



EVALÚA DF



EVALUACIÓN DE DISEÑO Y OPERACIÓN 01-2008

# PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO

## INFORME FINAL



Febrero 2009

---

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>TEMAS DE EVALUACIÓN DE DISEÑO</b>	
1. Antecedentes .....	6
2. Relevancia de las necesidades o problemas atendidos .....	32
3. Identificación del problema y determinación de la población objetivo .....	38
4. Consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa .....	50
5. Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social .....	62
<b>TEMAS DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA</b>	
1. Recursos.....	72
2. Consistencia de la operación con el diseño y el logro de los resultados esperados.....	77
3. Congruencia de las actividades con los principios de la política de desarrollo social del Distrito Federal .....	82
4. Sustentación y retroalimentación de los procesos .....	85
5. Metas .....	85
6. CONCLUSIONES .....	90
7. RECOMENDACIONES .....	101
Fuentes de información utilizadas y metodología aplicada .....	101
Bibliografía .....	119
Anexos .....	124

---

## INTRODUCCIÓN

La concepción de este trabajo parte de considerar que no se puede evaluar en sí mismo el Programa de Vivienda en Conjunto, requiere de una explicación de contexto que ayuda a soportar una hipótesis de trabajo.

El afán ha sido realizar un trabajo sistemático que pretende conocer y valorar la realidad del Programa en cuestión, al mismo tiempo que se tiene que concluir aportando elementos que le permitan mejorar. Por ello, se ha utilizado la lista de chequeo como instrumento de identificación de distintas variables propias para hacer operar el programa.

A pesar de lo incompleto de la información disponible es necesario identificar el marco lógico que permita a su vez reconocer los indicadores cuantitativos y sus resultados.

Sin embargo, en su complejidad es necesario distinguir las variables exógenas que se encuentran presentes en su actuación cotidiana, a partir de su reconocimiento será posible construir algunos indicadores cualitativos:

### El contexto y sus contradicciones

A partir de las 3 determinaciones señaladas arriba se inicia la valoración documental que muestra **contradicciones** que le vienen del contexto político, económico, social y organizativo. Circunstancias que impactan en el diseño y operación del INVI y que son importantes de identificar:

- a) El trabajo tiene un primer freno, el **no encontrar un diagnóstico local y propio** sobre la situación habitacional y poblacional vinculada al territorio en el Distrito Federal; es decir, las referencias que se han usado y recreado corresponden a una visión federal que justifica las necesidades futuras de población y la construcción de vivienda nueva. Si es similar a los datos prospectivos de la oferta habitacional. No es congruente con una ciudad que registra ausencia de políticas integrales para la generación de reserva de suelo para habitación y un decrecimiento poblacional.
- b) Respecto a programas similares, se encuentran políticas públicas similares a la de México en América Latina –aquellas en donde el Estado deja de participar, da paso a la iniciativa privada y subsidia a la población de bajos recursos (para que éstos compren un producto en el mercado)-; pero **no se ha encontrado un programa parecido** que actúe sobre la ciudad patrimonial, consolidada, en consolidación, en donde finalmente se hace una actuación de re-densificación a través de la vivienda terminada (de dimensiones mínimas) y; al mismo tiempo, desde hace varias administraciones, cuenta con recursos fiscales.
- c) Es la política neoliberal la que ha llevado al retiro del Estado (en la conducción producción y menos subsidio) de la política habitacional para dejar el tema de la vivienda en manos del mercado. Paradójicamente, hoy día en América Latina se tiene como modelo el esquema chileno basado en una política de estado que **necesariamente requiere del subsidio** y sin que éste termine de probar “su éxito”. La actual administración federal está actuando bajo esta lógica, en tanto en el INVI no deja claro su sistema de financiamiento (la relación entre ahorro- crédito- subsidio o ayuda de beneficio social).
- d) Las tesis de atención a la pobreza señalan que para dar soporte a los que menos tienen es necesario generar *oportunidades*, por eso se “focalizan” los recursos subsidiarios. Sin embargo, para el caso del Distrito Federal **es importante distinguir** entre la voluntad política para universalizar los derechos humanos; la realidad de un presupuesto fiscal limitado para realizar un bien de por sí caro y de larga gestión; reconocer la población objetivo del

programa de vivienda en conjunto y la idea de establecer una relación con los territorios identificados con niveles de marginación.

- e) Si los **derechos son universales**, ¿nos referiremos al núcleo familiar –cómo dice la Ley- o a los individuos –cómo señala la recomendación de la CDHDF -? En tanto, la participación y presencia de organizaciones sociales que gestionan ante el INVI, pugna por el derecho colectivo.
- f) Otro tema es **cómo se dará prioridad** a la población que necesita de habitación. Para el Programa de Desarrollo Social –PDS- la atención debe estar en la población vulnerable y de escasos recursos; en tanto la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) reconoce que la población que gana menos de 6 salarios mínimos no accede al mercado habitacional; por su parte el INVI afirma atender a población cuyos ingresos individuales son hasta 4.7 y los familiares están ubicados hasta 8 vsm; la Ley de Vivienda tiene su propia versión al fijar la atención en población que gana hasta 3.7 vsm. Lo cierto es que el INVI, a partir de su trabajo cotidiano, reconoce una serie de circunstancias en la **población que le demanda vivienda** y que no sólo se refiere a la situación salarial.
- g) Con precisión la Ley de Vivienda del Distrito Federal (2000) convoca a la realización del **Programa de Vivienda para el Distrito Federal** que reconocería la diversidad de necesidades de habitación y población demandante y la opción de participación de diversos actores en la producción habitacional, en particular reconoce a la producción social de vivienda. No solo no existe el Programa de Vivienda del Distrito Federal, tampoco se ha desarrollado el **Reglamento de la Ley de Vivienda** además de que a estas alturas la Ley requeriría de su propia adecuación.
- h) El Programa de Vivienda en Conjunto –que cuenta con 5 modalidades- como tal, desde el diseño del Programa no resuelve la relación con el insumo más importante para su realización: **el suelo**; que es otra línea de atención que a su vez tiene distintos orígenes para su obtención: expropiación, desincorporación, compra directa y cuyo costo comercial varía de acuerdo con la ubicación.
- i) El tema de la **vivienda desocupada**, variable incorporada por el INEGI en el 2005 y que para el Distrito Federal representan 205 mil 86 unidades que a su vez corresponden a 8% del total de las viviendas en el DF. El fenómeno también está presente en las unidades generadas por el INVI sin que aparezca registro de la situación.
- j) Se atiende **solicitantes individuales o se atiende a los grupos organizados**. Se registran comportamientos sociales y políticos de los dirigentes/ coordinadores de grupos/ gestores hacia los solicitantes; genera, además, una interacción con los directivos del INVI y las autoridades del GDF. Sin duda estas presiones políticas impactan las metas a cumplir.
- k) El INVI, a través de su Programa de Vivienda en Conjunto **concede créditos en condiciones financieras excepcionales** que se contabilizan para efectos de estadística y resultados de la aplicación del recurso fiscal como créditos/ acciones de vivienda/ como avance físico y que no necesariamente es una vivienda ocupada y escriturada.
- l) Los beneficiarios de este programa llevan a cabo, de manera conjunta o individual una serie de trámites-gestiones que les significan no sólo tiempo, también una erogación; en tanto, por ejemplo, el INVI no ha comprado suelo pero el pago de expropiaciones está a su cargo. Los solicitantes-beneficiarios pueden llevar a cabo la compra que aportan a la gestión de su crédito; durante el proceso de obra también es necesario hacer aportaciones para excedentes de obra; la posibilidad de contar con un cajón de estacionamiento es otra suma. Si todos estos gastos se pudieran contabilizar; considerarlos parte del ahorro y; ser parte del **diseño financiero** del Instituto, que conjunta la relación ahorro- crédito- subsidio-recuperación, la lectura de sus resultados debiera ser otro.

- m) El excesivo **costo del suelo** en la ciudad ha generado otras actuaciones: es muy común escuchar la lógica social en donde “si es caro, entre más nos costará menos”. Con ello, los asesores técnicos, los proyectistas tienen el encargo de aumentar **al máximo el número de viviendas**, al máximo la superficie construida y al mínimo el área permeable, las áreas de iluminación y el área libre. A veces contraviniendo las disposiciones del Reglamento de Construcción. Al mismo tiempo que los propios grupos se encargan de informar a sus posibles agremiados sobre el excedente de obra que hay que liquidar antes del inicio de la obra; así se convierten un filtro “natural”: participará quien pueda pagar “esos” otros gastos.
- n) La participación de las empresas constructoras, directores de obra, asesores, proyectistas, a veces también está ligada a procesos de promoción- gestión- construcción, de mano de las propias organizaciones sociales y gestores. Su papel es importante con lo que deben ser reconocidos como **otro actor en el Programa**; además son responsables de la definición y realización técnica sino porque la calidad del producto repercutirá en la calidad de vida futura de las familias asignadas. De su correcto término depende la entrega técnica de la vivienda y su certificado de habitabilidad. Documentos de condición para la escrituración misma, que a su vez se convierte en el elemento de **certidumbre jurídica de la tenencia** para la familia.
- o) Situación claramente vinculada a la futura organización vecinal y al mantenimiento de la vivienda y del conjunto del que forman parte y que pronto les puede hacer demandantes del subsidio de mantenimiento del **Programa de Atención Unidades Habitacionales**, Ollin Callan, de la PROSOC.
- p) El Programa de Vivienda en Alto Riesgo en el que intervienen otras instancias como Protección Civil; las Delegaciones; Desarrollo Social, PROSOC; SEDUVI pero al final los recursos financieros para su ejecución son del Programa de Vivienda en Conjunto del INVI sin que se muestre como una **actuación intersecretarial**.
- q) El INVI ha externado de manera recurrente la necesidad de captar **más recursos** para su ejercicio, en tanto las aportaciones fiscales son menores -comparadas con la administración pasada- y no aumentarán en esta administración, a pesar de tener metas mayores. Su estrategia ha sido disminuir la **cartera vencida** –cuyo monto está identificado pero no se da el número de deudores-, lo cual administrativamente es una tarea de FIDERE. Explorar las causas que generan la morosidad debe ser un universo complejo, por ejemplo, el propio INVI reconoce que tiene un atraso en la entrega de escrituras que suman más de 50 mil; se ha aceptado que en la consecución del crédito participen los ingresos de la familia pero ¿en el pago del adeudo también participa la familia?, ¿será que los **montos de pago están adecuados** al ingreso familiar?
- r) Mientras la constitución habla del derecho de las familias a una **vivienda digna**, la Ley de Vivienda de carácter federal omite referirse explícitamente a ello; la Ley de Vivienda del Distrito Federal pugna por que “Todos los habitantes el 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”; en tanto, nuestro país es firmante del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC- de las Naciones Unidas quien se refiere al Derecho Humano a una **Vivienda Adecuada**.
- s) Durante la actual administración del GDF se está haciendo un esfuerzo importante por reconocer en la política pública la **perspectiva de los derechos humanos**, en particular de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en donde participan distintas dependencias, universidades y la propia Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sin embargo no existe coordinación entre los esfuerzos.

Lo referido hasta aquí puede ser considerado como factores exógenos al margen de la operación del INVI, pero también forman parte de la cotidianidad en la operación del INVI y del Programa. La frontera de responsabilidad –en tanto intervienen otros actores no considerados formalmente en el

diseño y operación del Programa- no es necesariamente clara. Realizar alguna valoración sobre estas contradicciones requeriría de una evaluación cualitativa y de impacto.

### **Referencia del Derecho Humano**

El PIDESC señala que los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, destinar la mayor cantidad de recursos disponibles para lograr que estos derechos se realicen plenamente y rendir cuentas mediante el envío al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC)<sup>1</sup> de informes periódicos sobre el avance alcanzado en el cumplimiento de los derechos sociales. Asimismo, es ineludible el respeto a los principios de no discriminación, equidad de género y no regresividad.

Este instrumento internacional reconoce el derecho a la vivienda adecuada como parte del nivel de vida adecuado: *“toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”* (Art. 11, párrafo 1).

Más específicamente, la *Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000* (1988) considera que el concepto de vivienda adecuada significa “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

### **Referencia conceptual: la Vivienda Adecuada**

El documento internacional que más detalladamente describe qué se entiende por vivienda adecuada es la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU<sup>2</sup>. En ésta se enfatiza que *el derecho a la vivienda se aplica a toda persona y no debe interpretarse en un sentido estricto, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Se debe garantizar a todos, sin importar sus ingresos o recursos económicos*. Más importante aún, aquí se especifican las siete cualidades para que una vivienda pueda ser considerada como adecuada:

- 1. Seguridad jurídica de la tenencia:** marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento, el desalojo involuntario u otras amenazas.
- 2. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras:** todas las personas deben tener acceso permanente a recursos -naturales y comunes- tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.
- 3. Gastos adecuados al nivel de ingreso (asequibilidad):** los gastos que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.
- 4. Vivienda habitable:** la vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- 5. Accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación):** todas las personas, y especialmente las más vulnerables, deben poder acceder a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.

<sup>1</sup> El Comité DESC es el órgano supervisor del PIDESC y está integrado por 18 expertos independientes.

<sup>2</sup> Las Observaciones Generales (OG) que emite el Comité DESC sirven para avanzar en la interpretación de los contenidos y alcances de los Pactos. La OG N° 4 data de 1991.

6. **Lugar adecuado:** la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, escuelas y otros servicios sociales. No debe 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.
7. **Adecuación cultural de la vivienda:** la manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad.

Se considera que si uno de estos elementos no se respeta entonces se está poniendo en peligro la realización y el goce del derecho a la vivienda adecuada.

Este instrumento también señala las obligaciones de los Estados respecto al derecho a la vivienda. Afirma, por ejemplo, que el Estado debe implementar una vigilancia eficaz de la situación de vivienda en su jurisdicción, realizando un relevamiento del problema y de los grupos que se encuentran en situación vulnerable o desventajosa, personas sin hogar y sus familias, personas alojadas inadecuadamente, que no tienen acceso a instalaciones básicas, que viven en asentamientos ilegales, personas sujetas a desahucio forzado y grupos de bajos ingresos. Como ocurre con los demás derechos humanos, el Estado deberá garantizar el respeto de este derecho sin condicionarlo a los recursos de que disponga.

### **Hipótesis de trabajo**

Entonces, el objetivo de este trabajo es explicar y valorar de manera sistemática la operación y diseño del programa de vivienda en conjunto en el contexto de la ciudad, a efecto de mejorar su actividad. En tanto puede ser considerado un trabajo de investigación, requiere de un supuesto a demostrar.

Afirmar que a pesar de los esfuerzos públicos y sociales en el Distrito Federal, la gente de bajos recursos y la población en situación de vulnerabilidad no acceden al derecho humano a una vivienda adecuada, puede ser la provocación inicial que guía el desarrollo del trabajo. Esta perspectiva tendría que arrojar la información suficiente de sí mismo para establecer parámetros de comparación, en tanto pueda aplicar escalas de medición, de tal manera que la actividad que se genera mostraría el grado de retroceso, cumplimiento o avance del propio programa desde los directamente beneficiarios.

## TEMAS DE EVALUACIÓN DE DISEÑO

### 1. Antecedentes

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

El Programa de Vivienda en Conjunto es uno de los cuatro Programas que desarrolla el Instituto de Vivienda en el Distrito Federal (además de éste, Mejoramiento de Vivienda, Reserva Inmobiliaria y Rescate de Cartera Hipotecaria), 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.

Al respecto, los funcionarios del Invi señalaron que actualmente “el objetivo del Instituto es el otorgamiento de créditos”<sup>3</sup>; por lo cual la unidad de medida del Presupuesto Operativo Anual es justamente “el crédito”. De ser así, significaría que el objetivo de que las políticas, programas y acciones públicas partan del enfoque de derechos humanos, el cual consiste en garantizar el derecho humano a la vivienda, la atención prioritaria a las familias de menos ingresos, mejorar la calidad de vida y de la vivienda son objetivos que quedarían relegados a un segundo plano, en el mejor de los casos. Como se verá más adelante, los procesos jurídicos, técnicos, financieros y sociales que se concretizan en el acceso a una vivienda terminada son altamente complejos, más allá de un tema financiero en estricto sentido.

De acuerdo con las Reglas de Operación y Políticas de Administración y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal vigentes (2007), que son las que provienen de la administración anterior (**Ver Anexo 1**), el **Programa de Vivienda en Conjunto** se define como:

*“... desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible.*

*El Programa de Vivienda en Conjunto se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y (de) uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.*

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

Tiene las siguientes modalidades o alternativas:

#### **Vivienda Nueva Terminada**

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

#### **Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados**

*Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes, siempre que presente buenas condiciones estructurales, o bien, cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil y duradera, que contribuya a la conservación del patrimonio histórico o artístico. La característica particular de estos inmuebles es el estar catalogados por el*

---

<sup>3</sup> Reunión de trabajo realizada con Elías de Jesús Marzuca Sánchez, Coordinador de Planeación, Información y Evaluación del Invi. 8 diciembre 2008.



*Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, o la Dirección de Sitios Patrimoniales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.*

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

### **Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados**

*Esta modalidad consiste en la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes y que requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras en su estructura y/o en instalaciones sanitarias, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble.*

#### **Vivienda Progresiva**

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

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

#### **Adquisición de Vivienda**

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

Cada modalidad de crédito cubre a su vez distintas líneas de financiamiento, las cuales se describen en la siguiente lámina.

**Lámina 1**

Línea de Financiamiento	Descripción
<b>Adquisición de Inmuebles</b>	Adquisición de suelo baldío; suelo ocupado con vivienda precaria; suelo ocupado con vivienda de alto riesgo; y la adquisición de inmuebles de vivienda nueva, en uso, o adquisición a terceros. Asimismo, se pueden incluir en el monto del financiamiento los gastos inherentes a la adquisición y, en su caso, los gastos fiduciarios.
<b>Estudios y Proyectos</b>	Financiamiento para desarrollar e integrar la documentación de carácter técnico, social, financiero, jurídico y administrativo. Particularmente se refiere al desarrollo de los proyectos ejecutivos.
<b>Demolición</b>	Financiamiento para demoler las construcciones existentes en un terreno en el que se desarrollarán acciones de vivienda.
<b>Rehabilitación</b>	Financiamiento para las obras de introducción, sustitución o mejoramiento de instalaciones, el reforzamiento o sustitución de elementos estructurales, impermeabilización, mejoramiento de acabados y adecuación de espacios que, en general, permitan prolongar la vida útil y mejorar la habitabilidad de inmuebles en deterioro. En el caso de inmuebles catalogados considera llevar a cabo acciones de conservación.
<b>Edificación</b>	Financiamiento destinado a la construcción de Vivienda Nueva Terminada o Vivienda Progresiva, mediante la contratación de empresas constructoras que apliquen procesos industrializados o a través de procesos de autoadministración, en los que participan directamente los beneficiarios y su equipo técnico, validado por la Dirección Técnica del Invi.
<b>Instalaciones Generales y Áreas Comunes</b>	Financiamiento para realizar las obras de instalaciones generales y áreas comunes en los conjuntos habitacionales
<b>Obra Exterior Mayor</b>	Se aplica en los predios por cuyo número de acciones de vivienda y capacidad de servicios de las instalaciones domésticas, así como por su disposición en el terreno y su sembrado, requieren obras exteriores de mayor alcance, tanto para el suministro de servicios básicos (agua potable, drenaje, energía eléctrica y alumbrado exterior), como para el óptimo funcionamiento al interior de los conjuntos (áreas de circulación peatonal o vehicular). Tiene como finalidad reducir el costo que arrojan dichas instalaciones, en virtud de la magnitud y complejidad de éstas y del proyecto de vivienda.
<b>Adquisición a Terceros</b>	Financiamiento para adquirir una vivienda propiedad de terceros que sea apta en términos jurídicos, técnicos y financieros, con el objeto de atender a la demanda.

Cabe mencionar que en el Proyecto de Modificación de Reglas de Operación se consideran dos modalidades más:

1) *Arrendamiento con Opción a Compra. Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda sujeta a un periodo de pago de rentas mediante un contrato de arrendamiento que combine obligaciones condicionales de venta, en plazo y precio determinado, considerando las rentas o parte de éstas como aportación anticipada en favor de sus beneficiarios o arrendatarios al ejercer el financiamiento para compra de vivienda; en caso contrario el INVI no devolverá pago alguno recibido a cuenta y deberá desocupar la vivienda.*

*Esta modalidad se puede aplicar también en viviendas que no sean propiedad del INVI, bajo las condiciones de ayuda social establecidas en el contrato respectivo.*

En la versión entregada al equipo de evaluación por parte de funcionarios del Invi no se menciona el monto de techo de financiamiento de esta modalidad ni los alcances.

2) *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 cumplan los requisitos que se establezcan.*

La propuesta de techo de financiamiento para esta línea es de 381 vsmd.

**Debido a que estas Reglas aún no son vigentes, no se consideraron para la presente evaluación; salvo lo que se refiere a los techos de financiamiento que derivan de los acuerdos autorizados por el Consejo Directivo del INVI.**

La aplicación de las líneas de financiamiento señaladas varía de acuerdo a cada caso y a partir de las características jurídico, físicas de los inmuebles y de los propios solicitantes.

Como se verá más adelante, el mayor número de solicitudes al Programa de Vivienda en Conjunto requieren desde la adquisición del suelo hasta la edificación; otro porcentaje se refiere a la adquisición de inmuebles (catalogados o no por el Instituto de Antropología e Historia o por el Instituto Nacional de Bellas Artes) que además requieren de acciones de rehabilitación o que puede combinarse con acciones de vivienda nueva terminada; finalmente la adquisición a terceros que se refiere a la compra individual de una vivienda ya construida.

En la siguiente lámina -que está contenida en las Reglas de Operación-, puede observarse cómo se aplican y articulan las diversas líneas de financiamiento de acuerdo con las modalidades del Programa de Vivienda en Conjunto. **Lámina 2**

MODALIDAD	LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO								
	Adquisición de Inmuebles (Suelo o edificaciones)	Estudios y Proyectos	Demolición	Rehabilitación	Edificación	Áreas comunes y fachadas	Instalaciones Generales y Áreas Comunes	Obra Exterior Mayor	Adquisición a Terceros
Vivienda Nueva Terminada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	
Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles no Catalogados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>			
Vivienda Progresiva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		
Adquisición de Vivienda									<input type="checkbox"/>

Los componentes del financiamiento son básicamente: el ahorro, el crédito y las ayudas de beneficio social (subsidios); a su vez los subsidios pueden ser de carácter federal o local.

Los Lineamientos y Mecanismos de Operación 2008<sup>4</sup> definen estos conceptos de la siguiente manera:

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

- a) **El ahorro**, es el esfuerzo que realiza una familia para destinar parte de su ingreso a satisfacer la necesidad de bienes de consumo duradero de alto costo. Su práctica sistemática permite:
  - Identificar la capacidad y actitud de pago de los solicitantes.
  - Transparentar la demanda, ordenar y concretar la corresponsabilidad de los individuos en la solución de su problema de vivienda.
- b) **El crédito**, es la parte recuperable de un financiamiento en la que se utilizan recursos fiscales o de otras fuentes, con bajo costo financiero, en favor de las familias de menores ingresos. Este componente está orientado a:
  - Desarrollar los programas que define el Invi a partir de la política general de vivienda.
  - Potenciar los recursos a través de esquemas de cofinanciamiento que permitan ampliar la capacidad de producción de vivienda.
  - Apoyar procesos de autoadministración en los que participan directamente los beneficiarios para satisfacer su necesidad de vivienda.
- c) **Las ayudas de beneficio social**, son mecanismos de redistribución de recursos fiscales y son la parte no recuperable de un financiamiento, aplicadas para compensar la capacidad de endeudamiento de las familias de menores ingresos, en su esfuerzo por acceder a una vivienda digna. Tienen como propósitos:
  - Hacer accesible la vivienda a la población de menores ingresos.
  - Atender a la población vulnerable, constituida por personas con discapacidad, familias monoparentales, adultos mayores e indígenas.
  - Contribuir a la conservación de inmuebles habitacionales con valor patrimonial, histórico o artístico.
  - Estimular la cultura del pago oportuno y propiciar pagos anticipados de los créditos.”

**Para cada una de las líneas de financiamiento se establecen montos mínimos (piso) y máximos (techos) del crédito y de ayudas de beneficio social (subsidios).** De acuerdo con la información proporcionada por funcionarios del INVI, si bien las Reglas de Operación 2007 establecen dichos techos, fue a través de acuerdos del Consejo Directivo que éstos fueron ampliados, sin embargo **no fueron publicados y si aplicados.**

En tanto que los **Lineamientos** del Instituto de Vivienda publicados en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 6 de febrero de **2008**, retoma exclusivamente de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, los fines, la descripción los programas; los requisitos y procedimientos de acceso (aunque cabe mencionar que se desarrollan los requisitos pero no así el procedimiento), precisando dos temas, el primero se refiere a las metas física, las cuales para el Programa de Vivienda en Conjunto serían: **3,590 créditos**, y **312 créditos para Alto Riesgo (Sic)**. El segundo, la Programación Presupuestal, donde se señala que el presupuesto autorizado para el Programa de Vivienda en Conjunto **\$897'500,000.00** más el presupuesto autorizado para Alto Riesgo **\$250'000,000.00**. **Este dato señalaría un promedio de 294 mil 79 pesos por crédito de vivienda.**

<sup>4</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, febrero 6, 2008.

A continuación se muestra el Acuerdo de Consejo Directivo bajo el cual se aplicaron los techos de financiamiento.

### Lámina 3

H. Consejo Directivo  
Trigésimo Quinta Sesión Ordinaria  
Viernes, 31 de agosto de 2007

#### ASUNTO:

SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA MODIFICAR LOS NUMERALES 3.3 Y 3.4 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN Y POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN CREDITICIA Y FINANCIERA DEL INVIC, EN EL SENTIDO DE INCREMENTAR EL TECHO DE FINANCIAMIENTO EN LAS LÍNEAS DE EJECUCIÓN, OBRA EXTERIOR MAYOR, REHABILITACIÓN Y ADQUISICIÓN A TERCEROS, ASÍ COMO LA ADICIÓN DE LA LÍNEA DE SUSTENTABILIDAD.

#### ACUERDO INVI35ORD1614

EL H. CONSEJO DIRECTIVO AUTORIZA AL INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL, CON BASE EN EL ARTÍCULO SEXTO, FRACCIONES IV Y VII DE SU DECRETO DE CREACIÓN, A MODIFICAR LOS PUNTOS 3.3 Y 3.4 DE SUS REGLAS DE OPERACIÓN Y DE ADMINISTRACIÓN CREDITICIA Y FINANCIERA A PARTIR DEL 2008 EN EL SIGUIENTE SENTIDO:

- INCREMENTAR A 4,740 USMD EL TECHO DE FINANCIAMIENTO PARA LA LÍNEA DE EJECUCIÓN, EN LA MODALIDAD DE VIVIENDA NUEVA TERMINADA DEL PROGRAMA VIVIENDA EN CONJUNTO.
- INCREMENTAR A 448 USMD EL TECHO DE FINANCIAMIENTO DE LA LÍNEA DE CRÉDITO DE OBRA EXTERIOR MAYOR, EN LA MODALIDAD DE VIVIENDA NUEVA TERMINADA DEL PROGRAMA VIVIENDA EN CONJUNTO.
- INCREMENTAR A 1,040 USMD EL TECHO DE FINANCIAMIENTO DE LA LÍNEA DE FINANCIAMIENTO DE REHABILITACIÓN, DE LA MODALIDAD ADQUISICIÓN Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDA EN INMUEBLES CATALOGADOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO.
- CONSIDERAR LA LÍNEA DE FINANCIAMIENTO DE ADQUISICIÓN A TERCEROS, EN LA MODALIDAD DE ADQUISICIÓN DE VIVIENDA, EN ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA, Y ADQUISICIÓN DE VIVIENDA EN USO.
- ESTABLECER EN LA LÍNEA DE FINANCIAMIENTO DE ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA A TERCEROS, UN TECHO DE FINANCIAMIENTO DE 6,388 USMD.
- CONSIDERAR COMO GASTOS COMPLEMENTARIOS DE LAS LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA, Y ADQUISICIÓN DE VIVIENDA EN USO, EN LA MODALIDAD ADQUISICIÓN A TERCEROS, EXCLUSIVAMENTE LOS GASTOS DERIVADOS DE LA ESCRITURACIÓN INDIVIDUAL Y SERVICIOS NOTARIALES.
- INCORPORAR UNA NUEVA LÍNEA DE FINANCIAMIENTO DE SUSTENTABILIDAD, EN LA MODALIDAD DE VIVIENDA NUEVA TERMINADA.
- ESTABLECER COMO TECHO DE FINANCIAMIENTO DE LA LÍNEA DE FINANCIAMIENTO DE SUSTENTABILIDAD, UN MONTO DE 560 USMD, LAS QUE SE FINANCIAN CON AYUDAS DE BENEFICIO SOCIAL.

ASIMISMO, PARA MITIGAR EL EFECTO PRESUPUESTARIO, SE ACUERDA LO SIGUIENTE:

- LOS NUEVOS PROYECTOS QUE AÚN CON EL INCREMENTO AUTORIZADO, REQUIERAN DE UN PAGO DE EXCEDENTE NO PODRÁN PRESENTARSE A COMITÉ DE FINANCIAMIENTO SI NO CUENTAN CON EL PADRÓN DE BENEFICIARIOS COMPLETO, Y NO PODRÁN INICIAR SI NO SE TIENE LA TOTALIDAD DEL RECURSO EXCEDENTE EN EL SISTEMA DE AHORRO DEL INSTITUTO;
- EN LOS PROYECTOS EN LOS QUE EL NÚMERO DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO A CONSTRUIR SEA INFERIOR AL NÚMERO DE VIVIENDAS, POR LO QUE NO TODOS LOS BENEFICIARIOS TIENEN DERECHO A ESTE ESPACIO, NO SE CONSIDERARÁ EN EL CÁLCULO DE LA CAPACIDAD DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS EL MONTO NECESARIO PARA LA EDIFICACIÓN DEL CAJÓN, DE TAL FORMA QUE QUEDARAS SE VEAN BENEFICIARIOS DE ESTE ESPACIO DEBERÁN PAGARLO A CRÉDITO.
- LOS REMANENTES DE LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO EN QUE SE VAYA TERMINANDO SU EJERCICIO SE CANCELARÁN AL MOMENTO Y SE CLASIFICARÁN COMO AYUDAS DE BENEFICIO SOCIAL.
- SE BUSCARÁ SUSCRIBIR ACUERDOS CON EL COLGATO DE NOTARIOS DEL DISTRITO FEDERAL Y LA COMPAÑÍA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, A EFECTO DE REDUCIR Y UNIFICAR LOS COSTOS DE LOS SERVICIOS DE ESCRITURACIÓN Y ELECTRIFICACIÓN INCLUIDOS EN NUESTRAS LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO.

En el Proyecto de Modificación de Reglas de Operación, aprobado por el Consejo Directivo del Instituto en Noviembre de 2008, pero que aún no entra en operación ni es publicado se expresan más claramente los techos de financiamiento para el Programa de Vivienda en Conjunto.

**Cuadro 1**

MODALIDAD	LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO	MONTO MÁXIMO (VSMD)*
Vivienda Nueva Terminada	Adquisición de Inmuebles	Hasta <b>80 VSMD/m<sup>2</sup></b> , considerando hasta 25 m <sup>2</sup> por vivienda, siempre y cuando no rebase el 30% de un financiamiento integral (la suma total de los topes de cada línea de financiamiento considerando: suelo, estudios y proyectos, demolición y edificación).
	Estudios y Proyectos (1):	
	De 1 a 29 acciones	180
	De 30 a 59 acciones	141.5
	De 60 a 159 acciones	120.5
	De 160 a 499 acciones	96
	De 500 acciones en adelante	82
	Demolición	165
	Edificación (incluye complementarios, supervisión y laboratorio; aplicable también a autoadministración)	<b>4,760</b>
Obra Exterior Mayor	<b>446</b>	
<b>Sustentabilidad</b>	<b>(ayudas) 500</b>	
Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados	Adquisición de Inmuebles **	3,000
	Rehabilitación	<b>2,840</b>
	Estudios y Proyectos (2):	
	De 1 a 29 acciones	240
	De 30 a 59 acciones	204
	De 60 a 159 acciones	180
	De 160 a 499 acciones	144
	De 500 acciones en adelante	120
	Demolición	165
	Dictamen de factibilidad	<b>80 (ayudas)</b>
	Áreas comunes y fachadas	<b>1,920 (ayudas)</b>
Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados	Adquisición y Rehabilitación de Inmuebles**	4,000
	Estudios y Proyectos:	45
Vivienda Progresiva	Adquisición de Inmuebles	Hasta 60 /m <sup>2</sup>
	Estudios y Proyectos	90
	Edificación en vivienda horizontal	1,636
	Edificación en vivienda vertical	2,200
	Instalaciones generales y áreas comunes	328
Adquisición de Vivienda	Adquisición a Terceros: ***	
	<b>Vivienda Nueva</b>	<b>6,288</b>
	<b>Vivienda en Uso</b>	<b>5,402</b>

Nota (\*) Tantas veces el salario mínimo diario en el DF

Nota(\*\*) A este monto se suman gastos complementarios

Nota (\*\*\*) Gastos derivados de la escrituración individual y servicios notariales

(1) Incluye proyecto ejecutivo, mecánica de suelo y firmas responsables, según cuadro 4.1.

(2) Incluye proyecto ejecutivo y levantamiento actual y firmas responsables, según cuadro 4.2.

