

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal con fundamento en los artículos 42 párrafo cuarto, 42 C fracción I, VII y XIV y 42 D de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en relación con los diversos 9 fracción VII, 31 párrafo II y 38 de su estatuto orgánico e incorporando elementos obtenidos por medio de la evaluación externa realizada al Programa de Vivienda en Conjunto así como al Programa de Mejoramiento de Vivienda y los acuerdos derivados de la XI Sesión Ordinaria de 2009 de su Comité, formula las siguientes recomendaciones:

INTRODUCCIÓN

La orientación general de la Política Social en el Distrito Federal se explicita, entre otros ordenamientos, en la Ley de Desarrollo Social, que en su artículo tercero establece los objetivos y alcances que esta política debe contemplar en la Ciudad de México:

I. Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales.

II. 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.

En materia, propiamente de vivienda, el Programa de Desarrollo Social del DF fija como objetivos:

- Eliminación del rezago en vivienda y servicios básicos con atención especial a la población con ingresos menores a dos salarios mínimos, jóvenes, indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres jefas de familia;*
- Profundización, extensión y consolidación del mejoramiento de viviendas en lote familiar;*
- Garantía de la igualdad de oportunidades, tanto de grupos sociales promotores de la gestión de financiamiento como de solicitantes individuales de vivienda;*
- Dotación a los núcleos familiares que habitan viviendas en condiciones de riesgo, por viviendas nuevas en propiedad;*
- Mejoría profunda de las condiciones de infraestructura, mantenimiento, cuidado de áreas verdes, respeto de áreas comunes, convivencia social, cultura cívica, participación ciudadana y acceso al goce de los derechos sociales en las Unidades Habitacionales de la ciudad.*

Dentro del Programa de Evaluaciones externas 2008 aprobadas por EvalúaDF, se incorporaron dos de los cuatro Programas que desarrolla el Instituto de Vivienda en el Distrito Federal: Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto. Las características generales de éstos son:

El Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) tiene como objetivos: 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 el mantenimiento del parque habitacional multifamiliar y fomentar prácticas de sustentabilidad (Reglas de operación 2008). El mejoramiento de vivienda se instrumenta a través de un crédito que otorga el INVI, el monto de los recursos dependen del tipo de intervención que requieren y de su capacidad de endeudamiento. 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 DF.

Los beneficiarios de los créditos del PMV deben cubrir una aportación inicial equivalente al 5% del costo de la obra y pagos por apertura de crédito. La recuperación empieza un mes después de la terminación de la obra.

Por otra parte, el Programa de Vivienda en Conjunto puede describirse como el programa a través del cual se otorga *financiamiento* (crédito y subsidios) para acceder a una vivienda terminada. El INVI interviene de manera directa desde la adquisición del suelo (si esa es la solicitud), pasando por la contratación (a nombre de los beneficiarios del crédito) de empresas especializadas para la realización de estudios y proyectos, demolición (en su caso), edificación, supervisión, hasta la entrega y escrituración de la vivienda, así como el seguimiento de la recuperación del crédito.

Estas evaluaciones externas, realizadas en el periodo Octubre 2008-Enero 2009, en términos generales, evidenciaron que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal denota apertura y una clara tendencia al mejoramiento continuo; muestra de ello, su reciente proceso de evaluación interna, la elaboración de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera de diciembre de 2008 y la actualización de su página web. Cabe reconocer que las “nuevas” reglas de operación, de hecho, reflejan ya, una serie de respuestas a motivos de preocupación que surgieron a lo largo del proceso de evaluación en materia de diseño, por tanto, el ámbito de su Operación, será el espacio privilegiado para las siguientes recomendaciones generales, y por programa:

RECOMENDACIONES GENERALES

PROBLEMA: Ausencia de reglamentación de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, lo que debilita la perspectiva de apoyo a la Producción Social de Vivienda, incorporada en la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

RECOMENDACIÓN PV/01/09: Elaborar el Reglamento de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y gestionar su publicación ante la Jefatura de Gobierno, incorporando dentro de éste, los principios y mecanismos que definan la relación de las

organizaciones sociales y de los solicitantes individuales con el INVI, así como la creación de instrumentos que operacionalicen las perspectivas de autoproducción y autoadministración contempladas en la Ley.

