadores del equipo necesario, capacitarlos en el manejo de las herramientas, innovar tecnológicamente, modernizar la administración y considerar estos rubros como inversión para el logro de eficiencia, eficacia, calidad y economía en el proceso de otorgar el servicio.

Es necesario el establecimiento de un sistema de planeación monitoreo y evaluación. La definición de los objetivos del PMV, así como sus estrategias, indicadores y metas debe

partir de un diagnóstico regional, integral, interactoral y georeferenciado<sup>40</sup>, lo anterior como un paso previo para la elaboración de un diagnóstico que incluya el entorno de la vivienda, el uso de los espacios, así como de las prácticas sociales y culturales de sus habitantes. Esto derivará en el establecimiento de una “Línea Base” que permita construir operativamente los indicadores de desempeño y de impacto, que hagan posible dar un seguimiento del PMV en su totalidad o por módulos y con una periodicidad a corto, mediano y largo plazo

Es necesario realizar una planificación estadística como un proceso ordenado de organización de oferta y demanda de información en entidades del sector público. El ejercicio de la Planificación Estadística permite identificar entre las necesidades de información y la producción de información. Los primeros se refieren a necesidades reales y potenciales de los usuarios; los segundos, a las operaciones estadísticas (censos, muestras, registros administrativos, etcétera) que hacen posible la obtención de datos.

La Línea de Base es una herramienta que contribuye a superar esas dificultades y, por añadidura, a fortalecer la cultura de uso y aprovechamiento de la información en el INVI, al establecer un vínculo entre la información disponible y organizada y el proceso de toma de decisiones. Dicha línea cumple con tres funciones importantes:

- Agrupar y poner a disposición de los usuarios un conjunto de indicadores claves para la gestión y su seguimiento
- Permitir un enfoque de análisis y eficacia comparativa
- Facilitar la organización racional y la articulación de sistemas de información

La Línea Base se construirá con los sujetos prioritarios de crédito, lo que permitirá:

- a) Fortalecer procesos de participación ciudadana a partir de diagnósticos territoriales
- b) Completar la Línea de Base, con datos analíticos
- c) Contar con insumos para optimizar el programa, todo a partir de información cualitativa de primera mano

A partir de los resultados será posible afirmar, entre otras cuestiones, si el programa tiene una oferta adecuada en términos de estrategia, localización, focalización y tipo de poblaciones.

El diagnóstico pormenorizado constituye el insumo necesario para el desarrollo de un ejercicio de planeación estratégica, entendida ésta como el establecimiento de objetivos, estrategias y metas a corto, mediano y largo plazo que derivará en un diseño más completo del programa y en la definición del Marco Lógico (ver propuesta de Marco Lógico).

Algunos de los indicadores que podrían ser considerados en este momento y puestos en práctica de forma inmediata para medir el desempeño del Programa son:

- *Hogares beneficiados con el mejoramiento*: el número total de hogares que se benefician directamente del crédito del programa de mejoramiento (*producto*)

---

<sup>40</sup> Enet, Mariana, et al (2008) “Herramientas para pensar y crear en colectivo en programas intersectoriales de hábitat” 1ª Ed. Buenos Aires, :Ciencia y Tecnología para el desarrollo – CYTED 2008 Pág. 119

- *Hogares beneficiados por créditos y/o subsidios para mejoramiento de viviendas:* el número total de hogares beneficiados directamente por créditos y/o subsidios para el mejoramiento de viviendas (*producto*)
- *Hogares efectivamente focalizados* desglosando por el porcentaje de hogares beneficiarios en los proyectos de mejoramiento que tienen ingresos menores a los 3 vsmd, por género, adultos mayores, indígenas y discapacitados (*producto*)
- *Costo real de la construcción por metro cuadrado;* el costo de construcción por metro cuadrado de las ampliaciones efectuadas por beneficiarios de crédito y subsidios (*producto*)
- *Ampliación promedio de viviendas:* el aumento neto de superficie construida por persona en comunidades mejoradas, por sobre el aumento de superficie construida en comunidades no mejoradas durante el mismo periodo (*producto*)
- *Participación real de instituciones financieras:* el número de instituciones que otorgan, administran y cobran los créditos para mejoramiento de viviendas a beneficiarios del programa (*producto*)
- *Participación real de los destinatarios del crédito; en la administración de los recursos otorgados y movilización de recursos suplementarios al crédito* (*producto*)
- *Margen de los prestamos:* la diferencia entre costo de los fondos usados para el crédito y la tasa de interés pagada por los beneficiarios. (efecto)
- *Apalancamiento real de los subsidios:* la proporción entre la cantidad total de recursos del hogar apalancado por los subsidios y el gasto total incurrido en la entrega del proyecto<sup>41</sup> (efecto)
- *Cambio en el valor de los activos:* un avalúo profesional del cambio promedio en el valor de las propiedades (vivienda y terreno) debido a la asistencia proporcionada por el programa. (efecto)

Una determinación clara de las metas acorde con los objetivos obliga a justificar los subejercicios por módulo o zonal y evaluar los avances en la atención a la población objetivo por territorio. La transferencia de recursos entre las diferentes zonales no debe ocultar la falta de atención a sectores con carencias significativas en los territorios originalmente asignados.

Es fundamental hacer una evaluación de impacto y de resultados para identificar en qué medida se están logrando la satisfacción o solución de los problemas que se diagnosticaron. Convendría también realizar una evaluación de impacto entre grupos beneficiados con el crédito y/o subsidio y un grupo de las mismas características que no haya sido beneficiado; comparando ambos y estableciendo las diferencias en la satisfacción de las soluciones alcanzadas. Para ello, proponemos la conformación de un grupo de trabajo que incorpore a diferentes actores sociales, civiles y académicos para el desarrollo de la metodología y la coordinación de los trabajos de evaluación del programa.

---

<sup>41</sup> *Gasto total* se refiere al costo de los subsidios más todos los gastos administrativos y generales adicionales incurridos en la administración del programa/proyecto.

Es necesario restablecer la relación con Instituciones de Nivel Superior e Instituciones de Investigación, además de buscar apoyo de prestadores de servicio social, no sólo para el caso del personal técnico, también para el apoyo a las actividades sociales y administrativas del programa y promover trabajos de investigación en áreas especializadas sobre vivienda que ayuden a demostrar los aportes del PMV y su posible desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

## 7. RECOMENDACIONES

Elaborar de manera urgente el Programa de Vivienda del Distrito Federal incorporando una visión amplia que permita la coherencia y complementariedad y articulación entre los diferentes programas que se ocupan de la vivienda y el entorno: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Programa Social de Unidades Habitacionales, Programa de Recuperación de Espacios Públicos, Programa de Mejoramiento de Vivienda y Programa de Vivienda en Conjunto, Programa de Vivienda en Riesgo y programas delegacionales.

Definir una estrategia de intervención conjunta de carácter territorial entre las instancias de SEDESO, Participación Ciudadana, SEDUVI, DGRT, Protección Civil, Medio Ambiente y delegaciones para el diseño y la implementación de los programas sociales con la finalidad de hacer más eficientes los diagnósticos, la planeación y la operación de los programas.

Elaborar en un documento específico las directrices generales del PMV en el que se definan el diagnóstico, las estrategias y objetivos tanto en el desarrollo social como en el desarrollo urbano; en el que se precisen las metas en función de los objetivos y se determinen los mecanismos de monitoreo y evaluación.

Modificar las RO y PACF para incorporar a la DGRT como parte del Consejo Directivo del INVI, con la finalidad de diseñar políticas y estrategias conjuntas que permitan contar con programas de regularización que faciliten la incorporación de solicitantes con problemas de regularización o titulación de los predios.

Establecer una nueva modalidad de crédito dentro del PMV que permita financiar la regularización y titulación de los lotes y no sólo como parte de la regularización de un condominio familiar como se propone en las Reglas de Operación aprobadas en el 2008.

Reincorporar dentro de la estructura del INVI la figura o instancia territorial de las zonales del PMV que facilite la actuación y la coordinación en regiones específicas, cercanas a la población que demanda los apoyos en coordinación no sólo con las instancias públicas que operan en el territorio y que pueden facilitar la atención a las demandas relacionadas con la infraestructura, los servicios, la atención al riesgo, etcétera, sino también con las instituciones académicas, organismos de la sociedad civil y organizaciones sociales que inciden en los mismos territorios.

Equilibrar la cantidad de personal asignado al PMV con respecto a las metas establecidas en el Instituto para la atención a las familias. Lo anterior debe tener su expresión no sólo en la cantidad de personal sino en el lugar que ocupan en la estructura (niveles de responsabilidad)

Fortalecer los espacios de participación ciudadana en el PMV:

- Incorporar dentro del Programa de Contraloría Ciudadana operado por la Contraloría General de GDF un proyecto de contralor social de la operación del PMV que tengan a su cargo el compromiso de vigilar el cumplimiento de los principios de la política de desarrollo social por lo menos en cada uno de los módulos zonales donde opera el programa.