Con base en la tabla anterior se puede afirmar que los **créditos** para contar con una vivienda a través del Programa de Vivienda en Conjunto, a partir de la autorización del Consejo Directivo en agosto de

2007, van desde **212 mil 727 pesos** para la adquisición y rehabilitación de vivienda no catalogada, hasta cerca de **391 mil pesos** en vivienda nueva (en el supuesto de aplicar todas las líneas).

A ello se agregan como subsidios directos o ayudas de beneficio social dos conceptos:

1) "Sustentabilidad", que en el Acuerdo de Consejo Directivo no señala a qué se refiere y en el Proyecto de Nuevas Reglas de Operación indica "*Sustentabilidad. 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*". Es indispensable llamar la atención que en el texto se habla de financiamiento **sin aclarar si es crédito o ayudas, lo que si se explicita en el cuadro de techos de financiamiento.**

Este "financiamiento" asciende a un monto individual por acreditado de **\$26,295**, se aplica a todos los beneficiarios de un mismo proyecto independientemente de la situación socioeconómica familiar;

2) El otro, en el caso de adquisición y rehabilitación de inmuebles catalogados se suman ayudas de beneficio social para áreas comunes y fachadas y por dictamen de factibilidad por **\$105, 180**.

Considerando estos conceptos los **montos del financiamiento** (es decir el crédito más las ayudas de beneficio social) se pueden elevar a **\$418, 242** en vivienda nueva y **\$433, 604** en adquisición y rehabilitación de vivienda catalogada.

Agrupando las líneas de financiamiento el cuadro siguiente muestra los cálculos de los pisos (monto inferior) y los techos, desglosando los conceptos de crédito y subsidio.

**Cuadro 2**

Modalidad de financiamiento	Piso de financiamiento (excluyendo algunas líneas)			Tope de financiamiento (incluyendo todas las líneas)		
	Tope inferior	Subsidio	Total	Tope Mayor	Subsidio	Total
Vivienda Nueva	364,969 <sup>(1)</sup>	26,295	391,264	391,947 <sup>(2)</sup>	26,295	418,242
Adquisición y rehabilitación de vivienda catalogada	319,747	105,180 <sup>(3)</sup>	424,926	328,424 <sup>(4)</sup>	105,180	<b>433,604</b>
Adquisición y rehabilitación de vivienda no catalogada	No aplica	No aplica	--	212,727	No aplica	<b>212,727</b>
Vivienda Progresiva	213,194		213,194	242,855	No aplica	242,855
Adquisición vivienda nueva	No aplica	No aplica	--	330,686	No aplica	330,686
Adquisición de vivienda	No aplica	No aplica	--	284,091	No aplica	284,091

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación.  
Cálculo considerando un salario mínimo en \$52.59 de 2008.

(1) No considera: demolición, obra exterior mayor

(2) Incluye todas las líneas de financiamiento y el monto más bajo de estudios y proyectos que es para conjuntos de más de 500 viviendas

(3) Incluye subsidios las líneas de rehabilitación de áreas comunes y fachadas, y estudios de factibilidad (\$100, 972.8 para la primera línea de financiamiento más \$4, 207.20 para la segunda.

(4) Incluye demolición

En el caso de Vivienda Nueva, si se excluye el concepto de suelo (en el supuesto de que los solicitantes sean propietarios de suelo) el piso sería de 286,089 pesos en el límite inferior y 313, 067 en el máximo

Con base a las Reglas de Operación, el crédito del INVI se establece en veces salario mínimo; no se cobra ninguna tasa de interés, salvo que se actualiza de acuerdo al porcentaje de incremento anual del salario mínimo o en su caso, intereses por moratoria de pago; el beneficiario paga el 15% de su ingreso mensual como amortización del crédito.

Las corridas financieras, es decir los cálculos del pago de cada acreditado, consideran otro subsidio con base en el ingreso. En otras palabras, se calcula el pago mensual con base en 15% del ingreso mensual (20% de así lo desea, ya que así lo establece la Ley de Vivienda), ese es el monto que

tendrá que pagar; si este pago mensual calculado a 30 años no cubre del costo total de la vivienda, esa diferencia se asumirá como ayudas de beneficio social.

En algunos proyectos el costo del suelo es mayor al monto del crédito; también ocurre que las familias buscan construir viviendas de mayor superficie con lo que “alcanza”, con dicho crédito; esos costos son asumidos por las mismas familias y se considera como “excedentes”.

Además del financiamiento de vivienda, el Programa considera el financiamiento para: locales comerciales y espacios comunitarios. Las Reglas de Operación marcan los parámetros para acceder a ellos; por las características de esta evaluación estos puntos no se desarrollan.

### **¿Cómo se accede a estos créditos?**

Son varias las vías o los procesos a través de los cuales una familia se incorpora al Programa de Vivienda en Conjunto:

- 1) De manera individual
- 2) A través de organizaciones sociales

En el primer caso son varias las posibilidades o escenarios que se presentan: una posibilidad es que se acudiera a la ventanilla de lo que se denomina “Bolsa de Vivienda”, donde simplemente se hacía una solicitud por escrito; y en caso de ser así, decidirlo incorporarse al sistema de ahorro. Esta posibilidad fue cancelada por esta administración aunque el registro original sigue vigente. En este caso, la posibilidad de incorporarse de vivienda está considerada en las Reglas de Operación, consiste en que si en alguno de los proyectos que se encuentran en proceso hubiere espacios no asignados el Invi podrá proponer a alguien de la llamada Bolsa de Vivienda considerando principios de antelación de las solicitudes, situación de vulnerabilidad, entre otros.

Un tratamiento individual también lo representan las familias que están registradas en el Programa de Alto Riesgo Geológico y el Hidrometeorológico; se les apoya con una renta mensual para que no habiten en zonas de riesgo; se van asignando viviendas a esta población en función de los remanentes de los proyectos de vivienda.

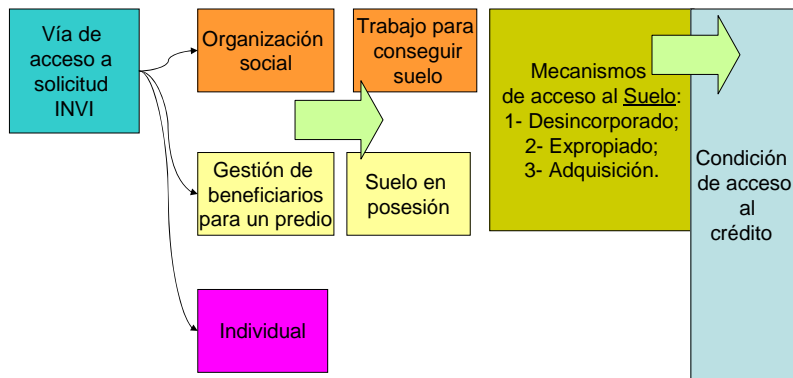
En el caso de las organizaciones sociales, éstas se conforman distintos grupos de solicitantes de vivienda. En esta lógica, los procesos, procedimientos pueden ser muy variados, a groso modo desde organizaciones que buscan suelo para adquirir, integran los expedientes técnicos, jurídicos, tienen una actividad cotidiana activa; hasta organizaciones que se presentan como demandantes de vivienda y se mantienen en espera de propuestas por parte del Instituto. Las solicitudes se canalizan a través de la Bolsa de Vivienda o bien de manera directa en Dirección de Promoción y Enlace Delegacional (en el inciso 5.3 de este documento se describen los procesos a través de los cuales se realiza la gestión).

Para noviembre de 2008 el Invi reporta los siguientes datos de la Bolsa de Vivienda:

**Cuadro 3**

<b>Origen de la demanda</b>	<b>Solicitudes</b>	<b>%</b>
ORGANIZACIONES	16,848	33.0
INDIVIDUALES	34,233	67.0
<b>Totales</b>	<b>51,081</b>	<b>100.0</b>

### Acceso a solicitud INVI



**El INVI no explicita un objetivo específico para este programa;** dentro de sus fines generales pueden retomarse algunos (en ellos no hay mención respecto al derecho humano a la vivienda):

- Promover, estimular, fomentar y ejecutar programas de adquisición y acondicionamiento de suelo urbano, público y privado, así como la edificación, remodelación, regeneración y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades.
- Propiciar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional, así como coadyuvar a la gestión ante el sistema financiero para el otorgamiento de créditos en favor de los beneficiarios de sus programas.
- Financiar las obras de construcción que se deriven de la ejecución de los programas de vivienda.
- Promover y ejecutar, en coordinación con instituciones financieras, el otorgamiento de créditos con garantías diversas, para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales integrados a éstas, en favor de los beneficiarios del programa de vivienda, incluidas las vecindades en evidente estado de deterioro que requieran rehabilitación o sustitución total o parcial en favor de sus ocupantes.
- Coadyuvar con el fomento y obtención de créditos para la construcción, rehabilitación, mejoramiento y adquisición de vivienda, en favor de la población de escasos recursos del Distrito Federal.
- Establecer las medidas conducentes a asegurar el cumplimiento de los programas y orientaciones aprobados por el Jefe de Gobierno en materia de vivienda; en particular fijar prioridades cuando fuere necesario en los aspectos no previstos en las normas generales y asignar en consecuencia los recursos.

Como políticas generales establece:

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

*La realización plena de este derecho humano fundamental, exige la acción corresponsable del conjunto de la sociedad, principalmente de la intervención comprometida del Gobierno en la generación de los instrumentos, programas, estímulos y apoyos que propicien la igualdad, y faciliten*



a los sectores vulnerables y de menores ingresos, **acceso a una vivienda digna**, entendida ésta como el lugar seguro, saludable y habitable que permita a sus ocupantes el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana, independientemente de su edad, género, condición física, posición política, credo religioso o diversidad cultural.

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

Con base en lo anterior y con la propia Ley de Vivienda del Distrito Federal, para acceder al programa los requisitos para ser sujetos de crédito<sup>5</sup> son:

- Vivir en el Distrito Federal con un mínimo de residencia comprobable de tres años.
- Ser personas físicas mayores de 18 años de edad.
- Ser jefes de familia.
- No ser propietario de bienes inmuebles en el Distrito Federal, ni la persona solicitante, ni su cónyuge (o concubino, en su caso), ni sus dependientes económicos cuando éstos sean mayores de edad o emancipados, 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.
- Tener un ingreso hasta de 4.7 vsmd por parte del solicitante o en forma familiar máximo equivalente a 8 vsmd.
- Tener dependientes económicos directos (padres o hijos) o vivir en matrimonio o concubinato;
- Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario.

También se establecen como sujetos prioritarios de crédito a:

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

## 1.2 ¿Cuáles son las dependencias involucradas en el programa? (haga un organigrama de la unidad responsable del programa).

Son diversas las dependencias involucradas en el Programa, esencialmente por su intervención en trámites que tienen que ver con la adquisición de suelo, expropiaciones, desincorporaciones; en trámites relacionados con la viabilidad de proyectos ejecutivos, con la construcción de las viviendas, y también con la escrituración de las mismas, éstas son entre otras: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Obras y Servicios, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto de Bellas Artes (INBA), las Delegaciones Políticas, la Dirección General de Estudios Legislativos, el Sistema de Aguas, la Compañía de Luz y Fuerza, la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, el Registro Público de la Propiedad, las Notarías,

Cabe señalar que de acuerdo con el capítulo III del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social que hace referencia a la **Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Social**; el INVI no participa, sin embargo es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la que es considerada, se supondría, desde esta lógica, que el INVI tendría que participar en ella. (en el inciso 4 se verá la congruencia con otras instituciones).

---

<sup>5</sup> Es importante mencionar que en el Proyecto de Modificación de Reglas de Operación está previsto hacer algunos cambios: ingreso individual sube a 5 vsmd, edad máxima de 74 años, ya no se menciona como requisito el ser jefes de familia; se incluyen como sujetos prioritarios de atención a familias que habitan en alto riesgo.

**Lámina 4**



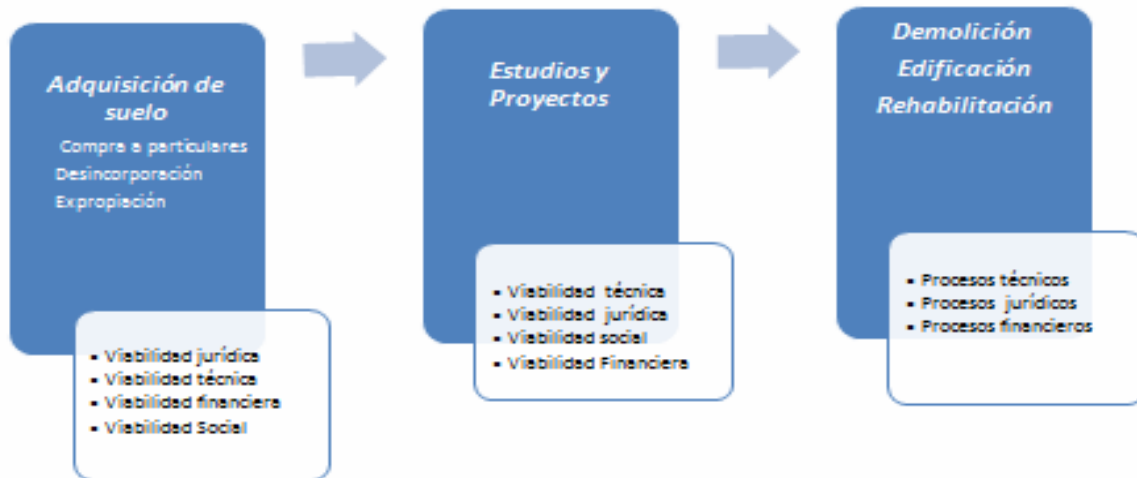
La estructura del INVI está conformada por 5 Direcciones Ejecutivas, 10 Direcciones de área y una Coordinación de Planeación, Información y Evaluación, a través de las cuales se llevan a cabo los procedimientos para la ejecución de los programas del Instituto de Vivienda. **Es importante remitirnos al proceso de producción de vivienda y a las fases de autorización de financiamiento, para identificar claramente lo complejo de la Ejecución del Programa de Vivienda en Conjunto, sus implicaciones y relacionar las Direcciones responsables de las diferentes fases.** Un esquema general de la producción de vivienda se puede identificar como sigue:

1. **La adquisición de suelo**, que puede ser por diferentes vías, tres a saber: adquisición a particulares, desincorporaciones y expropiaciones<sup>6</sup>. Es importante referir que el suelo propuesto debe contar con viabilidad jurídica, técnica, social y financiera para concretizar su adquisición.
2. **Los estudios y proyectos** que da cuenta del diseño del anteproyecto y proyecto ejecutivo en donde se plasman las características del proyecto de vivienda a realizar (número de viviendas, superficie, distribución de áreas privativas, de áreas comunes, fachadas, entre otros). Debe de cumplir con la normatividad urbana establecida y con la del Reglamento de Construcción, así como con la viabilidad técnica, jurídica, social y financiera.
3. **La demolición, edificación y rehabilitación** constituyen los procesos con los que concluirá del proceso de producción de vivienda, teniendo como resultado final las viviendas terminadas, sean nuevas, rehabilitadas, o en su caso combinadas.

<sup>6</sup> Otro Programa del INVI es el de Reserva Inmobiliaria, que también implica las tres vías de adquisición de suelo que en el Programa de Vivienda en Conjunto, sin embargo la diferencia se ubica en que en este último son las organizaciones sociales y los mismos beneficiarios quienes llevan al INVI la propuesta de adquisición. En el caso del Programa de Reserva Inmobiliaria es el mismo INVI quién hace lo conducente con el objetivo de atender la demanda de convenios y compromisos. Así también se considera la reserva inmobiliaria como referente conceptual cuando se manifiesta el suelo susceptible de construir vivienda mencionando los predios desincorporados y expropiados.

Lámina 5

***PROCESO DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDA***



Para cada fase del esquema se requiere contar con los recursos financieros para su ejecución, por lo que atraviesa por las fases y procedimientos para la autorización de financiamiento, que puede ser por cada una de las fases e irse sumando, o de manera integral. Las fases para la autorización de financiamiento son:

- Aprobación
- Contratación
- Ejecución
- Recuperación

En cada fase se involucran procedimientos y acciones diversas que corresponde a cada área de la estructura, en el siguiente esquema se enumeran las actividades y los procedimientos sustanciales de las fases de autorización de financiamiento.

**Lámina 5 Bis**

**FASES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN DE FINANCIAMIENTO**

<b>FASE I. APROBACIÓN</b>	<p>I. A SOLICITUD Y PRESUPUESTACIÓN (solicitud, precalificación técnica y jurídica; solicitud de dictámenes jurídico y técnico, visita social y aplicación del censo).</p> <p>I. B INTEGRACIÓN DEL PADRÓN (aplicación de los estudios socio económicos, incorporación de lugares de bolsa de vivienda; elaboración de dictamen social y corridas financieras).</p> <p>I. C PRESENTACIÓN A COMITÉ DE FINANCIAMIENTO (integración de carpeta con dictámenes jurídico, técnico, social y financiero).</p>
<b>FASE II. CONTRATA- CIÓN</b>	<p>II. A CONTRATACIONES INDIVIDUALES (entrega de ficha de pago, elaboración de contratos)</p> <p>II. B CONTRATACIONES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS (elaboración de dictamen técnico de contratación; propuesta de empresa, presupuesto; proyecto, Comité de Evaluación Técnica, conciliación de presupuesto. Constatación da</p>
<b>FASE III. EJERCICIO</b>	<p>III. A SEGUIMIENTO AL AVANCE DE OBRA PARA SUMINISTRO DE RECURSOS FINANCIEROS CON BASE AL CONTRATO</p> <p>III. B SEGUIMIENTO DEL AVANCE DE OBRA Y PAGO DE EXCEDENTE</p> <p>III. C SOLICITUD DE INICIO DE RECUPERACIÓN Y DE CREDENCIALES DE PAGO A FIFERE</p> <p>III. D ENTREGA DE LA VIVIENDA (firma de convenios de entrega de vivienda y de</p>
<b>FASE IV. RECUPERA- CIÓN</b>	<p>IV. A INICIO DE LA RECUPERACIÓN</p> <p>IV. B SEGUIMIENTO A LA RECUPERACIÓN Y FINIQUITO</p>

Las áreas que intervienen en el Programa de Vivienda en Conjunto son las que se especifican en el cuadro siguiente y se ubican en el organigrama del inicio del apartado<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> Manual Administrativo fases procedimientos 2007

**Cuadro 4**

<b>Fases para autorización de financiamiento</b>	<b>Acciones y procedimientos sustantivos</b>	<b>Áreas responsables</b>
Fase I. Aprobación	I.A Solicitud y Precalificación	Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Promoción y Enlace Delegacional</li> <li>• Módulos delegacionales de atención al público</li> </ul>
	I.B Integración del Padrón	Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Viviendas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Integración y Seguimiento a la Demanda</li> </ul>
	I.C Presentación a Comité de Financiamiento	Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de programas de Viviendas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Integración a la Demanda</li> </ul>
Fase II. Contratación	II.A Contratación individual	Dirección Ejecutiva de Operación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Vivienda en Conjunto</li> </ul> Dirección Ejecutiva de asuntos Jurídicos e Inmobiliaria <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Asuntos Jurídicos</li> </ul>
	II.B Contratación de prestación de servicios	Dirección Ejecutiva de Operación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Vivienda en Conjunto</li> <li>• Dirección de Asistencia Técnica</li> </ul> Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliaria <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Asuntos Jurídicos</li> </ul>
Fase III. Ejercicio	III.A Seguimiento al avance de Obra para suministro de recursos	Dirección Ejecutiva de Operación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Asistencia Técnica</li> </ul> Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Finanzas</li> </ul>
	III.B Seguimiento al avance de obra y pago de excedente	Dirección Ejecutiva de Operación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Asistencia Técnica</li> <li>• Dirección de Vivienda en Conjunto</li> </ul> Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Finanzas</li> </ul>
	III.C Solicitud para el inicio de recuperación y de credencial de pago a FIDERE	Dirección Ejecutiva de Operación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Vivienda en Conjunto</li> </ul> Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Finanzas</li> </ul> FIDERE
	III.D Entrega de Vivienda	Dirección Ejecutiva de Operación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Vivienda en Conjunto</li> </ul>
Fase IV. Recuperación	IV.A Inicio de recuperación	Dirección Ejecutiva de Operación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Vivienda en Conjunto</li> </ul> FIDERE
	IV.B Seguimiento a recuperación y finiquito	Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Finanzas</li> </ul> FIDERE

En la fase de aprobación en el apartado de solicitud y precalificación, se hace referencia a los módulos delegacionales de atención al público; sin embargo, aún no han entrado en operación, aunque en el informe de la Dirección General del INVI del 2007, se hace referencia que en cinco delegaciones existía la propuesta de espacios para la instalación de oficinas de trámite del Instituto.

El Manual de Procedimientos plantea el mismo flujo de procedimientos para la modalidad de adquisición de vivienda, que para vivienda nueva terminada, rehabilitación de inmuebles catalogados, rehabilitación de inmuebles no catalogados, lo cual no es procedente ni sucede toda vez que se trata de viviendas terminadas en las que no hay intervención en su construcción o rehabilitación, solo se adquieren (a terceros o en uso).

### **1.3 ¿Se encuentra alineado el programa con los objetivos de 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 cuáles de dichos objetivos? (Ver Anexo 2)**

En las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda 2007 **no se establece en los objetivos (propósitos, fines) de la institución como tal una relación con los Objetivos de la Ley de Desarrollo Social y del Programa de Desarrollo Social, solo se hace referencia a la atención de la población de escasos recursos. 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 Ley de Vivienda del Distrito Federal y 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.** De manera más específica, se plantea coadyuvar con el fomento y obtención de créditos para la construcción, rehabilitación, mejoramiento y adquisición de vivienda, dirigidos principalmente a la **atención prioritaria de grupos en condiciones de pobreza, vulnerables o que habiten en situación de riesgo, así como al apoyo a la producción social de vivienda en el Distrito Federal y diseñar y promover la creación de instrumentos y mecanismos sociales, técnicos, financieros y jurídicos, y ejecutar acciones que permitan la atención a estos grupos.**

Lo que se establece en las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda 2007, (vigentes a la fecha) como propósito es el diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven (apartado 1. Marco jurídico, 1.1 Naturaleza Jurídica del Instituto de Vivienda del Distrito Federal), **sin hacer referencia alguna a los temas contenidos en los objetivos de la Ley de Desarrollo Social y el Programa de Desarrollo Social 2007-2012:** derechos sociales universales, la promoción y garantía del cumplimiento del derecho social en materia de vivienda, la disminución de la desigualdad social, la reversión de los procesos de exclusión socio-territorial, la promoción de formas de participación ciudadana en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo social. No se hace referencia al abatimiento del rezago de vivienda (que el Programa de Desarrollo Social sí lo hace).

En los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal publicados en la Gaceta del Distrito Federal el 28 de enero de 2008, en el apartado de Lineamientos de Instrumentación, se hace referencia a **atender a la población vulnerable, constituida por personas con discapacidad, familias monoparentales, adultos mayores e indígenas.**

*“El INVI reconoce, facilita, estimula y regula la participación plural en la gestión de la vivienda, garantizando la igualdad de oportunidades, con reglas claras de operación, requisitos y responsabilidades tanto de grupos sociales promotores de la gestión de financiamiento de vivienda que cuenten con demanda identificada, como de solicitantes individuales de vivienda que requieran atención en la materia”.*

En este mismo documento se **hace referencia a los mecanismos de evaluación y los indicadores, mencionados en la Ley, el Reglamento y el Programa de Desarrollo Social; sin embargo, en estos Lineamientos no se menciona la participación de la ciudadanía y las organizaciones sociales en el diseño y evaluación** sólo se refiere a proporcionar a la población información sobre el avance de sus programas y garantiza el efectivo acceso a toda persona a la información pública. **Se reduce la participación social a la gestión y al acceso a la información.**

Si bien es cierto que la gestión de la vivienda realizada por las organizaciones sociales es un aspecto de la participación social que resulta ineludible en el INVI, ya que el quehacer del Instituto está determinado en una proporción muy importante en la gestión de proyectos que las mismas organizaciones llevan a éste, no es sólo a esto que debe referirse, sino a la participación efectiva en el diseño, reglas de operación del programa, evaluación del mismo, manifestado por las organizaciones en el taller FODA organizado por el mismo equipo evaluador: *“Las organizaciones sociales mencionaron que asistieron a reuniones para la revisión de las Reglas de Operación, pero no vieron reflejadas sus aportaciones en el documento final”*<sup>8</sup>.

Esta limitación de la participación social también se pone de manifiesto en el punto 7.5.4 del Informe INVI 2007 relativo a alcanzar un modelo de Política Habitacional participativo, corresponsable y financiable cuando da cuenta de esto haciendo referencia a que en el Programa de Vivienda en Conjunto se trabajó con cada uno de los representantes de organizaciones para concientizarlos de la corresponsabilidad que debe existir entre las familias acreditadas y las que aún no tienen crédito, en tanto una buena recuperación permite el otorgamiento de un mayor número de créditos a familias de escasos recursos **¿A esto se reduce la participación ciudadana, el papel de las organizaciones?**

#### **1.4 ¿En qué año se originó el programa?**

##### **Antecedentes del Programa**

##### **A nivel nacional**

El tema del acceso a la vivienda puede abordarse desde distintos enfoques y disciplinas; cubre aspectos técnicos, jurídicos, financieros, sociales, culturales, urbanos; trastoca una gran diversidad de instituciones y trasciende la actuación de una amplia gama de actores, por ello la complejidad para su análisis y evaluación.

El presente apartado no cubre el análisis de todos los procesos que se han desarrollado en torno a la gestión de la vivienda; se limita a hacer un **recuento sintético de las políticas públicas** que anteceden y dan sentido al Programa de Vivienda en Conjunto. Será tema de otro capítulo la evaluación analítica de su diseño.

El antecedente remoto de la política habitacional en México, es decir donde el Estado asume la responsabilidad de promover y financiar la vivienda, en particular la dirigida a los sectores de menores recursos se ubica en la década de los años 40<sup>9</sup>.

Inicialmente se limita al control de los alquileres entre 1942 y 1948, con el decreto de congelamiento de rentas como medida emergente para atenuar los efectos económicos derivados de la Segunda Guerra Mundial, buscaba frenar un proceso acelerado de especulación inmobiliaria. (Decretos de 24 de julio y 24 de diciembre respectivamente).

De ahí, **la intervención del Estado Mexicano** en vivienda se puede dividir en dos grandes etapas.

En la primera, de 1940 a 1990, el Estado actuaba como proveedor de vivienda, su papel se centraba en la producción, financiamiento y el mantenimiento habitacional.

Es en 1943 cuando se funda el Banco de Fomento a la Vivienda.

<sup>8</sup> Informe del taller FODA del 3 de diciembre de 2008. Anexo 22

<sup>9</sup> Este apartado fue elaborado con base en **PUEBLA, Claudia** (2002), *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México. México

Hacia finales de la década la Dirección de Pensiones Civiles (antecedente del ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social inician la construcción de grandes conjuntos de vivienda para trabajadores, con una característica particular, era bajo el esquema de vivienda en renta; dichas Instituciones asumían la responsabilidad en cuanto a la administración y mantenimiento de las unidades habitacionales.

Inicia un proceso de transformaciones que tuvo implicaciones tanto en el ámbito urbano, como social y cultural; se construyen grandes unidades habitacionales como el Conjunto Miguel Alemán (mil 80 viviendas), Nonoalco Tlatelolco (11 mil 960 viviendas); éstas se convirtieron en un símbolo de un nuevo habitar urbano, de la modernidad, en la búsqueda de alternativas habitacionales donde, en ese primer momento, las instituciones de Seguridad Social proveían de vivienda a sus trabajadores. Acompañados de amplias áreas verdes, equipamientos, servicios y comercios.

En la década de los 70 se constituyó lo que se ha denominado el Sistema Nacional de Vivienda que cubrió a todos los estratos de la población de acuerdo con sus características de empleo, ingreso y formas de producción de vivienda: 1) los sectores de ingresos medios a través del FOVI que operó con recursos fiscales y empréstitos internacionales 2) los trabajadores asalariados atendidos por el INFONAVIT, el FOVISSSTE y el FOVIMI, que administran aportaciones patronales y de sus derechohabientes en fondos solidarios y 3) la población de bajos ingresos que genera habitación a través de procesos no regulados de urbanización popular, primero por el INDECO y posteriormente por el FONHAPO, operaron con recursos fiscales; en un periodo, el Fondo de Habitaciones Populares fue apoyado con créditos del Banco Mundial.

Con la finalidad de contribuir en la satisfacción de esta necesidad, el Estado Mexicano, sobre todo a partir de la década de los setenta (aunque había manifestado desde que se formuló la Constitución de 1917, la voluntad de reconocer la vivienda como un derecho, limitado sólo a los trabajadores de grandes empresas), empezó a asumir un papel activo en la producción de vivienda de interés social destinada a los sectores más desfavorecidos, desarrollando acciones en el marco de las políticas públicas de desarrollo social, entendidas éstas como las “Instituciones, programas y mecanismos vinculados con la conformación, consolidación y calidad de hábitat popular (mecanismos de control de los usos del suelo, políticas y programas de regularización, programas de reservas territoriales, programas de financiamiento para vivienda, programas y mecanismos para la introducción y suministro de servicios y equipamientos básicos, entre otros)”... “cuyo componente fundamental son las POLÍTICAS Y PROGRAMAS HABITACIONALES.”<sup>10</sup>

Los procedimientos y condiciones establecidos para lograr los objetivos de esta acción gubernamental, constituyeron la política habitacional de las décadas de los años 70 y 80. En esta etapa, el INFONAVIT y los organismos para la población de bajos ingresos priorizaban la atención de la necesidad de vivienda. En la selección de la demanda se ponderaban condiciones como el nivel de hacinamiento y menor nivel de ingresos. El INDECO y FONHAPO desarrollaron mecanismos para potenciar la participación social, la vivienda para los sectores de bajos ingresos era vista como un vehículo de desarrollo social.

En la segunda etapa, de los 90 a la fecha, el Estado transita a un enfoque de facilitador para mejorar la eficacia del mercado habitacional. El desempeño del sector vivienda obedece fundamentalmente a las fuerzas del mercado, es decir a la interrelación entre la oferta y la demanda en donde el papel del gobierno se centra en la responsabilidad de formular la política, promover las reformas institucionales y crear y proteger los derechos de propiedad para facilitar el desarrollo del sector.

Los criterios de selección de la demanda se basan en la certidumbre de la recuperación, el solicitante debe demostrar estabilidad en el empleo, buen comportamiento crediticio y la capacidad para pagar el préstamo”.<sup>11</sup>

Las políticas de vivienda se **fueron transformando, de la provisión** cuyo eje había sido la intervención directa del Estado en la **promoción y financiamiento** de vivienda (entidades financieras) y aplicación

<sup>10</sup> Duhau, 1993

<sup>11</sup> Cámara de Diputados. Comisión de Vivienda. *Documento de Trabajo presentado en los Foros Regionales de Análisis y Propuestas para una Nueva Ley de Vivienda*. Mimeo. 2005.



de subsidios, con tasas de interés menores a las del mercado, al *enfoque facilitador* para mejorar la eficacia del mercado habitacional, el desempeño del sector vivienda obedece fundamentalmente a las fuerzas del mercado, es decir a la interrelación entre la oferta y la demanda en donde el papel del gobierno se centra en la responsabilidad de formular la política, promover las reformas institucionales y crear y proteger los derechos de propiedad para facilitar el desarrollo del sector; se dismanteló el soporte institucional que favoreció soluciones habitacionales para la población de bajos ingresos que reconocía a otros agentes sociales e institucionales para la producción habitacional.

Lo anterior significó una mayor participación del sector privado en la oferta habitacional, orientada a los sectores sociales de mayores ingresos; y una producción de vivienda social insuficiente con respecto a la demanda, de tal manera que, las opciones de acceso a la vivienda en México, sobre todo para la población de bajos ingresos, son: el acceso a programas gubernamentales de vivienda federales a través de la Comisión Nacional de Vivienda (antes CONAFOVI hoy CONAVI); los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS); INFONAVIT, FOVISSSTE, Sociedad Hipotecaria Federal y Fonhapo; y los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) (supeditados, en términos financieros, a las disposiciones del gobierno federal, y a las posibilidades, escasas, de los gobiernos locales). Cada uno de ellos encargados de la atención de distintos sectores de la población, con estrategias distintas, con enfoques un tanto contradictorios, en la mayoría de los casos sin coordinación en la aplicación de sus programas, con criterios disímolos.

En este contexto, una característica común de los tres últimos sexenios, en política de vivienda, es la tendencia a que los recursos públicos destinados a atender el rezago y necesidades de vivienda, se orientan a **la producción de vivienda terminada, conducidas por el mercado inmobiliario** y destinadas a sectores medios y medios altos, y a ofrecer soluciones cada vez más precarias a aquellos sectores sociales con más bajos ingresos y que se encuentran en situación de pobreza extrema, de modo tal que se han ido consolidando mecanismos y procedimientos de exclusión social, pues al impulsar únicamente mecanismos de mercado en bienes como la vivienda, cancelando toda forma de subsidio, se propicia que una cantidad cada vez mayor de los sectores más vulnerables queden colocados fuera de los canales de acceso a la vivienda financiada por el sector público<sup>12</sup>.