Justificación: Es una debilidad considerar la autoproducción y auto administración como parte del diseño y no tener condiciones para su operación. Por lo que es importante que en el Reglamento de la Ley de Vivienda se consideren estos temas y sus posibilidades de traducirlos en instrumentos.

Es indispensable que se establezcan claramente los requisitos y procedimientos para el acceso al programa para que solicitantes individuales y organizados puedan establecer relaciones con el INVI en igualdad de condiciones.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI.

Plazo para su cumplimiento:	Julio 2010
-----------------------------	------------

PROBLEMA: Inexistencia del Programa de Vivienda del Distrito Federal mandatado por la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

RECOMENDACIÓN PV/02/09: Elaborar el Programa de Vivienda del Distrito Federal 2009-2012, considerando, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Dar prioridad al diseño, elaboración, promoción y financiamiento de esquemas de apoyo a la producción social de vivienda.**
- b) Incluir cada uno de los aspectos contemplados en el art. 18 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, en particular, un diagnóstico completo de la problemática a atender, así como,**
- c) Incorporar indicadores para el seguimiento y la evaluación.**
- d) Contemplar un enfoque territorial.**
- e) Contener perspectiva de género.**

Justificación: A pesar de que las Leyes de Vivienda Federal y del Distrito Federal incorporan el esquema de producción social, no existen el Programa de Vivienda ni el 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 la autorización y 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.

El Programa de Vivienda del Distrito Federal debiera incorporar una visión amplia que permita la coherencia, 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.

Por otra parte, los cálculos y proyecciones que hace el INVI son a partir de los datos que arrojan el Censo y el Censo de Población que realiza el INEGI; datos, cuya interpretación es insuficiente para conocer de la calidad, la estructura y condiciones de la vivienda. Se requieren diagnósticos específicos, al menos en cuatro niveles:

- *Diagnóstico del Distrito Federal*
- *Población que atiende el INVI en la operación.*
- *Solicitantes registrados en la Bolsa de Vivienda del propio instituto.*
- *Desglose por grupos específicos.*

En términos territoriales, la revisión y comparación de las Reglas de Operación de los Programas de vivienda demostraron que 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. Asimismo, evidencia 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. Es necesario, 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.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento:	Julio 2010
-----------------------------	------------

PROBLEMA: Falta de armonización entre los enfoques de desarrollo social y desarrollo urbano.

RECOMENDACIÓN PV/03/09: Incorporar en las Reglas de Operación de los programas de vivienda del INVI, de manera clara y precisa, la vinculación con objetivos y principios de la Política de Desarrollo Social, estableciendo los criterios que guiarán los procedimientos y procesos operativos.

Justificación: En las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda 2007 no se establece en los objetivos (propósitos, fines) de la institución una relación con los Objetivos de la Ley de Desarrollo Social y del Programa de Desarrollo Social, sólo se hace referencia a la atención de la población de escasos recursos y vulnerable. Sin embargo, en el apartado de las Políticas Generales y en el de la Política Social sí queda de manifiesto al plantearse la contribución a la realización del Derecho Humano a la Vivienda haciendo alusión al artículo 4º de la Constitución y a la generación de instrumentos, programas, estímulos y apoyos que propicien la igualdad, y faciliten a los sectores vulnerables y de menores ingresos, acceso a una vivienda digna, independientemente de su edad, género, condición física, posición política, credo religioso o diversidad cultural.

Tanto en la Reglas de Operación 2007 como en los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal¹ se hace referencia al objetivo de atender a la población vulnerable, sin contener planteamientos sobre la problemática correspondiente y su relevancia, lo mismo sucede con la población que vive en situación de alto riesgo.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento:	Marzo 2010
-----------------------------	------------

PROBLEMA: Desdibujamiento de la Población Objetivo.