- Constituir un consejo que incorpore a representantes de universidades, colegios, ONG's y organizaciones sociales en un proceso de reflexión continua, que promueva y participe en las tareas de investigación, difusión y capacitación del programa en lo general y en particular de los temas económicos, sociales, urbano-ambientales y arquitectónicos relativos al PMV.

Transparentar y agilizar la operación del Fondo de Ayuda Social (FAS): los aportes por programa, los mecanismos para la designación de los beneficiarios, etcétera.

Constituir de manera inmediata tanto el fideicomiso de administración como el órgano de dirección del FAS, previstos en las RO y PACF 2008, incorporando a representantes de organizaciones civiles y sociales al mismo y garantizando la paridad entre representantes públicos y sociales.

Instrumentar una evaluación que permita valorar de inmediato el impacto en los alcances de las obras producto de la disminución del monto promedio de las acciones del PMV (eficacia).

Unificar y transparentar los criterios para la calificación de la cartera en recuperación.

Establecer conjuntamente con los responsables del programa una estrategia de recuperación de la cartera que sume los esfuerzos del INVI y FIDERE y facilite a los acreditados el pago puntual de sus créditos.

Incorporar la perspectiva de género en la elaboración de los diagnósticos, en la operación del programa y en la construcción de los indicadores para el monitoreo y evaluación.

Establecer un sistema de información unificado que pueda ser alimentado desde los módulos zonales con la información necesaria para realizar las actividades de diagnóstico, planeación, monitoreo y evaluación.

Dotar de la infraestructura necesaria (computadoras, líneas telefónicas, conexión a internet y desarrollo de software adecuado) a cada módulo y mesa de trámite.

Mejorar las condiciones de cada módulo y mesa de trámite a partir de la elaboración de un diagnóstico pormenorizado que permita rediseñar funcionalmente los espacios, dotando de mobiliario, transporte e infraestructura adecuada a la actividad que se realiza, incluyendo espacios para el desarrollo de asambleas numerosas.

Formular programas de capacitación continua en materia de políticas de desarrollo social y urbano, así como en el uso de nuevas herramientas que faciliten y agilicen las tareas administrativas.

Elaborar diagnósticos regionales, integrales, interactorales y georeferenciados como un paso previo para la elaboración de un diagnóstico que incluya el entorno de la vivienda, el uso de los espacios, así como de las prácticas sociales y culturales de sus habitantes.

La Dirección de Mejoramiento de Vivienda y la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación del Instituto deberán incorporar las tareas de planeación, monitoreo, evaluación y difusión del programa estableciendo metas a corto, mediano y largo plazo e indicadores de desempeño e impacto que hagan posible el seguimiento del programa en su totalidad y por módulos y/o mesas de trámite.

Restablecer a través de los convenios respectivos, la relación con instituciones de nivel superior e instituciones de investigación, para la prestación del servicio social y para la promoción de trabajos de investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGADA LUCO, Camilo (2003) "América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional" Serie Población y Desarrollo N° 45 CEPAL.
- CERVANTES, P. David Ricardo (2004). "La experiencia habitacional del gobierno del D.F. Programa de Vivienda 2001-2003" en *Pobreza, desigualdad y marginación en la ciudad de México*. SDS GDF-PUEC, México D.F.
- Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (2002). "Lo cívico en lo Público. Estrategias y Herramientas de Incidencia Ciudadana en Políticas Públicas". México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC) (1991), Observación General núm. 4. El Derecho a una Vivienda Adecuada. [www.derechos.org/ve/instrumentos/desc/ObsGral\\_04.pdf](http://www.derechos.org/ve/instrumentos/desc/ObsGral_04.pdf)
- Consejo Social y Económico, Naciones Unidas (2003). Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari. Adición Visita a México (4 a 15 de marzo de 2002), <http://www.cenvi.org.mx/Informe%20Relator%20ONU.pdf>
- COULOMB, René (coord.) (2005). *La vivienda en el Distrito Federal: Retos actuales y nuevos desafíos*. México: Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- COULOMB, René y Martha Schteingart (coords). 2006. *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2005). *El Estado Actual de la Vivienda en México 2005*. México: CIDOC y SHF., <http://www.shf.gob.mx/files/pdf/Estado%20Actual%20de%20la%20Vivienda%20en%20Mexico%202005.pdf>
- Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2007). *El Estado Actual de la Vivienda en México 2007*. México: CIDOC y SHF. <http://www.shf.gob.mx/files/pdf/EAVM2007.pdf>
- PROVENCIO, Enrique y Pablo Yanes (editores) (2006). *La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006 una valoración general*. México: Secretaría de Desarrollo Social. Consejo de Desarrollo Social.

[www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica social una valoracion general .pdf](http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica_social_una_valoracion_general.pdf)

- SÁNCHEZ-MEJORADA FERNÁNDEZ, María Cristina, Lucía Álvarez y Carlos San Juan (comp.). “¿Una ciudad para todos? La ciudad de México la experiencia del primer gobierno electo”. México D.F. UAM-2002.
- SÁNCHEZ MEJORADA FERNÁNDEZ, María Cristina (2005). "De actores y Programas Sociales en la Ciudad de México. El caso del programa de vivienda en lote familiar", en *Revista Andamios N° 1*, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, UACM, México D.F.
- SÁNCHEZ MEJORADA FERNÁNDEZ, María Cristina y Lucía Álvarez Enríquez (2006). Participación en Cambios Recientes en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda, El caso de la ciudad de México (1997-2003) en *Espacios Metropolitanos 2 Población, planeación y políticas de gobierno*. María Soledad Cruz Rodríguez (Coord.). Editorial. Red Nacional de Investigación Urbana-UAM. 2006.
- TAMAYO, Sergio (coordinador) (2007). *Los desafíos del bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006* México. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C.
- TORRES, Enzo Rino y Eibenschutz, Hartman Roberto (2007). “Dimensión e impactos macro y microeconómicos de la producción social de vivienda en México”. México: UAM-CONACYT-CONAFOVI.
- VILLAVICENCIO, Judith y María Teresa Esquivel, (2005). Capítulo II. Principales características de la vivienda. En Coulomb (Op. Cit).
- ZICCARDI Alicia y Mier y Terán Arturo (2005). “Poverty and Social Inclusión in México City-“Mejoramiento de Vivienda” Upgrading Scheme, en “Socially Inclusive Cities” de Peter Herrle y Uwe-Jens, Universidad Técnica de Berlín.

## PROGRAMAS Y DOCUMENTOS LEGALES

- Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal (2007). Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de Diciembre de 2007,  
[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Diciembre\\_07\\_21\\_238.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Diciembre_07_21_238.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada con la reforma al artículo 116, publicada en el DOF el 26 de septiembre de 2008,  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Decreto por el que se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 161, 29 de septiembre de 1998,  
<http://www.fidere3.df.gob.mx/transparencia/art14/DCINVI.pdf>

Gobierno del Distrito Federal (1997) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (1997-2000), México.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (1999). *Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticias y Financieras*. México: GDF.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2002). *Acuerdo INVI 12 ORD 468 adiciones a las reglas de operación en el Programa de Vivienda en Lote Familiar*. México: febrero.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2003). *Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticias y Financieras*. México: GDF.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2005). *Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticias y Financieras*. México: GDF.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2008). *Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticias y Financieras*. México: GDF, diciembre,  
[http://www.invi.df.gob.mx/transparencia/pdf\\_14/ReglasOperacion.pdf](http://www.invi.df.gob.mx/transparencia/pdf_14/ReglasOperacion.pdf)

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2008). *Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticias y Financieras*. México. Documento electrónico.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2008). *Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal*. Publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 268,6 de Febrero de 2008.  
[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Febrero08\\_06\\_268.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Febrero08_06_268.pdf)

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2008). *Acuerdo INVI370RD1735 incremento techo financiero 2008*. México: marzo,  
[http://www.invi.df.gob.mx/transparencia/pdf\\_14/INVI370RD1735.pdf](http://www.invi.df.gob.mx/transparencia/pdf_14/INVI370RD1735.pdf)

Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Administración Pública del Distrito Federal (2007). Manual Administrativo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en su Fase de Organización, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 216, 21 de Noviembre de 2007,  
[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Noviembre07\\_21\\_216.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Noviembre07_21_216.pdf)

Ley de Desarrollo Social Para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 23 de mayo del 2000,  
<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000010.pdf>

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 17 de Mayo de 2004.  
<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r5663.pdf>

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 189, el 21 de diciembre de 1998.