En torno al tema de los subsidios, de acuerdo con Georgina Sandoval<sup>13</sup>, el gobierno federal realiza una inversión fiscal para asignar subsidios, a través de 3 programas: "Tu casa", "Vivienda Rural" y "Programa Hábitat" dirigidos formalmente a la población en pobreza patrimonial. En general, el resultado es que el gobierno subsidia a los pobres para que, con este dinero "regalado", compren una vivienda al sector privado. El subsidio entonces acaba siendo para las empresas. Una vivienda social tradicional tenía, en enero de 2001 un valor de venta de 345 mil pesos (35,204 USD). Aproximadamente la misma vivienda en el 3er semestre de 2006, costaba 430 mil pesos (38,985 USD).

En **síntesis**, hoy día a nivel federal los llamados ONAVIS se convierten en una suerte de **agentes financieros** que otorgan crédito a la población para que ésta acceda a la oferta del mercado, primordialmente de grandes empresas desarrolladoras; la intervención gubernamental se limita a otorgar subsidios a la población de menores recursos como complemento al crédito. La efectividad de estos programas no ha sido evaluada; si se considera que "A pesar de la importante producción habitacional en México y de la oferta de créditos, acceder a una vivienda en el sistema hipotecario significa ser considerado sujeto de crédito. Para ello se requiere de un empleo formal, referencias bancarias, prestaciones sociales y ganar más de 5 salarios mínimos para adquirir un producto terminado de aproximadamente 40 m<sup>2</sup> (o vivienda tradicional) con un tope de crédito de \$250,000 (22,665 USD) pero con un precio de venta de 430 mil pesos (38,985 USD). Se puede concluir que, si se compara el contenido del derecho a una vivienda adecuada con los resultados básicos de la política habitacional, resulta evidente que entre los dos existe un sector económico es el que presenta un desencuentro. No habría forma de sustentar que en México el

---

<sup>12</sup> Boils, 2004

<sup>13</sup> HIC-AL, 2008

gobierno trabaja por hacer efectivo el cumplimiento de este derecho”.<sup>14</sup> En el siguiente cuadro pueden observarse las características generales de los créditos que otorgan los Organismos Nacionales de Vivienda.

**Cuadro 5**

Organismo	Tasa de Interés	Plazo	Monto Máximo (*)	Afectación Salarial	Tipo de Crédito	Población Demandante
INFONAVIT	4% a 9%	hasta 30 años	hasta 180 VSMM DF (\$285,660)	30% incluye aportación patronal del 5%	en VSM	Trabajador derechohabiente del Infonavit
SHF	11.4% al 13.9% Tasa final de las Sofoles	hasta 25 años	hasta 500,000 UDIS (\$2'086,550)	25%	en UDIS	Personas con ingresos mayores a 2.5 VSMM DF
ISSSTE	4% al 6%	hasta 30 años	Hasta 341 VSMM DF (\$541,167)	30%	en VSM	Trabajador derechohabiente del ISSSTE
FONHAPO	8%	hasta 30 años	Hasta 117 VSMM DF (\$185,679)	hasta 30% del ingreso familiar	en VSM	Familias con ingreso hasta 4 VSMM DF, cuyo jefe de familia tenga un ingreso máximo de 2.5 VSMM DF

(\*) El cálculo para 2008 se hace con base en 52.9 pesos diarios de salario mínimo y 4.1731 valor de la UDI

Por otra parte, se observa un fenómeno preocupante, por una parte una sobre oferta de vivienda dirigida a sectores medios y altos; de acuerdo con datos de INEGI actualmente existen en el país **4.2 millones de viviendas desocupadas** mientras que, en contraste “... tan sólo el **INFONAVIT contempla "recuperar"** mediante esta vía (venta de cartera) **110 mil viviendas**, es decir pretende lanzar a la calle alrededor de medio millón de personas debido a la imposibilidad de los “beneficiarios” a pagar sus créditos.”<sup>15</sup>

### En el Distrito Federal

Desde 1934 el DDF fue facultado para construir vivienda, y es hasta 1998 que la política habitacional del Distrito Federal fue definida desde las instancias del gobierno federal; además de las instituciones mencionadas en el apartado anterior existían dos fondos de carácter local: el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) y el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO).

El FIVIDESU se creó por acuerdo presidencial de noviembre de 1983 (publicado el 5 de diciembre del mismo año), en éste se señala que sus acciones se orientarían a satisfacer las necesidades de vivienda de la clase obrera, de la esfera estatal y privada, y de la población con ingresos mínimos del D. F., al mismo tiempo, buscaría apoyar de una manera preferencial en las llamadas "ciudades perdidas" y muy esporádicamente en las vecindades deterioradas. Como principal finalidad, “atender las necesidades de vivienda derivadas de problemas de carácter urbano y social de la población preferentemente no asalariada, con ingresos de 1.5 hasta 3.5 vsm, residente en el Distrito Federal.”(Reglas de Operación. FIVIDESU.1991).

El Fideicomiso se encontraba conformado, en ese entonces, por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) como fideicomitente, BANOBRAS como fiduciario y las personas, familias o grupos beneficiarios de los programas. Los recursos de FIVIDESU dependieron fundamentalmente del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), sus programas fueron: mejoramiento de viviendas, vivienda terminada, autoconstrucción (vivienda horizontal y vertical), y lotes con servicios.<sup>16</sup> Su operación duró poco más de 20 años.

En 1985, a raíz de los efectos de los sismos del 19 de septiembre se crearon varios programas oficiales: Programa Emergente de Vivienda Fase I; Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP); Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Adolfo López Mateos Nonoalco-

<sup>14</sup> Ibidem

<sup>15</sup> Castillo, Laura en HIC-AL, Op. Cit.

<sup>16</sup> Vite Pérez, s/f.

Tlatelolco; Programa Emergente de Vivienda Fase II; más los programas desarrollados por Organismos No Gubernamentales con apoyo de financiamiento internacional

El abordar este periodo es un riesgo para los objetivos del presente trabajo; se puede ubicar como **programas excepcionales en una situación de emergencia**, de acuerdo con datos oficiales fueron más de 40 mil acciones que el gobierno llevó a cabo durante la reconstrucción. Sin embargo en él se produjeron situaciones que influirían posteriormente en la política habitacional en el Distrito Federal y que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Amplia participación social que en corto tiempo permitió la creación y consolidación de importantes y numerosas organizaciones sociales, que si bien varias de ellas ya existían con anterioridad, la reconstrucción de vivienda significó una etapa donde se redimensiona su papel protagónico en la gestión e incluso definición de programas. Acompañadas y sustentadas por Organismos No Gubernamentales.

- En el plano urbano y de diseño de la vivienda, esta etapa significa también **un parteaguas** con respecto a las tendencias de las décadas anteriores. Los grandes conjuntos habitacionales son 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. **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 m<sup>2</sup> en departamentos en las áreas centrales; vivienda de menos de 30 m<sup>2</sup> en delegaciones periféricas como Iztapalapa. Los impactos de esta política pueden observarse fácilmente tan solo con un recorrido por los conjuntos construidos en el Centro Histórico, los cuales o son utilizados como bodegas o sufren un profundo deterioro, o ambos.

Modelo de RHP cortó la vida cotidiana y eliminó el espacio semipúblico, semiprivado y la relación vivienda taller y vivienda comercio. Puede afirmarse que este periodo significó la segunda gran transformación después de los grandes conjuntos habitacionales. Se constriñe la creatividad en el diseño; como resuelve quien diseña; límites de densificación con el argumento de abaratar costos de suelo (saturación excesiva de vivienda), se resuelve el interior pero no la relación con el contexto.

Se reproduce el esquema de RHP en la lógica de hacer más vivienda., se sacrifica la calidad de vida de la gente. Como veremos más adelante, este elemento seguirá siendo característico en los años posteriores.

En el segundo aniversario de los sismos, 1987, se anuncia la creación del FICAPRO con el objetivo central de "atender la problemática del sector inquilinario para "concertar" intereses entre propietarios e inquilinos con base en la acción rectora del gobierno, incidiendo en la solución de la problemática derivada del sistema de congelación de rentas en el Distrito Federal, en un principio sus recursos provenían de FIVIDESU y de FONHAPO, pero en 1988 se constituyó en fideicomiso público con autonomía administrativa y operativa, el gobierno federal como fideicomitente por la entonces SPP; el fiduciario fue el BANOBRAS, mientras, los fideicomisarios eran los propios beneficiarios de los programas".

A partir de 1991, el FICAPRO recibió fondos del gobierno federal por medio de BANOBRAS y en 1992 sus líneas de financiamiento provinieron de FOVI-Banca, así como el "reciclaje" de recursos provenientes de INFONAVIT y FOVISSSTE y de otras entidades de la administración pública y de los resultados de las concertaciones con otros organismos financieros privados.

Los programas sustantivos del fideicomiso fueron: adquisición en propiedad de vivienda y locales comerciales en renta de parte de sus ocupantes, adquisición y mejoramiento de vivienda en renta por parte de sus ocupantes, adquisición (como terreno) y reconstrucción de vecindades por parte de sus ocupantes. El FICAPRO atendió a población con ingresos de 2 a 8 vsm; preferentemente a inquilinos de renta congelada y a aquellos inquilinos de edificios que por su deterioro físico estuviera

en riesgo (FICAPRO, 1996). Es importante señalar que este fideicomiso era sólo un intermediario financiero de Instituciones Crediticias Nacionales, para apoyar con créditos individuales a los inquilinos.

En junio de 1995, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo mediante el cual se creó el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, como órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, con autonomía técnica y operativa, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Entre sus objetivos, destacaba el de promover, estimular y fomentar programas de adquisición de suelo urbano, de edificación de vivienda en todas sus modalidades y de orientación habitacional. En realidad sus acciones fueron más a nivel de “rectoría” que de operación.

A efecto de mejorar las acciones tendientes a satisfacer las necesidades de vivienda, el día 16 de **octubre de 1998** dicho organismo fue sustituido por **el Instituto de Vivienda del Distrito Federal**, abrogándose el mencionado acuerdo por un nuevo decreto emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del 29 de septiembre de 1998. El propósito fundamental de esta transformación fue el de establecer un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con autonomía suficiente para atender la problemática en la materia y con personalidad jurídica y patrimonio propios. En el siguiente cuadro y gráfica se presentan, a manera de síntesis, las acciones que se llevaron a cabo entre 1991 y 2000 de acuerdo al tipo de programa, que pueden considerarse como lo que posteriormente se denominó Vivienda en Conjunto.

**Cuadro 6. Número Total de Acciones de Vivienda 1991 al 2000<sup>17</sup>**

Programa	1991 <sup>(1)</sup>	1992 <sup>(2)</sup>	1993 <sup>(3)</sup>	1994	1995	1996 <sup>(4)</sup>	1997	1998 <sup>(5)</sup>	1999	2000
<b>Acciones terminadas</b>	<b>6,415</b>	<b>6,657</b>	<b>7,639</b>	<b>1,934</b>	<b>6,728</b>	<b>10,410</b>	<b>5,262</b>	<b>6,205</b>	<b>9,910</b>	<b>3,571</b>
Vivienda construida en un solo proceso	2,716	1,797	5,869	1,105	-	-	-	2,111	4,244	1,580
Vivienda progresiva y/o lotes familiares	317	289	152	178	-	-	-	302	676	472
Sustitución de vivienda	-	-	-	-	-	-	-	105	2,464	432
Viviendas en uso para casa propia	-	-	-	-	-	-	-	182	445	12

<sup>(1)</sup> *Estadística de Vivienda, 1991.* Acciones realizadas por FICAPRO y FIVIDESU. Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno Federal.

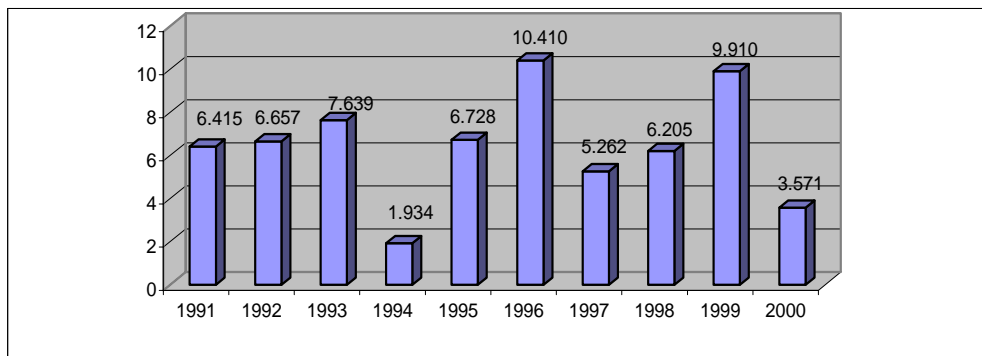
<sup>(2)</sup> *Estadística de Vivienda 1992.* Acciones realizadas por FICAPRO y FIVIDESU. Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno Federal.

<sup>(3)</sup> De 1993 a 1997. *Estadística de Vivienda, 1993 - 1997.* Acciones realizadas por FICAPRO y FIVIDESU. Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno Federal

<sup>(4)</sup> Hasta 1997, los recursos que se aplicaban para créditos de vivienda provenían, en su gran mayoría, de convenios entre FIVIDESU y FICAPRO con el FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, y FONHAPO.

<sup>(5)</sup> A partir de 1998, FOVI se retiró de los programas que impulsa el Gobierno del Distrito Federal, y el Gobierno de la Ciudad tomó la decisión de canalizar directamente recursos fiscales para los programas de vivienda. De 1998 al 2000. III Informe de Gobierno, Septiembre 2000.

**Gráfica 1**  
**Número de Acciones Totales de Vivienda**  
**1991- 2001**



<sup>17</sup> Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Informe 2002; Anexo Estadístico.

De acuerdo con Claudia Puebla (Tamayo: 2007) “en el diseño como organismo operador y financiador de programas de vivienda, **el INVI retomó muchos elementos del FONHAPO**, por ejemplo en la combinación de líneas de financiamiento y programas, pero hizo adecuaciones a estos últimos de acuerdo con las especificidades de las distintas zonas de la ciudad y con el Programa General de Desarrollo Urbano del DF de 1997. Al igual que lo venían haciendo FONHAPO y los dos fideicomisos del DF, el Instituto trabajó principalmente a través de la gestión de las organizaciones sociales, otorgando créditos colectivos que después se individualizan en favor de los beneficiarios de las acciones.

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

No obstante, los aspectos financieros no fueron los únicos que incidieron en el freno a la producción. También influyó en ello el hecho de que muchos proyectos de las organizaciones sociales se encontraban detenidos en la fase de autorización, debido a que no cumplían con los requisitos en cuanto a la disponibilidad de servicios de infraestructura y otros aspectos; es decir, había mucha irregularidad en los proyectos. Esto generó un fuerte descontento de las organizaciones sociales hacia el Instituto, lo cual se tradujo en prácticas de presión política por parte de algunos de estos actores.

Ante estos problemas, con el reducido presupuesto con que contaba, con una gestión de sólo tres años y ante la presión de los grupos sociales por la parálisis de muchos de sus proyectos, el INVI optó por destinar una buena parte de sus recursos a apoyar la compra de suelo por parte de las organizaciones sociales para, en una fase posterior, otorgar crédito para la edificación de los proyectos. Los predios adquiridos se encontraban principalmente en las zonas intermedias y periféricas de la ciudad”.

De acuerdo con la autora “las principales fortalezas de la administración del INVI (1997-2000) se refieren a haber sentado las bases para la definición de una política de vivienda consensuada, así como a la incorporación de programas novedosos que permiten intervenir en la consolidación del parque habitacional de la ciudad y en los diferentes contextos urbanos que la componen. Por su parte, sus principales debilidades se relacionan con la escasez de recursos, la mínima producción, los problemas con las organizaciones sociales, la indefinición sobre la forma de operar, y a que no logró instrumentar cabalmente programas para el reciclamiento y saturación de las áreas centrales e intermedias de la ciudad a la escala en que se requiere y, por lo tanto, continuó actuando principalmente en las áreas periféricas”.<sup>18</sup>

Por su parte, **Elena Solís**<sup>19</sup> Directora del INVI durante ese periodo señaló que las principales aportaciones de su gestión fueron:

- “- Desarrollar en 25 meses de ejercicio de una política con un contenido y orientación diferentes que buscaba **implantar mecanismos de inclusión social**.
- Consolidar un proceso productivo de aprobación, contratación, ejercicio y finiquito de los créditos de vivienda.
- Transformar el perfil de negociador político que prevalecía en el organismo a un organismo de atención ciudadana donde la asignación de créditos fuere el resultado del esfuerzo y no de la presión política.
- **Sobre todo demostramos que se podía atender a la población de menos ingresos.”**

---

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Foro Invi, 2008

Finalmente, para el periodo 2001 – 2006, el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, plantea como elemento estratégico de la política social, el tema de la vivienda.

Una de las acciones fue el que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal se asumiera plenamente como el organismo encargado de la política habitacional, para ello se llevó a cabo un proceso de extinción de FIVIDESU y FICAPRO. De octubre de 2002 a marzo del 2003, se desarrolló la última etapa del procedimiento jurídico de transferencia de los Fideicomisos FICAPRO y FIVIDESU al Instituto de Vivienda del Distrito Federal, como parte de los cambios administrativos en la estructura de los organismos productores de vivienda del Gobierno del Distrito Federal, con el fin de eficientar la operación del aparato gubernamental y, sobre todo, lograr una mejor distribución de los recursos públicos hacia los programas de beneficio social.

El 27 de febrero de 2003 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el convenio aplicable que formalizó la cesión de la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones residuales de los Fideicomisos al INVI. Adicionalmente, el 14 de marzo del mismo año, se suscribieron los convenios de extinción correspondientes, con lo que se sustentó la entrega definitiva de ambas entidades para, finalmente, culminar el proceso el 1° de abril, con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del Aviso por el que se dan a conocer dichos convenios.

Todos los elementos anteriores describen lo que fue la política habitacional hasta el año 2000. Existían diversos programas de varias instituciones públicas enfocadas al tema de la vivienda para los sectores de menores ingresos, acciones que iban desde parque de materiales hasta la vivienda nueva, los ingresos de la población no debían rebasar 3 veces salario mínimo. La bibliografía revisada hasta el momento no hace referencia explícita a los alcances, montos y características de los subsidios, en general se entiende que se destinaron recursos públicos al mejoramiento o edificación de vivienda de interés social.

**¿Cuál ha sido su trayectoria desde su creación a la fecha? (Describir los cambios identificando en qué aspectos se dan: cobertura, componentes, presupuesto, requisitos de asignación, registro, indicadores)**

El Programa de Gobierno 2000 – 2006 estableció como compromiso de gobierno en materia de vivienda **atender de manera prioritaria las demandas inmediatas de la población más necesitada, y paralelamente, regularizar el crecimiento urbano** con reglas claras y procedimientos ágiles que permitieran diferenciar las zonas en que pudieran efectuarse nuevos desarrollos de aquéllas en las que no era procedente el establecimiento. En este sentido, el planteamiento se fundamentó **en impulsar el crecimiento hacia las zonas centrales y otras zonas con factibilidad**, mediante normas adecuadas, programas parciales, apoyo y estímulos a los particulares y de consumo con la acción gubernamental directa.

Para tal efecto, se estableció una alternativa integral sobre dos ejes, a través del Programa General de Desarrollo Urbano aprobado por la Asamblea Legislativa en diciembre 2004: una Política Habitacional plasmada en el Bando Dos (5 de diciembre del 2000) y el Acuerdo No. 3 sobre Política Habitacional (17 de enero de 2001). Estos ejes proponían, desde una perspectiva social, la realización de 25 mil acciones de vivienda al año a través de diversas medidas como: otorgar un incremento sustancial al presupuesto destinado a los programas de vivienda, vincular estrechamente la política habitacional a las de ordenamiento territorial, modificar los trámites y procedimientos para la obtención de licencias de construcción, territorializar una parte del presupuesto hacia las zonas de mayor marginalidad urbana, así como instrumentar una serie de cambios administrativos y de la estructura orgánica de los organismos encargados de la aplicación de los programas de vivienda.

El programa de vivienda propuso, que paralelamente con la reversión del fenómeno del despoblamiento de la ciudad central lo que implicaba no sólo evitar la expansión urbana en las zonas periféricas sino la refundación de los espacios originarios en un proyecto de ciudad global, y la consecuente preservación del suelo de conservación y de las áreas de reserva ecológica que el

proceso conlleva, la atención de la demanda de un sector de la población que, debido a la escasez de suelo, a su alto costo y a la imposibilidad de ser sujeto de crédito en las modalidades que impone el mercado, no había podido acceder a esta garantía social. Este programa en su modalidad de edificación también tuvo como perspectiva que el gobierno local coadyuvara con el objetivo de fortalecer a la industria de la construcción para también impulsar la generación de empleo.

Las **tres premisas básicas** bajo las cuales se diseñó la política habitacional: la primera, abordar el tema de la vivienda bajo el reconocimiento de que es un **derecho humano básico** (no una mercancía); la segunda, el que la política de vivienda debe ser el **elemento estructurador del ordenamiento territorial**; y aunado a ellas, utilizar el programa como **un factor que dinamice el desarrollo** de un sector, el **de la construcción**, altamente generador de empleos.

Con base en los objetivos y las premisas señaladas se determinaron los lineamientos de la política y los programas de vivienda, de ellos, para efectos del Programa de Vivienda en Conjunto destacan:

- **Incrementar y diversificar las opciones para que las familias de escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda adecuada;**
- Restringir la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las delegaciones periféricas: Alvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, y **al mismo tiempo facilitar la construcción de vivienda e impulsar la redensificación en las delegaciones centrales:** Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo. Este lineamiento quedó claramente establecido en el Bando Dos;
- Consolidar el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) como único organismo encargado de la ejecución de los programas de vivienda en la ciudad. (De ahí la extinción de los Fideicomisos FIVIDESU y FICAPRO);
- **Incrementar sustancialmente el presupuesto destinado a los programas de vivienda** reduciendo al mismo tiempo la proporción del gasto corriente respecto al gasto de inversión mediante la aplicación del programa de austeridad;
- **Sustituir la vivienda precaria y en alto riesgo por viviendas nuevas en conjuntos habitacionales en la Ciudad Central;**
- Generar una 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;
- Construir, con la colaboración nacional e internacional esquemas de financiamiento para el desarrollo de programas especiales, particularmente para el **rescate y rehabilitación de inmuebles con valor histórico o artístico destinados a la vivienda de interés social;**
- Adecuar de las Reglas de Operación para el otorgamiento de créditos garantizando su accesibilidad a las familias de más bajos ingresos y grupos vulnerables poniendo énfasis en:
  - La reducción de los tiempos de tramitación, gestión y resolución en la operación de los financiamientos;
  - El establecimiento de un esquema de mayores subsidios a quienes menos tienen vinculando el monto de éstos a los niveles de ingresos de cada familia;
  - La eliminación de las tasas de interés en el pago de crédito;
  - La incorporación de las figuras jurídicas de Usufructo Vitalicio y Patrimonio Familiar para proteger el patrimonio de la familia o de las personas adultas mayores; La adopción de medidas para evitar prácticas irregulares por parte de organizaciones sociales en la gestión de financiamiento...”<sup>20</sup>

---

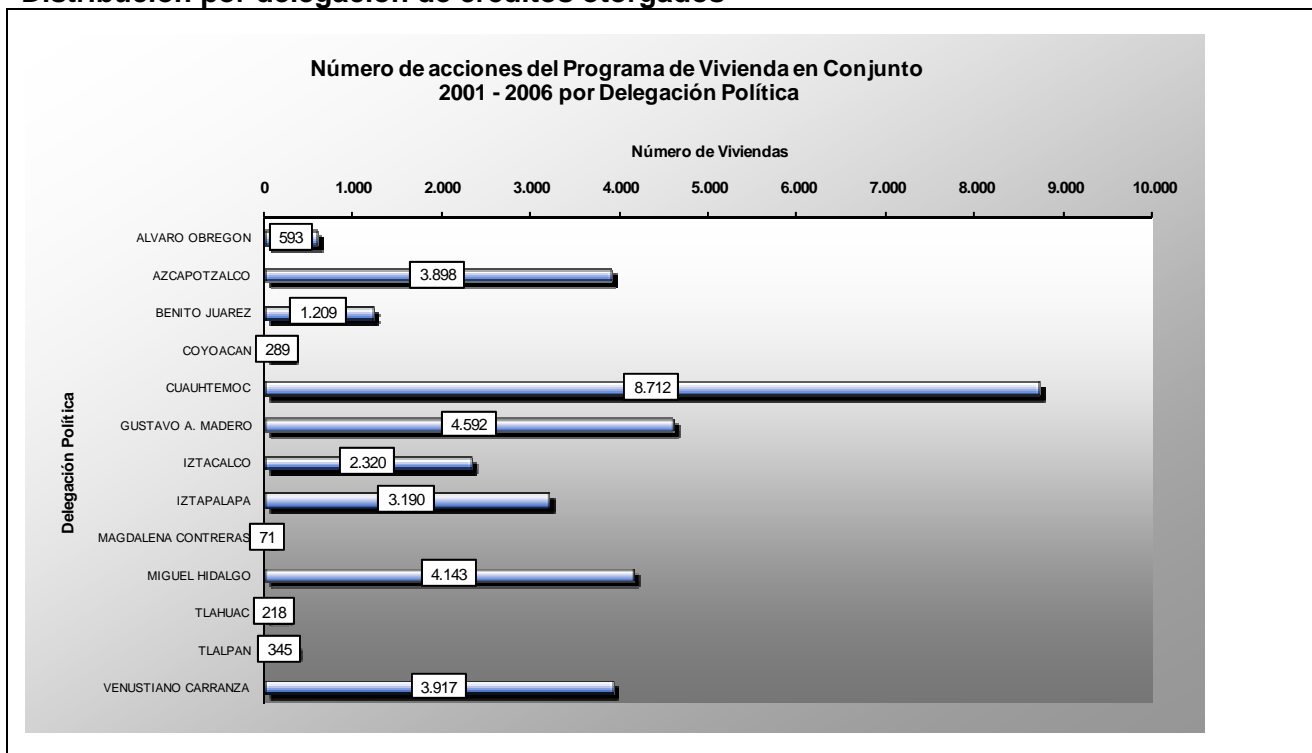
<sup>20</sup> Cervantes, 2004

De esta manera, hablar de Vivienda en Conjunto como programa específico es a partir de diciembre del año 2000; inicia su operación formal a partir de 2001, agrupa lo que en administraciones anteriores se denominaban como: acciones terminadas, vivienda construida en un solo proceso, vivienda progresiva y/o lotes familiares, sustitución de vivienda, viviendas en uso para casa propia. Incorpora elementos relativamente novedosos: la atención a familias que habitan en alto riesgo, lo cual a su vez llevó a la posibilidad del rescate de inmuebles catalogados; nuevos esquemas de subsidios; el desarrollo de proyectos dirigidos a población indígena, adultos mayores.

A partir de diciembre del año 2000, en el marco de los objetivos planeados en materia de vivienda de interés social, para el Invi incrementó sustancialmente su presupuesto, asignándole la tarea de 150 mil acciones de vivienda; para ello el Instituto fue reestructurado; para efectos del presente trabajo destaca la creación de dos direcciones a cargo de los programas sustantivos del Invi: Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda. Se partía de la idea de que esas direcciones tendrían que agilizar procedimientos, procesos administrativos que permitieran efficientar la atención de la demanda y “alcanzar la meta”. Cada uno de ellos tendría que tener una visión integral de las necesidades y alcances de cada línea; desde la solicitud hasta la entrega de la vivienda.

De 2001 a 2006, a través de este programa se construyeron, rehabilitaron o adquirieron 33,497 viviendas terminadas, de las cuales 54% se ubicó en las delegaciones centrales, es decir en Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza; de este total, 2,811 viviendas se localizan en el Centro Histórico. En tanto que en las Delegaciones intermedias, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco el número de acciones representó 32.3% del total; finalmente, 13% de las acciones se ubicó en las delegaciones periféricas Álvaro Obregón, Coyoacán, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlahuac y Tlalpan (Gráfica 2).

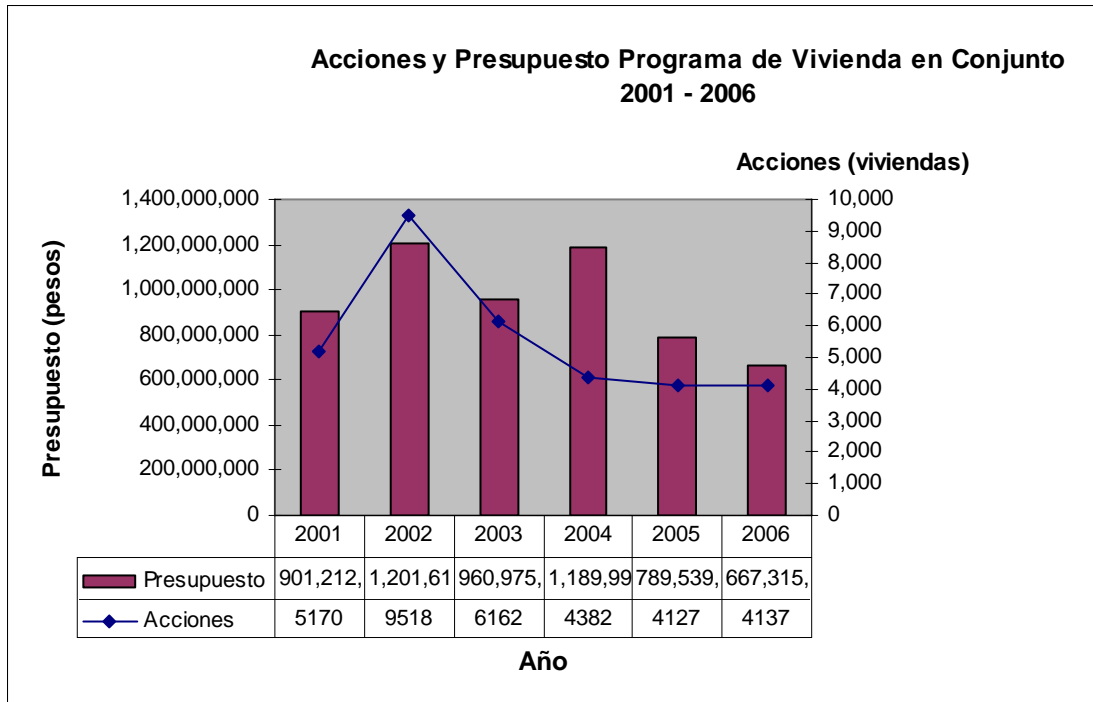
**Gráfica 2**  
**Programa de Vivienda en Conjunto 2001-2006**  
**Distribución por delegación de créditos otorgados**





En la gráfica siguiente se muestra la trayectoria, la cobertura en acciones y presupuestales del Programa de Vivienda en Conjunto de 2001 a 2006.

**Gráfica 3**



**A manera de resumen**, el Programa de Vivienda en Conjunto tiene antecedentes de décadas; primero en los Organismos Nacionales, después en los organismos locales que seguían dependiendo de recursos del gobierno federal y a partir de 1998 ya a cargo del Gobierno del Distrito Federal. Adquiere su denominación “Vivienda en Conjunto” a partir de 2001, agrupa los anteriormente llamados programas de: Vivienda Construida en un Solo Proceso, Sustitución de Vivienda, Viviendas en Uso para Casa Propia. De 1998 a 2008 el Invi otorgó un total 53, 585 créditos dentro del Programa de Vivienda en Conjunto.

La cobertura se amplió de manera considerable a partir del año 2001, con base en un incremento de los recursos fiscales destinados al mismo.

Los requisitos de asignación no han cambiado radicalmente; si se toma como base los criterios de los extintos FICAPRO y FIVIDESU que eran de 2 a 8, y de 1.5 a 3.5, respectivamente. El denominado Programa de Vivienda en Conjunto establece como tope de ingresos hasta 4.7 individual y 8 familiar; es decir, que tiene una cobertura mayor como población objetivo.

A diferencia de los organismos nacionales y locales de vivienda, el Instituto de Vivienda de 1998 al 2006 no estableció una relación con la oferta del mercado.

**Reflexiones:**

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.

Se hace urgente **valorar el impacto físico urbano** de las acciones realizadas por el INVI para la ciudad en su conjunto ya que esto a la fecha no se ha realizado.

De las propuestas específicas sobre el Derecho a la Vivienda en el Informe Especial sobre Seguridad Humana de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008) se hace la siguiente recomendación: **“Que los proyectos de vivienda cuenten con mejores espacios** (aumentar los metros de construcción) y con servicios adecuados y suficientes para que las familias no accedan únicamente a un techo sino a una vivienda digna.”

El costo del **suelo** en el Distrito Federal es un factor determinante para lograr el objetivo anterior. Es necesario buscar los mecanismos legales, fiscales, financieros que permitan al Gobierno de la Ciudad generar una **reserva de suelo en mejores condiciones**.

Las **organizaciones sociales** jugaron históricamente un papel muy importante en el diseño de las políticas y programas de organismos como el FONHAPO y el propio INVI; sobresale su iniciativa y quehacer durante el proceso de reconstrucción después de los sismos de 1985. Sin embargo, es necesario hacer patente que en muchos casos algunas de ellas dejaron de lado **los objetivos sociales y políticos, por procesos de especulación y clientelismo político**.

Esto se hace patente con los objetivos plateados durante el periodo 1988-2000 y 2001-2006:

“Transformar el perfil de negociador político que prevalecía en el organismo a un organismo de atención ciudadana donde la asignación de créditos fuere el resultado del esfuerzo y no de la presión política.”<sup>21</sup>

“La adopción de medidas para evitar prácticas irregulares por parte de organizaciones sociales en la gestión de financiamiento...”<sup>22</sup>

Al señalar que la vivienda es un derecho económico y social, de disfrute colectivo, se reconoce que una de las formas de acceso a él es por conducto de la acción de organizaciones sociales. Esto ha sido parte de un proceso histórico sumamente interesante en la Ciudad de México, que no abordaremos en este informe.