RECOMENDACIÓN PV/04/09: Redefinir con claridad, la población objetivo de los programas de vivienda con base en los siguientes criterios: carecer de vivienda propia, no ser sujeto de crédito en la banca comercial, carecer de seguridad social y tener ingresos mensuales por hogar inferiores a 3.7 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, así como establecer controles efectivos para garantizar el cumplimiento de estos requisitos por parte de los solicitantes.

Justificación: No se ha cuantificado y caracterizado a la población denominada como sujetos prioritarios de créditos que son las mujeres, las personas con discapacidad, los indígenas, etc. En todos los casos, si se llega a beneficiar algunos de estos sectores vulnerables se debe a que ellos acuden a solicitar el crédito.

El nivel de ingresos de la población, es otro tema relevante considerado como elemento de diagnóstico por el INVI²; de acuerdo a sus propios lineamientos, el INVI establece la necesidad de brindar atención a la población de escasos recursos en materia de vivienda, ya que en el Distrito Federal el 58% de los trabajadores percibe menos de 3 veces salarios mínimos mensuales (vsmm) y al mercado inmobiliario de vivienda sólo tiene acceso la población con ingresos de 6.3 vsmm o más.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

¹ Gaceta del Distrito Federal del 28 de enero de 2008

² Informe de actividades INVI 2007

Plazo para su cumplimiento	Marzo 2010.
----------------------------	-------------

PROBLEMA: Falta de actualización en la publicación de los padrones de beneficiarios.

RECOMENDACIÓN PV/05/09: Actualizar y publicar los Padrones de beneficiarios 2007, 2008 y 2009 con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social.

Justificación: De acuerdo a la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal los padrones de beneficiarios deben ser públicos y de fácil acceso por parte de la población; esto será verificado trimestralmente por la Contraloría del Distrito Federal en colaboración con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Noviembre 2009
----------------------------	----------------

PROBLEMA: Falta de certidumbre en la aplicación del Fondo de Ayuda Social

RECOMENDACIÓN PV/06/09: Diseñar y aplicar mecanismos de monitoreo y supervisión- suficientes y eficientes- que contribuyan a garantizar certeza en el cumplimiento de los requisitos para la inclusión en el padrón de beneficiarios, de aquellas personas que reciben apoyos adicionales por condición de vulnerabilidad o de "Ayuda Social".

Justificación: La unidad de medida empleada para los programas "crédito" no es la óptima para dar cabal cuenta del mismo. Deberían considerarse otras unidades de medida que hagan referencia a las características de la población atendida (ingresos, características de vulnerabilidad, modalidades de financiamiento, subsidios y ayudas de beneficio social, entre otras. Se requiere mostrar explícitamente que el Fondo de Ayuda Social está llegando a los grupos específicos para los cuales fue diseñado).

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Marzo 2010
----------------------------	------------

PROBLEMA: Falta de Transparencia en el Fondo de Ayuda Social

RECOMENDACIÓN PV/07/09: Publicar los montos y el padrón de beneficiarios del Fondo de Ayuda Social en cumplimiento de la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Transparencia.

Justificación: *Existe transparencia en cuanto a las Reglas de Operación, sin embargo los programas han dejado de transparentar el gasto y no publican 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 rinde 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 de los programas no conocen cuántos casos se han apoyado con este Fondo ni cuales han sido los criterios de asignación.*

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Noviembre 2009.
----------------------------	-----------------

RECOMENDACIÓN PV/08/09: Incorporar dentro de las instancias responsables del manejo del Fondo de Ayuda Social previstas en las Reglas de Operación y PACF 2008 a representantes de organizaciones civiles y sociales.

Justificación: *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.*

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). De acuerdo con los operadores son muy pocos los casos en los que se ha recurrido al Fondo de Ayuda Social; sobre este asunto no se tienen datos exactos. La participación de las organizaciones permitiría generar una dinámica de supervisión y contrapeso.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Marzo 2010.
----------------------------	-------------

PROBLEMA: Cartera vencida.