Ley de Vivienda del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el día 2 de marzo del 2000, <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000048.pdf>

Ley Federal de Vivienda 2006,  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrollosocial/content/marco\\_juridico/nacional/Ley\\_Vivienda.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrollosocial/content/marco_juridico/nacional/Ley_Vivienda.pdf)

*Programa de Financiamiento a la Vivienda en Zonas Rurales, Semiurbanas y Urbanas Populares*, documento pdf presentado en la sesión de la Mesa de Vivienda Social de la CONAFOVI en diciembre de 2005.

Programa de Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012,  
[http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo\\_0712.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_0712.pdf)

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Acuerdo Número 6, “Acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para poner en Práctica el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social”. 07 de Febrero de 2001,  
<http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/acuerdos.html?id=262548>

Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Hacia un desarrollo habitacional Sustentable, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.  
[http://www.cmic.org/mnsectores/vivienda/PROGRAMA\\_NACIONAL\\_DE\\_VIVIENDA\\_2007-2012/PROGRAMA\\_NACIONAL\\_DE\\_VIVIENDA\\_2007-2012\\_VERSION\\_EJECUTIVA%5B1%5D.pdf](http://www.cmic.org/mnsectores/vivienda/PROGRAMA_NACIONAL_DE_VIVIENDA_2007-2012/PROGRAMA_NACIONAL_DE_VIVIENDA_2007-2012_VERSION_EJECUTIVA%5B1%5D.pdf)

## OTROS DOCUMENTOS

Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa, para el Ejercicio Fiscal 2008, DOF 30 de diciembre de 2007.

ARRIAGA, Anel, Rosalía Vázquez y Ricardo Sánchez (2004). “Aspectos socio Económicos y demográficos” Programa de Mejoramiento de Vivienda 2001-2004. Distrito Federal Instituto de Vivienda (INVI). Documento Posgrado de Arquitectura. México: UNAM, Abril.

CERVANTES PEREDO, David (2004) Ponencia presentada en “Debates sobre políticas de Vivienda” las experiencias de los organismos estatales. UNAM-PUEC-CONAFOVI-SEDESOL.

Convenio de coordinación para revisar la ley de vivienda y elaborar el Programa de Vivienda del Distrito Federal entre el director general de la CONAVI y el director general del INVI, [www.invidf.gob.mx/pdf/CONAVI1.pdf](http://www.invidf.gob.mx/pdf/CONAVI1.pdf)

FLORIÁN, Alejandro (2006). "Programa de Mejoramiento de Vivienda y Construcción en Sitio Propio". In: *De la Marginación a la Ciudadanía, 38 Casos de Production Social del Hábitat, Forum Barcelona, Habitat International Coalition. Case study, 2006.* <http://hic-net.org/document.asp?PID=177>

Indicadores de Gestión del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.  
[http://www.invi.df.gob.mx/transparencia/pdf\\_14/Indicadores\\_invi.pdf](http://www.invi.df.gob.mx/transparencia/pdf_14/Indicadores_invi.pdf)

Informe semestral a la Fundación MISEREOR del periodo enero-junio de 1998, FOSOVI, A.C. Documento Interno.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2007). Resultados 2007.  
<http://www.invi.df.gob.mx/grafica.html>

Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2008). Programa Operativo Anual 2008.  
[http://www.invi.df.gob.mx/transparencia/pdf\\_14/poa2008.pdf](http://www.invi.df.gob.mx/transparencia/pdf_14/poa2008.pdf)

ORTIZ, Flores Enrique. Estudio de presentado a la CONAVI sobre la PSV. En el mismo se destaca la importancia de apoyar los programas atendiendo sus diferentes componentes. Año 2007.

MIER Y TERÁN, Arturo (2005). Evaluación del programa de mejoramiento de vivienda del Distrito Federal. Una aproximación a la habitabilidad en la producción social de la vivienda.

Ministerio de Planificación Federal de Argentina, Inversión Pública y Servicios. Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda (Fed MEJOR VIVIR),  
<http://www.vivienda.gov.ar/mejorvivir/index.html>

Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, Sector 06 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entidad Comisión Nacional de Vivienda.

## Documento Síntesis

El Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) parte de reconocer los procesos de producción habitacional que han desarrollado históricamente los sectores populares; atiende al parque de vivienda construido, aquel en proceso de construcción, deterioro o riesgo, con ello ayuda a la consolidación de colonias y barrios populares y contiene un potencial importante para el desarrollo de la política de densificación de la Ciudad. El PMV no solo mejora la vivienda existente sino al mismo tiempo aumenta la oferta al generar nueva vivienda progresiva al interior de los predios, estas han llegado a representar la tercera parte de las acciones anuales apoyadas por el programa. Con relativamente pocos recursos en crédito (\$48,000.00 en promedio), recuperables en el corto plazo, conjuga el esfuerzo de las familias, la inversión en dinero y trabajo.

Se reducen los tiempos de autoproducción espontánea al proporcionar apoyo crediticio, asesoría técnica y subsidios, lo que mejora significativamente la calidad de la vivienda autoproducida. El PMV en su diseño contiene, más que ningún otro programa de vivienda, la mayor parte de los elementos necesarios que posibilitan la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada. El PMV es el único programa a nivel nacional que incorpora una asistencia técnica personalizada a los requerimientos y necesidades de espacios de cada familia, conservando, en lo posible, lo construido o reestructurándolo para construir viviendas nuevas adicionales dentro del lote familiar.

El PMV contribuye a la seguridad jurídica de la vivienda al respaldar el financiamiento con garantías quirografarias que no ponen en riesgo la propiedad de la misma y en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera 2008 (RO y PACF) contempla la instrumentación de una modalidad de crédito para apoyar la conformación de los Condominios Familiares apoyando la regularización y titulación de las viviendas construidas en un mismo lote.

Con una inversión cercana a los \$7,156,112,818.19 (siete mil doscientos millones de pesos) ha beneficiado a 149,438 familias a lo largo de los últimos 10 años lo que lo coloca como el programa público de vivienda que beneficia a un mayor número de familias.

En el marco de la actual crisis económica mundial, donde la producción mercantil de vivienda está demostrando la imposibilidad de atender a familias que perciben menos de 5 salarios mínimos y cuando se pone en riesgo la salud y la seguridad de las familias e incluso, en muchos casos, la propiedad de la vivienda por la falta de ingresos, los programas como el de mejoramiento de vivienda constituyen una opción importante, quizá la única, de cumplir con el derecho a una vivienda adecuada para casi la mitad de la población que reside en la ciudad.

Promovido en el año de 1998 por una serie de organizaciones sociales y civiles preocupadas por la atención a los procesos de producción social del hábitat, y comprometidas con los pobladores más pobres de la ciudad, la propuesta fue acogida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y en particular por el recién creado Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI). Su gestación fue producto de la

conjunción de experiencias locales, nacionales e internacionales, en especial contó con la transferencia de tecnología de la organización no gubernamental colombiana FEDEVIVIENDA<sup>1</sup> que mantenía una experiencia de por lo menos 10 años en programas de este tipo. Se implementó desde el año de 1998 y hasta el año 2000 se mantuvo como un programa cofinanciado con recursos públicos y de organizaciones sociales y civiles desarrollando un importante ejercicio de corresponsabilidad que delineó sus principales estrategias y componentes.

De entonces a la fecha el programa ha ido evolucionando, no sólo en términos de escala sino en cuanto a las líneas de crédito y modalidades de intervención, lo que ha mostrado su potencial para convertirse en una política pública, que detone una serie de procesos sociales, urbanos y ambientales de primer orden para la ciudad. Desde el Programa se puede pensar, ver y sobre todo construir ciudad, una ciudad equitativa, ordenada y habitable. Lamentablemente el tiempo, las coyunturas, la magnitud del programa y la escasez de recursos, lo han limitado a la ejecución de una gran cantidad de acciones de vivienda, que si bien son muy relevantes para las familias beneficiadas, no se conoce su impacto en términos de la mejora en las condiciones de vida, en los ámbitos social, urbano y ambiental.

De acuerdo al Programa Operativo Anual 2008 al PMV se destina el 52% del presupuesto (\$974,935,111.00 de un total de \$1,872,685,111.00) y, de acuerdo a las metas físicas, le corresponde la atención del 82% de las familias beneficiadas con los créditos del Instituto (17,800 de 21,702). Opera bajo las Reglas de Operación del INVI recientemente modificadas a finales del año 2008, en éstas se definen las políticas generales: social, financiera, jurídica, técnica, de suelo, administrativa, de sustentabilidad, de recuperación y transparencia. El aspecto mas relevante de las nuevas Reglas de Operación fue la incorporación de los aspectos de sustentabilidad y la atención a la población que habita en situación de riesgo.