Otro tema demostrado a lo largo de este apartado es que el **recurso fiscal** destinado a créditos y ayudas de beneficio social son sustancialmente mayores a los que en proporción destina el gobierno federal (que actualmente se centra en los subsidios), permitieron ampliar la cobertura. **Es un reto no solo sostener sino incrementar progresivamente dichos recursos**.

**La falta de interrelación con otros programas sociales**, en particular en los casos de la población con mayor grado de vulnerabilidad (empleo, salud, alimentación) la concepción de brindar”.

### **1.5 ¿Se reflejan estos cambios en las RO? Hacer un cuadro comparativo**

Las Reglas de Operación del INVI 2005 son las mismas en contenido que las que se publicaron en la Gaceta del Distrito Federal en enero de 2007, mismas que siguen vigentes durante 2008, con la salvedad de la emisión de los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, que más bien corresponden a una ampliación en las consideraciones del Instituto, sin implicar cambios o derogación de las Reglas de Operación publicadas en 2007. (Ver Anexo 1). Por lo cual hasta el momento no se observan cambios sustanciales salvo lo que se refiere a los techos de financiamiento, lo cual se detalla en los siguientes incisos.

## **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 problema)**

<sup>21</sup> Solís, Op. Cit.

<sup>22</sup> Cervantes, Op. Cit

La información que proporciona el mismo programa sobre los problemas o necesidades que busca atender son solo referencias de temas que se mencionan en los fines, estrategias y políticas contenidos principalmente en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda, toda vez que dan cuenta de elementos **que pueden conformar un diagnóstico**, hay que considerar que, de origen **no existe un Programa de Vivienda Del Distrito Federal**, aunque la Ley de Vivienda del Distrito Federal en sus artículos 17 y 18 establece la existencia del Programa de Vivienda del Distrito Federal, así como la estructura que éste debe contener y en las Reglas de Operación y en los Lineamientos y Mecanismos de Operación se hace mención de la contribución del Instituto de Vivienda en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda, sin que esto se haya llevado a cabo.

En las Reglas de Operación se hace referencia a la **atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal así como a dar cabida y prioridad a la población vulnerable**: adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas y mujeres, sin contener planteamientos sobre la problemática correspondiente y su relevancia.

Es importante señalar que en los documentos referenciados del INVI sólo se menciona la atención a **población que vive en situación de alto riesgo** sin referir mayor información. La relevancia de la problemática que se pretende atender, la podemos encontrar con un poco más de claridad en el Programa de Desarrollo del Distrito Federal, en su parte diagnóstica, que será expuesta en el siguiente numeral.

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

En el Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2007-2012, como referente de congruencia de lo que debería contener el Programa de Vivienda del Distrito Federal, en la parte diagnóstica se hacen los planteamientos que permiten notar la relevancia de la problemática que **pretendería (o ¿pretende?) atender el INVI**.

**Se hace especial énfasis al cambio socio - demográfico relacionado con la estructura de edades de la población del Distrito Federal, y que determina de manera importante la demanda de vivienda: por una parte la mayoría de población es mayor a 15 años, siendo que los jóvenes entre 15 y 29 años alcanzaron para 2005 la cifra de 241,362, implicando la posibilidad de creación de nuevos hogares en un futuro cercano; por otra parte la población adulta mayor** crece a un ritmo mayor que el crecimiento de población total, constituyéndose en un sector que requiere atención especial. El Instituto de Vivienda establece una demanda a cubrir de 35 mil viviendas nuevas al año, basada en la necesidad de cubrir la oferta que se daría por la generación de nuevas familias más el rezago existente<sup>23</sup>.

**El nivel de ingresos de la población**, es otro tema relevante que establece la necesidad de brindar atención a la población de escasos recursos en materia de vivienda, con base a que el 58% de los trabajadores del Distrito Federal perciben menos de 3 veces salarios mínimos mensuales (vsmm) y que al mercado inmobiliario de vivienda solo tiene acceso población con ingresos de mínimos de 6.3 vsmm, tratándose de sólo el 15% de la población.

Desde la visión de la equidad, se plantea promover **mayor equidad en el acceso a la vivienda** digna de los **sectores vulnerables de la población: personas con discapacidad** que integran el 2% de la población; las **mujeres jefas de hogar** cuya proporción va en aumento: en 1960, 16 de cada 100 hogares tenían jefatura femenina, en el 2000 fue de 26 y para el 2005 ascendió a 28.9. En el caso de la **población indígena** constituye un sector con importantes rezagos en educación, acceso a servicios de salud (el 73% no tienen acceso), vivienda (el 27% tiene pisos de tierra) y servicios públicos, el 73% no tienen agua entubada, el 52.6% no cuentan con drenaje y el 11% sin

<sup>23</sup>Informe de actividades 2007, apartado I. Problemática

energía eléctrica). Para 2005 en el Distrito Federal, contaba con una población de 118,424 hablantes de lengua indígena.

Con respecto a la **población en situación de riesgo**, en el Programa no se da mayor información, solo se hace referencia en los Ejes Estratégicos 6 y 7 (de Desarrollo sustentable y del nuevo orden urbano), a **evitar la expansión urbana en suelo de conservación, zonas de reserva ecológica y barrancas promoviendo alternativas de movilidad urbana a través del ordenamiento territorial, se hace referencia a asentamientos irregulares, y /o de alto riesgo sin proporcionar información** sobre el número de este tipo de asentamientos, su ubicación y diferenciación entre asentamientos irregulares, asentamientos en alto riesgo clasificados por el tipo de riesgo, condiciones diferenciadas en la calidad de las viviendas (precarias o no), su situación socioeconómica y la confluencia de estos elementos. Es importante señalar que en las RO solo se hace mención de atender a familias en alto riesgo, no se habla de asentamientos irregulares.

### **2.3 Sitúe el programa en perspectiva comparada el problema respecto a otras ciudades del país o de América Latina. (Ver bibliografía)**

Albert Gilbert<sup>24</sup> describe de una manera muy clara los modelos y tendencias seguidas en América Latina en torno a las políticas habitacionales dirigidas a la población de menores recursos:

*“... Durante los años entre las dos guerras mundiales, muchas agencias públicas empezaron a construir casas para la gente pobre o al menos para aquellos que pertenecían a los sindicatos poderosos (de los militares, la policía, los estibadores y otros). El gobierno Colombiano estableció la ICT en 1939, Venezuela fundó el Banco Obrero en 1928, y en México la Dirección de Pensiones Civiles empezó a construir casas para sus afiliados desde 1926. Ya en la década de 1950, casi todos los países de América Latina tenían por lo menos una agencia pública, y muchos tenían varias, especializada en la vivienda. Tales agencias aumentaron de importancia durante el período de la Alianza para el Progreso, cuando instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo invirtieron fondos en la región, una buena parte destinados a la vivienda. Grandes complejos habitacionales públicos como la Ciudad Kennedy en Bogotá, y la Isabelica en Valencia, Venezuela, fueron construidos durante aquel período. Casi todas las ciudades en América Latina muestran esa fuerte marca de complejos habitacionales públicos que constituyen casi el 15 por ciento del inventario total en ciudades como Bogotá, Caracas, Ciudad de México y Brasilia y la Ciudad Guyana.*

*En los países desarrollados, la mayor parte de los complejos habitacionales públicos fueron rentados a beneficiarios con un subsidio bastante alto. Sin duda que eran políticas que se reflejaban la creencia de que la vivienda pública era una solución temporaria. Pero esto también era consistente con la forma dominante de tenencia de aquellos tiempos; la vasta mayoría de las familias pobres, y aun las de clase media durante las décadas de 1930 y 1940, eran inquilinos y así iban a permanecer por muchos años más. Desafortunadamente, al operar complejos habitacionales para arrendamiento, muchos de los gobiernos se dieron cuenta de que no sabían ser propietarios. Las rentas fueron fijadas inicialmente a precios muy bajos y no aumentaron de acuerdo al movimiento del resto de los precios. Como consecuencia, el mantenimiento que se podía dar a los complejos era limitado y se fueron deteriorando hasta parecer casi villas miseria.*

*En América Latina, la experiencia fue probablemente peor. En México y en Venezuela, la mayoría de los inquilinos ni siquiera pagaba la renta. Como los gobiernos no tenían, ni deseos ni capacidad de expulsar a los morosos, las agencias de vivienda terminaron con problemas financieros severos. La historia de los gobiernos actuando como empresarios de viviendas para renta no es una historia feliz.*

*Reconociendo esta situación, la mayoría de los gobiernos decidieron vender el inventario de viviendas públicas a sus moradores y empezar a construir viviendas públicas para venta que, por ser destinadas a los pobres, fueron altamente subsidiadas. Esta estrategia desafortunadamente también trajo otra serie de problemas.*

<sup>24</sup> La Vivienda en América Latina. Documento de Trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

*Primero, las viviendas eran altamente subsidiadas y los gobiernos con pocos recursos no podían construir sino un pequeño número de unidades. Como consecuencia, el número de familias beneficiadas representaba una fracción de las que necesitaban mejores viviendas. Cuando el gobierno trató de reducir el costo de la vivienda pública para lograr un incremento en la oferta y hacerlas más accesibles a los pobres, la calidad de construcción sufrió. Muchas agencias fueron acusadas de estar construyendo villas de miseria oficiales. Segundo, debido al desbalance entre la oferta y la demanda, las listas de espera para las unidades se alargaron. Los sistemas de entrega de viviendas se corrompieron o fueron ignorados. El clientelismo político se infiltró dentro de los mecanismos de distribución. Algunos de los gobiernos trataron de encontrar una manera más justa de distribuir las viviendas y, ya sea con un sentido de angustia o de populismo desquiciado, el ICT en Colombia recurrió, por un corto plazo, a un sistema de lotería durante la década de 1980. Cualquiera que haya sido el sistema empleado, al final muy poca gente pobre logró recibir vivienda pública subsidiada y muchas de estas viviendas terminaron en manos de familias que no eran las más necesitadas.*

*Tercero, debido a que la vivienda pública era construida directamente por entidades gubernamentales o por compañías privadas contratadas por el gobierno, muy pocas fueron construidas con eficiencia, en cantidad suficiente y con buena calidad; como es el caso con la mayoría de los contratos para trabajos públicos, la corrupción era como una plaga.”*

Por su parte, de acuerdo con la Cepal<sup>25</sup> hasta hace unos años, solo en algunos países las políticas de vivienda otorgaban un espacio para los niveles subnacional y local; la gran mayoría operaba de forma centralizada, a través de entidades nacionales de rango ministerial o instituciones especializadas ya sea en el área de financiamiento o de construcción. Hoy existe una cierta apertura hacia la descentralización, de modo que los municipios puedan participar en la formulación y el manejo de programas de vivienda. A su vez, las autoridades locales han estado vivamente interesadas en participar en el campo de la vivienda, como lo demuestra su presencia en el proceso preparatorio de Hábitat II y en la propia Conferencia. El acuerdo adoptado durante la Quinta Reunión Regional de Ministros y Autoridades del Sector (Kingston, noviembre 1996) en cuanto a reactivar y mantener un diálogo amplio con los gobiernos locales para discutir y llevar adelante los programas habitacionales, refleja el interés por una mayor colaboración entre las instituciones ministeriales y locales en este campo.

Como consecuencia de la crisis de los años ochenta, **el gasto público en vivienda experimentó un deterioro tanto en términos reales per cápita como de su participación en el PIB.** Ese descenso incluso fue más allá de la contracción del gasto público en general y del gasto social dirigido a educación, salud y seguridad social. A pesar de la recuperación parcial observable en algunos países, el gasto social per cápita en vivienda a comienzos de los años noventa en la mayoría de los casos continúa siendo inferior al vigente a principios de los ochenta. De acuerdo a datos disponibles sobre dieciocho países de América Latina, el sector de la vivienda tiene el porcentaje más bajo en la distribución del gasto social durante la década de los ochenta y al comienzo de los años noventa.

El mejoramiento en el comportamiento económico de los países de América Latina en los años noventa tuvo un impacto positivo en el gasto social que aumentó en la región, recuperando los niveles de los años ochenta. Sin embargo, el gasto social en vivienda recuperó más lentamente que otros sectores como lo de educación y seguridad social.

Las instituciones sectoriales reconocen hoy que es improbable su aumento sobre la base de una redistribución presupuestaria general o del gasto social, por lo que orientan sus esfuerzos hacia la atracción de nuevos **recursos provenientes sobre todo del sector privado.**

---

<sup>25</sup> Mac Donald, Joan, et al. (1998), *Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y El Caribe*. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

**Conforme se han reducido los recursos públicos para vivienda, aumenta la preocupación por focalizarlos adecuadamente**, y cautelar así la eficacia social de los programas de vivienda social. Para ello se establecieron sistemas más sofisticados y selectivos de accesibilidad para los diferentes segmentos de demanda. En algunos países como Chile y Costa Rica, los sistemas de información y estadísticas sociales han apoyado con efectividad los procedimientos de selección de beneficiarios, y permitido una mejor focalización en las familias de menores recursos.

Los esfuerzos aplicados a partir de la década pasada para lograr un manejo prudente de la política monetaria y liberalizar los flujos financieros, han facilitado la canalización de recursos desde el sector privado hacia el sector de la vivienda. En varios países, el financiamiento habitacional que antes operaba en forma separada del resto del sistema financiero, evolucionó hacia sistemas abiertos, más atractivos para la inversión privada. Si bien este proceso ha tenido finalmente efectos positivos sobre la disponibilidad global de recursos para la vivienda, las considerables dificultades que en varios países acompañaron esta sustitución del financiamiento habitacional "especializado" generaron interrupciones más o menos prolongadas en el financiamiento y la producción habitacional.

Se perfeccionaron además nuevos instrumentos financieros y normativos para aumentar la eficiencia y eficacia de los programas de vivienda social. **Los subsidios orientados a la oferta que predominaban hasta los años ochenta, tales como exenciones tributarias o créditos preferenciales para la producción de vivienda, han sido reemplazados por subsidios directos a la demanda**, que se estiman más adecuados para una provisión socialmente justa y objetiva de alojamientos. La experiencia señala que estos subsidios permiten manejar mejor el presupuesto sectorial, y crear una oferta habitacional diversificada en vez de los rígidos segmentos de vivienda "privada" y "pública" que prevaleció hasta los años ochenta. Se observa también una tendencia a la eliminación de subsidios generales, indirectos y encubiertos, si bien ellos siguen siendo necesarios cuando no es posible el funcionamiento de un mercado asistido.

En un esfuerzo por diversificar las alternativas de acceso a la vivienda según la situación y evolución del ingreso de los diferentes tipos de hogares, se busca lograr una mayor participación de los hogares en el financiamiento de su vivienda. Esquemas de cofinanciación de financiación asociativa, incentivos al ahorro para la vivienda y al pronto pago de las deudas hipotecarias que se han contraído, se aplican en forma graduada a los grupos sociales en la medida que el mejoramiento de los ingresos les permite contribuir al pago de su vivienda.

A partir de este análisis en varios países de América Latina inicia un proceso de reflexión sobre:

- 1) El papel del Estado (¿constructor?, ¿promotor?, ¿rector?, ¿facilitador?) y su relación con la iniciativa privada;
- 2) Subsidios ¿hacia la oferta o hacia la demanda?
- 3) ¿Vivienda terminada o acceso al suelo con servicios?;
- 4) Desarrollo de programas de mejoramiento barrial en la lógica de reconocer los asentamientos irregulares o informales.

En torno a experiencias que se acercan a la del Instituto de Vivienda se puede ubicar<sup>26</sup>:

- **Fondo Solidario de Vivienda en Chile y**

- **Metro Vivienda en Colombia**

(Existen otros casos en Argentina y Brasil que más bien se refieren a acciones de mejoramiento, o acceso a lotes con servicios; esto último pareciera ubicarse como tendencia generalizada en América Latina.)

---

<sup>26</sup> Saborido, Marisol, (2006), *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda*, CEPAL

En el caso chileno se refiere a una política de carácter nacional, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, las opciones que brindan son:

- Construcción en nuevos loteos dirigidos a grupos que no cuentan con vivienda, ni terrenos de su propiedad;
- Construcción en sitio propio, dirigido a familias propietarias de sus sitios de residencia pero con soluciones habitacionales deficitarias;
- Adquisición de viviendas nuevas;
- Adquisición y mejoramiento de viviendas usadas, para aprovechar las posibilidades de movilidad y el stock no absorbido de viviendas Servicio de Vivienda y Urbanismo del mismo Ministerio;
- Densificación predial, dirigida a la subdivisión y construcción de una o más viviendas en un mismo terreno.

Se basa en la organización de la gente (al menos 10 familias), que son respaldadas por una instancia (municipio, corporación, fundación o el Servicio de Vivienda y Urbanismo).

“El total de los subsidios entregados en 2006 fue de 118,580, de los cuales 84% fue para viviendas y 16% para mejoramiento de éstas y sus entornos.

- Las viviendas son al menos 2 dormitorios, ampliables a 4, estarán sometidas a un Plan de Aseguramiento de la Calidad y se entregarán con planos de ampliación hechos y permisos de edificación pagados.
- Las familias más pobres concentran el 70% de los recursos destinados a viviendas, mientras que los subsidios a la clase media representaron un 30%.
- Se puso en marcha el programa de recuperación de 200 barrios, que beneficiará a cerca de medio millón de personas y que al mes de agosto de 2007 ya se está operando en 95 barrios; 6,689 familias se reubicaron, abandonando los campamentos, quedando aún pendientes 16,310 por reubicar; se hicieron 120 proyectos urbanos integrales, y se llevaron a cabo obras de infraestructura de vialidad urbana para mejorar la calidad de vida en las ciudades.
- Durante 2007, asignarían 162,959 subsidio, 7 de cada 10 serán en beneficio del 40% de las familias de menores recursos. Para la clase media se entregarán 40,000 subsidios, y se otorgarán 21,000 más para acciones de mejora. Se desarrollarán 35 proyectos habitacionales para familias indígenas en zonas urbanas.”<sup>27</sup>

Por otra parte, el caso MetroVivienda en Bogotá, Colombia<sup>28</sup> es una empresa de capital público, de la Alcaldía Mayor de Bogotá que promueve la construcción de vivienda social en pequeñas ‘ciudadelas’ dentro de la ciudad, con todos los servicios públicos, zonas de recreación y áreas para equipamiento. Se creó en el año 1999 y su patrimonio se originó con la venta del 51% de la empresa de energía. Opera como un banco de tierras y su organización es similar al de una inmobiliaria de ‘segundo piso’, es decir, compra y urbaniza grandes extensiones de terrenos que posteriormente vende a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) y empresas constructoras para que construyan y vendan las unidades habitacionales.

La empresa atiende las necesidades habitacionales de la región metropolitana y orienta sus esfuerzos a las familias de bajos ingresos, incluyendo aquellas de trabajadores independientes que enfrentan dificultades para acceder al crédito. MetroVivienda diseña ciudadelas, urbaniza la tierra y crea esquemas de venta que le permite a las OPV y constructores acceder a manzanas urbanizadas. Si bien no construye ni vende vivienda, se ocupa de capacitar a las familias en el proceso de organización para la adquisición de vivienda y construcción de comunidad.

Este programa se puede resumir mencionando que su acción se centra en el englobe de predios, su dotación con infraestructura y, por último, la venta de los lotes urbanos a los constructores particulares,

---

<sup>27</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, (2207), Estado Actual de la Vivienda en México 2007.

<sup>28</sup> Saborido, Marisol, Op. Cit.

quienes se entienden con los compradores, futuros usuarios de las viviendas. Su principal objetivo es urbanizar tierra para promover proyectos de vivienda para las comunidades de bajos ingresos en reemplazo de las urbanizaciones clandestinas.

*“MetroVivienda ha promovido 13,746 viviendas del 2004 al 2006; 17,792 unidades a julio de 2007 y para diciembre se pretende alcanzar el 100 por ciento de la meta institucional con un total de 23,572 viviendas. A la fecha se han asignado 8,188 subsidios, de un total de 10 mil dirigidos especialmente para población vulnerable (vendedores ambulantes, población en situación de desplazamiento, reasentamiento... Se han habilitado 900,000 m<sup>2</sup> del banco de tierras para vivienda de interés social prioritaria y se incorporaron 9, 920,000 m<sup>2</sup> de nuevo suelo.”<sup>29</sup>*

Como se puede observar los programas descritos se acercan más a Mejoramiento de Vivienda del INVI que al de Vivienda en Conjunto, sin embargo puede afirmarse que las preocupaciones sobre la participación de los actores y los esquemas de financiamiento son compartidas.

### **3. Identificación del problema y determinación de la población objetivo (Ver Anexo 3)**

Se procedió a revisar y analizar diversos documentos que rigen el quehacer del Instituto de Vivienda: Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, el Informe de Actividades INVI 2007, la Ley de Vivienda del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 con la finalidad de identificar la existencia de los elementos que conformarían un diagnóstico para la identificación del problema y la definición de la población objetivo.

**Es importante señalar que la Ley de Vivienda del Distrito Federal establece en sus artículos 17 y 18 la conformación del Programa de Vivienda del Distrito Federal, así como la estructura que éste debe contener:** diagnóstico físico y poblacional de la situación habitacional, congruencia con la programación económico, social, urbano y de medio ambiente, objetivos generales y particulares, estrategia general, estrategia e instrumentos financieros, estrategia para propiciar la participación de la población, de los productores sociales y privados, metas, pautas de programación anual, mecanismos de coordinación con la Federación y lineamientos de concertación con los productores privados y sociales.

**En los artículos 1 y 14 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal se hace referencia a la población a atender:** preferentemente población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo, **es clara la fundamentación que de ésta tienen las Reglas de Operación del INVI, entre ambas existe congruencia.** La Ley llega a establecer parámetros para la definición de la población de escasos recursos como la que percibe un ingreso familiar hasta 3.7 vsmm (artículo 4, fracción XII) y a la población en situación de riesgo la define como aquella que habita una vivienda en condiciones inseguras física y socialmente, bajo inminente amenaza de colapso.

En el **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012**, en el apartado referente al Diagnóstico General se exponen las características de la Dinámica Demográfica de la Ciudad, considerando la estructura por edades de la población y las necesidades que esto provoca en la población, se vierte información sobre sectores de población específicos: adultos mayores, jóvenes; en esta parte, no se hace referencia a las condiciones de las condiciones habitacionales de la población referida. El Programa está organizado en siete ejes estratégicos:

1. Reforma Política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
2. Equidad.
3. Seguridad y justicia expedita.
4. Economía competitiva e incluyente.
5. Intenso movimiento cultural.

---

<sup>29</sup> CIDOC, Op. Cit.



6. Desarrollo sustentable y de largo plazo.
7. Nuevo Orden Urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todo

Los ejes en los que se hace alusión al tema de vivienda son:

**Eje 2 de Equidad**, desde la perspectiva del acceso a la vivienda para la población de bajos ingresos y la población vulnerable (jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres y población indígena), considerándose como un mecanismo de reversión de su exclusión social.

**Eje 6 de Desarrollo Sustentable**, hace referencia a los **asentamientos humanos irregulares** en el sentido de evitar que pongan en riesgo los ecosistemas del suelo de conservación, zonas de reserva ecológica, áreas verdes, bosques y barrancas a través de la movilidad urbana.

**Eje 7 del Nuevo Orden Urbano**, se establece el tema de la vivienda como tal, abordándolo con una visión metropolitana, se plantea mejorar los niveles de equidad y desarrollo social mediante la política habitacional, también se establece vigilar que la construcción de vivienda obedezca a las necesidades del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

En lo correspondiente al **Eje Estratégico 2, que aborda el tema de la Equidad**, en la parte del diagnóstico se hace referencia a las **condiciones de desigualdad y desarrollo social referidas al nivel de ingresos de la población, a sectores de ésta como la infancia y la juventud, las personas con discapacidad, los adultos mayores, las mujeres y la población indígena**, en términos generales se vierten datos acerca del número de éstos y se menciona la problemática social que incide en estos sectores. **Solo en el sector de la población indígena, se vinculan los datos de población con las condiciones de vivienda y servicios**, con los jóvenes solo se señala la escasez de vivienda, sin mayor información al respecto.

Elementos que se toman en cuenta para el planteamiento de los objetivos, líneas de política y estrategias, planteándose el acceso a la vivienda como mecanismo de reversión de la exclusión social de los jóvenes, indígenas y pueblos originarios.

En los objetivos del **Eje Estratégico 6: Desarrollo Sustentable**, se hace referencia a los **asentamientos humanos irregulares** en el sentido de evitar que pongan en riesgo los ecosistemas del suelo de conservación, zonas de reserva ecológica, áreas verdes, bosques y barrancas a través de movilidad urbana, **sin embargo éstos no se mencionan en el diagnóstico y no hay datos al respecto**.

Se plantea entre las estrategias, **el ordenamiento urbano y territorial, con base al diagnóstico de suelo de conservación**, que aborda el tema (no proporciona datos) de la pérdida de hectáreas y que desfavorece la recarga de los mantos acuíferos, y la relación de esto con la expansión urbana, ya que el suelo de conservación no puede ser opción para el crecimiento urbano. Se hace especial mención de las barrancas urbanas al ser el espacio por donde se amortiguan los escurrimientos de aguas de tierras arriba, y que con la urbanización, azolve y deforestación, se provocan deslaves y escurrimientos descontrolados poniendo en situación de alto riesgo a las familias asentadas en éstas.

Se plantea que mediante el ordenamiento territorial se buscará evitar que la expansión urbana, las construcciones y **asentamientos humanos pongan en riesgo los ecosistemas de suelo de conservación, zonas de reserva ecológica, áreas verdes, bosques y barrancas, planteándose alternativas de movilidad urbana**.

En el **Eje 7: Nuevo Orden Urbano**, es en el que se establece el tema de la vivienda como tal, el diagnóstico aborda el tema con una visión metropolitana del problema (como Zona Metropolitana del Valle de México, ZMVM), sin embargo sólo se menciona la problemática sin mención de indicadores y datos, los temas manejados son:

**Crecimiento urbano desordenado** (carencia de servicios, equipamiento, infraestructura vial, incremento de tiempos de transportación)

- **Bando Dos, incremento de viviendas en delegaciones centrales** (solo hacen referencia a datos de número de viviendas que se incrementaron);
- **Nivel de ingresos de la población para ser sujeto de crédito en el mercado de vivienda;**
- **Oferta de vivienda de interés social en la periferia;**
- **Sobreoferta de equipamiento en el área central** de ZMVM.

Se concluye que en materia de vivienda **se hace necesario promover una mayor equidad para el acceso a la vivienda digna**, además de ordenar territorialmente la ubicación de complejos habitacionales para aprovechar plenamente la infraestructura y equipamiento urbanos. **Se hace referencia en el diagnóstico a los asentamientos humanos en condiciones de marginación y alto riesgo sin mayor dato.**

**Entre sus objetivos, específicamente en el tema de vivienda, se plantea mejorar los niveles de equidad y desarrollo social mediante la política habitacional, también se establece vigilar que la construcción de vivienda obedezca a las necesidades del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.**

**En el tema de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos**, se plantea como objetivo fortalecer el desarrollo integral de la sociedad, **facilitando el acceso a la vivienda** y el equipamiento social metropolitano y regional así como mejorar las condiciones de vida y garantizar el **acceso universal a más y mejores servicios urbanos para los grupos más desfavorecidos -mujeres, niños, indígenas y discapacitados-**.

**3.1 El programa ¿tiene identificado claramente el problema o necesidad al que trata de atender? y 3.2 ¿Tiene identificado el origen o factores determinantes del problema?**

**Se tiene identificada la necesidad de atender a la población de escasos recursos, población vulnerable y población que vive en situación de riesgo, en congruencia con lo establecido en la Ley de Vivienda del Distrito Federal, que constituyen elementos enunciativos por lo que no se identifican el origen o factores determinantes del problema a atender. Tampoco se establece la magnitud del problema ni los compromisos a cumplir en relación a esto**, toda vez que se fijan metas en términos de créditos otorgados, de vivienda terminada en condiciones óptimas de entrega y de familias que viven en situación de alto riesgo, y no en indicadores que permitan evaluar el avance en la atención a la población objetivo como lo sería por ejemplo: número de beneficiarios con un ingreso menor a 4.7 vsm, número de beneficiarios indígenas, número de beneficiarios adultos mayores o de familias que los tengan en su seno, número de mujeres jefas de familia, número de beneficiarios con discapacidad o con algún miembro del hogar con alguna discapacidad.

**3.3 ¿Cuáles son los supuestos que justifican el programa y los riesgos de que no se cumplan? ¿Están adecuadamente identificados?**

Los supuestos que justifican al programa son la existencia de **inequidad en el acceso a la vivienda “digna”<sup>30</sup> por parte de los sectores más desfavorecidos de la sociedad que no tiene acceso al mercado inmobiliario de vivienda por sus condiciones socioeconómicas, de vulnerabilidad y de alto riesgo**, sin embargo **existe un riesgo de que no se cumplan** por los siguientes factores:

1) El quehacer del Instituto en lo referente al Programa de Vivienda en Conjunto, se realiza básicamente 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.

Un problema central de esa demanda identificada es que por lo general los proyectos de vivienda requieren de pagos de **excedente de obra o de costo de suelo**, los grupos u organizaciones

---

<sup>30</sup> Concepto manejado en la Ley de Vivienda del Distrito Federal y en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

establecen como requisito para la incorporación al proyecto el contar con ese monto (además de los costos de gestión); esto significa, de entrada, **un filtro o condición en la selección de los futuros beneficiarios** ya que la población de menores ingresos difícilmente puede aportar cantidades que pueden variar en promedio entre **20 y 60 mil pesos** y por lo tanto quedan excluidos (**Ver Cuadro 7**).

La incorporación en proyectos de **solicitantes individuales de vivienda**, se basa en su registro en la Bolsa de Vivienda, **no están establecidas líneas de acción que impliquen que el organismo incida de manera dirigida a los sectores de población menos favorecidos para la promoción del acceso a la vivienda**. Es importante enfatizar que el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal plantea la política habitacional como mecanismo para mejorar los niveles de equidad y desarrollo social, así como de reversión de la exclusión social de los grupos sociales vulnerables.

2 ) Los **costos de excedente de obra** (es el 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), cuyo análisis expone la verdadera situación económica de la población atendida por el INVI, bastan algunos ejemplos, según la información vertida por el Instituto<sup>31</sup> en los proyectos que se encuentran en proceso 2007 y 2008 (en total 58), en la modalidad de vivienda nueva terminada (55 proyectos y 1, 835 acciones de vivienda):

**Cuadro 7**

Situación de excedente de obra	No. de frentes (proyectos)	%	No. de acciones de vivienda autorizadas	%
No registran excedente*	16	29.1	607	33
Con excedente	31	56.4	1,111	60.5
Registra que no hay proyecto	3	5.4	46	2.5
Sin dato de excedente	5	9.1	71	4
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100</b>	<b>1,835</b>	<b>100</b>

\* Todos registran contrato de demolición, probablemente aún no se encuentra definido el excedente por no estar concluido el proyecto, podría revisarse su situación para poder confirmar que no tienen excedente.

Como puede apreciarse el 56.4% de los proyectos en proceso tiene registrado excedente de obra, y esto corresponde al 60.5% de acciones de vivienda. De los 31 proyectos que registran excedente, el monto total es de \$29, 123,613.05 por ese concepto, lo que representa en promedio por acción \$26,213.87, la distribución de montos por acción de vivienda es la siguiente:

**Cuadro 8**

Montos por acción de vivienda	No. de frentes (proyectos)	%	% promedio de ayudas*	Mínimo y máximo de % de ayudas
Hasta \$10,000	6	19.4	31	0 a 50
De \$10,001 a \$20,000	8	25.8	21.5	8 a 41
<b>Subtotal</b>	<b>8</b>	<b>45.2</b>		
De \$20,001 a \$30,000	6	19.4	27	9 a 39
De \$30,001 a \$40,000	2	6.4	14.5	11 y 18
<b>Subtotal</b>	<b>8</b>	<b>25.8</b>		
De \$40,001 a \$60,000	6	19.4	22	5 a 42
De \$60,001 a \$100,000	2	6.4	13.5	14 y 13
Más de \$100,000	1	3.2	0	0
<b>Subtotal</b>	<b>9</b>	<b>29</b>		

\* Porcentaje promedio, de los porcentajes de ayudas respecto al total de financiamiento.

Se calculó la mediana, por la dispersión de los datos.

<sup>31</sup> Archivo electrónico: Copia de Programa\_vivienda\_en\_conjunto\_2008

Como puede apreciarse en el cuadro, no llega a la mitad de proyectos, 45.2% los que presentan los **excedentes de obra relativamente bajos (¿para quienes?)**, el 54.8% de los proyectos presenta excedentes mayores, llama la atención que cerca de la mitad de éstos van de más de \$20,000 hasta \$40,000 (25.8%) y la otra parte, 29% presentan excedentes de más \$40,000, incluso llegan hasta más de \$100,000. También se puede apreciar que parte del financiamiento está integrado por ayudas de beneficio social que corresponden a beneficiarios que su nivel de ingreso no les permite cubrir el monto del financiamiento de vivienda.