RECOMENDACIÓN PV/09/09: Realizar el análisis de diversas alternativas de recuperación de los créditos, incluyendo la posibilidad de hacerlo directamente desde el Instituto de Vivienda, ante el alto índice de retraso en la cobranza dentro del sistema actual y por el efecto negativo que implica para el INVI separar el otorgamiento y el cobro del crédito.

Justificación: 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)³, 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.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI.

Plazo para su cumplimiento	Marzo 2010.
----------------------------	-------------

PROBLEMA: Tiempos para la ejecución de los proyectos.

RECOMENDACIÓN PV/10/09: Reducir los tiempos de las gestiones de crédito, desde su solicitud hasta la conclusión y finiquito de la obra.

³ 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.

Justificación: *Un problema que presentan los programas -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.*

Otro problema que se presenta es la multiplicidad de dependencias involucradas en el diseño de las políticas y programas del INVI, así como en la aprobación de los créditos. 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.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Julio 2010
----------------------------	------------

PROBLEMA: Necesidad de fortalecer los espacios de Participación Ciudadana.

RECOMENDACIÓN PV/11/09: Incorporar un proyecto de Contraloría Ciudadana de los principales programas de vivienda, en coordinación con la Contraloría General del GDF, que tenga a su cargo el compromiso de vigilar el cumplimiento de los principios de la política de desarrollo social.

RECOMENDACIÓN PV/12/09: Constituir un Consejo consultivo del INVI que incorpore a miembros de Universidades, Colegios, ONGs y organizaciones sociales en un proceso de reflexión continua, que promueva y participe en las tareas de investigación, difusión y capacitación de los Programas.

Justificación: *En las RO y PACF 2005 se plantea como parte de la política técnica “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.*

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Marzo 2010
----------------------------	------------

PROBLEMA: Falta de promoción de la investigación para la mejora y la innovación.

RECOMENDACIÓN PV/13/09: 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 tal y como lo establecen las Reglas de Operación 2008.

Justificación: 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.

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.

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.

Actualmente la relación del INVI 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.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Marzo 2010
----------------------------	------------

PROBLEMA: Falta de Capacitación y actualización del personal

RECOMENDACIÓN PV/14/09: Capacitar al personal operativo, para eficientar los procesos de ejecución de los programas. En particular, se requiere introducir elementos en materia de políticas de desarrollo social y urbano, así como en el uso de nuevas herramientas que faciliten y agilicen las tareas administrativas.

Justificación: Los procesos de gestión que se ven mermados como resultado de una estructura administrativa "no profesionalizada", la cual más allá de facilitar la operatividad del programa, se ha vuelto un obstáculo dado que no contribuye en simplificar los trámites correspondientes y tampoco, en acotar los tiempos de gestión, dos de las problemáticas más evidentes en la operación de los programas.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Julio 2010
----------------------------	------------

PROBLEMA: Dificultad en el acceso a las Reglas de Operación

RECOMENDACIÓN PV/15/09: Elaborar y difundir material informativo, sencillo y claro, para la población acreditada o solicitante, sobre los Programas y Reglas de Operación; así como los procedimientos, requisitos y costos necesarios para ser sujetos de crédito, como complemento del que se presenta actualmente en la página electrónica.

Justificación: La intervención de las organizaciones sociales tienen una incidencia importante en todas las fases del programa, que implica por una parte tener el control de los procesos en cuanto a la labor de gestión de los proyectos de vivienda, así como el control y el manejo de la demanda que traen detrás (beneficiarios) en lo referente a la inclusión de éstos en los proyectos, también ha de mencionarse que por su función como gestoras, las organizaciones llevan a cabo gastos relacionados a esto y que hacen extensiva sus representados. Resulta importante resaltar el rol de fungir como filtro de la demanda con base a los costos del proyecto fuera del financiamiento del INVI, como lo son los excedentes de suelo, excedentes de obra, cajones de estacionamiento.