Conforme a las Reglas de Operación, el objetivo del PMV consiste en: *“... 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, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar y fomenta prácticas de sustentabilidad.*

Aunque el objetivo es muy amplio, la actividad del PMV está centrada en el *“...apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza”* y aplica solamente en *“inmuebles ubicados en suelo urbano y en suelo habitacional rural de baja densidad; regularizados o en proceso de regularización, que acrediten propiedad o posesión; en vecindades que no se redensifiquen y en departamentos de interés social y popular”*

---

<sup>1</sup> Federación de Organizaciones de Vivienda. Reúne a centros de investigación, empresas que dan servicio de gestoría, prestadores de servicios, empresas sociales de la construcción, todas reconocidas como Organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

El mejoramiento de la vivienda se instrumenta a través de un crédito que otorga el INVI. El monto del crédito se destina para la adquisición del material, el pago de la mano de obra y de la asesoría técnica<sup>2</sup>. El monto de los recursos que se otorgan a las familias que lo solicitan depende de su capacidad de endeudamiento y del tipo de intervención que requieren, por lo que se han establecido distintas modalidades de intervención y de financiamiento. En las nuevas reglas de operación se establecen las siguientes modalidades:

**Mejoramiento de Vivienda.** Esta modalidad corresponde a 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.

**Mantenimiento General.** Consiste en la rehabilitación de las unidades de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil. Atiende desde el reforzamiento de los elementos estructurales hasta acciones de mantenimiento como impermeabilización, cambio de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias, pisos, herrería, etc. Esta modalidad fomenta el uso de ahorradores de agua, gas y electricidad mediante muebles sanitarios de doble descarga, calentadores solares y otras ecotecnias.

**Vivienda Nueva Progresiva.** Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en predios o lotes familiares con subdivisiones de facto. Se aplica además en sustitución de vivienda precaria o con riesgo por el deterioro que registra.

**Obra Externa.** Consiste en la acción que refuerza la habitabilidad de las unidades de vivienda. Atiende el remozamiento de fachadas, protecciones a colindancias, juntas constructivas, drenajes, cisternas, cárcamos de bombeo, iluminación exterior, áreas comunes, escaleras exteriores, etc. Aplica como crédito inicial o complementario.

**Vivienda Productiva.** Crédito complementario adherido a un crédito activo. Se utiliza 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. Puede otorgarse en cualquier momento de la vida del crédito principal.

**Condominio Familiar.** Es un crédito inicial o complementario para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble. Cubre estudios, proyectos, trámites legales, gastos notariales o administrativos. Los propietarios de vivienda de interés social y popular podrán ser beneficiarios de las facilidades administrativas y estímulos fiscales vigentes, aún cuando no soliciten el otorgamiento del crédito, siempre y cuando cubran los requisitos que se establezcan.

---

<sup>2</sup>“La asesoría técnica del Programa desarrollará propuestas participativas con la comunidad organizada de mejoramiento del entorno barrial, de colonia, de pueblo y/o de unidad habitacional donde aplique acciones. A nivel de lote familiar deberá integrar: el levantamiento de las construcciones existentes, anteproyecto con las familias que lo habitan, proyecto participativo del área a intervenir, costos y presupuestos, control y supervisión del proceso constructivo y finiquito de la obra” (RO y PACF 2008)

**Ampliación de Vivienda para Arrendamiento en Lote Familiar.** Esta modalidad corresponde a la ampliación, para arrendamiento de la vivienda de familias de escasos recursos con el objetivo de incrementar la oferta de vivienda en alquiler en la ciudad.

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

Indudablemente detrás de esta propuesta se advierte una concepción distinta, más integral y amplia en términos de la gran gama de problemas que presenta la vivienda precaria o deteriorada, pero sobre todo responde a las realidades sociales y económicas de los hogares –más que las familias- y las estrategias y necesidades que implementan para sobrevivir, tal es el caso de la vivienda productiva y en arrendamiento que son dos de las prácticas más recurrentes entre los sectores populares para resolver no sólo los problemas de habitabilidad sino también los relativos al empleo y al ingreso.

El PMV se dirige a personas físicas que lo soliciten y que cumpla con los siguientes requisitos: ser habitante del Distrito Federal, mayor de 18 años, tener un ingreso individual no mayor a 5 vsmd o un ingreso familiar no mayor a 8 vsmd; tener una edad máxima de 64 años, en caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario. Determina como sujetos prioritarios de crédito a: madres o padres solteros con dependientes económicos, jefas de familia con dependientes económicos, adultos mayores, Indígenas, personas con discapacidad y habitantes de vivienda en alto riesgo. El trámite se realiza de manera individual y directa.

Conforme a las RO y PACF 2008, para el caso de la construcción de una vivienda nueva en lote familiar, se requiere acreditar la propiedad y en los casos de mejoramiento de vivienda ahora es posible acreditar solo la posesión, condición relevante pues dependiendo de la zona el porcentaje de solicitantes que queda fuera de la atención por problemas derivados de la irregularidad o de la falta de titulación de la propiedad puede variar entre el 15 y el 50 por ciento.

El PMV ha logrado atender a un porcentaje importante de población de muy bajos ingresos. El 88% de las 149,438 acciones de mejoramiento de vivienda se han aprobado a favor de población con un ingreso menor a 4.7 veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal de los cuales el 59.5% labora en la economía informal; el 65% se aplicó en unidades territoriales de alta y muy alta marginación<sup>3</sup>.

Por lo que hace a su articulación con la Ley y Programa de Desarrollo Social, a pesar de lo establecido en las RO y PACF, en los hechos ha tendido a separarse cada vez más de los lineamientos y principios del Desarrollo Social, dado que se ha limitado al financiamiento a la construcción y a la asistencia técnica, sin considerar la gama de elementos del entorno y la proyección del programa en la comunidad.

---

<sup>3</sup> Datos presentados en por el Director del Programa en la ponencia “El programa de Mejoramiento. Una experiencia exitosa de la producción social de la vivienda” en el Foro *10 Años de atención a la vivienda popular en el Distrito Federal*. (Septiembre, 2008).

En el sexenio anterior (2000-2006) se le incorporó al llamado Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), una estrategia que puso en operación un conjunto amplio de programas dirigidas a los grupos sociales más vulnerables en las zonas urbanas con mayor índice de marginación, para lo cual seleccionaron más de 800 unidades territoriales de las 1,352 que constituyen el Distrito Federal, en los que se pretendía territorializar el gasto social. Esta visión exigió poner en práctica nuevas formas de operación institucional y establecer relaciones distintas entre el gobierno y los ciudadanos involucrados, articulando el trabajo en red<sup>4</sup> con otros actores como son los colegios profesionales, los grupos no gubernamentales, las organizaciones sociales o políticas y las universidades públicas y privadas.

En la actualidad este ya no opera por lo que el PMV ha perdido algunos de los principios sociales que lo fortalecían y aunque en esencia la lógica de operación y las modalidades de intervención se mantienen con ligeras variaciones, se ha perdido la articulación en el territorio con diversos programas sociales y con la comunidad misma. El Programa se ha separado del conjunto de programas sociales y la participación ciudadana en cualquier nivel es prácticamente inexistente.

En las RO y PACF se establece que la política social de la política de Vivienda del Distrito Federal consiste en apoyar (a través de créditos blandos y subsidios) a los núcleos familiares en condiciones de pobreza (la cual mide a partir del ingreso), vulnerables (grupos o individuos tradicionalmente excluidos: adultos mayores, mujeres jefas de familia, indígenas y personas con discapacidad) o que habiten en lugares de riesgo, así como el apoyo a la producción social de vivienda, en el Distrito Federal, para que tengan acceso a una vivienda; por lo que puede resultar consistente con los principios de: **justicia distributiva, equidad social y diversidad.**

No obstante, por ser tan generales no se establecen ni los diagnósticos, ni las estrategias ni las metas para garantizar el cumplimiento de estos principios, pues a las familias o grupos que presentan esta condición solo se les identifica como “*sujetos prioritarios de crédito*” esto es, que se les da prioridad para el otorgamiento del crédito pero no existen estrategias específicas para fomentar su participación y realmente generar políticas incluyentes, no hay una política integral ni coordinación con los operadores de otros programas sociales (adultos mayores, discapacitados, indígenas, promotores de salud, etc) con los que se diseñen políticas específicas dirigidas directamente y de manera integral a incluir socialmente a estos sectores.

Al quedarse al margen de los lineamientos que dicta la Secretaría de Desarrollo Social, ha dejado de atender una serie de principios que por su carácter son muy relevantes, estos son: **integralidad, territorialidad, transparencia, equidad de género, participación, universalidad y efectividad**

Un dato que da cuenta del problema es la separación existente entre los programas de mejoramiento de vivienda, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el Programa Social de Unidades Habitacionales y el Programa de Rescate de Espacios

---

<sup>4</sup> Arturo Mier y Terán pone mucho énfasis en esta idea del trabajo en red, como una estrategia fundamental para fortalecer y redimensionar el Programa de Mejoramiento. Desde luego nosotros coincidimos con este ejercicio de corresponsabilidad entre actores sociales y políticos,

Públicos, ubicados en distintas dependencias, con lógicas de operación y principios distintos-. Programas que debieran estar totalmente integrados e interconectados, a esto se suma la falta de articulación y coordinación con los programas que, en ese sentido, impulsan las propias Delegaciones. Cada programa responde a lógicas y principios e incluso objetivos diferentes y aunque en los enunciados sean muy similares en los hechos no se suman esfuerzos ni se generan sinergias ni en los niveles altos de tomas de decisiones<sup>5</sup>, ni a nivel del territorio.