Llaman la atención los siguientes casos ya que tienen excedentes de obra excesivamente altos:

1. Petén no. 162 bis, col. Narvarte, Delegación Benito Juárez, consta de 20 acciones de vivienda, arroja un total de excedente por \$3,680,300.00 **que por acción de vivienda representa \$184,015.00**, el proyecto no tiene ayudas de beneficio social.
2. Fernando Montes de Oca no. 5, col. Niños Héroes, Delegación Benito Juárez, con 28 acciones autorizadas y un total de excedente de obra de \$1,675,998.95 que **por acción de vivienda representa \$83,799.95**, el porcentaje de ayudas es del 13% con respecto al total de financiamiento.
3. Callejón de San Antonio Abad no. 100, col. Esperanza, Delegación Cuauhtémoc, consta de 5 acciones de vivienda autorizadas, con un total de excedente de \$458,895.20 que **por acción de vivienda representa \$91,779.04**, el porcentaje de ayudas es del 14% con respecto al total del financiamiento.

Es notable que en los dos primeros proyectos señalados con más altos excedentes, se encuentren ubicados en la Delegación Benito Juárez, en donde el costo del suelo se eleva considerablemente, sería necesario realizar un análisis de todos los elementos que confluyen, según las características de los predios que interviene el Instituto para en un futuro revisar su viabilidad.

Es importante señalar que este análisis no incorpora el costo de los cajones de estacionamiento, cuyo concepto no está incluido en el financiamiento otorgado, éste asciende en promedio aproximadamente a \$50,000.00.

Como puede apreciarse también, el porcentaje promedio de ayudas respecto al financiamiento otorgado, es relativamente mayor en los casos de menor excedente de obra, sin embargo los valores máximos de éstas aparecen en los primeros 5 intervalos. Aquí es importante hacerse las siguientes preguntas:

- Los beneficiarios de más escasos recursos incorporados a estos proyectos, muy probablemente correspondan a habitantes originales de los predios, lo que les hace acreedores a derechos para su incorporación a los proyectos que se realizan en éstos y entonces la pregunta que surge es **¿Los beneficiarios de más escasos recursos incorporados a estos proyectos (ya que tienen ayudas), serán capaces de mantenerse en éstos hasta el final?, pues deberán pagar el excedente de obra correspondiente, y de no hacerlo pueden ser cancelados sus créditos, ya que ésta es una causal de esto, pero que además ¿resultaría violatorio de sus derechos generados?**
- **¿A cuántos beneficiarios corresponden las ayudas registradas en los proyectos, cual es su nivel de ingresos? ¿cuál es la proporción de los beneficiarios que reciben ayudas con respecto a los que no? ¿cuántos presentan características que los hacen pertenecer a los sectores vulnerables de la población?**, el conocer esto implica analizar los padrones de beneficiarios, sus corridas financieras y el dictamen social de la carpeta de Comité de Financiamiento, ya que en ésta se vierte toda esta información.
- ¿Qué mecanismos ha instrumentado el Instituto para brindar el apoyo a estas familias, para el pago de su excedente? Si los hay, ¿en cuantos casos se ha aplicado?
- Por la proporción de ayudas, respecto al total de financiamiento otorgado, se puede suponer que la mayoría de la población beneficiaria tiene la capacidad de pago para el crédito, con

base a sus ingresos, ¿qué pasa con la población de más bajos ingresos que no se logra incorporar a estos proyectos?

- ¿Existen esquemas específicos de subsidio para la población vulnerable que coadyuven su acceso a una vivienda digna? Si es así ¿de cuántos casos se trata?
- ¿El Instituto lleva control sobre las características de los proyectos, (superficie, acabados, entre otros), que permita que la población beneficiaria tenga acceso a la vivienda sin costos excesivos por concepto de excedente de obra?

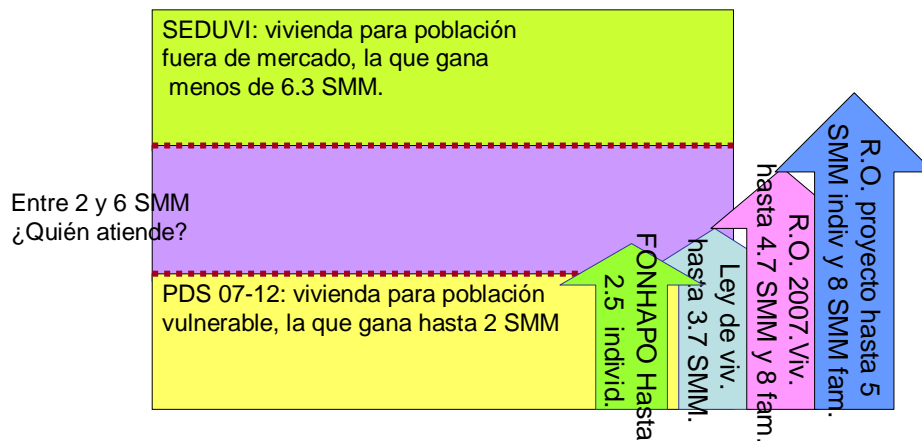
Sobre la información anterior es necesario hacer las siguientes precisiones:

- Los ejemplos proporcionados no son una muestra suficiente para generalizar. Aún así la hipótesis sigue siendo que **no se está atendiendo a la población más pobre**, aquella que percibe menos de 2 salarios mínimos con base a lo que establece el Programa de Desarrollo Social 2007 - 2012<sup>32</sup>; su aporte se ubica en la atención de la población cuyo ingreso es de entre 2 y 4 veces salario mínimo (que vale decir, no atienden los ONAVIS). De dos casos analizados (Albarrada Núm. 2, colonia Progresista y Nicolás Romero Núm. 43, colonia Magdalena Mixhuca) puede observarse que el menor porcentaje de beneficiarios tiene un ingreso de hasta 2 vsm, 24% y 5%, respectivamente. (Ver Anexo 4 y Lámina 6)

- Están operando indistintamente la modificación de los techos financieros y las RO 2007, lo cual hace muy complejo el ejercicio de análisis que permita establecer tendencias. Ver Láminas 7 y 8.

Lámina 6. Posible población beneficiaria de vivienda social

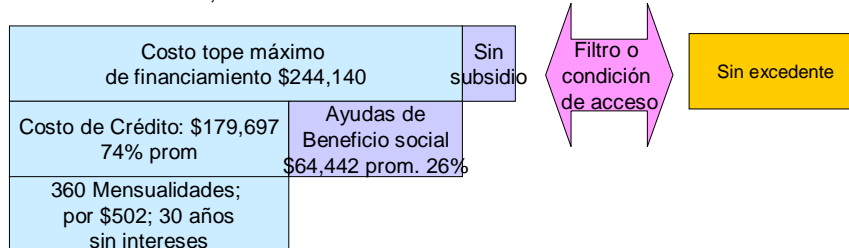
## Posible población beneficiaria de vivienda social



<sup>32</sup> Línea Programática 1: Ejercicio de los Derechos Sociales. Combate a la desigualdad y la pobreza. Establece en materia de vivienda la eliminación del rezago en vivienda y servicios básicos, con atención especial a la población con ingresos menores a 2 salarios mínimos

## Ayuda social para la población que gana hasta 2 SMM\*

El caso de Horticultura 185 Col 20 de Noviembre;  
Conjunto de 10 viviendas nuevas; población que gana menos de 2 SMM  
= 9 beneficiarios; 90%

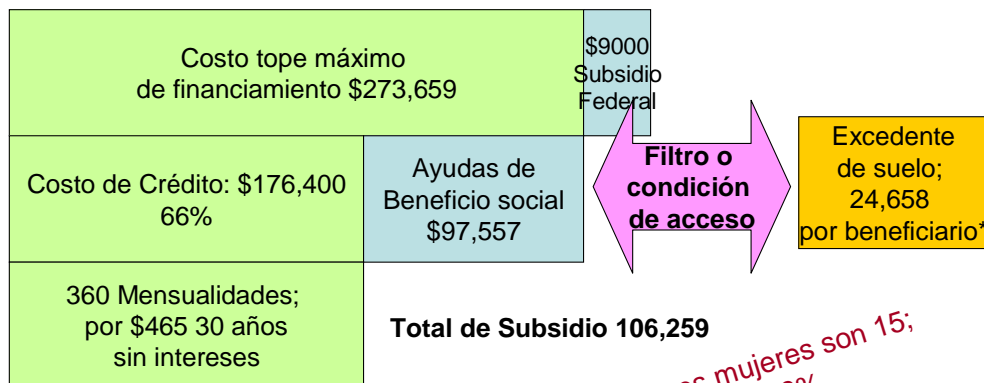


*Las titulares mujeres son 7;  
corresponde al 70%*

\* A costos dic. 2008; con R.O. 2007  
\*\*Ver Anexo 5

### Lámina 8. Ayuda social para la población que gana hasta 2 SMM\*

El caso de Nicolás Romero 43; Colonia Magdalena Mixhuca;  
Conjunto de 20 viviendas nuevas; población que gana menos de 2 SMM  
= 1 beneficiario; 5%



*Las titulares mujeres son 15;  
corresponde al 79%*

\* A costos dic. 2008; con R.O. 2007  
\*\*Ver Anexo 5

En las láminas anteriores puede observarse el comportamiento diferenciado entre la población que gana hasta 2 vsm y otras posibilidades. En el primer caso las ayudas de beneficio social superan el 20% del financiamiento, mientras en el segundo se observa como la mayor parte de los acreditados ganan más de 2 vsm y hasta de 3.1 vsm, pero al mismo tiempo tienen un excedente de costo de suelo considerable que tienen que aportar en una sola exhibición.

3) **Las modalidades del Programa** de Vivienda en Conjunto: Vivienda Nueva Terminada, Adquisición y Rehabilitación en Inmuebles Catalogados, Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados, Vivienda Progresiva y Adquisición a Terceros (Vivienda en uso o nueva), **son limitantes para crear las condiciones de acceso a la población más desfavorecida, ya que implican un costo de vivienda nueva que sólo un sector de la población de ingresos bajos alcanza a cubrir (los rangos más altos, cercanos al 4.7 vsmd),** el costo aproximado de una vivienda nueva de interés social dentro de los parámetros que establece la Ley de Vivienda del Distrito Federal es de hasta 15 veces el salario mínimo anual, lo que equivale aproximadamente a **\$289,627.50**, sin embargo este costo puede incrementarse en el caso de los inmuebles expropiados, por el avalúo de la expropiación, como ejemplo se puede mencionar el caso del proyecto en proceso ubicado en Dr. Atl 172, colonia Santa María la Ribera, el cual arroja un crédito a erogar de **\$337,047.40** por acción de vivienda.

Es necesario ampliar las modalidades del programa, que permitan el acceso a una vivienda digna al sector de población de más bajos ingresos, que no logra ni siquiera acceder a una vivienda de interés social.

4) El avance del Programa de Vivienda en Conjunto se mide a través de indicadores que están definidos en el Programa Operativo Anual 2008<sup>33</sup>, estos indicadores tienen como **unidad de medida acciones de vivienda, y no las características de la población atendida (beneficiarios)** los indicadores y sus objetivos se mencionan a continuación:

**Cuadro 9**

Nombre del indicador	Objetivo del indicador	Unidad de medida	Fórmula aplicada
Porcentaje de avance de acciones de vivienda	Otorgar créditos de vivienda en el Programa de Vivienda en Conjunto priorizando la atención a familias en situación de vulnerabilidad	Acciones de vivienda	Acciones realizadas/acciones programadas *100
Avance físico de los programas de vivienda	Vigilar y constatar el avance físico de los créditos programados en el programa de vivienda nueva terminada priorizando la atención a familias en situación de vulnerabilidad	Acciones de vivienda	Avance físico/avance programado *100
Porcentaje de atención a familias que habitan en zonas de riesgo*	Garantizar la atención a la necesidad de vivienda de familias de escasos recursos que viven en zonas de riesgo	Acciones de vivienda	Acciones/total de demanda *100
Cumplimiento del Programa de entrega de vivienda**	Coadyuvar a las acciones tendientes al cumplimiento del Programa de vivienda	Viviendas	Viviendas entregadas/viviendas programadas para su entrega

\* Este indicador hace referencia al Programa de atención a familias que habitan en zonas de riesgo, no al Programa de Vivienda en Conjunto. Indicador construido según meta prioritaria: otorgar 6 mil créditos de vivienda.

\*\* Se incluye derivado de compromisos por el Jefe de Gobierno (viviendas entregadas corresponden a viviendas nuevas terminadas ejercicio: 2006, 2007 y 2008).

<sup>33</sup> Archivo electrónico: Indicadores INVI avance agosto 2008 (SEDUVI). POA 2008 autorizado.

Como se puede apreciar, solo se hace referencia a la “población vulnerable en términos de priorizar su atención” en los objetivos de los indicadores, la unidad de medida solo hace referencia a acciones, no se considera a la población atendida de escasos recursos y a la vulnerable, esto debería plasmarse en las unidades de medida en relación a la demanda detectada (diagnóstico).

Es necesario replantear los indicadores y unidades de medida que permitan por un lado, una identificación de la problemática de vivienda más integral y cercana a la realidad (diagnóstico), y por otro que permitan un seguimiento y evaluación de un avance real del programa encaminado a una visión del derecho a la vivienda adecuada, para tal efecto se hacen algunas consideraciones en el Anexo 5: Consideraciones para la construcción de indicadores hacia una visión del reconocimiento del Derecho a la Vivienda Adecuada en el Distrito Federal, que puedan considerarse como punto de partida para su análisis y discusión.<sup>34</sup>

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

Como se describió anteriormente, los objetivos y estrategias **permiten incidir en el problema parcialmente**, debido a que en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, como en los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del INVI, **no se identifican los elementos sustanciales de la problemática ni se caracteriza la población a atender como población objetivo. Es durante el desarrollo de diversos apartados, como son la Introducción, Fines del INVI, las Políticas Generales, la Política Social, en las primeras y los objetivos y alcances, así como en los procedimientos de instrumentación, en el segundo, en los que se hace mención sobre el acceso a una vivienda digna a la población de escasos recursos y en situación de vulnerabilidad: adultos mayores, las mujeres, los indígenas, personas con discapacidad, a través del otorgamiento de ayudas de beneficio social. Llama la atención que se hace referencia a brindar esta atención en términos de “dar prioridad” y “dar cabida” en los programas del Instituto a estos sectores de la población, y no se expone la problemática socio demográfica y habitacional de éstos (identificación del problema).**

### **3.5 ¿El programa ha identificado adecuadamente su población objetivo?**

**El programa no ha identificado adecuadamente su población objetivo, la tiene señalada pero no identificada, no la caracteriza ni la define**, en las Reglas de Operación como en los Lineamientos y Mecanismos de operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, se hace referencia a la contribución del INVI para el diseño y ejecución del Programa de Vivienda del Distrito Federal, dirigido a la población de escasos recursos, en situación de vulnerabilidad y en situación de alto riesgo del Distrito Federal.

**Respecto la población de escasos recursos**, sólo se hace referencia a un tope de ingreso para su atención en los requisitos para ser sujeto de crédito: tener un ingreso hasta de 4.7 veces el salario mínimo diario (vsmd) por parte del solicitante o en forma familiar máximo equivalente a 8 vsmd, esto podría interpretarse que pueden ser sujetos de crédito desde las personas que tienen cero ingresos hasta los 4.7 vsmd, la Ley de Vivienda del Distrito Federal se identifica a la población de escasos recursos como la que percibe un ingreso familiar hasta 3.7 vsmm (artículo 4, fracción XII), lo que plantea la necesidad de revisar la manera en que confluyen estos criterios en **la integración de los padrones de beneficiarios** en los proyectos realizados por el INVI, cuestión que se retomará en la fase operativa de la evaluación.

**Tanto en las Reglas de Operación como en los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, se hace referencia a la contribución del INVI para el diseño y ejecución del Programa de Vivienda del Distrito Federal**, dirigido a la población de escasos recursos y en situación de alto riesgo del Distrito Federal. Igualmente se hace referencia a resarcir la problemática de vivienda de **núcleos familiares que habitan en condiciones de riesgo** por viviendas nuevas en propiedad, pero no se caracteriza a dicha población.

<sup>34</sup> Se están revisando en diversas fuentes los indicadores manejados por diversas instituciones e investigadores, para identificar los que pudieran ser de utilidad tanto para medir el avance del programa con la visión de la vivienda adecuada. Aún está en construcción pero se presenta el avance en el Anexo 4. Identificación de distintas propuestas de indicadores.



En los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto se establecen **las metas a cumplir en términos de créditos de vivienda, no de población atendida con las características atribuibles a una “población objetivo”**.

**En el Informe de Actividades del INVI 2007**, se exponen datos de un conjunto de variables y otras solo se mencionan, lo que no permite establecer un vínculo claro entre los datos proporcionados y las estimaciones y necesidades mencionadas en el informe. Por ejemplo no queda claro como se genera la demanda por el cambio en estructura de hogares, se maneja una estimación con base a la pirámide de edad, sin embargo no se explica lo que la caracteriza para llegar a esa estimación.

Respecto a la tasa de divorcio, formación de sociedades de convivencia, adultos mayores, desempleo, pérdida del poder adquisitivo, incremento de costos de producción, costo que representa la incorporación de tecnología para el cuidado del medio ambiente, sólo se hace mención de los temas no se exponen datos ni se caracteriza la problemática.

Solo se refiere a números relativos de la PEA y su ingreso, se trata de un dato muy general, ya que debería complementarse con otros indicadores para tener una aproximación más real del problema: condiciones físicas de las viviendas, tenencia, tipo de hogares, etc. Al parecer los datos fueron extraídos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

**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?**

**Con las limitaciones expuestas anteriormente respecto al diagnóstico y determinación de la población objetivo, si se están tomando en cuenta “en papel”** las diferencias de género, edad, origen étnico y discapacidad, ya que se hace referencia a la prioridad de atención a adultos mayores, los indígenas, personas con discapacidad y a mujeres, no se toma en cuenta el ámbito territorial, igualmente como en el punto anterior se plantea la revisión de la incidencia de la “población objetivo” en los padrones de beneficiarios de los proyectos en la fase operativa de la evaluación.

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

Existen estudios generales que abordan una perspectiva nacional y que se basan en referencias cuantitativas para dar cuenta de necesidades actuales y futuras sobre el tema de la Vivienda. Son varios los documentos oficiales que hacen referencia a la problemática, sin embargo para el Distrito Federal solo describen, no analizan.

**3.8 ¿El programa o el servicio es pertinente respecto al problema a atender y a sus características entre la población?**

Resulta pertinente el servicio que se proporciona, ante la problemática existente en el Distrito Federal en cuanto a la demanda y acceso a la vivienda que requiere la mayor parte de la población, y a que, al parecer, **se alcanza a atender a una parte de ésta que no es sujeto de crédito en el mercado inmobiliario y que corresponde a los ingresos más altos, probablemente los rangos más cercanos a las 4.7 vsmd. Sin embargo pareciera ser más limitado el acceso a una vivienda de interés social para la población de los más bajos ingresos**, considerando los costos reales de la vivienda de interés social (referencias anteriores relacionadas a los techos de financiamiento y excedentes de obra) y las modalidades existentes.

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

A nivel nacional existen Institutos de Vivienda, incluso en algunos estados existen institutos municipales. Las instancias encargadas del tema habitacional pueden observarse en el siguiente cuadro.

#### **Cuadro 10**



Estado	Razón Social	Siglas
AGUASCALIENTES	Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes	IVEA
BAJA CALIFORNIA	Instituto para el Desarrollo Inmobiliario y de la Vivienda para el Estado de Baja California	INDIVI Oficinas Centrales
		INDIVI en Mexicali
		INDIVI en Ensenada
		INDIVI en Tijuana-Tecate
BAJA CALIFORNIA SUR	Instituto de Vivienda B.C.S.	
CAMPECHE	Instituto de la Vivienda del Estado de Campeche	INVICAM
COAHUILA	Instituto Estatal de la Vivienda Popular	IEVP
COLIMA	Instituto de Vivienda del Estado de Colima	IVECOL
CHIAPAS	Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda	SEMAVI
CHIHUAHUA	Instituto de Vivienda	IVI
DISTRITO FEDERAL	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	INVI
DURANGO	Instituto de Vivienda del Estado de Durango	IVED
ESTADO DE MEXICO	Instituto Mexiquense de la Vivienda Social	IMEVIS
GUANAJUATO	Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato	
GUERRERO	Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero	INVISUR
HIDALGO	Promotora de Vivienda Hidalgo	PROVIH
JALISCO	Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado	IPROVIPE
MICHOACAN	Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán	IVEM
MORELOS	Instituto de Vivienda del Estado de Morelos	INVIMOR
NAYARIT	Instituto Promotor de la Vivienda, Desarrollo Urbano y Ecología de Nayarit	IPOVINAY
NUEVO LEON	Instituto de la Vivienda de Nuevo León	IVNL
OAXACA	Instituto de Vivienda del Estado de Oaxaca	IVO
PUEBLA	Instituto Poblano de la Vivienda	IPV
QUERETARO	Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro	IVEQRO
QUINTANA ROO	Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad	INFOVIR
SAN LUIS POTOSI	Instituto de Vivienda del Estado de San Luis Potosí	
SINALOA	Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa	INVIES
SONORA	Instituto de Vivienda del Estado de Sonora	INVES
TABASCO	Instituto de Vivienda de Tabasco	INVITAB
TAMAULIPAS	Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo	ITAVU
TLAXCALA	Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda	SECODUVI
	Instituto Inmobiliario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Tlaxcala	INDUVIT
VERACRUZ	Instituto Veracruzano de Desarrollo Urbano, Regional y Vivienda	INVIVIENDA
YUCATAN	Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán	IVEY
ZACATECAS	Consejo Promotor de la Vivienda del Estado de Zacatecas	COPROVI

No se cuenta con información actualizada respecto a la caracterización de estos Organismos. De acuerdo con un estudio realizado por la UAM Xochimilco en 2004<sup>35</sup> los principales hallazgos fueron:

<sup>35</sup> UAM-X CONAVI, (2204) *Diseño de Modelos de Operación para los Organismos Estatales de Vivienda. Informe de Resultados. Mimeo*

Los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) "en términos generales actúan como reguladores y facilitadores del proceso de producción de vivienda social; además, asesoran técnicamente. Parte importante de ellos participa en aspectos de desregulación y simplificación administrativa para reducir tiempos y costos de los trámites asociados a la producción y escrituración de la vivienda; algunos de ellos han promovido la reducción de cargas fiscales a la vivienda y, otros más tienen a su cargo funciones de regularización. Aún cuando los OREVIS son el brazo ejecutor de los gobiernos estatales, en cada entidad operan de manera distinta, como por ejemplo:

- Al considerar a la vivienda **no como un producto, sino como un proceso**, en el Estado de México se buscó un efecto multiplicador al integrar los aspectos de vivienda y suelo.
- En el caso de **Nuevo León, el Instituto de Vivienda se está asociando con propietarios de suelo ante la falta de recursos para comprar suelo y edificar la vivienda**. Solicitan créditos para urbanizar, que después son amortizados con la venta de los terrenos a los desarrolladores de vivienda. Actualmente están en tratos con BANOBRAS, para que se les reconozcan garantías hipotecarias (sus reservas de suelo) en los créditos para urbanizar, en lugar de comprometer las participaciones estatales, lo que incentivará el trabajo con la banca federal.
- En el Instituto de Vivienda de **Chiapas** se propone vivienda adecuada a las necesidades y capacidades de las familias. Han desarrollado soluciones de vivienda para poder responder a la dispersión y condiciones geográficas de la entidad, a su diversidad étnica y religiosa, y a grupos en desventaja como los desplazados y la población afectada por desastres naturales, entre otras prioridades. **En los últimos tres años ha participado en la construcción de 30,000 viviendas nuevas, y otorgado 185,000 créditos para mejoramiento** el INVI opera una gama de productos: acciones de piso firme (sustituyendo los de tierra) subsidiadas al 100%; mejoramiento de vivienda y edificación de casas unifamiliares de 34 m<sup>2</sup>, con niveles de subsidio federal y estatal variables. Actúa en zonas urbanas y rurales, estas últimas de difícil acceso en donde vive la población más marginada. Utilizan técnicas constructivas y materiales tradicionales, lo que les ha permitido reducir los costos de sus productos.
- **El INVI del DF financia vivienda nueva en conjunto, especialmente en delegaciones centrales**, así como acciones de mejoramiento, fundamentalmente en las delegaciones de la periferia. Durante la actual administración se han otorgado 66,787 créditos, por más de 3 mil millones de pesos.
- En Colima se producen 3 tipos de **lotes con servicio** según nivel de dotación y tamaño del predio, lo que permite el acceso a la vivienda a grupos sociales con diferentes posibilidades económicas.
- El Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanización genera **lotes servidos** con: agua, drenaje, pavimento en concreto, electricidad, acometidas subterráneas, alumbrado público. El representante del Instituto presentó una propuesta en la los lotes servidos serían vendidos en un promedio de \$60,000 pesos, con financiamiento a 6 años, lo que podría resultar en un pago mensual de \$963.00 pesos.
- Entre los datos que se mencionaron: destacan los del lote mínimo en Yucatán, de 160m<sup>2</sup> y que quieren incrementar a 180m<sup>2</sup> en el caso de Ciudad Caucel. En cuanto al prototipo de la vivienda "Tu Casa" de FONHAPO, el INVI Chiapas logró aumentar la superficie de 21 a 34 m<sup>2</sup>.

¿Cómo se fondean los OREVIS; son entidades que subsidian o financian?

- En Nuevo León están gestionando créditos a BANOBRAS para urbanizar, otorgando en garantía las mismas reservas de suelo. Urbanizado el suelo, lo van a fiar a los desarrolladores de vivienda, quienes tendrán que pagarlo a medida que vayan vendiendo las viviendas.
- En Yucatán se expropiaron tierras con ayuda de la SEDESOL. Tienen prevista la recuperación de los recursos cuando se venda el suelo a los desarrolladores y a la población.

- *En Chiapas se trabaja con **mezclas de recurso de los 3 órdenes de gobierno, incluyendo propios, de organismos internacionales y de la iniciativa privada**. Han recibido recursos de la Unión Europea que se utilizaron en vivienda para reubicar a los desplazados de Acteal; y con apoyos de empresas privadas, como Coca Cola y Cervecería Superior, participan en el programa “Adopta una familia”. Su filosofía es: “dar crédito no regalarlo”; con lo que han constituido un fondo revolvente para seguir operando.*
- ***Los ahorros de los demandantes** de vivienda son fuente importante de recursos para el Instituto en Colima; operan el programa VIVA – TU CASA y más reciente gestionaron recursos de HABITAT, de SEDESOL.*
- *En Tamaulipas trabajan con apoyo crediticio de los ONAVIS como la SHF, INFONAVIT, FONHAPO, etc. y cuentan con recursos propios, producto de la recuperación de la venta de los lotes servidos.*
- *El INVI-DF mezcla recursos propios y fiscales para el otorgamiento de créditos y aplica distintos porcentajes de subsidio directo, de acuerdo a la capacidad de pago de sus beneficiarios.”*

En conclusión, como puede observarse, al igual que lo referido en el inciso sobre otras experiencias en América Latina, una característica particular del Distrito Federal es la fuerte inversión de recursos fiscales; **la gran mayoría de los estados tienen una relación (dependencia) de los subsidios que provienen del gobierno federal**, así como con la iniciativa privada. En otro sentido, **las soluciones habitacionales se encuentran en la posibilidad de lotes con servicios**, con superficies que van de 34 a 160 m<sup>2</sup>.

Es importante mencionar que el INVI forma parte del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI), en cuya coordinación los temas centrales son: las condiciones establecidas por el gobierno federal para obtener subsidios y los recursos crediticios de FONHAPO.

**El Instituto de Vivienda del Distrito Federal tiene una experiencia distinta, no hace referencia a otras** (por lo menos se expresa en los materiales que ha proporcionado al equipo evaluador), que en esta administración busca la diversificación e incremento de las fuentes de fondeo para lo cual ha establecido convenios con distintos organismos e instancias y que a la fecha no muestran resultados para el Programa de Vivienda en Conjunto. (Ver Anexo 6 Bis)

#### **4. Consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa**

##### **Para construir el Marco Lógico**

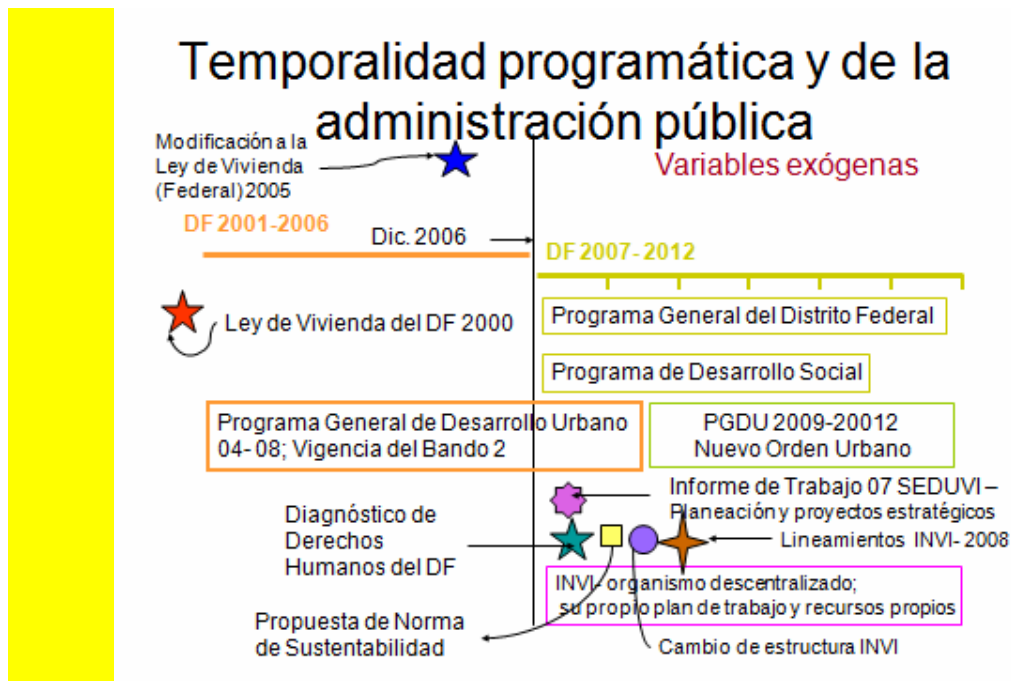
Se ha hecho un esfuerzo para construir el marco lógico del programa desde la perspectiva del PGD y el PDS (Ver Anexos 6 y 6 Bis). En unos cuantos pasos se acaban las posibilidades en tanto no se refiere o no contiene mayores referencias hacia la vivienda y el Programa de Vivienda en Conjunto.

Por lo que ha sido necesario reconocer la perspectiva desde el PGD en su Eje 2 (Equidad) y Eje 7 (Nuevo Orden Urbano). El Eje 6 (Desarrollo Sustentable) al no considerar vínculo hacia el espacio urbano, no fue viable.

El ejercicio se circunscribe al Eje 2 del PGD, mismo que señala un *especial énfasis* o focaliza su atención en una población particular (Indígenas, población vulnerable y atención a género); en tanto el Eje 7 del PGD se refiere explícitamente a la vivienda en el punto 7.5.

Estos dos ejes están coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Mientras la primera cuenta con un Programa, la segunda tiene un Informe de Trabajo 2007 (Ver Anexo 7) en donde fija su actuación para el periodo administrativo y enuncia las líneas que serán discutidas dentro de la elaboración del **Programa General de Desarrollo Urbano del DF –PGDU-** mismo que actualmente se encuentra en elaboración. Es decir, por ley la conducción del Desarrollo Urbano de la Ciudad está contenida en el PGDU y éste tiene una revisión cada 4 años y; en este caso una vigencia de 2004 a 2008; con lo que para 2009 debemos tener el próximo PGDU.

Lámina 9



Para la realización del PGDU se ha conformado un *Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable – CONDUSE-* (no previsto de esa forma en la LDU); trabaja por mesas, una de ellas *Vivienda y Suelo Urbano* que ha emitido en línea [www.conduse.df.gob.mx](http://www.conduse.df.gob.mx) los resultados del diagnóstico (Ver Anexo 8) elaborado a partir de un taller de FODA, alude a una visión metropolitana; parte de un diagnóstico referido a algunos datos de población; no considera como eje temático el derecho a la vivienda adecuada; no reconoce la participación del INVI y sus programas, aunque si señala como fortaleza la: *Voluntad política<sup>36</sup> del Gobierno del Distrito Federal de apoyo a personas con menos recursos*. Por su contenido, el texto no es pertinente con este trabajo.

Los elementos exógenos que participan en la definición de un programa como el de vivienda en conjunto son múltiples y no ayudan a darle consistencia

### Consistencia con perspectiva de Derechos Humanos

Para construir un marco lógico con perspectiva de derecho humano a la vivienda adecuada se requiere de reconocer el problema y valorar la información al alcance y vincularlo a los objetivos del programa nos enfrentamos con la siguiente situación:<sup>37</sup>

- 1) Se sabe que la irregularidad de la tenencia y la posesión es un problema no solo de los llamados “asentamientos irregulares”, sin embargo no se tiene información clara de la situación de la **Seguridad Jurídica de la Tenencia**. En este caso la SEDUVI (2007) señala la necesidad de actuaciones que involucren a la Subtesorería de catastro y padrón territorial, el Registro público de la propiedad y la Procuraduría Ambiental del Ordenamiento Territorial. Con información base tendríamos las condiciones para garantizar a las personas protección legal.

<sup>36</sup> Subrayado nuestro.