Entre las organizaciones que realizan gestión ante el INVI es importante distinguir entre aquellos grupos que limitan su actuación al trámite del proyecto del que son participantes directos (habitan en el inmueble, no necesariamente están constituidos como asociación civil). Otro tipo de circunstancia se reporta a partir del trámite que hace algún gestor de manera individual, autodenominándose como organización social, captando su demanda a través de diversos mecanismos, por ejemplo, fijar cuotas de acceso a su grupo y a algún proyecto de vivienda. Por otro lado existen organizaciones sociales de larga trayectoria actualmente vinculadas política o partidariamente y que cuentan con un respaldo social. Todas estas manifestaciones de participación social en el INVI, no tendrían razón de ser, si

no existiera la contraparte y las condiciones históricas dentro de la estructura del mismo a todo nivel.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento:	Marzo 2010
-----------------------------	------------

PROBLEMA: Ausencia de mecanismos para el seguimiento a quejas, denuncias y sugerencias.

RECOMENDACIÓN PV/16/09: Diseñar y aplicar un sistema de atención a quejas, denuncias y sugerencias, con la finalidad de detectar problemas en la prestación de los servicios e implementar las medidas correctivas aplicables a los mismos procedimientos. Así como implementar un sistema de seguimiento que mida el grado de satisfacción de la población atendida.

Justificación: Dentro de la página electrónica de la Contraloría Interna del INVI, en el periodo enero a noviembre de 2008 se tienen registradas 83 quejas y denuncias por presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos adscritos al INVI, las cuales se encuentran clasificadas como sigue:

- 35 por deficiencia en el servicio
- 22 por falta de aplicación a la normatividad
- 26 por deficiencia en trámites administrativos

Es importante señalar que estas quejas son las que se han recibido en la Contraloría interna vía Internet, y no se está considerando las que llegan directamente.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Inmediato
----------------------------	-----------

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

RECOMENDACIONES

PROBLEMA: Inexistencia de Reglas de Operación específicas del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

RECOMENDACIÓN PMV/01/09: Elaborar y presentar, en un documento específico, el Programa de Mejoramiento de Vivienda en el que se presente el diagnóstico y se definan objetivos, estrategias y metas, así como mecanismos de monitoreo y evaluación; dentro de éste, incorporar y armonizar los enfoques de desarrollo social y desarrollo urbano.

Justificación: 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 1º de Diciembre del 2008 (RO y PACF 2008) y que fueron autorizadas mediante acuerdos números INVI52EXT1801 e INVI40ORD1825, emitidos por el H. Consejo Directivo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en las Sesiones 52a Extraordinaria y 40a 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, modalidades de intervención y diversos aspectos financieros.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Marzo 2010
----------------------------	------------

PROBLEMA: Disminución e insuficiencia del monto de los créditos.

RECOMENDACIÓN PMV/02/09: Detener y revertir la caída persistente en el monto de los créditos del PMV para lograr que efectivamente la cantidad que se presta sirva para un mejoramiento de vivienda real y no sólo para acciones incompletas o remozamientos superficiales.

JUSTIFICACIÓN: De manera sistemática ha caído el monto de los créditos individuales de un promedio aproximado de 70 mil pesos al inicio del programa a un promedio actual de alrededor de 35 mil pesos. El monto cada vez más pequeño de los créditos implica que crecientemente tienen un impacto menor o muy bajo en el propósito de lograr mejoramientos efectivos de vivienda. El monto debe ser suficiente para no dejar obras incompletas o en obra negra y que para que las acciones de mejoramiento signifiquen de manera efectiva una elevación de la calidad de la vivienda y esta se acerque a los estándares de una vivienda adecuada.

Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Diciembre 2010
----------------------------	----------------

PROBLEMA: Regularización territorial como requisito para el acceso

RECOMENDACIÓN PMV/03/09: Incorporar a la Dirección General de Regularización Territorial 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, todo ello, sin contradecir la normatividad y los programas específicos en la materia.