No existen diagnósticos territorializados que permitan diseñar estrategias de intervención integrales acordes con la realidad social, geográfica, física, morfológica, etc. de cada unidad territorial<sup>6</sup> y en los que la población tendría mucho que decir (autodiagnósticos).

Existe transparencia en la operación, pero se ha dejado de transparentar el gasto, y rendir cuentas en los términos que establece la Ley de Desarrollo Social. En el portal de internet del INVI se puede consultar el padrón de beneficiarios hasta el 2007, en la gaceta oficial solamente se publicaron hasta el 2006 aunque solamente aparecen el nombre del beneficiario o beneficiaria y la delegación a la que pertenecen. Se ha retrocedido en la rendición de cuentas a la población abierta en las Unidades Territoriales, ya que en años anteriores en las asambleas que se realizaban se informaba a la comunidad sobre los beneficiarios y el monto de los créditos. Existe un vacío en los criterios de asignación del Fondo de Ayuda Social constituido con los aportes de todos los acreditados del INVI y no se ha transparentado su aplicación ni su ejercicio.

En el PMV, aún cuando se registra un importante proporción de acreditados del sexo femenino, (58%), no existe enfoque o perspectiva de género que en las políticas públicas constituye una orientación destinada a considerar y modificar los roles históricos y subordinados en cada sexo, y otorgar igualdad de posibilidades de beneficiarse de las oportunidades de desarrollo y también de contribuir a éste.

En lo que respecta al cumplimiento de su **objetivo general**, las actividades desarrolladas durante la operación del PMV a través de sus distintas modalidades de atención están enfocadas al cumplimiento de una parte de ese objetivo, la relativa a la atención a los problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional, sin embargo no existen actividades específicas tendientes a la contribución a los procesos de consolidación o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad, no existen parámetros para conocer del avance en el mantenimiento del parque habitacional familiar y aún no existen actividades tendientes a fomentar prácticas de sustentabilidad.

---

<sup>5</sup> Al Consejo Directivo del INVI asisten representantes de diversas secretarías que ocupan cargos administrativos de un nivel que no les permite un conocimiento profundo de la problemática y por ende no cuentan con los elementos para elaborar propuestas y se dificulta la toma de decisiones. Es de notar que en esta instancia no participan los directores de los Programas.

<sup>6</sup> No es lo mismo construir en suelo plano que en barranca, sobre minas, suelo volcánico, etc. Esto último resulta mucho más costoso. Es por ello que en muchas zonas de la ciudad, por ejemplo, en la delegación Álvaro Obregón, el porcentaje de acciones que se realizan son mínimas porque antes de poder construir se deben de realizar otro tipo de obras de protección civil, para que no haya deslaves, hundimientos, derrumbes, etc.

No se puede dudar que las obras de mejoramiento de vivienda desarrolladas implican un mejoramiento de la calidad de vivienda de las familias beneficiarias, sin embargo es necesario saber en qué medida se logra este mejoramiento de las condiciones de vivienda, la calidad de las soluciones habitacionales y el grado de satisfacción con las mismas, en cada familia, barrio, colonia, unidad territorial o delegación para ello es necesario contar con una base estadística sólida e información sistematizada que permitan tomar decisiones fundamentadas para la planeación estadística y estratégica, el monitoreo, la evaluación y la difusión del PMV; es urgente la definición de la línea de base y de las metodologías y técnicas que permitan avanzar en esa dirección.

#### En cuanto a sus **órganos de dirección y su estructura.**

Conforme a las RO y PACF en el Consejo Directivo y en el Comité de financiamiento son muchas las dependencias involucradas tanto para el diseño de las políticas y programas como para la aprobación de los créditos y en general para la operación de los programas, no obstante esto no tiene mayor trascendencia, en términos de la dirección y operación coordinación y/o articulación del PMV, sólo se cumple con tareas muy específicas como la aprobación de los créditos.

Si a nivel central no hay la suficiente coordinación y articulación, mucho menos lo hay con las delegaciones políticas, aunque exista la voluntad de ambas partes. Se ha perdido la relación con las diversas instancias de desarrollo social. La relación con la Dirección General de Regularización Territorial es fundamental ya que uno de los principales problemas con los que se enfrentan los solicitantes es la irregularidad jurídica de sus lotes, frente al requisito indispensable de comprobar la propiedad y uso del suelo para que se otorgue el crédito. Esta dirección no participa en el Consejo Directivo

Aunque existe un organograma aprobado la estructura que realmente opera para el PMV es, con algunos ajustes, la establecida desde la administración anterior, en donde la estructura y coordinación responde a criterios territoriales (módulos zonales). El área social no está considerada en el organograma ni se hace referencia a ella

Aunque dentro del PMV únicamente labora el 20% del personal del INVI, este programa ha atendido en promedio el 77% de la población acreditada por el Instituto; las carencias más graves se ubican en el área jurídica y en el área técnica. La reestructuración del Instituto está afectando la operación del PMV, pues hoy no está clara el área de adscripción del personal responsable de las zonales y por ende las obligaciones que tiene cada uno, pero especialmente el trabajo en el territorio. Además de lo anterior se han disminuido los niveles de dirección y mandos medios incrementando la carga de trabajo del personal, lo que redundará en la calidad del servicio que ofrece el Programa.

#### En lo que respecta a sus **recursos financieros y materiales.**

Los recursos que se asignan al PMV son fiscales y propios -de la recuperación de los créditos-, el Consejo directivo aprueba la distribución entre los diferentes programas la cual queda establecida en el Programa Operativo Anual (POA). La distribución del presupuesto que se hace para cada módulo toma en consideración la demanda histórica del mismo que se expresa en un porcentaje. A partir del Programa también se

coloca y supervisa la aplicación de los subsidios federales a las personas que reúnen los requisitos para ello.

En los años 2005, 2006 y 2007 los recursos aprobados fueron menores a los programados, al parecer esto obedeció a las dificultades en la recuperación lo que disminuyó el monto de los recursos propios, se desconoce si esta disminución afectó en la misma proporción a todos los programas del Instituto.

La recuperación de los créditos es responsabilidad del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (FIDERE III). La dirección del INVI estima la morosidad en el 29% de la cartera del PMV. Entre los problemas señalados está la falta de criterios unificados para la calificación de la cartera, la necesidad de conciliación de la misma en los años previos al 2004, insuficientes acciones de cobranza, elevados costos de la cobranza judicial con respecto a los montos a recuperar, sucursales bancarias insuficientes para la receptoría de pagos, dificultades para el pago cuando se adeuda más de tres meses, falta de mecanismos flexibles y facilidades para la recuperación a partir de la reestructuración de los adeudos. También es importante señalar que hasta diciembre de 2008 la recuperación de los créditos iniciaba al mes posterior a la terminación de las obras, habiendo retrasos importantes en las entregas de recursos correspondientes a la segunda ministración de los créditos y con ello alargando el tiempo de inicio de la recuperación.

Respecto a los recursos materiales, los módulos de atención no cuentan con la infraestructura, el equipo y transporte necesario para el desarrollo de su trabajo en la magnitud que lo requieren. Las condiciones que ofrecen los espacios donde se ubican las mesas de trámite son precarias, inadecuadas y cercanas a actividades no compatibles con las realizadas en el PMV (deportivos, bodegas, pasillos, etc.) En particular se destaca la carencia de espacios amplios y adecuados para la atención a grupos numerosos, principalmente para la impartición de los talleres informativos.

Si bien las metas físicas no se ven afectadas por los escasos recursos con los que opera el PMV, la disminución en el monto de los créditos que se otorgan y la crisis económica sí afectan el alcance de los trabajos: la cantidad y calidad de obra generada lo que puede impactar negativamente el resultado de la intervención.

Finalmente, cabe señalar que a pesar de las limitaciones enunciadas se trata de un programa muy exitoso, ya que contribuye a atender la gran cantidad de problemas que existen en torno al déficit y rezago de las viviendas. Se trata de un programa que no requiere de difusión, pues se promueve sólo, lo que es una fortaleza pero al mismo tiempo una debilidad, pues se ha limitado a financiar y a facilitar la contratación de profesionales e intervenir exclusivamente en el ámbito privado, dejando de lado todas las demás dimensiones.