<sup>37</sup> Por cierto, que algunas de estas cualidades son referidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

- 2) Respecto a la **Disponibilidad de Servicios, Materiales e Infraestructura**, el tema también es complejo. El INEGI ofrece datos de las viviendas y su disposición de **servicios básicos**, con lo que se puede tener una aproximación; por otro lado, el texto *Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México*<sup>38</sup> ofrece datos sobre **áreas verdes**: 8.3 m2 por habitante; los datos referidos a los equipamientos y el uso del espacio público son variables importantes para valorar la calidad de vida.
- 3) En el caso de los **gastos soportables de una vivienda** en función del nivel de ingreso –según la Ley de Vivienda del DF nadie debe pagar más del 20% de su ingreso – lo cual es un elemento difícil de corroborar cuando los beneficiarios declaran *bajo protesta de decir verdad* y dedicarse al trabajo informal -el 90% de los beneficiarios corresponden a este sector-<sup>39</sup> e incluso puede haber gente que actúe de mala fe. Por su parte el INVI muestra en su página electrónica a las organizaciones y predios que presentan morosidad –el dato del número de morosos no fue proporcionado al equipo evaluador- con lo que cabe la pregunta de qué tanto los gastos del crédito son soportables.
- 4) La **vivienda habitable** que debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes tiene como límite la superficie que se puede construir con el crédito - ayuda de beneficio social. Según el INVI, *hoy se construye una vivienda de 47 m2, con lo que hace 4 años era de 56m2 (Ver Anexo 9)*. Aunque no aclara si se refiere a la vivienda social de los desarrolladores o la que desarrolla el INVI. Los m2 de una vivienda social y la relación que existe entre cuartos dormitorio y personas (**hacinamiento** es cuando más de 2 personas duermen en éste) son una variable importante que considera que el número promedio de ocupantes por vivienda es de 4.3; no se conocen **estudios sobre el hacinamiento en la vivienda social o de la población de bajos recursos**. Hacen falta datos para referirse a la calidad estructural, deterioro y mantenimiento de la vivienda.
- 5) **Accesibilidad**; considera que todos los grupos sociales deben acceder a una vivienda. En este trabajo se está haciendo énfasis en reconocer las posibilidades de los sectores de bajos recursos. Es necesario contar con información socioeconómica de los beneficiarios, elemento que por cierto no se mostró contenido en el Sistema de Seguimiento y Control del INVI. Sin embargo, se considera que los que menos tienen no se acercan a hacer una solicitud de vivienda.
- 6) **Lugar adecuado**; los lugares en dónde se construya no deben poner en riesgo a las familias. En lo particular, las autoridades cuentan con información construida, no por una actuación preventiva, sino por la cantidad de información que periódicamente convoca la emergencia de alto riesgo.
- 7) **Adecuación cultural**; que supone que la vivienda es expresión de la cultura y la identidad. Sin embargo su reconocimiento no puede ser un elemento de carácter cuantitativo, sino cualitativo, al mismo tiempo que pocos estudios existen al respecto (véase por ejemplo YANES, Pablo “El Desafío de la Diversidad. Los pueblos indígenas, la Ciudad de México y las Políticas del GDF 1998 – 2006 o Casa y Ciudad: “Vivienda para grupo indígena otomí en el Distrito Federal” (Premio Nacional de Vivienda 2004).

Solo como referencia, a diciembre de 2008, el INVI había recibido un total de 111 denuncias ante la Comisión de Derechos Humanos, 34 de las cuales recibidas de agosto a diciembre y contestadas 29, se infiere que todas presumiblemente violatorias del Derecho a la Vivienda, sin embargo se desconoce la conclusión a la que llegó la Comisión con las mismas. Ver cuadro 11

<sup>38</sup> GDF: Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México; 2004.

<sup>39</sup> INVI: Balance y perspectiva; Foro 10 años de atención a la vivienda popular; septiembre 2008.

**Cuadro 11**  
**DENUNCIAS ANTE DERECHOS HUMANOS**

Cuadro de comparación de denuncias ante Derechos Humanos/ por mes; seguimiento y recomendación. ¿Cuántas y cuales concluyeron en recomendación?

	INICIO	ENTRADAS	SALIDAS	TOTAL	UNIVERSO TOTAL
Agosto	106	11	12	105	
Septiembre	105	3	6	102	
Octubre	102	8	6	104	
Noviembre	104	7	5	106	
Diciembre	106	5	0	111	
<b>UNIVERSO TOTAL</b>					<b>111</b>

NOTA- El INVI participa a partir de agosto de 2008.

Los ejes del PGD señalan la necesidad de *hacer efectivos los derechos sociales* (2.5.1) y *garantizar la vivienda para todos* (7.5.1). Aunque es necesario distinguir el **discurso político** de los alcances de una política pública que pretende atender un problema social que a su vez tiene fronteras difusas entre: a) las posibilidades programáticas y financieras con las que cuenta diferenciadas del recurso destinado a la ayuda de beneficio social y; b) hacia una política económica ligada a la industria de la construcción e intereses inmobiliarios. Más aún cuando estos objetivos no se convierten, de manera pertinente en metas cuantificables que midan el avance para que **“todos”** tengan vivienda.

La pertinencia de la política pública y de los objetivos del Programa de Vivienda en Conjunto no consideran el tema expresamente del Derecho Humano a una *vivienda adecuada* (y menos reconoce las cualidades que del concepto se generan); evidentemente se trata de un programa que manifiesta una preocupación por el derecho y que atiende algunas de estas cualidades: 1) la seguridad de la tenencia al reconocer la importancia de la escrituración, 2) la habitabilidad al estar conformando un nuevo parque habitacional con determinadas características físicas soportadas por una seguridad estructural; 3) el lugar adecuado a través del *Programa* de vivienda en alto riesgo; 4) la accesibilidad tendrá que revisarse en tanto se reportan un número importante de beneficiarios en mora y viviendas desocupadas. **Sin embargo aún hace falta mucho por hacer e incorporar indicadores para medir el grado de avance en las actuaciones del INVI. Situación que debe preverse desde el propio Gobierno de la Ciudad y no solo compete a la institución que coordina el Programa de Vivienda en Conjunto.**

**4.1 ¿Existe consistencia lógica entre los objetivos, metas y RO? Fundamente su respuesta**

Una consistencia determinante del diseño de un programa depende del **diagnóstico**. Sin pretender calificar las proyecciones que justifican la actuación futura del INVI también nos encontramos con distintas miradas, desde desarrollo social, desde desarrollo urbano o desde el propio INVI que si bien no son incongruentes si son diversas. Este equipo evaluador considera que los datos ofrecidos por las propias instituciones al día de hoy también deben ser considerados en el diseño del programa:

Así, aparecen en escena **solo elementos que pueden dar cuenta de un diagnóstico con las limitaciones correspondientes** sobre la situación habitacional del Distrito Federal; no solo por poder contar con elementos de partida (o tener una línea base) sino en la consideración de reconocer la vivienda adecuada para el sector de población para el que trabaja el INVI. Un “diagnóstico”; armado en la lectura de distintos documentos, de distintos periodos y cada uno de los elementos hallados de manera dispersa evidenciaría la cantidad de cifras que sobre una misma circunstancia y en un mismo tiempo se tienen, pero también ofrece algunos datos que deberán ser considerados elementos de partida o referencia (línea base).

## VARIABLES CONSIDERADAS EN LOS DISTINTOS DIAGNÓSTICOS

1. La población con **ingresos bajos**, no es sujeto de crédito ya que para adquirir la vivienda más barata del mercado se requiere de un ingreso del orden de 6.3 salarios mínimos al mes, situación con la cual solo cumplen 15% de los mexicanos. (Informe SEDUVI 2007).
2. En el Módulo de Atención al Público del INVI se tienen registradas al 31 de julio de 2007, 52,819 **solicitudes de vivienda**, 66.8% de las cuales corresponden a demanda individual y 33% a la de organizaciones sociales. La mayoría de los solicitantes (el 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. (Informe SEDUVI 2007; p. 83)
3. El **crecimiento de la población** en la ciudad se ha estabilizado prácticamente a una tasa anual de 0.28%. Sin embargo, **para el año 2030** se estima necesario construir 957 mil viviendas nuevas y realizar 1.1 millones de mejoramientos<sup>40</sup>, situación que se debe al cambio en la estructura de población por edades. Esta conformación es más crítica en el Distrito Federal que a nivel nacional. El rezago aunado a la presión de más jóvenes en edad de formar una familia genera cada año necesidades por 35 mil viviendas nuevas y 45 mil mejoramientos.
4. Por otra parte, 73% de **la población económicamente** activa percibe ingresos de hasta 5 vsmd y otro 14% obtiene ingresos entre 5 y 10 salarios, lo que para el DF prácticamente imposibilita su atención a través de la vivienda privada y el sistema financiero mexicano.
5. Se estima que por efectos del B2 **la superficie apta para el desarrollo de vivienda de interés social y popular** (uso habitacional, 6 niveles) se redujo de 20,324 hectáreas en todo el DF, a 6,478 en las cuatro delegaciones del B2, y de éstas, 4,028 son patrimoniales, comprometiendo aún más la posibilidad de construir vivienda a los sectores populares.
6. Se han **expropiado** 18 inmuebles que suman 788 con una superficie de 345,268 m<sup>2</sup> la cual sirve para construir potencialmente 27 mil 887 viviendas. (Informe de la Jefatura de Gobierno 2007)
7. El universo de **predios expropiados** es de 825 inmuebles, 27 corresponden al ejercicio 2007, con un monto de indemnización de 58.1 millones de pesos. Los otros 798 corresponden al periodo 1998-2006, cuyo monto de indemnización asciende aproximadamente a 900 millones de pesos (SEDUVI; 2007)
8. Se encuentran 700 inmuebles pendientes de pago, en 250 de ellos se han ejecutado diversas acciones de vivienda, ya sea obra en proceso o terminada, por lo que se hace indispensable **atender de manera urgente** el rezago en el pago, con el fin de consolidar los decretos de expropiación y el patrimonio del INVI. Lo anterior en virtud de que se tienen 172 casos en los cuales se ha promovido algún medio de defensa contra el decreto de expropiación o el monto de la indemnización. De estos últimos consideramos que en 80 de ellos es indispensable realizar a la brevedad los pagos indemnizatorios.
9. La pérdida constante del **poder adquisitivo** en el país; con lo que hoy construimos una vivienda de 47 m<sup>2</sup>, hace 4 años era de 56 m<sup>2</sup>.
10. El INVI tiene un **rezago de cerca de 50 mil escrituras**, lo que implica que los acreditados no cuenten seguridad jurídica sobre su patrimonio y que el Instituto no cuente con las garantías hipotecarias correspondientes.

<sup>40</sup> Comisión Nacional de Vivienda



11. El INVI tiene registrada una **demanda de vivienda de 51,387 solicitudes** de crédito, de las cuales 67% corresponden a solicitudes individuales y 33% a demanda de organizaciones sociales. (Informe INVI 2007)
12. 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.
13. Durante 2007, se identificaron **12,800 familias que habitan en inmuebles asentadas en predios que por su ubicación resultan de alto riesgo**, por la presencia de fenómenos geológicos e hidrometeorológicos o por una deficiente seguridad estructural en su construcción. En 2008 se ha identificado y calificado los sitios y viviendas en riesgo. Se ha cuantificado el universo prioritario y plantear una estrategia de atención para 16,702 viviendas. (Informe INVI 1er sem. 2008).
14. **De vivienda en riesgo para 2008. Se reconoce un universo de 16,702 viviendas y; 75 mil 159 pobladores (Informe INVI 2008)**
15. Se trabajó con FOVISSSTE en la identificación de 2,900 familias que cuentan con un crédito de dicho fondo y otro del INVI,
16. Para el caso de INFONAVIT **iniciamos el mismo proceso** a través de la revisión conjunta de las bases de datos, identificando 7,000 mil beneficiarios INVI, registrados en ese sistema (Documento SEDUVI 2007).

No se encuentran referencias vinculadas a requerimientos de **vivienda en renta** o necesidades de espacios comerciales.

**En síntesis**, no hay un diagnóstico que muestre la complejidad del problema; por lo que se sugiere, más que construir nuevas proyecciones, partir de reconocer los datos disponibles de la población que ya está demandando vivienda en la ciudad y que ya se encuentra registrada en el INVI. Por ejemplo, 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.

#### **4.2 Congruencia Interna entre objetivos y el servicio**

Por su parte el INVI ha fijado sus objetivos a partir de 2 textos: 1) el Informe de Actividades 2007 Ver Anexo 9; y 2) en sus Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Ver Anexo 10). El primer documento, más que ser pertinente en su totalidad, con los objetivos de la SEDUVI y la Secretaría de Desarrollo Social es un texto que muestra un INVI que hace énfasis en sus adecuaciones administrativas, de estructura, operativas y de control interno. La aparición posterior<sup>41</sup> de los Lineamientos y Mecanismos (que no Reglas de Operación) debe ser resultado de este conjunto de adecuaciones que continúa hasta marzo de 2008 cuando se dan a conocer (vía página electrónica del INVI) los Acuerdos de Consejo que modifican los techos financieros.

Los Objetivos aparecidos en los Lineamientos abren **otras posibilidades**, como sería el fijarse como objetivos: 1) Énfasis en la consolidación del patrimonio inmobiliario; 2) Un programa de vivienda en renta del cual no se ha vislumbrado la justificación; 3) La constitución del régimen de

<sup>41</sup> Gaceta de Oficial del DF 8 enero 2008.

propiedad en condominio –que es simultáneo a la escrituración- y 4) La realización y aprobación de las normas reglamentarias de la Ley de Vivienda; la salvedad es que no se fijan metas. Entre los elementos que **son coincidentes** con los objetivos de la SDS y la SEDUVI aparece que el trabajo del INVI va “*dirigido principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos y en situación de alto riesgo del Distrito Federal.*” Otra vez **escapa de consideración** la “Bolsa de Vivienda”; el derecho humano a la vivienda y reconocer a los directamente beneficiarios y receptores de la ayuda de beneficio social de la actividad del INVI.

**4.3 ¿Las estrategias del programa son congruentes con los objetivos? 4.4 Productos y componentes del Programa que guardan congruencia con los objetivos del mismo; 4.7 ¿Los productos, componentes y estrategias del Programa cumplen con los principios de la Ley de Desarrollo Social? y 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-focalización sectorial-focalización individual?**

Para la SEDUVI la **estrategia** está en “*Establecer una norma integral* (llamada norma de sustentabilidad y detenida en la ALDF) *que incluya los siguientes criterios y lineamientos: Eficiencia en la utilización del suelo, a través de la ampliación de áreas libres y la intensificación del potencial constructivo. Integración de usos de suelo complementarios. Incorporación de ecotecnias para el uso racional del agua y la energía. Atención de la demanda de estacionamiento al nivel urbano pero asociada a la realización del proyecto. Inclusión de la figura de "condominio familiar" que permitirá la atención de la demanda de vivienda en lotes originales que por necesidad requieren de acondicionamiento, mejoramiento y construcción de nuevas viviendas, para satisfacer las necesidades de crecimiento natural de las familias y el mejoramiento de su calidad de vida. El propósito es constituir en régimen de propiedad en condominio para aquellas familias que en un mismo lote tienen sus casas. De esta manera su seguridad patrimonial quedará garantizada.* (Informe 2007; p. 76). Al ser un elemento conceptual en proceso de precisión, aparece en el INVI como “un nuevo programa”; no se definen metas cuantificables; por Acuerdo de Consejo Directivo se abre un subsidio de 500 salarios mínimos (no importa la situación socioeconómica de la población) y; al final del 2008 se señala que en el INVI se han financiado 52 proyectos con *características* de sustentabilidad. No hay metas y si acciones basadas no en una norma sino en un listado de recomendaciones de equipo y material (Ver Anexo 11). **Es decir, se salta de la estrategia a la acción.**

Desde el punto 7.5.2 del PGD se manifiesta una preocupación estratégica por el ordenamiento territorial: *Vigilar que la construcción de vivienda obedezca a las necesidades del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos*, cuyas normas están contenidas en la legislación urbana, pero no hay un vínculo con lo que la LDS identifica como Unidades Territoriales (UT)<sup>42</sup> construidas para identificar la marginalidad urbana; por su parte el INVI señala como objetivo de planeación y evaluación el “contar con un análisis espacial e información geográfica” para las acciones del INVI. Como resultado se señalan avances en distintas proporciones, sin embargo no fue proporcionado al equipo evaluador un documento que muestre el análisis. En tal caso su objetivo, utilidad y uso público no se manifiestan. **En el campo del ordenamiento territorial no hay actuaciones de gobierno coherentes entre si, que además se conviertan en un servicio para la población.** Pero al mismo tiempo una actuación que destaca el territorio recibe el Premio Nacional de Vivienda (Anexo 20)

El INVI manifiesta una fuerte preocupación, desde los objetivos, por la **consolidación del patrimonio inmobiliario** e incluso tiene sus propias iniciativas relacionadas con la creación de un fideicomiso (**Ver Anexo 12**) sin que ello aparezca como un planeamiento estratégico y si como

<sup>42</sup> Art. 3 Reglamento de DS, Fracción IX. **Unidad Territorial:** La clasificación territorial del Distrito Federal que se realiza con base en la condición cultural, social, étnica, política, económica, geográfica, y demográfica de sus habitantes, que adopte el Gobierno del Distrito Federal con el objeto de desarrollar la política social.

objetivos enunciados en los Lineamientos 2008; no contiene metas y el servicio que brindará tiene como receptores a inversionistas y posteriormente a la posible población beneficiaria.

Se considera un objetivo alcanzar un modelo de política habitacional, **participativo, corresponsable** y financiable; ello no se convierte ni en meta ni en un servicios o un apoyo. Entonces el programa no es congruente con los objetivos mismos en tanto recogen opinión de algunas personas (para la consideración de las Reglas de Operación 2009); o tratan de manera selectiva algunas iniciativas o propuestas que a su vez son producto de la presión (ejercicio de producción social de vivienda).

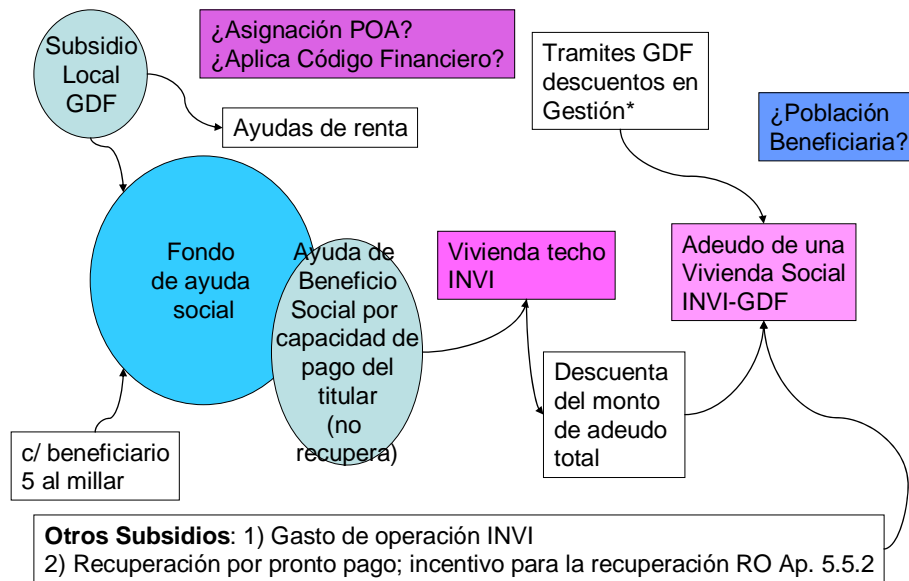
Si el objetivo estratégico es promover la **participación de los sectores público, social y privado** en los programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional que sumado al objetivo estratégico de **diversificar e incrementar las fuentes de fondeo**; la meta es la firma de convenios con diversas instituciones ¿el servicio es servir a otros organismos públicos y privados? En donde los resultados no se han traducido ni en financiamientos ni en acciones habitacionales dentro del Programa de Vivienda en Conjunto.

Si la estrategia es una **política habitacional que garantice vivienda para todos**, y la meta física de 6 años son 34 mil *financiamientos* y cuya definición anual depende de la disponibilidad de recursos; en donde el indicador es el cumplimiento de la meta física y la meta financiera –misma que es difícil de valorar a pesar de los datos del Instituto porque no sólo va sumando actuaciones anteriores, sino porque a su interior se puede hacer distinción entre: aprobación de crédito, vivienda en obra, vivienda en condiciones técnicas de entrega, vivienda entregada y –se agrega por el equipo evaluador- vivienda escriturada. Otra variable constatada, de manera muy limitada, es la **población beneficiaria** en tanto no se ha mostrado de manera contundente y documental quiénes son y sus características socio económicas, tampoco es un objetivo específico que forme parte del sistema de seguimiento y control. Entonces el servicio que brinda entra en duda: ¿Es un financiamiento?; ¿Es la ejecución de obra?; ¿Es el otorgamiento de un subsidio?; ¿Es seguridad jurídica en un lugar que cuenta con seguridad estructural óptima?; ¿Es el cumplimiento de un derecho a la vivienda adecuada? Por otro lado, las posibilidades de atención a la Bolsa de Vivienda son prácticamente nulas en tanto los objetivos y resultados no le consideran.

La actual administración del INVI valora que su servicio es el otorgamiento de crédito (aunque los indicadores propios se refieren a acciones). Lo cual cuestiona la congruencia del programa. Al margen de ello, es importante precisar cuál es el producto que debe dar seguridad jurídica, en donde para hacerlo posible es necesario reconocer el ahorro de los beneficiario, el crédito otorgado y el subsidio recibido. Con el cambio de techos financieros, la vivienda deja de tener la categoría social para pasar a la categoría de vivienda popular. Con ello, la participación de los beneficiarios a partir de su ahorro, que antes se destinaba a los gastos excedentes, se asumiría como parte del crédito con el correspondiente gasto para la administración pública; al mismo tiempo que se acerca la “vivienda social” realizada por los desarrolladores que para colocarla en población con ingresos menores a 6 salarios mínimos requiere del subsidio público.

Si el objetivo es una **política habitacional que garantice vivienda para todos** y la meta es poner atención a los grupos con ingresos menores a 2 salarios mínimos y tiene una población objetivo (meta desde desarrollo social), la base tendría que ser el contenido del Artículo 38 del RDS que enuncia los instrumentos e indicadores a construir. Sin embargo, no es parte de las metas INVI la definición y transparencia de los recursos destinados al subsidio. El subsidio o las ayudas de beneficio social son múltiples y no responden a las directrices del Código Financiero, ver lámina 10. **Si el servicio es otorgar subsidios**, debería ser claro el monto dedicado a ello y la población receptora. (Véase los ejercicios de costo beneficio). Entonces el componente subsidio, como parte de un producto dirigido a la población de bajos recursos se diluye.

**Lámina 10**



\*ARTICULO 287.- Las personas físicas propietarias o poseedoras de viviendas de interés social o vivienda popular, adquiridas con créditos otorgados dentro de los programas de vivienda oficiales, tendrán derecho a una reducción en el pago del Impuesto Predial, de tal manera que sólo se realice el pago establecido como cuota fija para el rango A, en la fracción II del artículo 152 de este Código (Financiero)

ARTICULO 309.- Las personas que adquieran o regularicen la adquisición de una vivienda de interés social o vivienda popular, tendrán derecho a una reducción equivalente al 100% y 80%, respectivamente, con relación al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y Derechos del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, que se generen directamente por la adquisición o regularización.

Los productos, componentes y estrategias del programa no cumplen con los principios de la Ley de Desarrollo Social, en tanto se enuncian objetivos que no necesariamente se convierten en metas físicas para hacer valer el derecho humano en una población focalizada, claramente identificada – cómo lo requiere el código financiero-; que a su vez se vincula al territorio y que reconoce su colectividad; pero que al mismo tiempo considera a otros sectores de población que requieren de vivienda y que no acceden al mercado.

**4.9 ¿Existe algún conjunto de indicadores construido ex profeso para dar cuenta de los avances y resultados del programa? y 4.10 ¿Cuenta el programa con mecanismos de monitoreo y evaluación interna?**

**Existe un conjunto de indicadores ex profeso** (Ver Anexo 13) para dar cuenta de los avances y resultados del programa emanado del gobierno central; son referidos al alcance físico y a la aplicación financiera al mismo tiempo que hace sumatoria de años anteriores. No se reconoce o se incorporan los señalamientos del Art. 38 del Reglamento de la LDS.

De acuerdo con el **INFORME SEDUVI 2007**, el Sistema de Información del INVI fue diseñado, como “un programa de modernización que permitirá planear sus actividades, reducir los costos de operación, maximizar los recursos y tomar mejores decisiones.” No obstante, se reconoce que por el momento es únicamente para facilitar la consulta a nivel directivo del propio INVI.

Por ello, “se trabaja en el Sistema Integral de Evaluación y Seguimiento, **SIESINVI**, que permitirá dar puntual atención a importantes **indicadores de gestión** y a los programas operativos anuales de 2008 a 2012. Se está redimensionando el Sistema Integral de Programas de Vivienda, **SINTEV**, con el objeto de que conforme una sola base de datos de información, manteniendo su integridad y disponibilidad con herramientas de análisis en línea que apoyen la toma de decisiones.

El INVI por su parte en su Informe 2007 señala que: El programa de modernización informática multidimensional contempla el desarrollo y operación de un sistema integral denominado “**SINTEV**”

**en línea**” (Sistema Integral de Vivienda), mediante el cual se trabaja en la integración y unificación de una sola base de datos relacionada, herramienta que considera los siguientes subsistemas:

- Análisis y Seguimiento del Programa de Vivienda en Conjunto
- Análisis y Seguimiento del Programa de Mejoramiento
- Seguimiento de Predios Expropiados
- Evaluación y Seguimiento de Indicadores
- Seguimiento y Análisis de Medios de Comunicación
- Acuerdos del Comité de Financiamiento
- Seguimiento y Control de Gestión (SISCOG-INVI)
- Análisis Espacial e Información Geográfica.- Geo-referenciación y geocodificación de datos con el propósito de contar con una base que permita ubicar espacialmente los créditos otorgados y la reserva territorial.

Se tiene conocimiento del sistema gracias a la presentación que sobre el mismo realizó el Coordinador de Planeación, Información y Evaluación. Tiene varias intencionalidades a señalar:

- Este Sistema forma parte de la reestructuración de la institución que se ha señalado tanto en las propias Reglas de Operación, en el Manual de Procedimientos y que previamente ha sido anunciado por el titular de la SEDUVI y el Director del INVI.
- El Sistema que incorpora los medios electrónicos y de comunicación en línea. Pretende proporcionar información desde el Jefe de Gobierno hasta el acreditado. **-Afirmación no corroborada-**.
- Sólo tienen acceso aquellas organizaciones/ personas inscritas o beneficiadas con algún proyecto para ver su situación en particular.
- Tiene la intención de llevar acabo un proceso en común con la información de la gestión y operación crediticia del INVI para servicio interno y externo.
- El Sistema de Información muestra la actualización de la información de las áreas señaladas, misma que para su presentación nos ofrece una organización de la información con que dispone el Instituto; principalmente aquella relacionada con los estados financieros, los beneficiarios deudores, situación de gestión de grupos y organizaciones.
- Parte de sus resultados están dispuestos en la página electrónica del INVI [www.df.gob.mx/wb/gdf/instituto\\_de\\_vivienda\\_del\\_df\\_prog](http://www.df.gob.mx/wb/gdf/instituto_de_vivienda_del_df_prog) (en particular lo relacionado a la morosidad de grupos/predios y el monto de la deuda) a pesar de que pretende ser parte del ejercicio de transparencia de la dependencia, en la página no queda clara la presencia del sistema.
- Ha obligado a todas las áreas (jurídico, administrativo, social y financiero) a actualizar su información como una manera de alcanzar la eficiencia institucional.
- Para efectos de monitorear la gestión han sido diseñados un conjunto de indicadores.

De la información proporcionada por el INVI bajo el título de **Indicadores (Ver Anexo 14)** se encuentra un archivo que contiene la información relativa a CUADRO DE MANDO INTEGRAL 2007 que corresponde a un formato de la Dirección General de Evaluación y Comisarios de la **Contraloría General del Distrito Federal**.

La información está organizada a partir de 4 perspectivas: Financiera; Procesos Internos; Formación y Crecimiento y; Atención a Órganos Fiscalizadores y Transparencia.

Los **indicadores de carácter financiero** responden a: avance presupuestal del Programa de Vivienda en Conjunto; avance presupuestal del Programa de Mejoramiento de Vivienda; evolución de la actualización del registro contable; porcentaje de eficiencia en la recuperación de cartera; índice de compromiso presupuestal al periodo.

Los **indicadores de Procesos Internos** se refieren a: avance físico de los **créditos** programados, en proceso; viviendas terminadas en condiciones técnicas para su entrega; porcentaje de avance de acciones de vivienda en el programa de mejoramiento de vivienda; índice de avance en viviendas en condiciones técnicas para su entrega

Los **indicadores de Formación y Crecimiento** consideran: actualización del manual administrativo en fase de organización; actualización del manual administrativo en fase de procedimientos; actualización de los manuales específicos de operación; porcentaje de avance en la sistematización de los procesos sustantivos e; índice de avance en la respuesta de oficios ingresados por la Oficialía de Partes.

Los **Indicadores a la Atención a Órganos Fiscalizadores y Transparencia:** índice de cumplimiento al artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; cumplimiento al protocolo de usabilidad (sic) y calidad de la información; índice de atención a las solicitudes de información pública e; índice de solventación (sic) de observaciones y recomendaciones por entes fiscalizadores.

Para **2008** los indicadores reportados en el archivo llamado "Indicadores INVI; avance agosto 2008" se denominan: porcentaje de avance de **acciones** de vivienda en el Programa de Vivienda en Conjunto; porcentaje de avance de acciones de vivienda en el Programa de Mejoramiento de Vivienda; avance físico de los créditos del Programa de Vivienda en Conjunto (programados); porcentaje de atención a familias que habitan en zonas de riesgo; avance presupuestal del Programa de Vivienda en Conjunto; avance presupuestal del Programa de Mejoramiento de Vivienda; porcentaje de eficiencia en la recuperación de cartera y; cumplimiento del programa de entrega de vivienda.

### **Observaciones**

Con este Sistema de Información, que es lo prioritario ¿La eficiencia administrativa?, ¿el cumplimiento de metas financieras y físicas?, ¿La operatividad del INVI o de los programas?, ¿Monitorear resultados? ¿Reconocer el producto final y sus beneficiarios?

- Al parecer las variables no sólo se han modificado en contenido, también en intenciones. El POA señala crédito, los informes de acciones.
- A efecto de referirse a la población beneficiaria, durante 2008 se considera el de atención a familias que habitan en zonas de riesgo. En el Informe del primer semestre de 2008 el INVI menciona que el universo de atención a familias de Alto Riesgo era de 12 mil 800 casos; en tanto para el 28 de noviembre pasado se señala que son 9 mil 523 viviendas en situación de riesgo, y que con 2,343 se atendió 24.6% del universo; datos que generan confusión. Con lo que cabe señalar que a efecto de reconocer a la población beneficiaria entre 2007 y 2008 fue solicitada (el 17 de octubre) de manera expresa a la **Coordinación de Planeación, Información y Evaluación** la siguiente información (Ver Anexo 14 Bis):
  1. Predio (calle colonia/ delegación).
  2. Número de acciones programadas y acciones reales (vivienda nueva/ vivienda rehabilitada/ locales comerciales/ cajones de estacionamiento).
  3. Etapa del proceso del ejercicio del crédito (adquisición de suelo/ estudios y proyectos/ demolición/ rehabilitación edificación/ entrega y escrituración y constitución de régimen de condominio) de cada predio. (Especificar si corresponden a los programas indígenas o de alto riesgo).
  4. POA de inicio- POA de cierre.
  5. Organización y representante.

6. Modalidad de crédito por cada predio.
7. Sesión de Comité donde fueron autorizado.
8. Constructor a cargo.
9. Monto de financiamiento (diferencia de crédito- ayudas de beneficio social y en su caso, excedente de obra).

La respuesta del INVI se encuentra contenida en 3 archivos recibidos el 6 de noviembre. La información no procede del **Sistema Integral de Vivienda**.

- A efecto de valorar la comunicación y transparencia de la información generada por el Sistema, se hizo un reconocimiento de la página electrónica sin que se encuentren elementos que lleven al acercamiento del mismo.

Dado que los resultados no eran coincidentes, el equipo evaluador tuvo una reunión de trabajo con distintos funcionarios del INVI bajo la Coordinación del Ing. Marzuca y ahí se informó que la información no iba a coincidir porque estaban reportando dentro de los alcances 2007 - 2008 créditos, acciones, proyectos construidos que correspondían a distintos años dado el tiempo que tarda la realización de los proyectos con lo que se explica la lámina "Crecimiento Mensual por Cumplimiento de Metas" (Ver Anexo 18) que distingue de las Metas reportadas de los créditos otorgados con cargo al 2008 que son 2 mil 275.

El equipo del INVI reconoció que era difícil aportar respuestas a las preguntas planteadas, lo que pudieron proporcionar información sobre los nueve indicadores mencionados párrafos arriba sobre el universo de predios 2007 – 2008; más la estadística de la Bolsa de Vivienda. (Ver Anexo 21)

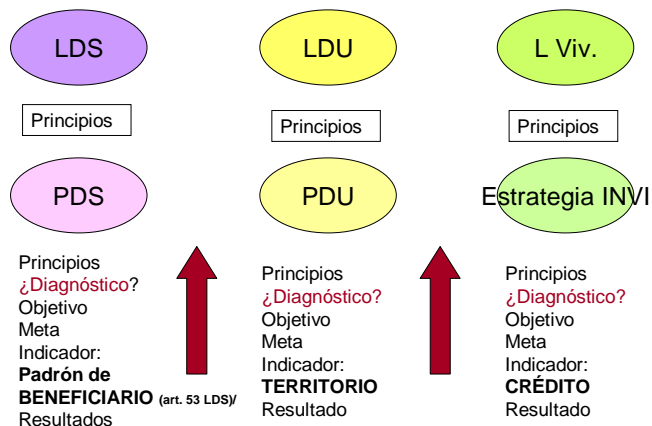
#### 4.11 Construya el marco lógico del programa con base en la siguiente lista:

El seguimiento del tema está contenido en los Anexos 6 y 6 Bis y es el soporte de muchas de las respuestas contenidas con anterioridad.