RECOMENDACIÓN PMV/04/09: Analizar la pertinencia de establecer una nueva modalidad de crédito dentro del Programa de Mejoramiento Vivienda que permita financiar la regularización y titulación de los lotes, no sólo como parte de la regularización de un condominio familiar, tal y como se establece actualmente en las Reglas de Operación aprobadas en el 2008.

Justificación: La relación con la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) es fundamental para resolver uno de los principales problemas que enfrentan los solicitantes del Programa de Mejoramiento de Vivienda que es la irregularidad jurídica de muchos de los lotes. Por tal motivo el INVI ha firmado un Convenio de colaboración y coordinación entre la SEDUVI, el INVI la SG y la Dirección de Regularización Territorial (DGRT)⁴ desde el año 2007 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.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Julio 2010
----------------------------	------------

PROBLEMA: Falta de sistematización y administración de la información.

RECOMENDACIÓN PMV/05/09: 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, evaluación y transparencia.

Justificación:

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

⁴

http://www.invi.df.gob.mx/pdf/CONVENIO_DGRT.pdf

problema ni la problemática por sector para mejorar la planeación y valorar los alcances de esta política en el abatimiento del déficit.

Lo que al final se reconoce es que no existe un diagnóstico 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.

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, etc.), 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.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Diciembre 2010.
----------------------------	-----------------

OBSERVACIONES

Asimismo, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal también conoció de las siguientes problemáticas en el Programa de Mejoramiento de Vivienda y emite las siguientes observaciones:

PROBLEMA: Desproporción entre cantidad de personal y carga de trabajo.

PRIMERA OBSERVACIÓN. Se sugiere, 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).

Justificación: *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 gráfica:*

NÚMERO DE ACCIONES POR TIPO DE PROGRAMA



PROBLEMA: Condiciones inadecuadas para el trabajo.

SEGUNDA OBSERVACIÓN. Es necesario, 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.

Justificación: 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.

PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO

RECOMENDACIONES

PROBLEMA: Falta de equidad en el acceso a la vivienda entre solicitantes individuales y grupos organizados.

RECOMENDACIÓN PVC/01/09: Establecer un sistema de asignación de los créditos para viviendas en la que se respete la proporción en las asignación de créditos entre las solicitudes individuales y las de grupos organizados. Para garantizar la equidad el total de los créditos de cada año deberán asignarse mediante sorteo de todas aquellas solicitudes que cumplen con los requisitos.

Justificación: Actualmente dos tercios de las solicitudes de vivienda son individuales y un tercio de grupos organizados, pero la asignación tiene la proporción inversa: dos tercios a

grupos organizados y un tercio a solicitantes individuales, los cuales se encuentran en condiciones de desventaja en el acceso a la vivienda.

Existen en el Programa factores que propician la exclusión social entre éstos se encuentra el hecho de que el quehacer del Instituto en lo referente al Programa de Vivienda en Conjunto, se realiza en su mayor parte en función de solicitudes de gestión por parte de organizaciones, de predios que son susceptibles de adquisición, expropiación o desincorporación para el desarrollo de un proyecto de vivienda, en los cuales generalmente las organizaciones ya tienen identificada su demanda de vivienda y, por lo tanto, a los futuros beneficiarios.

Asimismo para garantizar un procedimiento neutral que otorgue a todos quienes cumplen los requisitos con la garantía de igualdad de oportunidades se propone que la asignación tanto de los créditos individuales como de los grupos organizados se realice de manera aleatorio, mediante un sorteo.

Instancia Responsables: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Enero 2010 (próximas reglas de operación)
----------------------------	---

Problema: Rezago en las solicitudes individuales de vivienda (Bolsa de Vivienda).

RECOMENDACIÓN PVC/02/09: Definir procesos efectivos de incorporación de los solicitantes individuales registrados en la “Bolsa de Vivienda”, considerando incluso, la posibilidad de llevar a cabo proyectos especialmente dirigidos a su atención. Reducir el índice de rezago en la bolsa de vivienda.