El desarrollo de este trabajo nos permite recomendar lo siguiente:

Elaborar de manera urgente el Programa de Vivienda del Distrito Federal incorporando una visión amplia que permita la coherencia y complementariedad y articulación entre los diferentes programas que se ocupan de la vivienda y el entorno: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Programa Social de Unidades Habitacionales, Programa de Recuperación de Espacios Públicos, Programa de Mejoramiento de

Vivienda y Programa de Vivienda en Conjunto, Programa de Vivienda en Riesgo y programas delegacionales.

Definir una estrategia de intervención conjunta de carácter territorial entre las instancias de SEDESO, Participación Ciudadana, SEDUVI, DGRT, Protección Civil, Medio Ambiente y delegaciones para el diseño y la implementación de los programas sociales con la finalidad de hacer más eficientes los diagnósticos, la planeación y la operación de los programas.

Elaborar en un documento específico las directrices generales del PMV en el que se definan el diagnóstico, las estrategias y objetivos tanto en el desarrollo social como en el desarrollo urbano; en el que se precisen las metas en función de los objetivos y se determinen los mecanismos de monitoreo y evaluación.

Modificar las RO y PACF para incorporar a la DGRT como parte del Consejo Directivo del INVI, con la finalidad de diseñar políticas y estrategias conjuntas que permitan contar con programas de regularización que faciliten la incorporación de solicitantes con problemas de regularización o titulación de los predios.

Establecer una nueva modalidad de crédito dentro del PMV que permita financiar la regularización y titulación de los lotes y no sólo como parte de la regularización de un condominio familiar como se propone en las Reglas de Operación aprobadas en el 2008.

Reincorporar dentro de la estructura del INVI la figura o instancia territorial de las zonales del PMV que facilite la actuación y la coordinación en regiones específicas, cercanas a la población que demanda los apoyos en coordinación no sólo con las instancias públicas que operan en el territorio y que pueden facilitar la atención a las demandas relacionadas con la infraestructura, los servicios, la atención al riesgo, etcétera, sino también con las instituciones académicas, organismos de la sociedad civil y organizaciones sociales que inciden en los mismos territorios.

Equilibrar la cantidad de personal asignado al PMV con respecto a las metas establecidas en el Instituto para la atención a las familias. Lo anterior debe tener su expresión no sólo en la cantidad de personal sino en el lugar que ocupan en la estructura (niveles de responsabilidad)

Fortalecer los espacios de participación ciudadana en el PMV:

- Incorporar dentro del Programa de Contraloría Ciudadana operado por la Contraloría General de GDF un proyecto de contralor social de la operación del PMV que tengan a su cargo el compromiso de vigilar el cumplimiento de los principios de la política de desarrollo social por lo menos en cada uno de los módulos zonales donde opera el programa.
- Constituir un consejo que incorpore a representantes de universidades, colegios, ONG's y organizaciones sociales en un proceso de reflexión continua, que promueva y participe en las tareas de investigación, difusión y capacitación del programa en lo general y en particular de los temas económicos, sociales, urbano-ambientales y arquitectónicos relativos al PMV.

Transparentar y agilizar la operación del Fondo de Ayuda Social (FAS): los aportes por programa, los mecanismos para la designación de los beneficiarios, etcétera.

Constituir de manera inmediata tanto el fideicomiso de administración como el órgano de dirección del FAS, previstos en las RO y PACF 2008, incorporando a representantes de organizaciones civiles y sociales al mismo y garantizando la paridad entre representantes públicos y sociales.

Instrumentar una evaluación que permita valorar de inmediato el impacto en los alcances de las obras producto de la disminución del monto promedio de las acciones del PMV (eficacia).

Unificar y transparentar los criterios para la calificación de la cartera en recuperación.

Establecer conjuntamente con los responsables del programa una estrategia de recuperación de la cartera que sume los esfuerzos del INVI y FIDERE y facilite a los acreditados el pago puntual de sus créditos.

Incorporar la perspectiva de género en la elaboración de los diagnósticos, en la operación del programa y en la construcción de los indicadores para el monitoreo y evaluación.

Establecer un sistema de información unificado que pueda ser alimentado desde los módulos zonales con la información necesaria para realizar las actividades de diagnóstico, planeación, monitoreo y evaluación.

Dotar de la infraestructura necesaria (computadoras, líneas telefónicas, conexión a internet y desarrollo de software adecuado) a cada módulo y mesa de trámite.

Mejorar las condiciones de cada módulo y mesa de trámite a partir de la elaboración de un diagnóstico pormenorizado que permita rediseñar funcionalmente los espacios, dotando de mobiliario, transporte e infraestructura adecuada a la actividad que se realiza, incluyendo espacios para el desarrollo de asambleas numerosas.

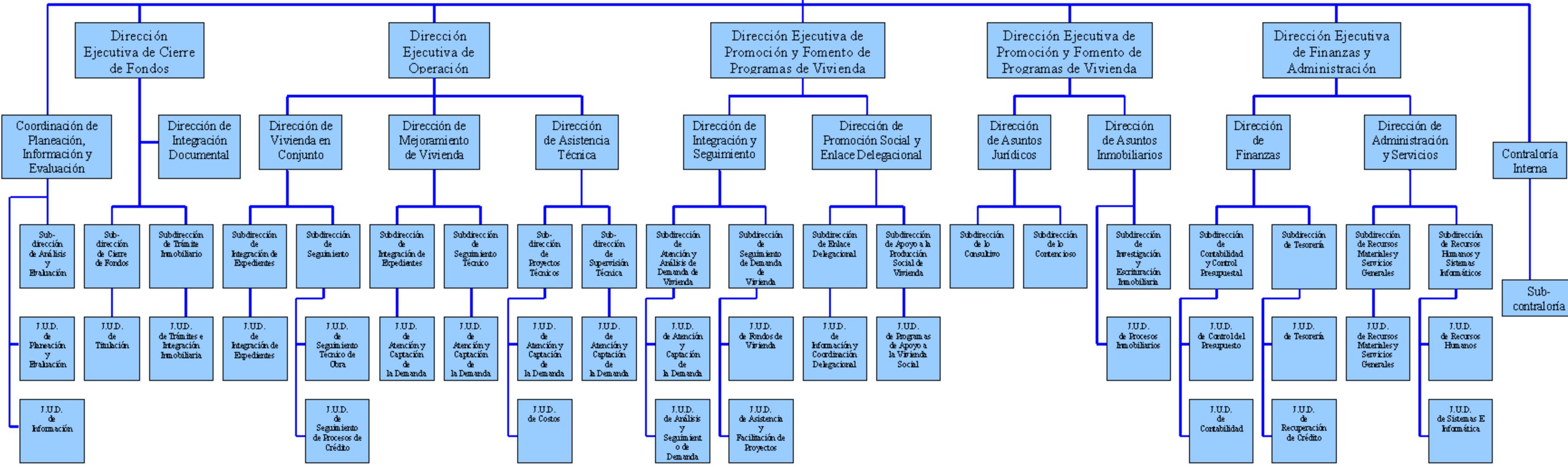
Formular programas de capacitación continua en materia de políticas de desarrollo social y urbano, así como en el uso de nuevas herramientas que faciliten y agilicen las tareas administrativas.

Elaborar diagnósticos regionales, integrales, interactorales y georeferenciados como un paso previo para la elaboración de un diagnóstico que incluya el entorno de la vivienda, el uso de los espacios, así como de las prácticas sociales y culturales de sus habitantes.

La Dirección de Mejoramiento de Vivienda y la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación del Instituto deberán incorporar las tareas de planeación, monitoreo, evaluación y difusión del programa estableciendo metas a corto, mediano y largo plazo e indicadores de desempeño e impacto que hagan posible el seguimiento del programa en su totalidad y por módulos y/o mesas de trámite.

Restablecer a través de los convenios respectivos, la relación con instituciones de nivel superior e instituciones de investigación, para la prestación del servicio social y para la promoción de trabajos de investigación.