Para empezar, evidencio la no concurrencia de las instancias participantes. Mostró la ausencia de un diagnóstico no solo común, también limitado que al mismo tiempo muestra que la cotidianidad no es considerada.

Respecto a los Objetivos que soportan el Programa de Vivienda en Conjunto tienen tres orígenes no coincidentes entre si; eso determinará la visión respecto a metas/ indicadores/ resultados.

### Para construir Marco Lógico



Hacer el seguimiento fue largo y complejo, sin que se convierta en un documento consistente, coherente y congruente. La afirmación es contundente cuando de un objetivo se salta al resultado.

Los medios de verificación fueron los propios informes; las respuestas electrónicas proporcionadas por el propio INVI y algún otro documento claramente señalado.  
Esta exploración aporta elementos para recomendar no solo respecto a unidades de medida; también respecto a los indicadores

**Cuadro 12**

APLICACIÓN DE INDICADORES de desempeño del INVI  
No habla de créditos

Nombre del Indicador	Objetivo del Indicador	Unidad de medida	Formula de medición	30 de noviembre
* % De avance de acciones de vivienda en el programa de vivienda en conjunto.	Otorgar créditos de vivienda en el programa de vivienda en conjunto, <u>priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad.</u> <a href="#">[Cómo identifica la prioridad]</a>	Acciones	ACCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS POR PERIODO / ACCIONES DE VIVIENDA PROGRAMADAS POR PERIODO * 100	<b>4,838/3,231 * 100</b>
Avance físico de los créditos del programa de vivienda en conjunto (programados )	Vigilar y constatar el avance físico de los créditos programados en el programa de vivienda nueva terminada, priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad.	Acciones	AVANCE FÍSICO REAL AL PERIODO / AVANCE FÍSICO PROGRAMADO * 100	<b>2,066/3,231 * 100</b>
Avance presupuestal del programa de vivienda en conjunto	Ejercer y eficientar los recursos financieros del programa operativo anual correspondiente al ejercicio 2008, orientado a dar cumplimiento a los recursos asignados	Recurso	RECURSO EJERCIDO AL PERIODO / RECURSO PROGRAMADO AL PERIODO * 100	<b>1,010,123,502.78/ 1,121,825,637.09 * 100</b>
% Eficiencia en la recuperación de cartera	Coadyuvar en las acciones tendientes a la captación de recursos financieros por concepto de recuperación de cartera en coordinación con FIDERE.	Recurso	INGRESOS CAPTADOS AL PERIODO / INGRESOS PROGRAMADOS AL PERIODO * 100	<b>882,199,027.36/ 885,615,398.44 * 100</b>
**Cumplimiento del programa de entrega de vivienda	Coadyuvar en las acciones tendientes al cumplimiento del programa de entrega de vivienda.	Viviendas	VIVIENDAS ENTREGADAS AL PERIODO/VIVIENDAS PROGRAMADAS PARA SU ENTREGA * 100	<b>2,290/5,845 * 100</b>

\*Indicador construido según meta prioritaria: otorgar 6 mil 500 créditos de vivienda.

\*\*Este indicador se incluye derivado de los compromisos contraídos por el Jefe de Gobierno para el 2008. (Las viviendas entregadas corresponden a viviendas nuevas terminadas en ejercicios 2006, 2007 y 2008)

**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 RO del programa son consistentes con los principios de la política social establecidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del DF (LDS)? Describa en qué medida estos principios están incorporados al programa.**

**Los principios establecidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, se encuentran contenidos parcialmente en los apartados correspondientes a las políticas generales, política social y política de transparencia de las Reglas de Operación del**



**INVI. “Parcialmente” porque solo se encontraron elementos en el diseño que dan cuenta de los principios de Universalidad, Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social, Justicia Distributiva, Diversidad, Participación y Transparencia, sin embargo en la operación se pudo detectar que no se aplican totalmente. No se encontraron elementos que dieran cuenta para los casos de la Integralidad, Territorialidad, Exigibilidad y Efectividad. (Ver Anexo 15)**

#### **UNIVERSALIDAD**

En las Políticas Generales del INVI se establece que: *“La Política de Vivienda del Distrito Federal está orientada a contribuir en forma progresiva a la realización del derecho humano a la vivienda, reconocido en el Artículo 4º Constitucional, derecho que se precisa en la Ley de Vivienda del Distrito Federal.”*, lo que puede traducirse a la orientación del programa encaminada al acceso de todos y todas en el ejercicio de los derechos sociales. Sin embargo, como se mencionó en el inciso 3 de este documento, hipotéticamente **es la población con ingresos de 0 a 2 sm, la que resulta menos atendida por el programa.**

En la estadística proporcionada de **Obra terminada 2007<sup>43</sup>**, los intervalos referentes a los ingresos que van de 0 a 1.5 vsm ascienden a 8.7% de los beneficiarios, una importante proporción corresponde a los que van de 1.6 a 3 vsm: con 56.4%. Es importante señalar, que las estadísticas se proporcionaron ya procesadas y los intervalos ya definidos, lo que resulta limitante para realizar el análisis que permita confirmar la hipótesis general de este trabajo, ya que en los tres casos analizados, se pudo observar que es a partir de las 2 vsm que se incrementa el porcentaje de atención. (Ver Anexo 4)

#### **IGUALDAD**

Tanto en la Políticas Generales como en la Política Social del INVI, se hace referencia al principio de Igualdad, que considera básicamente la mejora de la distribución de la riqueza, el ingreso y a la propiedad en el acceso al conjunto de bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias y grupos sociales. Así, en la primera, se manifiesta la orientación de la Política de Vivienda a generar los medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones a los diversos sectores sociales que afrontan problemas habitacionales. En la segunda, **se habla de garantizar que todos los solicitantes, en forma individual u organizada reciban en igualdad de condiciones los apoyos y créditos** que otorga el INVI, reconociendo la pluralidad de la gestión y **garantizando la igualdad de oportunidades con reglas claras de operación, requisitos y responsabilidades tanto con organizaciones sociales como de solicitantes individuales. En este punto es importante resaltar que si bien a nivel del diseño de la reglas queda claramente establecido este principio, en la práctica no se hace evidente, basta con remitirse nuevamente al número total de registros de los solicitantes individuales en la Bolsa de Vivienda (51 mil 81 solicitudes) y a las pocas canalizaciones realizadas en 2007 y 2008 (53). Se tiene que considerar que los registros tienen antecedentes en años anteriores de 2007.** Este tema se desarrollará más ampliamente en el inciso 5.2 de este documento.

#### **EQUIDAD DE GÉNERO**

En la Política Social del INVI se menciona la orientación a fortalecer el derecho de la mujer para acceder a créditos de vivienda; con las limitaciones que implica el no contar con información suficiente que resulte representativa, en los padrones de beneficiarios de tres proyectos de vivienda se pudo observar que en dos de éstos la titularidad de los créditos los llevan en mayor porcentaje las mujeres, Nicolás Romero 43 y Horticultura 185 (79 y 70% respectivamente). La brecha de género se invierte en el caso del proyecto de Albarrada 2, con 38% de participación de éstas (Ver Anexo 4).

En las estadísticas proporcionadas de la Obra Terminada 2007, 64% de los beneficiarios fueron mujeres.

---

<sup>43</sup> Estadísticas Obra terminada 2007. Archivo electrónico. 2961 cédulas (Contenido en el Anexo 21)

## **EQUIDAD SOCIAL Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA**

En cuanto a la superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, entre otras, en las Políticas Generales del INVI, se establece la acción corresponsable de la sociedad y Gobierno en 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. En la Política Social y Financiera se considera el otorgamiento de ayudas de beneficio social**, como parte del financiamiento otorgado, para facilitar el acceso a programas habitacionales de las familias de más bajos ingresos, además se plantea la **adecuación de las condiciones de recuperación del crédito a la capacidad de pago de los beneficiarios** (recuérdese que las características del crédito a recuperar en cuanto a plazo es el máximo de 30 años, y la afectación del ingreso es del 15%). En los tres casos analizados, el porcentaje de ayudas de beneficio social respecto al total de financiamiento osciló entre 21% y 24%, es decir, el crédito a pagar y recuperable oscila entre 79 y 76%, a cubrir en 360 mensualidades en la mayor parte de los casos, el porcentaje de beneficiarios con ayudas de beneficio social (en diferentes cantidades, según sus ingresos) va de 85 al 100% del padrón. **En este punto es importante señalar que si bien el programa en su diseño contiene características muy relevantes para beneficiar a la población de más escasos recursos, requiere, por lo mismo contar con un sistema de monitoreo y supervisión muy eficiente que garantice que la población beneficiada realmente tenga los ingresos manifestados, sobretudo en el caso de la población no asalariada.**

## **DIVERSIDAD**

Por lo que se refiere al reconocimiento de la condición pluricultural de la población que presupone el reto de construir la igualdad social en el marco de la diferencia de sexos, cultural, de edades, de capacidades, **la Política Social del INVI refiere el dar cabida a las personas adultas mayores, garantizar a los grupos indígenas el acceso a los programas de vivienda y propiciar que las personas con discapacidad cuenten con viviendas adecuadas a sus necesidades.** Es importante contar con la información respecto a la atención que se da a estos grupos, por un lado **de los tres proyectos analizados, solo en uno se dio cabida a adultos mayores y éstos representaron 2% del total de beneficiarios** (Albarrada 2), en estos casos el INVI tiene prevista la **figura del deudor solidario y el usufructo vitalicio**, sin embargo no se contó con esta información, solo se hizo referencia a la vivienda terminada 2007 en la que se atendió a **227 adultos mayores que representan 7.7%** del universo de cédulas revisadas. **No se hace referencia si la vivienda asignada se ubica en planta baja.**

**Las personas con discapacidad registradas ascienden a 19 que representan 0.6%, sin embargo es importante señalar las limitaciones de este dato, por un lado sólo refieren a los beneficiarios con esta característica y no a los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad, ni tampoco alude a las características de las viviendas asignadas, ¿cuentan con instalaciones apropiadas para ellos?, ¿se encuentran en planta baja?**

De la base de proyectos proporcionada<sup>44</sup>, sólo se ubica un proyecto para indígenas, como vivienda terminada 2008: Mesones 138 con 58 acciones de vivienda (que inicio obra en 2006). Aquí cabe cuestionar, si ¿no se incorpora población indígena en el resto de los proyectos, y no sólo en proyectos exclusivos para esta población? No se contó con esta información. En este caso en particular es necesario resaltar que el grupo recibió subsidios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se desarrolló bajo el esquema de autoproducción, proyecto mixto vivienda nueva y rehabilitación, cuenta con un espacio comunitario, (todos estos elementos no son reportados por el Sistema de Información).

## **PARTICIPACIÓN**

<sup>44</sup> Ernesto 2008\_de las 2275\_GEOfinal\_bety, archivo electrónico

Con relación al derecho de las personas, comunidades y organizaciones a participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, el INVI, en su Política Social hace referencia a facilitar, estimular y regular la participación organizada e individual en la gestión, construcción, asignación y administración de la vivienda. Como se puede apreciar se hace referencia solo a la vivienda, no al programa en su diseño, aplicación y seguimiento, que aunado a lo expuesto en el inciso 3, con respecto a los resultados reportados por el INVI al respecto, se concluye la gran limitación establecida para la aplicación de este principio, si bien se señala, no alude a las implicaciones que marca la Ley de Desarrollo Social, reduciendo la participación a la gestión, al buen pago, al acceso a la información y a la participación en mesas de discusión que ha decir de las organizaciones, no ven reflejada dicha participación en los productos finales (propuesta de reglas de operación en relación a la producción social de vivienda).

Un tema importante mencionar aquí es el de la autoadministración, como otra forma de participación social y de organizaciones sociales, entendida como *“un proceso que se realiza sin fines de lucro y con el control directo de los acreditados ya que implica su participación en la planeación, elaboración de proyectos, demolición y edificación, a fin de obtener mayores y mejores alcances en la vivienda. Se puede dar ya sea de manera individual, familiar o colectiva organizada. La autoadministración cubre las fases de planeación y construcción en las modalidades de Vivienda Progresiva y Vivienda Nueva Terminada, dentro de los programas de Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda.”*

En las reglas de operación del INVI queda claramente previsto el apoyo a este esquema de financiamiento en el apartado que se refiere al esquema general de financiamiento, sin embargo esto no implica que se promueva, ya que depende de la intención de las mismas organizaciones hacer esta solicitud, ya que deben cubrir con ciertos requisitos legales (constituidos jurídicamente como A.C.) y técnicos (como contar con plantilla técnica que evalúa y autoriza el Comité de Evaluación Técnica), generalmente el INVI recibe la propuesta para que algún proyecto se realice en este esquema, el que se apoye no quiere decir que se promueva. En el proyecto de Reglas de Operación que se encuentra en revisión, pasa a considerarse como un Programa.

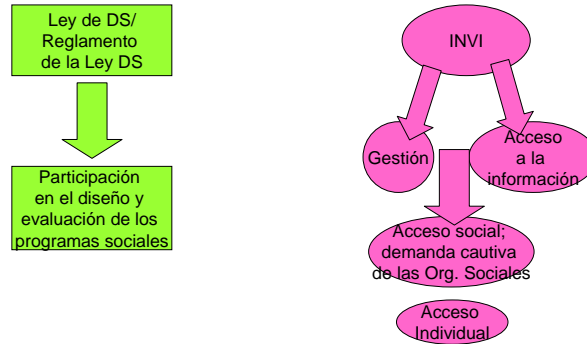
No se conoce con exactitud la cantidad de proyectos que se realizan en este esquema, según la base proporcionada por el INVI<sup>45</sup> son tres proyectos con este esquema: Fray Servando Teresa de Mier 237 2A (con crédito autorizado en 2007 y terminada en 2008), Mesones 138 (con crédito autorizado en 2006 y terminada en 2008) y Cerrada de Buena Suerte 8 (con crédito autorizado en 2006 y terminada en 2007) ,con un total de 209 acciones de vivienda, pero vale resaltar, que además de ser un esquema que por sus mismas características implica la participación activa de la organización y de los beneficiarios, permite un ahorro de recursos financieros importante . Es necesario contar también con la información cualitativa de los resultados de los proyectos realizados con este esquema, toda vez que se sabe que en algunos casos se ha aplicado con éxito y en otros no.

---

<sup>45</sup> Op. cit

Lámina 11

## Participación Social para la vivienda



### TRANSPARENCIA

Se plantea desde la **Política Financiera del INVI** establecer los medios de información a los solicitantes acerca de la obtención del financiamiento, los tipos de financiamiento y su ejercicio, así como el establecimiento de procedimientos que garanticen el ejercicio transparente de los créditos y ayudas de beneficio social así como de la gestión financiera.

**En INVI establece una Política de Transparencia** que incluye: promover medidas que proporcionen a la población información para la toma de decisiones sobre las opciones de crédito que ofrece; Elaborar y difundir material informativo para la población acreditada o solicitante sobre programas y Reglas de Operación; Difundir procedimientos y requisitos para ser sujeto de crédito; Difundir los procedimientos y requisitos necesarios para integrarse a la lista de empresas constructoras, diseño o supervisoras; garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública con apego a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; garantizar el derecho de los beneficiarios a saber de sus trámites y estado de procedimientos administrativos; dar a conocer de manera periódica, a las personas y organizaciones que realizan gestiones, los representantes, organizaciones y empresas que, como consecuencia de irregularidades acreditadas en el desempeño de sus funciones les han sido retirados sus registros o que se haya interrumpido la relación de gestoría correspondiente.

Como se pudo apreciar, **desde el diseño del Programa se incorporan la mayor parte de los Principios contenidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social, sin embargo es fundamental, analizar su aplicación, toda vez que es ahí, en donde existen riesgos de incumplimiento.** Por las características y alcances de esta evaluación, así como de la información proporcionada por el mismo Instituto, no se pudo cubrir este aspecto en su máxima expresión, ya que implica un análisis exhaustivo de padrones, cédulas de estudios socioeconómicos, asignación de viviendas, visitas de verificación en los conjuntos habitacionales, en una muestra que cubra los requisitos científicos para ser representativa y poder aportar los resultados como una conclusión muy aproximada a la realidad con validez científica.

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

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 Instituto<sup>46</sup> como ya se mencionó anteriormente durante 2007 y 2008 se canalizaron únicamente 53 solicitudes.<sup>47</sup> 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, 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.

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

Como se hizo referencia en el apartado 1 de este documento, existe una participación activa de las organizaciones sociales en la gestión de proyectos de vivienda ante el Instituto, de acuerdo a información proporcionada por el mismo<sup>48</sup> se tienen registradas 724 organizaciones que gestionan ante el INVI, de las cuales según la página web del INVI, se encuentran sancionadas 19. Las organizaciones a las que les fueron autorizadas diversas líneas de financiamientos en 2008 ascendieron a 36 con 61 predios; 18 predios gestionados por propios beneficiarios y grupos independientes (Ver Anexo 16). La distribución por organización en su mayor parte fue de un sólo predio con las siguientes excepciones:

1. Asamblea de Barrios Ciudad de México/ Grupo Álvaro Obregón (2 predios)
2. Asamblea de Barrios Ciudad de México/ Vanguardia Ciudadana (3 predios)
3. Centro para el Desarrollo Integral de la Comunidad México Nuestro (2 predios)
4. Libertad Adelante por una Vivienda Digna (2 predios)
5. Patria Nueva (2 predios)
6. Unión Popular Benita Galeana (2 predios)
7. Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (2 predios)

La participación de las organizaciones sociales se lleva a cabo en dos aspectos fundamentales:

- A. **La gestión de proyectos ante el INVI**, que implica la realización y seguimiento de trámites diversos en todas las fases del proceso.
- B. **La integración, el manejo y la organización de la demanda** para su incorporación a los proyectos de vivienda.

**En la gestión de proyectos de vivienda, y desde la perspectiva del proceso de producción de vivienda, inciden en la presentación de la solicitud de financiamiento y gestión para la adquisición o expropiación del suelo para el desarrollo de un proyecto de vivienda, en algunos casos presentan el suelo adquirido previamente (con un grupo de solicitantes que generalmente ya dieron su aportación proporcional para cubrir el costo del suelo). En la fase de estudios y proyectos, son las organizaciones sociales las que establecen el contacto con los prestadores de servicios (proyectistas) para su asignación en la elaboración proyecto de vivienda a través de “mandatarios” que son designados por los beneficiarios. Durante la fase de demolición, edificación y rehabilitación, son las organizaciones las que de igual manera contactan y deciden la empresa que llevará a cabo los trabajos referidos, a través de su**

<sup>46</sup> Estadística Bolsa INVI 2, archivo electrónico

<sup>47</sup> Estadística MAP universos 2007 y 2008, archivo electrónico

<sup>48</sup> Organizaciones. Archivo electrónico

designación por los mandatarios. **Dan seguimiento “junto con los mandatarios” a los procesos relacionados con los avances de obra y el suministro de recursos financieros correspondientes y la realización de los trámites relacionados con la terminación de la obra.**

**Desde la perspectiva de las fases para la autorización del financiamiento** para el desarrollo de los proyectos de vivienda, **es importante referir que en la práctica existe una fase previa a cargo de las mismas organizaciones para la preparación de los casos para que éstos cumplan con los requisitos mínimos para ser ingresados al INVI como solicitud de financiamiento. En la fase de aprobación es importante resaltar que son dos los temas involucrados: por una parte la presión que ejercen las organizaciones sociales para que a sus casos les sea autorizado el financiamiento y por el otro, que los casos cumplan con los requerimientos necesarios para ser viables** jurídica, técnica, social y financieramente para su presentación al Comité de Financiamiento, **temas que en muchas ocasiones resultan contradictorios entre sí.**

En la **fase de aprobación** las organizaciones intervienen en la integración jurídica y técnica de los casos a presentar, esto es básicamente el documentar al área jurídica lo necesario para avalar que la propiedad del predio se encuentra en regla y sin conflicto legal, en lo técnico fundamentalmente en cuanto a la conclusión de los proyectos ejecutivos y trámites relacionados para el inicio de la obra, según sea el caso. **En la parte social, se encargan de proponer el padrón de beneficiarios para su presentación al INVI, para la aplicación de estudios socioeconómicos** (en esta parte es en donde se verifica si los solicitantes propuestos cumplen con reglas para ser sujetos de crédito).

En la fase de contratación básicamente cumplen con el papel de informar a sus representados de las fechas de firma de contratos individuales. En el ejercicio su acción se concentra por una parte en lo mencionado anteriormente en la fase de demolición, edificación y rehabilitación. Por la otra **en el tema de entrega de vivienda intervienen en los procesos de asignación y entrega, algunas veces considerando o no a los beneficiarios, de igual manera considerando los procesos del INVI o no.**

**En lo referente al papel de las organizaciones en la integración, manejo y organización de la demanda para su incorporación de los proyectos, 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.**

Como se puede apreciar, **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 información dirigida a 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 de gestoras, las organizaciones llevan a cabo gastos relacionados a esto y que hacen extensiva sus representados.

**El INVI tiene previstas medidas ante irregularidades cometidas por las organizaciones** y las sanciones correspondientes en los puntos 4.5.2.1 y 4.5.2.2 de las Reglas de Operación, en las que se menciona como irregularidades: en general no seguir los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación en materia de sustituciones, de asignación y entrega de vivienda, realización de cobros extraordinarios por obra complementaria no considerada ni autorizada en el proyecto. **También se consideran irregularidades en su actuar directo con los beneficiarios** en los casos de condicionar a integrantes del predio que no son miembros de la Organización, a participar física y financieramente con la misma, en caso de que se presuma la intimidación al solicitante para darlo de baja cuando no accede a las demandas ajenas a la gestión crediticia y cuando se realicen cobros por “asignación” de viviendas o créditos.

Las sanciones previstas son la llamada de atención a efecto de que resuelvan la irregularidad cuando ésta no es grave, la suspensión provisional y definitiva de actividades. Son sólo 19 las organizaciones sancionadas<sup>49</sup> hasta 2006, en los años posteriores no se han llevado a cabo sanciones.

Por la intervención tan marcada de las organizaciones en los procesos realizados por el Instituto, resulta relevante por un lado, **implementar medidas encaminadas a garantizar que las reglas lleguen de manera clara y eficiente a las mismas organizaciones, y a los beneficiarios para evitar que se pueda abusar del desconocimiento de las mismas**, lo que puede contribuir a crear las condiciones para una participación ciudadana y comunitaria más activa.

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, autonombrándose 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.

La actuación de las organizaciones sociales ha dependido, en mucho, de coyunturas políticas, de su forma de relacionarse con las diferentes instancias de gobierno, de una amplia gama de intereses que a veces se encuentran y en otras se confrontan.

La situación se ha tornado tan compleja que dentro de los señalamientos del Informe Especial sobre Seguridad Humana en la Ciudad de México 2006 – 2008<sup>50</sup> se reconoce que la vivienda se convirtió en un medio de especulación. *Al señalar que la vivienda es un derecho económico y social, de disfrute colectivo, se reconoce que una de las formas de acceso a él es por conducto de la acción de organizaciones sociales. Esto ha sido parte de un proceso histórico sumamente interesante en la ciudad de México, que no abordaremos en este informe. Sin embargo, es preciso decir que, en la actualidad, existen organizaciones gestoras de viviendas que no logran entender la necesidad de la vivienda como un derecho, sino como un medio de especulación del que se obtienen beneficios económicos y políticos, sin importar las formas por medio de las cuales se obtiene.*

*Esto se ha observado en los mecanismos que han empleado diversas organizaciones gestoras de viviendas, que exigen a sus representados una serie de compromisos para que sean considerados sujetos de créditos para la edificación de una vivienda –a pesar de que le corresponde al Invi designar a dichas personas–. Ejemplo de ello son las cuotas semanales que se asignan para el trabajo de la organización, la obligación de participar en mítines, plantones y manifestaciones, en la limpia y custodia de los predios, etc. En ocasiones, el incumplimiento de estas obligaciones trae como consecuencia la expulsión de algunas personas –que su vez representan a familias– de la organización y por tanto el que no sean contempladas en los proyectos de vivienda.*

#### **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 valórelo.**

A saber, **no existe un mecanismo promovido y aplicado por el mismo INVI que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con la prestación del servicio, sin embargo existen diferentes instancias a las cuales llegan las quejas de beneficiarios o posibles beneficiarios: Contraloría Interna, Comisión de Derechos Humanos, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Subprocuraduría de Exigibilidad de los Derechos Humanos de la**

<sup>49</sup> Página web del INVI

<sup>50</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, *Informe sobre Seguridad Humana en la ciudad de México 2006 - 2008*

**Procuraduría Social. Por parte del INVI, a través de la Dirección de Vivienda en Conjunto se atienden las quejas relacionadas con los vicios ocultos, con base a la garantía de las fianzas entregadas por las empresas constructoras, dentro de los 2 años posteriores a la entrega de vivienda. Sin embargo no se informó sobre el no. de casos y los motivos de las quejas.**

De acuerdo con el informe del INVI 2007, de enero 2005 a septiembre de 2007 se recibieron un total de 103 quejas: 27 casos de desalojo, 107 casos de obstaculización negativa y restricción sin fundamentación ni motivación. Para 2008 la Dirección de Asuntos Jurídicos del INVI<sup>51</sup> informa que se tiene un universo de 111 quejas, de las cuales a partir de agosto de 2008 se ingresaron 34, y se les dio salida a 29. **No se informa si fueron solventadas por la misma Comisión, ni cuántas y cuáles concluyeron en recomendación.**

En relación a la Contraloría Interna, se informa por parte del INVI<sup>52</sup>, lo que está registrado en la página de internet, en el período enero a noviembre de 2008, se han recibido 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 de la normatividad
- 26 por deficiencia en trámites administrativos

Es importante señalar que estas quejas son las que ha recibido la Contraloría Interna vía internet, y no se está considerando las que le llegan directamente.

Cabe resaltar que es necesario que el INVI diseñe y aplique un sistema de atención a quejas y sugerencias, con la finalidad de detectar ineficiencia en el servicio e implementar las medidas correctivas aplicables a los mismos procedimientos, atención al público, entre otras; así como un sistema de seguimiento que mida el grado de satisfacción de la población atendida.

**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 valórellos.**

**Respecto a los mecanismos de difusión para la población beneficiaria sobre los programas, su contenido, los requisitos y procedimientos, viene previsto en las Reglas de Operación en el apartado correspondiente a la Política de Transparencia, en donde se establece como propósitos: promover medidas que proporcionen a la población información para la toma de decisiones sobre las opciones de crédito que ofrece como **elaborar y difundir material informativo para la población acreditada** o solicitante de crédito, principalmente sobre sus Programas y Reglas de Operación y difundir los procedimientos y requisitos necesarios para ser sujeto de crédito.**

**Sin embargo, es sólo a través de la página web y la Oficina de Información Pública los mecanismos existentes para tal fin.**

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

Los sistemas de rendición de cuenta del Instituto de Vivienda corresponden a dos mecanismos de difusión de información al público: la página web del internet y la aplicación de la Ley de Información Pública, a través de la oficina existente para tales fines en las mismas instalaciones del Instituto.

En la página web del INVI se difunde información sobre los programas de atención existentes, los requisitos para ser sujetos de crédito, los organizaciones y los proyectos que presentan mayor morosidad, las noticias más recientes sobre el quehacer del INVI, informe de acciones de vivienda

<sup>51</sup> Reporte \_ cdhdf, archivo electrónico

<sup>52</sup> Preguntas \_respuestas INVI, archivo electrónico



realizadas 2001 al 2008, acciones de vivienda por mes, recuperación mensual, familias en alto riesgo atendidas, resultados 2008, se menciona el artículo de la Ley de Transparencia, y el área responsable de la Oficina de Información Pública, servicios en línea con clave de acceso para funcionarios, organizaciones y beneficiarios para el reporte de avance de supervisión técnica también, convenios suscritos con otras instancias y las organizaciones sancionadas. **Información que para cubrir el objetivo de proporcionar información general sobre el quehacer del Instituto y dar una orientación inicial para quién le interese un crédito de vivienda resulta adecuada y suficiente, sin embargo, no es así para la rendición de cuentas, ya que no hace referencia al presupuesto asignado, a la inversión aplicada y a los subsidios y ayudas de beneficio social aplicadas.**

## 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.

Como se mencionó en el inciso 4 de los Temas de Diseño de este documento, en los Lineamientos de Operación 2008 se marca como meta otorgar **3 mil 590 créditos** para el Programa de Vivienda en Conjunto con un presupuesto de **\$897 500,000**.

El INVI proporcionó al equipo de evaluación la información que se muestra en el siguiente cuadro donde se enumera al personal involucrado en el Programa; de un total de 709 trabajadores, se calcula que 234 atienden de manera directa a Vivienda en Conjunto. Cuadros 13 y 14

Cuadro 13

Distribución del Personal INVI por tipo de plaza	
Concepto	Subtotal
Estructura	178
Confianza	179
Servicios Profesionales	352
<b>Total</b>	<b>709</b>

Cuadro 14

Personal				
Área	Honorarios	Técnico operativo	Estructura	Total
Dirección de Asistencia Técnica	13	19	15	47
Dirección de Integración y Seguimiento a la Demanda	44	20	21	85
Dirección de Promoción Social y Enlace Delegacional	0	2	15	17
Dirección de Vivienda en Conjunto	15	14	15	44
Dirección Ejecutiva de Operación	6	2	1	9
Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas	26	5	1	32
	<b>104</b>	<b>62</b>	<b>68</b>	<b>234</b>

Sin embargo, con base el cuadro 4 del inciso 1.2 puede señalarse que la Estructura Orgánica del Instituto no permite determinar con precisión el número de personas que se abocan **exclusivamente** al Programa de Vivienda en Conjunto, ya que áreas como la Administrativa, Financiera, Asuntos Jurídicos son responsables, además de éste, de otros Programas y de la operación general de la institución.

Ante la complejidad de los procesos que van desde la solicitud del crédito hasta la escrituración de la vivienda podría afirmarse, desde la perspectiva del equipo de evaluación que los recursos financieros, humanos y materiales son insuficientes. Por una parte, el Programa no solo atiende la meta cuantitativa definida cada año, para 2008 los 3 mil 590 créditos, sino que todas las áreas

involucradas arrastran cargas administrativas y de gestión de años anteriores (ejemplos más claros son la escrituración, obras que iniciaron el año anterior con cargo al POA 2007 pero que aún no concluyen), así como problemas jurídicos que se resuelven a largo plazo como lo son los amparos de propietarios en inmuebles expropiados, la cartera vencida.

No se puede entonces decir, de manera lineal, que poco más 897 millones de pesos, donde participan aparentemente 234 personas para otorgar 3 mil 590 créditos sean suficientes o no, sin considerar todas las actividades sustantivas que están involucradas en los procesos de mediano y largo plazo.

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

Las principales problemáticas que se identificaron, a través de los talles FODA con las distintas organizaciones sociales y solicitantes del Programa de Vivienda en Conjunto, están relacionadas con los procesos de gestión ante las distintas áreas del Invi (jurídico, técnico, social y financiero) que participan en la operatividad de dicho programa en evaluación. Procesos de gestión que se ven mermados como resultado de una estructura burocrática “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* (hasta 8 años en promedio), que actualmente caracteriza al programa. Por lo que la **profesionalización** de la estructura burocrática responsable de la operatividad del Programa, representan un reto para las autoridades del Invi con la intención de mejorar en términos de eficiencia, no sólo la funcionalidad del Programa sino también del propio instituto.

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

De acuerdo a la información proporcionada por el INVI a octubre de 2008:

<b>897, 500,000</b>	<b>Presupuesto Original</b>
<b>1'213, 403,700</b>	<b>Presupuesto Modificado</b>
<b>1'030, 280,239</b>	<b>Presupuesto Programado</b>
<b>875, 005,569</b>	<b>Presupuesto Ejercido</b>

### **¿Subejercicio con respecto a qué?**

No se cuenta con los datos del cierre del ejercicio fiscal 2008; sin embargo con los datos a octubre puede afirmarse que si el parámetro para medir el subejercicio es el presupuesto original no habrá tal; por el contrario, si la base es el presupuesto modificado o el programado seguramente si se presentará.

El INVI aclaró “... al mes de **diciembre el presupuesto está comprometido en su totalidad**” (no hay subejercicio). De ello se deduce que no hay análisis o explicación. Proporcionaron la siguiente información<sup>53</sup>.