Justificación: Durante 2007 y 2008 se canalizaron únicamente 53 solicitudes de las más de 50 mil registradas⁵.

Actualmente dos tercios de las solicitudes de vivienda son individuales y un tercio de grupos organizados, pero la asignación tiene la proporción inversa dos tercios a grupos organizados y un tercio a solicitantes individuales, los cuales se encuentran en condiciones de desventaja en el acceso a la vivienda.

Uno de los mecanismos para detectar la demanda de la población o la ciudadanía lo constituye la Bolsa de Vivienda, cuyo procedimiento incluye el registro de las solicitudes individuales y grupales, la aplicación de una cédula socioeconómica y la emisión y entrega de una tarjeta de ahorro a petición del solicitante. De acuerdo a las estadísticas proporcionadas por el Instituto⁶ como ya se mencionó anteriormente durante 2007 y 2008 se canalizaron únicamente 53 solicitudes.⁷ Según información proporcionada en la misma fuente, el registro de nuevas solicitudes se encuentra cerrado, sin embargo reportan en 2007: 165 registros y en 2008: 39. Se hace referencia a una depuración de la Bolsa de Vivienda que se realiza de manera trimestral, informándose a la Contraloría Interna del INVI el número de bajas,

⁵ Estadística MAP universos 2007 y 2008, archivo electrónico

⁶ Estadística Bolsa INVI 2, archivo electrónico

⁷ Estadística MAP universos 2007 y 2008, archivo electrónico

actualizaciones y canalizaciones. Por lo antes expuesto es importante que el Instituto promueva proyectos específicos para dar atención a esta población, que se estima tiene años esperando una oportunidad de incorporarse a algún proyecto.

Existen en el Programa factores que propician la exclusión social a éste, entre éstos se encuentra el hecho de que el quehacer del Instituto en lo referente al Programa de Vivienda en Conjunto, se realiza en su mayor parte en función de solicitudes de gestión por parte de organizaciones, de predios que son susceptibles de adquisición, expropiación o desincorporación para el desarrollo de un proyecto de vivienda, en los cuales generalmente las organizaciones ya tienen identificada su demanda de vivienda y, por lo tanto, a los futuros beneficiarios.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Diciembre 2010
----------------------------	----------------

PROBLEMA: Falta de transparencia en la lista de espera de la Bolsa de Vivienda.

RECOMENDACIÓN PVC/03/09: Publicar y transparentar la lista de espera de la Bolsa de Vivienda.

Justificación: En el Módulo de Atención al Público (MAP) del INVI se tienen registradas, al 31 de julio de 2007, **52 mil 819** solicitudes en la Bolsa de Vivienda. De éstas, 66.8% corresponde a solicitudes de demanda individual y 33% a organizaciones sociales. La mayoría de los solicitantes (81%) manifiestan un ingreso salarial de entre 1.6 y 4.7 smd. De esta demanda, 5.2% son adultos mayores (de 61 años de edad en adelante), 4.1% son personas con alguna discapacidad física o mental, parcial o total y 25% son madres solteras o jefas de hogar pero los solicitantes deben conocer el universo de solicitudes existentes, así como el orden de prelación para dar respuesta a su requerimiento.

La Bolsa de Vivienda tiene un universo de más de 50 mil solicitantes en tanto el Gobierno de la Ciudad se ha planteado el financiamiento de 34 mil viviendas nuevas en 6 años. También es pertinente atender los rezagos acumulados, en particular el tema de escrituración acumulada por anteriores administraciones. Ambas circunstancias no se convierten en objetivos y metas.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Marzo 2010
----------------------------	------------

PROBLEMA: Tamaño reducido de las viviendas

RECOMENDACIÓN PVC/04/09: Detener la tendencia a construir viviendas cada vez más pequeñas, respetar los estándares internacionales sobre tamaño de la vivienda y garantizar que las mismas cuenten con servicios adecuados y suficientes para que

las familias no accedan únicamente a un techo sino a una vivienda digna. Establecer en las RO el tamaño mínimo de las viviendas que construirá el INVI.