Dirección General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal



**INVI-DF PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA COMPARATIVO REGLAS DE OPERACIÓN**

	<b>1999</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>
--	-------------	-------------	-------------	-------------

PROGRAMA	Vivienda Nueva en Lotes Familiares y Mejoramiento y Ampliación de Vivienda	Programa de Vivienda en Lote Familiar	Programa de Mejoramiento de Vivienda	Programa de Mejoramiento				
MODALIDADES / LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO	Vivienda Nueva en Lotes Familiares							
	<table border="1" style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width:50%;"><b>Modalidades:</b> Edificación en predios subdivididos, predios baldíos o en segundo o terceros niveles</td> <td style="width:50%;"><b>Líneas de crédito:</b> Edificación, Apoyo a la Autoproducción y Estudios y Proyectos</td> </tr> </table>	<b>Modalidades:</b> Edificación en predios subdivididos, predios baldíos o en segundo o terceros niveles	<b>Líneas de crédito:</b> Edificación, Apoyo a la Autoproducción y Estudios y Proyectos					
	<b>Modalidades:</b> Edificación en predios subdivididos, predios baldíos o en segundo o terceros niveles	<b>Líneas de crédito:</b> Edificación, Apoyo a la Autoproducción y Estudios y Proyectos						
	Mejoramiento y Ampliación de Vivienda							
<table border="1" style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width:50%;"><b>Modalidades:</b> Mejoramiento y ampliación de vivienda, Mejoramiento de inmuebles del Centro Histórico, Mejoramiento del suelo en barrancas y laderas y zonas de alto riesgo</td> <td style="width:50%;"><b>Líneas de crédito:</b> Edificación, Apoyo a la Autoproducción y Estudios y Proyectos</td> </tr> </table>	<b>Modalidades:</b> Mejoramiento y ampliación de vivienda, Mejoramiento de inmuebles del Centro Histórico, Mejoramiento del suelo en barrancas y laderas y zonas de alto riesgo	<b>Líneas de crédito:</b> Edificación, Apoyo a la Autoproducción y Estudios y Proyectos	<p>Modalidades: Mejoramiento y Ampliación Vivienda Nueva Mantenimiento Preventivo Mantenimiento Correctivo</p>	<p>Líneas de financiamiento: Estudios y Proyectos Rehabilitación: para las modalidades de Mantenimiento Preventivo y Correctivo Edificación: se aplica en forma integral con la línea de Estudios y Proyectos Mejoramiento y Ampliación Acabados Básicos Económicos</p>	<p>Modalidades: Ampliación Mejoramiento Mantenimiento Preventivo Mantenimiento Correctivo Mantenimiento General Mejoramiento y Ampliación Vivienda Nueva Progresiva Vivienda Nueva Terminada Vivienda Catalogada Patrimonial</p>	<p>Líneas de financiamiento Estudios y Proyectos Demolición: salvo en Mantenimiento Preventivo Rehabilitación: Mantenimiento Preventivo, Correctivo y General Edificación: salvo en Mantenimiento Preventivo, Correctivo y General Instalaciones Generales y Áreas Comunes: en Vivienda Nueva Terminada Acabados Básicos Económicos: Ampliación, Mejoramiento y Ampliación, Vivienda Nueva Progresiva</p>	<p>Modalidades: Mejoramiento de Vivienda Mantenimiento General Vivienda Nueva Progresiva Obra Externa Vivienda Productiva Condominio Familiar Ampliación de Vivienda para Arrendamiento en Lote Familiar Vivienda Catalogada Patrimonial</p>	<p>Líneas de Financiamiento: Estudios y Proyectos Demolición: salvo en Obra Externa y Condominio Familiar Rehabilitación: salvo en Vivienda Nueva Progresiva y Condominio Familiar Edificación : salvo en Condominio Familiar Sustentabilidad: salvo en Vivienda Productiva y Condominio Familiar Áreas comunes y fachadas : salvo Mejoramiento de Vivienda y Condominio Familiar Instalaciones Generales y Áreas Comunes: salvo Mejoramiento de Vivienda, Mantenimiento</p>
<b>Modalidades:</b> Mejoramiento y ampliación de vivienda, Mejoramiento de inmuebles del Centro Histórico, Mejoramiento del suelo en barrancas y laderas y zonas de alto riesgo	<b>Líneas de crédito:</b> Edificación, Apoyo a la Autoproducción y Estudios y Proyectos							

**INVI-DF PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA COMPARATIVO REGLAS DE OPERACIÓN**

	1999	2003	2005	2008
				General, Obra Externa, Vivienda Productiva y Condominio Familiar Acabados Básicos Económicos: salvo en Mantenimiento General, Obra Externa y Condominio Familiar
TOPES FINANCIEROS	1350 vsmd para Vivienda Nueva en Lotes Familia y en las siguientes líneas de crédito: Edificación y Apoyo a la Autoproducción	Estudios y proyectos Crédito del INVI: Según aranceles INVI hasta 90 vsmd / vivienda Crédito del INVI para inmuebles en el Centro Histórico: Según aranceles INVI hasta 180 vsmd / vivienda en el Centro Histórico	Mejoramiento y Ampliación: Estudios y Proyectos / Ampliación 880 vsmd Acabados Básicos Económicos 440 vsmd Vivienda Nueva: Estudios y Proyectos / Edificación 1728 vsmd Acabados Básicos Económicos 864 vsmd Mantenimiento Preventivo: Rehabilitación 880 vsmd Acabados Básicos Económicos 440 vsmd Mantenimiento Correctivo: Rehabilitación 1728 vsmd Acabados Básicos Económicos 864 vsmd	Ampliación 960 vsmd Mejoramiento 960 vsmd Mantenimiento Preventivo 960 vsmd Mantenimiento Correctivo 1422 vsmd Mantenimiento General 1885 vsmd Mejoramiento y Ampliación 1422 vsmd Vivienda Nueva Progresiva 1885 vsmd Vivienda Nueva Terminada 4235 vsmd Vivienda Catalogada Patrimonial 4235 vsmd
	660 vsmd para Mejoramiento y Ampliación y en las siguientes líneas de crédito: Edificación y Apoyo a la Autoproducción			Mejoramiento de Vivienda Lote 1564 vsmd Mantenimiento General Lote 2074 vsmd, Vecindad 2074 vsmd, Departamento 1564 vsmd Vivienda Nueva Progresiva Lote 2074 vsmd, Vecindad 2074 vsmd Obra Externa Lote 1056 vsmd, Vecindad 1056 vsmd Vivienda Productiva Lote 1056 vsmd, Vecindad 1056 vsmd Condominio Familiar Lote 381 vsmd, Vecindad 381 vsmd, Departamento 381 vsmd Ampliación de Vivienda para Arrendamiento en Lote Familiar Lote 2074 vsmd Vivienda Catalogada Patrimonial Lote 4659 vsmd, Vecindad 4659 vsmd, Departamento 4659 vsmd Complemento de Obra y/o Acabados Básicos Económicos Lote 1056 vsmd, Vecindad 1056 vsmd, Departamento 782 vsmd

**INVI-DF PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA COMPARATIVO REGLAS DE OPERACIÓN**

	1999	2003	2005	2008
PLAZO MAXIMO AMORTIZACIÓN (se determina en función de la capacidad de pago del acreditado)	4 Años	8 Años	8 años para Ampliación, Mejoramiento, Mantenimiento Preventivo, Mantenimiento Correctivo, Mantenimiento General, Mejoramiento y Ampliación, Vivienda Nueva Progresivo 10 años para Vivienda Catalogada Patrimonial De hasta 24 años para Vivienda Nueva Terminada "En los casos de ampliación de crédito en la línea de Acabados Básicos Económicos, el incremento del plazo será de hasta cuatro años más, es decir, hasta 12 años considerando el primer financiamiento"	"El plazo máximo de recuperación será hasta de 30 años para los créditos del Programa de Vivienda del INVI, en función de la capacidad de pago del beneficiario, conforme a estas Reglas"  NO SE ESPECIFICA EL PLAZO PARA EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA
MONTO DE AMORTIZACIÓN	Será de hasta 25% (afectación) del ingreso neto del solicitante. Podrá ser superior sólo en caso de que los beneficiarios de acuerdo con el INVI lo establezcan para reducir el plazo de pago	Será de hasta 15% (afectación) de los ingresos mensuales de la familia	15% de los ingresos mensuales de la familia. Podrá ser superior sólo en caso de que los beneficiarios de acuerdo con el INVI lo establezcan para reducir el plazo de pago, en ningún caso podrá ser superior al 20 %	Será de hasta 20% de los ingresos mensuales de la familia En ningún caso podrá ser superior al 20 %
SUJETOS DE CRÉDITO	Personas físicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayores de 18 años</li> <li>• "No ser propietario de bien inmueble en el D.F., excepto en los casos en que los beneficiarios en forma individual o colectiva sean propietarios de la tierra sobre la que se edificará, rehabilitará o mejorará su vivienda"</li> <li>• Ingreso individual de hasta 4.7 vsmd o un ingreso conyugal de hasta 7 vsmd Tener 64 años máximo</li> </ul>	Personas físicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivan en el D.F, (tres años mínimo de residencia comprobables)</li> <li>• Mayores de 18 años</li> <li>• "No ser propietario de bien inmueble en el D.F., excepto en los casos en que los beneficiarios en forma individual o colectiva sean propietarios de la tierra sobre la que se edificará, rehabilitará o mejorará su vivienda"</li> <li>• Para Mejoramiento y Ampliación: ingreso de</li> </ul>	Personas físicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivan en el D.F, (tres años mínimo de residencia comprobables)</li> <li>• Mayores de 18 años</li> <li>• "No ser propietario de bien inmueble en el D.F., excepto en los casos en que los beneficiarios en forma individual o colectiva sean propietarios de la tierra sobre la que se edificará, rehabilitará o mejorará su vivienda"</li> <li>• Tener un ingreso de hasta 4.7 vsmd o en</li> </ul>	Personas físicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivan en el D.F, en los términos de la legislación civil aplicable</li> <li>• Mayores de 18 años</li> <li>• Tener un ingreso de hasta 5 vsmd o en forma familiar de hasta 8 vsmd. Cuando sólo exista un ingreso éste se considerará familiar</li> <li>• Tener 64 años máximo</li> <li>• "Los beneficiarios que sean derechohabientes de algún organismo de seguridad social, y que trabajen en el Distrito Federal podrán ser</li> </ul>