Justificación: El objetivo de aprovechar al máximo el suelo con el uso exclusivo de vivienda, la redensificación e incluso saturación con el mayor número de viviendas posible, se convierte en requisito. Lo cual se traduce en viviendas de menores dimensiones, alrededor de 40 m² en departamentos en las áreas centrales; vivienda de menos de 30 metros cuadrados en delegaciones periféricas como Iztapalapa.

Los grandes conjuntos habitacionales han sido sustituidos por conjuntos de menores dimensiones, donde no se incorporan espacios destinados específicamente a actividades productivas o comerciales (el pequeño taller doméstico o la pequeña tienda de abarrotes), los espacios abiertos se reducen de manera importante, en varios conjuntos se limita al mero paso de tránsito peatonal, en el caso de los equipamientos educativos, culturales, entre otros no son incorporados.

La vivienda, en particular la vivienda nueva terminada se ha ido transformando en menores espacios, menor superficie de la vivienda y aún es mayor el decrecimiento en áreas verdes y aquellas destinadas a equipamiento urbano para llegar en la mayoría de los casos a ser inexistentes. Lo cual no propicia condiciones para una mejor convivencia.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Marzo 2010
----------------------------	------------

PROBLEMA: Falta de capacitación en materia de sustentabilidad.

RECOMENDACIÓN PVC/05/09: Capacitar a los técnicos del INVI, así como a los beneficiarios de los programas, en materia de sustentabilidad para la vivienda de interés social, con la finalidad de que este aspecto no se considere únicamente como la compra de tecnología, sino que provoque impactos reales en el medio ambiente. Desarrollar acciones específicas para el mantenimiento y la adquisición de repuestos y refacciones.

Justificación: Otro de los elementos que ha caracterizado a la política de la vivienda 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.*

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Julio de 2010
----------------------------	---------------

PROBLEMA: No incorporación de excedentes de obra y otros gastos en los montos de los créditos.

RECOMENDACIÓN PVC/06/09: Estudiar las implicaciones de la incorporación en el diseño del sistema de financiamiento de todos aquellos elementos que se encuentran dentro del costo real de la vivienda.

Justificación: Se pudo identificar en la operación del Programa como factor que propicia la exclusión en éste de la población de más escasos recursos, el costo que representan los excedentes de obra (costo de la vivienda que no se alcanza a cubrir con el financiamiento, y que los beneficiarios deben pagar antes de que se concluya la obra, a través del sistema de ahorro del INVI), de los proyectos analizados el 56% presentaron excedentes de obra, en promedio por vivienda fue de \$26,213.00, el 35% de los casos presentó excedentes por más \$30,000.00 hasta llegar a más de \$100,000.00. Así también se puede hacer referencia a proyectos que presentan excedente de suelo y cajones de estacionamiento cuyo costo promedio de éstos últimos está entre los \$50,000.00.

Instancia Responsable: Dirección General del INVI

Plazo para su cumplimiento	Diciembre 2010.
----------------------------	-----------------

Con fundamento en el artículo 42 D de la Ley de Desarrollo Social para el D.F., las presentes recomendaciones se hacen del conocimiento de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades para que en un término de 15 días hábiles una por una de las recomendaciones sean aceptadas o, por el contrario, se fundamente su no aceptación a fin de que el Comité de Evaluación y Recomendaciones de este Consejo analice las objeciones y de considerarlas



procedentes modifique sus recomendaciones. En caso contrario, éste las someterá al análisis de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, para que en un plazo de 20 días hábiles resuelva la controversia en definitiva y de confirmarse la procedencia de las recomendaciones, éstas tendrán carácter de obligatorias.

Las consejeras y consejeros

Dr. Julio Boltvinik Kalinka

Dr. Manuel Canto Chac

Dra. Myriam Irma Cardozo Brum

Dr. Adolfo Sánchez Almanza

Mtra. Ma. del Pilar Berrios Navarro