**INVI-DF PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA COMPARATIVO REGLAS DE OPERACIÓN**

	1999	2003	2005	2008
		hasta 3.0 vsmd o en forma familiar de hasta 6.5 vsmd <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para Vivienda Nueva: ingreso de hasta 4.7 vsmd o en forma familiar de hasta 8 vsmd</li> <li>• Tener dependientes económicos directos o ser casados</li> <li>• Tener 64 años máximo</li> <li>• Son sujetos prioritarios: madres solteras, adultos mayores de 64 años, madres jefas de hogar, indígenas y personas con discapacidad</li> </ul>	forma familiar de hasta 8 vsmd <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener dependientes económicos directos (padres o hijos) o vivir en matrimonio o en concubinato</li> <li>• Tener 64 años máximo</li> <li>• Son sujetos prioritarios: madres solteras, adultos mayores de 64 años, madres jefas de hogar, indígenas y personas con discapacidad</li> </ul>	beneficiarios del crédito INVI mediante esquemas de cofinanciamiento u otra figura en que concurra en el INVI con el organismo del cual sean derechohabientes. En estos casos serán requisitos ineludibles los siguientes: Tener un monto máximo de ingresos hasta 8 salarios mínimos familiares.” <ul style="list-style-type: none"> <li>• Son sujetos prioritarios: madres o padres solteros con dependientes económicos, jefas de familia con dependientes económicos, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad y habitantes de vivienda en alto riesgo</li> </ul>
SUJETOS DE BENEFICIO DE AYUDA SOCIAL	El ocupante original del inmueble que rebase la edad límite podrá recurrir a la figura de deudor solidario El solicitante sin capacidad de pago y sin deudor solidario recibirá el monto que tenga que pagar por el financiamiento, mientras viva Si el sucesor no tiene capacidad de pago, recibirá esta ayuda hasta la liquidación del crédito	El ocupante original del inmueble que rebase la edad límite podrá recurrir a la figura de deudor solidario Si el ocupante originario no tiene capacidad de pago y tampoco cuenta con deudor solidario, el INVI podrá financiar la edificación de la vivienda con cargo al Fondo de Ayuda Social y se le asignará en usufructo mientras lo requiera Excepcionalmente podrá otorgarse crédito a personas solteras sin dependientes económicos, cuando se trate de un ocupante original, de un	El ocupante original del inmueble que rebase la edad límite podrá recurrir a la figura de deudor solidario Si el ocupante originario no tiene capacidad de pago y tampoco cuenta con deudor solidario, el INVI podrá financiar la edificación de la vivienda con cargo al Fondo de Ayuda Social y se le asignará en usufructo mientras lo requiera Excepcionalmente podrá otorgarse crédito a personas solteras sin dependientes económicos, cuando se trate de un ocupante original, de un	El ocupante original del inmueble que rebase la edad límite podrá recurrir a la figura de deudor solidario Si el ocupante originario no tiene capacidad de pago y tampoco cuenta con deudor solidario, el INVI podrá financiar la edificación de la vivienda con cargo al Fondo de Ayuda Social y se le asignará en usufructo mientras lo requiera Cuando un solicitante sea ocupante de vivienda en alto riesgo y sus ingresos rebasen el monto individual admisible, para no descartarlo como sujeto de

**INVI-DF PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA COMPARATIVO REGLAS DE OPERACIÓN**

		1999	2003	2005	2008
			copropietario o de un acreditado original, en cuyos casos, el número de solteros no podrá exceder de 10% del padrón de solicitantes	copropietario o de un acreditado original, en cuyos casos, el número de solteros no podrá exceder de 10% del padrón de solicitantes	crédito, su solicitud se calificará por el monto de ingreso familiar. "En los casos de atención a población en alto riesgo, el Director General podrá exentar de alguno de los requisitos a que alude este numeral, asegurando que se cuente, cuando menos, con el Dictamen de Protección Civil correspondiente, así como de los elementos que demuestren la ocupación y la condición de necesidad de asistencia de los beneficiarios. Del ejercicio de esta facultad se deberá informar al órgano de gobierno."
SUBSIDIOS		Subsidio del 15% por pago oportuno Subsidio adicional del 5% por cada mensualidad pagada anticipadamente. No aplica para créditos de Estudios y Proyectos	Bonificación de un 20% de la cantidad pagada por mensualidades adelantadas Descuento del 25% por liquidación del saldo insoluto del crédito, siempre y cuando no presente morosidad en sus pagos Si no presenta morosidad alguna, al cubrir el 85% del crédito total, éste se dará por finiquitado	Bonificación de un 20% de la cantidad pagada por mensualidades adelantadas Descuento del 25% por liquidación del saldo insoluto del crédito, siempre y cuando no presente morosidad en sus pagos Si no presenta morosidad alguna, al cubrir el 85% del crédito total, éste se dará por finiquitado	Descuento de 25% sobre el saldo insoluto por el pago de la totalidad de la deuda en una sola exhibición (incluyendo intereses moratorios, y con la sola excepción de los seguros;) Descuento del 20% sobre el monto de cada mensualidad adelantada Al cubrir el 85% de los pagos del crédito, se aplicará una condonación automática del 15% restante
APORTACIONES	ENGANCHE	Aportación equivalente al 10% del costo de la obra	Aportación equivalente al 5% del costo de la obra, sólo es obligatoria para los acreditados con ingresos individuales o familiares mayores a 2.0 vsmd	Aportación equivalente al 5% del costo de la obra	Aportación equivalente al 5% del costo de la obra
	CUOTAS PARA LA APERTURA DEL CRÉDITO Fondo de Ayuda Social	Aportación equivalente a 5 milésimas del monto del crédito por amortizar	Aportación en una proporción de 5 al millar	Aportación en una proporción de 5 al millar	Aportación en una proporción de 5 al millar

**INVI-DF PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA COMPARATIVO REGLAS DE OPERACIÓN**

		1999	2003	2005	2008
	Primas de Seguros	Se descuenta del primer cheque y se cubre con una periodicidad de 6 meses	Se descuenta del primer cheque y se cubre anualmente	Se descuenta del primer cheque y se cubre anualmente	Se descuenta del primer cheque y se cubre anualmente
	Registro al Sistema de Cobranza	La cuota de cobranza de las parcialidades de créditos, equivale al 4.6% del importe de la parcialidad	La cuota de cobranza de las parcialidades de créditos, equivale al 4.6% del importe de la parcialidad	La cuota de cobranza de las parcialidades de créditos, equivale al 4.6% del importe de la parcialidad	La cuota de cobranza de las parcialidades de créditos, equivale al 4.6% del importe de la parcialidad
	COMISIÓN POR OPERACIÓN DE CRÉDITO (gastos de operación)	Corresponde al 2% del importe total del crédito y se incorpora como crédito adicional al crédito principal	Corresponde al 2% del importe total del crédito y se incorpora como crédito adicional al crédito principal	Corresponde al 2% del importe total del crédito y se incorpora como crédito adicional al crédito principal	Corresponde al 2% del importe total del crédito y se incorpora como crédito adicional al crédito principal
GARANTÍAS DEL CRÉDITO		garantía quirografaria (pagaré) por el importe total del crédito	garantía quirografaria (pagaré) por el importe total del crédito	garantía quirografaria (pagaré) por el importe total del crédito	garantía quirografaria (pagaré) por el importe total del crédito

Fentes:

Reglas de Operación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal 1999. Documento impreso

Reglas de Operación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2003. Documento impreso

Reglas de Operación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2005. Documento electrónico. Página web del Instituto de Vivienda del Distrito Federal <http://www.invi.df.gob.mx/>

Reglas de Operación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2008. Documento electrónico proporcionado por el INVI

Acuerdo INVI 12 ORD 468 adiciones a las reglas de operación en el Programa de Vivienda en Lote Familiar. 8 febrero de 2002. Documento impreso

Acuerdo INVI370RD1735 incremento techo financiero 2008. 28 de marzo de 2008. Documento electrónico proporcionado por el INVI

Resultados 2007 Página web del Instituto de Vivienda del Distrito Federal <http://www.invi.df.gob.mx/>