*Durante el segundo semestre de 2008, el ejercicio presupuestal ha presentado un avance de conformidad con lo programado.*

### **EGRESOS**

*Del ejercicio presupuestal de los egresos, (su comportamiento) ha sido:*

<sup>53</sup> Correo electrónico 18 diciembre 2008. Ver Anexo 13 “Preguntas y Respuestas Electrónicas Invi”

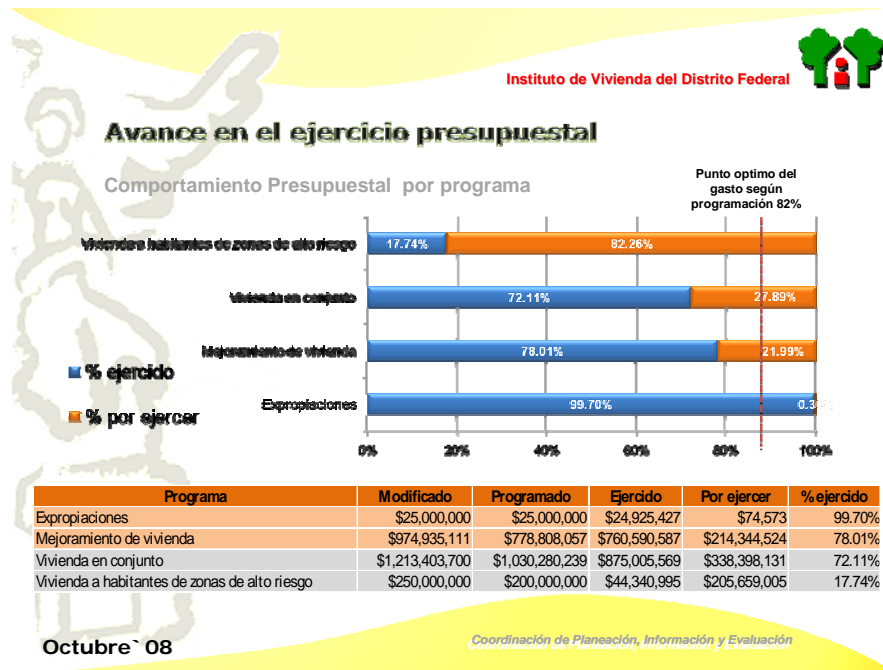
EGRESOS POR PROGRAMA				
PROGRAMA	ORIGINAL	MODIFICADO	PROGRAMADO	EJERCIDO
Gasto Corriente (Administración Pública)	199,063,649.00	199,063,649.00	158,027,962.38	131,174,472.01
Gasto Corriente (Igualdad de Género)	563,950.00	563,950.00	416,178.72	46,719.63
Mejoramiento	974,935,111.00	974,935,111.00	778,808,050.17	760,590,587.42
Conjunto	897,500,000.00	1,213,403,700.00	1,030,280,239.49	875,005,569.44
Realizar la Adquisición de Suelo Urbano Rural (Expropiaciones m <sup>2</sup> )	25,000,000.00	25,000,000.00	25,000,000.00	24,925,427.21
Vivienda a habitantes en zonas de riesgos	250,000,000.00	250,000,000.00	200,000,000.00	44,340,995.61
<b>Total</b>	<b>2,347,062,710.00</b>	<b>2,662,966,410.00</b>	<b>2,192,532,430.76</b>	<b>1,836,083,771.32</b>

#### **Capítulo 4000 (ayudas, subsidios, aportaciones y transferencias)**

La variación del **43.08%** se debe básicamente a que en el programa de administración pública no han sido cubiertas las horas de parte de los prestadores de servicio social para realizar el pago de becas y las aportaciones del convenio celebrado con la UNAM y este Instituto por concepto de ayudas a instituciones sin fines de lucro no han solicitado ningún pago y en el programa de fomento y apoyo a los asentamientos humanos se debe a que la documentación soporte para la erogación de las ayudas de beneficio social no ha sido enviada para realizar el pago, derivado de que los expedientes no están al 100% integrados conforme lo marcan las reglas de operación y administración crediticia de este Instituto, por lo que a dicha situación se le está dando seguimiento para subsanarlos en el transcurso del ejercicio.

#### **Capítulo 7000 (inversión financiera y otras erogaciones)**

La variación del 1.05% se debe básicamente a que en el Programa de Fomento y Apoyo a los Asentamientos Humanos en lo que respecta al Programa de Vivienda Nueva se debe a que se solicitó un monto superior a lo realmente programado por lo tanto la diferencia se reintegrará a la Tesorería del D.F.; en el Programa de Mejoramiento de Vivienda no se llevó a cabo el evento para la entrega de cheques a los beneficiarios, reprogramándose para el mes de noviembre del presente... (La variación que marcan de 1.05% se refiere a la diferencia porcentual entre el Presupuesto Modificado y el Presupuestado). Lámina 12



Como puede observarse de la información proporcionada por el INVI es difícil hacer afirmaciones categóricas desde el equipo de evaluación sobre la existencia o no de un subejercicio; se reporta en la gráfica de ejercicio presupuestal un porcentaje de avance en función del presupuesto modificado, aunque en el texto se dice **“se solicitó un monto superior a lo realmente programado por lo tanto la diferencia se reintegrará a la Tesorería del D.F.”**

En la comunicación vía electrónica se señala que **“al mes de diciembre el presupuesto está comprometido en su totalidad”** ¿Cómo puede traducirse esta afirmación “comprometido” en términos de Cuenta Pública? En caso de hablar del presupuesto modificado ¿existe la capacidad para ejercerse 28% del mismo en dos meses, 338 millones de pesos?

En contraste con lo anterior, en el mismo informe (Ver siguiente gráfica) se indica que se rebasó la meta de acciones en 23%, de 3 mil 590 se pasó a 4 mil 414. Significa entonces que ¿con menos dinero lograron más acciones? ¿Se sostiene la afirmación “se devolverá dinero a la Tesorería porque que se solicitó un monto superior a lo programado”? Lámina 13



## Cumplimiento de metas en programas sustantivos

- **20,257** Programa de Mejoramiento. **14%** + de la meta programada en el ejercicio 2008
- **4,414** Programa de Vivienda en Conjunto. **23%** + de la meta programada en el ejercicio 2008

### Avance en el cumplimiento de metas a octubre 2008



Coordinación de Planeación, Información y Evaluación

#### 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?

Con toda la información con la que se cuenta, resulta en extremo compleja la respuesta. Aparentemente, para 2008 las metas físicas y los recursos financieros tienen congruencia. Sin embargo, es importante destacar que, considerando la meta 2007 – 2012 que fue de 200 mil acciones de vivienda, en promedio esto significaría alcanzar anualmente más de 33 mil acciones; con dicha meta, el Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard señaló que 34 mil serían del Programa de Vivienda en Conjunto y 166 mil del de Mejoramiento. Ello implicaría que en el primero, el **promedio anual** tendría que ser de **5 mil 666** acciones de vivienda. **Cuadro 15**

#### Indicador:

Vivienda en Conjunto	POA ORIGINAL	POA MODIFICADO	POA PROGRAMADO	POA EJERCIDO
Meta física 2006				6,659****
Meta financiera 2006				956,476,237****
Meta física 2007	3,390	-----	\$251,221,911****	1,005****
Meta financiera 2007*	614,456,515	1'353,227,715	1'353,227,715	1'167,370,138
Meta física 2008*	3,590 créditos	-----	-----	-----**
Meta financiera 2008**	897'500,000	1'213,403,700	1'030,280,239.49	875,005,569.44
Meta física 2008* Alto Riesgo	312 créditos	-----	-----	-----**
Meta financiera 2008**	250'000,000	250'000,000	200,000,000	44,340,995.61

Vivienda en Conjunto	POA ORIGINAL	POA MODIFICADO	POA PROGRAMADO	POA EJERCIDO
Alto Riesgo				

**Fuente de verificación:**

Lineamientos y mecanismos enero 2008

\*\*Anexo 17; Preguntas y respuestas electrónicas INVI

\*\*\*Datos del Anexo 18. Se ofrece una respuesta que no es coherente. Parece el resultado del acumulado histórico.

\*\*\*\* **Fuente:** Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Planeación; Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Anexo II Informe de GDF 2008.

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

No se cuenta con información.

**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? Describa y valore.**

La estructura del INVI está diseñada y opera para la producción de viviendas terminadas, lo cual resulta congruente con las actividades del programa y su objetivo, como se pudo apreciar al describir el proceso de producción de vivienda y los procedimientos de las fases de autorización de financiamiento en el apartado 1 del Diseño. Sin embargo si se concluye que su objetivo es el de otorgar créditos, como lo manifestó<sup>54</sup> el Coordinador de Planeación del INVI, las actividades y objetivos del programa resultarían totalmente incongruentes.

En términos de suficiencia y considerando lo manifestado en el taller FODA realizado, en el que las organizaciones manifestaron la gran cantidad de tiempo que lleva culminar un proyecto (en promedio 8 años), es importante analizar, no sólo las actividades sino como el personal que las realiza, a través de un estudio de tiempos y movimientos para lograr identificar las situaciones que tienen serias implicaciones en el problema del tiempo que se lleva la culminación de un proyecto de vivienda desde la solicitud, así también es necesario analizar con la visión de la simplificación administrativa los procesos que se realizan, así como los factores exógenos que pueden influir.

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

**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.**

Como se expuso en el numeral 1 del Diseño, se han de considerar dos procesos en el Programa, por un lado el relacionado con la producción de la vivienda y por el otro la autorización de financiamiento, mismas que se relacionan transversalmente y se implican mutuamente. En lo concerniente a la producción de la vivienda las fases consideradas son: la adquisición del suelo, la elaboración de estudios y proyectos y la demolición, edificación y/o rehabilitación, etapas que requieren contar con las viabilidades jurídica, técnica, financiera y social para la autorización del financiamiento correspondiente. Para ello, las fases de los procedimientos considerados son: la aprobación, contratación, ejecución y la recuperación.

Los actores identificados en los procesos son cinco:

<sup>54</sup>Op. Cit.

1. Las organizaciones sociales como gestoras y organizadoras de la demanda.
2. Los beneficiarios.
3. Las empresas constructoras, proyectistas y supervisoras.
4. Las áreas de estructura organizativa correspondientes a las tomas de decisión que orientan el quehacer del INVI: Dirección General, Direcciones Ejecutivas y Direcciones de área.
5. El personal operativo que realiza actividades y procedimientos concretos en cada fase.

En la identificación de los actores clave, de soporte y críticos, es relevante mencionar, que de acuerdo a la fase, a las acciones y procedimientos, los actores toman diversos papeles, intercambiando roles e incluso compartiendo dos, mismos que se exponen a continuación:

**Cuadro 16**

<b>Fases para autorización de financiamiento</b>	<b>Acciones y procedimientos sustantivos</b>	<b>Actores</b>
Fase I. Aprobación	I.A Solicitud y Precalificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones sociales (actor crítico/clave)</li> <li>• Dirección General, Direcciones Ejecutivas (actor clave/crítico)</li> <li>• Personal operativo (actores de soporte)</li> </ul>
	I.B Integración del Padrón	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones sociales (actor clave)</li> <li>• Personal Operativo (actor de soporte)</li> <li>• Beneficiarios (actor crítico)</li> </ul>
	I.C Presentación a Comité de Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General, Direcciones Ejecutivas, Direcciones de Área (actores clave)</li> <li>• Personal operativo (actores de soporte)</li> </ul>
Fase II. Contratación	II.A Contratación individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiarios (actor clave)</li> <li>• Personal Operativo (actor de soporte)</li> </ul>
	II.B Contratación de prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas proyectistas, constructoras, supervisoras (actores clave)</li> <li>• Organizaciones sociales (mandatarios)(actores críticos)</li> <li>• Personal operativo (actores de soporte)</li> </ul>
Fase III. Ejercicio	III.A Seguimiento al avance de Obra para suministro de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas constructoras, proyectistas y supervisoras (actores clave)</li> <li>• Organizaciones sociales (mandatarios)(actores críticos)</li> <li>• Personal operativo(actores clave/de soporte)</li> </ul>
	III.B Seguimiento al avance de obra y pago de excedente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas constructoras, proyectistas y supervisoras (actores clave)</li> <li>• Personal operativo (actores de soporte)</li> <li>• Beneficiarios (actores críticos)</li> <li>• Organizaciones sociales (actores de soporte)</li> </ul>
	III.C Solicitud para el inicio de recuperación y de credencial de pago a FIDERE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal Operativo (actores clave)</li> </ul>
	III.D Entrega de Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas constructoras, proyectistas y supervisoras (actores de soporte)</li> <li>• Personal Operativo (actores clave)</li> <li>• Organizaciones Sociales (actores críticos)</li> <li>• Beneficiarios (actores clave)</li> <li>• Dirección General, Dirección Ejecutiva, Dirección de área (actores de soporte)</li> </ul>
Fase IV. Recuperación	IV.A Inicio de recuperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal operativo (actores clave)</li> </ul>



Fases para autorización de financiamiento	Acciones y procedimientos sustantivos	Actores
	IV.B Seguimiento a recuperación y finiquito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal operativo (actores clave)</li> <li>• Beneficiarios (críticos)</li> </ul>

Los factores exógenos pueden jugar un papel importante en ciertas etapas y en ciertas condiciones, poniendo en riesgo la continuidad de los procesos, por ejemplo, en la integración de un expediente de un predio para expropiación, el cual pasa a otras instancias externas al INVI para su tramitación: la Dirección de Estudios Legislativos, el Comité de Patrimonio Inmobiliario, y que después de la publicación del decreto expropiatorio cabe la posibilidad de que el propietario interponga un recurso legal contra el mismo decreto (amparo) y por lo mismo se suspendan los procesos hasta que se resuelva el conflicto legal. Otros ejemplos: son las ventanillas de trámites para permisos, manifestaciones de construcción, los procedimientos notariales, la factibilidad de agua, las conexiones de luz, entre tantos otros.

**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).**

**En el proceso de entrega de vivienda intervienen por un lado, las empresas constructoras como actores externos al INVI, al concluir y entregar la obra a éste, el INVI lleva a cabo una serie de trámites administrativos técnicos para concluir la contratación de los servicios proporcionados por las empresas así como trámites administrativos para la entrega de vivienda a los beneficiarios, cabe señalar que durante estos procesos las organizaciones sociales dan seguimiento tanto con las empresas como con el INVI para la entrega de vivienda, participación que no se incorpora oficialmente en el manual de procedimientos de la institución, pero que, generalmente está presente durante el proceso, éste se puede sintetizar de la siguiente manera:**

Una vez concluida la obra la empresa constructora integra la documentación para el finiquito de obra y la entrega junto con las llaves a la Subdirección de Seguimiento del INVI, para que ésta constate el término de obra y turne las llaves a la Subdirección de Integración de expedientes para la programación de la entrega de viviendas, ésta última convoca a los beneficiarios para la firma del convenio de entrega en depósito, entrega de credenciales de recuperación y llaves.

**Cuadro 17**

Proceso de entrega de vivienda	Área a cargo	Tipo de actor
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avance físico del 100% de la construcción</li> </ul>	Empresa constructora y supervisora	Actor externo del INVI (privado)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da seguimiento al avance físico financiero</li> <li>• Solicita a la empresa constructora, de supervisión y laboratorio la documentación de finiquito de obra</li> </ul>	Subdirección de Seguimiento	Actor interno INVI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integran y entregan de manera conjunta la Documentación de Finiquito de Obra así como las llaves de las viviendas</li> </ul>	Empresa Constructora, Supervisora y Laboratorio	Actor externo del INVI (privado)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibe la documentación debidamente integrada, y las llaves de las viviendas</li> <li>• Constata que la obra esté terminada y turna las llaves a la Subdirección de Integración de Expedientes para la programación de entrega de viviendas</li> </ul>	Subdirección de Seguimiento	Actor interno INVI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informa a la Subdirección de Integración de Expedientes el pago realizado a la empresa.</li> </ul>	Subdirección de Tesorería	Actor interno INVI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibe información de pago.</li> <li>• Recibe las llaves de las viviendas</li> </ul>	Subdirección de Integración de Expedientes	Actor interno INVI

Proceso de entrega de vivienda	Área a cargo	Tipo de actor
<ul style="list-style-type: none"> <li>Convoca a los beneficiarios para proceder a la firma de los Convenios de Entrega de Vivienda, entrega de credenciales para el pago de la recuperación del financiamiento, entrega de llaves y viviendas y orientarles acerca del procedimiento de pago para la recuperación del financiamiento.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Firman Convenios de Entrega en Depósito, reciben credenciales para el pago de la recuperación del financiamiento, reciben llaves y viviendas</li> </ul>	Beneficiarios	Actor externo del INVI (particulares)

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

La Planeación que viene de la estructura de Gobierno central requiere de información sobre el cumplimiento de meta física y meta financiera. La que surge del propio instituto esta centrada en esa solicitud más sus propias políticas y estrategias 2007 a la que se incorporan nuevas necesidades señalados en los Lineamientos y mecanismos; la operación no es necesariamente consecuencia lógica de ellos; en tanto se tiene que atender la operación del programa, sus atrasos históricos y los nuevos requerimientos emanados de la estructura. El Programa de Vivienda en Conjunto requiere de un insumo básico que es el suelo; el programa para su operación tiene consideradas 5 modalidades que se adecuan a distintos requerimientos y zonas de la ciudad; además de que abre, por ejemplo, la posibilidad de desarrollar ejercicios por autoadministración, pertenecer a un grupo indígena, o ser parte del programa de alto riesgo; la eficiencia y calidad del producto no solo está condicionada por la fluidez del recursos financiero, también depende de su propio tiempo; su calidad final y sus repercusiones como parte del mantenimiento y organización futura de los condóminos son parte fundamental (antes de que aparezcan en la lista de predios que subsidia la PROSOC) eso sin olvidar la certeza jurídica que da la escrituración y tener en orden el pago crediticio. Proceso largo y complejo que tiene una riqueza invaluable y que no es parte de seguimiento y evaluación.

Al final no se ofrecen, a este equipo evaluador, resultados analíticos producto del seguimiento y la evaluación, como no sean los resultados de meta física y meta financiera. Con lo que se concluye que el SISCOG, que sería el instrumento para dar seguimiento y evaluación tiene sus propios parámetros de interés centrados en la preocupación de dar cuenta hacia la estructura ejecutiva del INVI y de Gobierno. El instituto durante 2007 mostró un interés por establecer vínculos con otras fuentes de fondeo; para 2008 la atención se encuentra en la consecución de suelo; con lo que a este equipo evaluador le llama la atención la no evidencia por conocer quiénes son los receptores crediticios del programa; en quienes se está centrando el recurso denominado de “ayuda social”; y cuales son las razones por las que la población se encuentra en mora. A continuación se desarrolla una tabla para ayudar a dar seguimiento y elementos de valor a la actuación

Estrategia 07	Lineamiento 08 Objetivos y alcances	Operación 08	Seguimiento a través de Sistema SISCOG	Evaluación
/	Contribuir en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda del Distrito Federal, dirigido principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos y en situación de alto riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>El programa opera; los datos que se ofrecen como resultados son diversos; en algunos casos suman resultados de años anteriores; se usa indistintamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis y Seguimiento del Programa de Vivienda en Conjunto</li> </ul>	La información referida a la población beneficiaria se refiere a 3 casos. Difícil generalizar; difícil confirmar la hipótesis de este trabajo.
	Coadyuvar con el fomento y obtención de créditos en favor de la población de escasos recursos del Distrito Federal.  Proporcionar asistencia técnica y administrativa en el desarrollo de los programas de vivienda,.	<ul style="list-style-type: none"> <li>contabilidades basadas en distintas unidades de medida: acción; crédito, etc.</li> <li>El instituto cuenta con Constructoras/ y asesores técnicos que renuevan su registro cada año.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>El sistema de operación de ayudas de beneficio social no es claro en tanto requerimientos señalados por el Código Financiero; en consecuencia no se sabe con precisión la población beneficiaria del Programa.</li> </ul>
	Promover y ejecutar, en coordinación con instituciones financieras, el	No se tienen indicios de que opere.		<ul style="list-style-type: none"> <li>Tampoco hay indicios de que sea una necesidad de la</li> </ul>

Estrategia 07	Lineamiento 08 Objetivos y alcances	Operación 08	Seguimiento a través de Sistema SISCOG	Evaluación
	otorgamiento de créditos con garantías diversas, para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales integrados a éstas, en favor de los beneficiarios del programa de vivienda,			población.
	Formular y someter a aprobación las normas reglamentarias que se deriven de la Ley de Vivienda, así como sus modificaciones.			NO se evidenció la actividad y el resultado
Reestructuración del INVI	Administrar y disponer de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos	Se hace modificación de estructura; para 2009 se plantea una nueva estructura y nuevas R.O.		Se pretende una simplificación pero los trámites se hacen más largos. (Opinión emanada del Taller de FODA)
Hacia un sistema único de información		El sistema opera	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación y Seguimiento de Indicadores</li> <li>▪ Seguimiento y Análisis de Medios de Comunicación</li> <li>▪ Acuerdos del Comité de Financiamiento</li> <li>▪ (SISCOG-INVI)</li> </ul>	Tiene sus propias preocupaciones y este equipo evaluador no conoció resultados analíticos emanados del sistema. Se requirió información sobre población beneficiaria del programa; no se tiene evidencia de que la información provenga del propio sistema. Los indicadores y sus resultados mensuales se refieren al avance de meta física y meta financiera.
Registros contables y estados financieros	Recuperar, a través del Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular, el producto que genere la enajenación de las viviendas asignadas a los beneficiarios de sus programas y de los créditos que otorgue.	Se sabe que opera; que es responsabilidad de otra institución FIDERE; que es otro programa.		Se señalan acuerdos con FIDERE. Los resultados se reconocen a través de la página electrónica del INVI que muestra los predios con mora.
Escrituración	Promover y realizar los actos jurídicos y administrativos necesarios, en los casos en que así proceda, para la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio en los inmuebles	Como se reconoce es parte de la operación.		Las cifras proporcionadas son diversas.
Diversificación e incremento de las fuentes de fondeo	Propiciar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional, así como coadyuvar a la gestión ante el sistema financiero para el otorgamiento de créditos en favor de los beneficiarios de sus programas.	Los resultados están señalados en los distintos informes	Seguimiento y Control de Gestión	Se han firmado convenios con diversas instituciones pero no hay evidencia resultados vivienda física
Descentralización de la gestión del INVI		No se concretiza		
Acceso al suelo	<p>Promover, estimular, fomentar y ejecutar programas de adquisición y acondicionamiento de suelo urbano, público y privado, así como la edificación, remodelación, regeneración y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades.</p> <p>Coadyuvar con la autoridad competente en la integración de los expedientes técnicos y demás documentación que se requiera para obtener inmuebles a través de la expropiación o desincorporación, destinados al Programa de Vivienda.</p>	La información es contradictoria y suma los años anteriores de gestión de suelo.		Por la importancia dada en los lineamientos se vislumbra como el tema de mayor interés por parte de las autoridades del INVI
Identificación y consolidación del Patrimonio Inmobiliario	Promover la creación de una reserva de suelo urbano con viabilidad técnica jurídica para desarrollos habitacionales.		Seguimiento de Predios Expropiados	Propuesta (señalada en evento con el Senado de la República) de crear un fideicomiso para recuperar el inversión pública de vivienda.
	Realizar y fomentar la investigación tecnológica que tenga como fin lograr la reducción de costos y el mejoramiento de la vivienda y sus espacios, así como la sustentabilidad de la misma.			En la información revisada no se encontraron indicios de la actividad.

### **3. Congruencia de las actividades con los principios de la política de desarrollo social del Distrito Federal (Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal)**

#### **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?**

Como se expuso en el inciso 5.1 de fase de Diseño, los principios que se hallan referidos en las Reglas de Operación son los de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, participación y transparencia, mismos a los que se hizo referencia en la operación con base a los datos aportados por el INVI, así a manera de síntesis:

- a) **Universalidad:** no se contó con información suficiente para comprobar la hipótesis planteada con base a diversos elementos analizados en el inciso 3 del diseño, a decir que la atención que se brinda a la población con ingresos 0 a 2 vsm es en mucho menor proporción que la que va de 2 a 4.7 vsm. (anexo 4), cuestionándose así la aplicación en la práctica del principio de universalidad.
- b) **Igualdad:** a nivel de diseño queda claramente establecido, sin embargo en la práctica no se nota, considerando solamente la gran cantidad de solicitantes de vivienda registrados en la Bolsa de Vivienda, y el número mínimo de canalizaciones realizadas de éstos a proyectos de vivienda, esto privilegiando la participación de la demanda que traen consigo las organizaciones sociales, que generalmente ya traen predios propuestos o en gestión.
- c) **Equidad de género:** en los datos analizados se pudo constatar que existe un mayor porcentaje de beneficiarios de sexo femenino, llegando en promedio al 71% de la población beneficiaria.
- d) **Equidad social y justicia distributiva:** manifestándose en la práctica en la aplicación de las ayudas de beneficio social para los beneficiarios de más bajos ingresos, en los tres proyectos analizados (que vale recordar no son representativos, sin embargo marcan algunas tendencias) el porcentaje de ayudas de beneficio social respecto al total de financiamiento osciló entre 21% y 24%, y el porcentaje de beneficiarios favorecidos en diferente proporción fue del 85 al 100%
- e) **Diversidad:** para valorar este principio, no es suficiente con analizar el dato de personas con ciertas características que son beneficiarios del programa, elemento que constituye un factor cuantitativo, como los es porcentaje de adultos mayores, de madres solteras, de personas con discapacidad, datos que incluso presentan ciertas limitaciones ya que no dan cuenta de los miembros de las familias que presentan estas características. Con estas limitantes se pudo detectar en los padrones analizados y estadísticas proporcionadas se encuentran presentes adultos mayores (que va del 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representaron el 0.6%, en ambos casos no se hace cuenta con la información de la ubicación de la vivienda asignada (planta baja), o de las características físicas de la vivienda, tampoco se da cuenta de la aplicación de los esquemas de usufructo vitalicio y patrimonio familiar. Para el caso de población indígena solo se informa de un solo proyecto constituido por indígenas y no se hace referencia ala incorporación de éstos en lugares disponibles en otros proyectos.
- f) **Participación:** como se pudo constatar la participación de organizaciones sociales **se limita y reduce** a la gestión, al seguimiento del pago de mensualidades, al acceso a la información

pública, esencialmente. Sin embargo se detectaron intentos en cuanto a participación en la constitución de una mesa para la discusión de la propuesta para las nuevas reglas de operación con el tema de producción social de la vivienda, misma iniciativa, que a decir de las mismas organizaciones, no tuvo resultados favorables, ya que mencionan que la propuesta no refleja lo manifestado en la mesa que para tal fin se realizó. Otro tema relevante al respecto es el apoyo a la **auto producción y autoadministración** de la vivienda, que en la práctica, sólo representó 3 proyectos realizados con este esquema, es necesario contar también con la información cualitativa de los resultados de los proyectos realizados con este esquema, toda vez que se sabe que en algunos casos se ha aplicado con éxito y en otros no.

Como conclusión se puede decir que **desde el diseño del Programa se incorporan la mayor parte de los Principios contenidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social, sin embargo es fundamental, analizar su aplicación, toda vez que es ahí, en donde existen grandes riesgos de incumplimiento.**

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

Con base en las Reglas de Operación se debe contar con los padrones de beneficiarios del financiamiento, con la información actualizada a la fecha en que se les otorgó el financiamiento para la vivienda. La integración del padrón se realiza, en general, en el momento en que se presentan los proyectos ante el Comité de Financiamiento para la aprobación, siendo un requisito establecido en las mismas Reglas de Operación, sólo con la excepción de los casos de financiamiento directo, previstos en las mismas. Se parte de un listado de beneficiarios propuestos por la organización gestora, para la aplicación de estudios socioeconómicos e integración del expediente documental por parte del personal operativo del INVI, que se encarga de verificar con esto si las personas propuestas son sujetos de crédito. El padrón integrado constituye la base para la contratación individual, la emisión de tarjetas de ahorro y de recuperación, así como para la elaboración de los convenios de entrega en depósito de las viviendas a los beneficiarios.

Los padrones se pueden solicitar a través de la Oficina de Información Pública de acuerdo a lo establecido en la misma Ley. No se tiene conocimiento de que sean públicos en el Sistema de Información de la Secretaría de Desarrollo Social ni en la página Web del INVI con las características señaladas en el Reglamento y en la Ley de Desarrollo Social artículo 35 de la Ley y artículo 57 del Reglamento: “Sin restricción alguna será pública la información de todos los programas sociales con respecto al número de beneficiarios, su distribución por sexo y grupo de edad, los recursos asignados y su distribución por unidades territoriales. Esta información se actualizará anualmente y estará disponible a través del Sistema. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal”.

Con respecto al artículo 58 del Reglamento en donde se establece los datos que deberán registrarse, en el estudio socioeconómico aplicado se integran todos y cada uno de ellos: nombre completo, lugar y fecha de nacimiento, sexo, edad, pertenencia étnica, grado máximo de estudios, tiempo de residencia en el Distrito Federal, domicilio, ocupación, datos de los padres o tutores, en su caso, y Clave Única de Registro de Población.

Sin embargo, si se consideran los requisitos que se indica en el Código Financiero en términos de la claridad sobre los beneficiarios de las ayudas de beneficio social, el monto de éstas (de manera individual); calendario de gastos, la transparencia y la objetividad a la población objetivo por grupo, género y delegación; el costo de la acción a subsidiar; claridad de requisitos de los beneficiarios (del subsidio) y procedimientos para su verificación, **no se están cumpliendo.**

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

La información fue solicitada pero el INVI no la proporcionó.

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

La información proporcionada fue diversa y no coincidente; sobre todo a partir de requerimiento específico de resultados 2007 y 2008 y la reacción a la información misma (ANEXO 14). En reunión de trabajo con el grupo de planeación INVI y equipo que le asiste para dar información a evaluador, se señaló que los procedimientos han cambiado y esa es una de las razones por lo que no es coincidentes. Que la información se tiene pero que se encuentra en cada coordinación de trabajo; que el trabajo de realización de los créditos o acciones o viviendas del instituto rebasa en mucho la temporalidad anual. Es decir, desde el momento en que se contrata un crédito hasta que se escritura pueden pasar muchos años.

### **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?**

No hay procedimientos de verificación.

En cuanto al tema de las clientelas políticas y su vinculación con el programa, se identifico a través de los talleres FODA promovidos por el equipo evaluador y en los cuales se manifestó que este tipo de relaciones entre organizaciones sociales y la propia estructura del INVI se da bajo cierta “**discrecionalidad**”; es decir, con la intención de que algunos grupos sociales realicen sus trámites de gestión en el menor tiempo posible e incluso, rompiendo con el propio esquema bajo el cual debe seguir todo tramite correspondiente al programa. Esta forma de interrelación entre las organizaciones sociales que son beneficiados por el INVI con fines políticos (señalamiento por parte de aquellos grupos sociales que no entran en este esquema informal), “tienen la intención de (re)direccionar el rumbo de la institución para construir un nuevo tejido social proveniente no necesariamente de la lucha social pero si, aquellos grupos que puedan fortalecer los cotos de poder del proyecto político que encabeza el GDF y que el director del INVI, ha sido asignado para dar cabida a este objetivo”.

### **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?**

El Programa “no” tiene definido como parte de sus prioridades la reducción en los tiempos de gestión para que los solicitantes y beneficiarios a él, accedan al mismo. Esto se debe a distintos factores, entre ellos la falta de profesionalización de la estructura burocrática es una de las principales razones; aunado a una falta de criterios en común entre las distintas áreas que participan en el programa (jurídico, técnico, social y financiero), que simplifiquen los tiempos de gestión ante ellas. En los talleres FODA con las distintas organizaciones sociales y solicitantes, señalan “*que la criterios en común del personal del Invi y la falta de coordinación entre las diferentes áreas, son factores que propician una relación “desgastante” por todos los trámites a realizar y los prolongados tiempos de espera a las solicitudes vertidas que en su mayoría son negativas.* De la misma manera, como bien se señaló en el talleres, se da un proceso de gestión que se caracteriza por “*un ir y venir entre áreas*”, sin definir cual de las mismas es primordial y una vez cumplido con todo lo solicitado, dar continuidad al trámite con las demás áreas que participan; incluso, no una coordinación interinstitucional para aquellos trámites externos al Invi que también son necesarios para el proceso de gestión que demanda el programa en evaluación.

## **4. Sustentación y retroalimentación de los procesos**

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

Las actividades preocupación del Sistema son: Análisis y Seguimiento del Programa de Vivienda en Conjunto; Seguimiento de Predios Expropiados; Evaluación y Seguimiento de Indicadores; Seguimiento y Análisis de Medios de Comunicación; Acuerdos del Comité de Financiamiento y; Seguimiento y Control de Gestión (SISCOG-INVI). Esta evaluación cuenta con información sobre indicadores; se ha mostrado que se ofrecen resultados mensuales.

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

Si, bien se están llevando a cabo esfuerzos para concluir con un sistema de información integral, **SIESSINVI** (Sistema Integral de Evaluación y Seguimiento) que permita cubrir los requerimientos esenciales para la toma de decisiones y el avance programático, entre otros, es importante resaltar que no se encuentra en funcionamiento ya que solo facilita la consulta de ciertos datos, y se puede decir por lo experimentado por el equipo evaluador, (al solicitar información), que **no se encuentran suficientemente claros los indicadores y variables que dan cuenta del programa desde la perspectiva de su operación y que la información se encuentra dispersa. Tampoco ha constado que existan resultados analíticos y los resultados mostrados en los informes.**

Se puede afirmar así mismo que el Sistema no está considerando los aspectos cualitativos de los proyectos realizados, que finalmente cada uno de ellos conlleva una riqueza de experiencia que vale la pena registrar y dar cuenta de ello, tal es el caso por ejemplo de los proyectos indígenas y de los proyectos realizados en el esquema de autoadministración.

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

Si existe el seguimiento del cumplimiento de metas, avance presupuestal y programático que, como ya se ha mencionado se refiere a la meta financiera y meta física (créditos). A partir de ello, suponemos existe el POA modificado, programado, ejercido. (Ver cuadro 14)

### **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.**

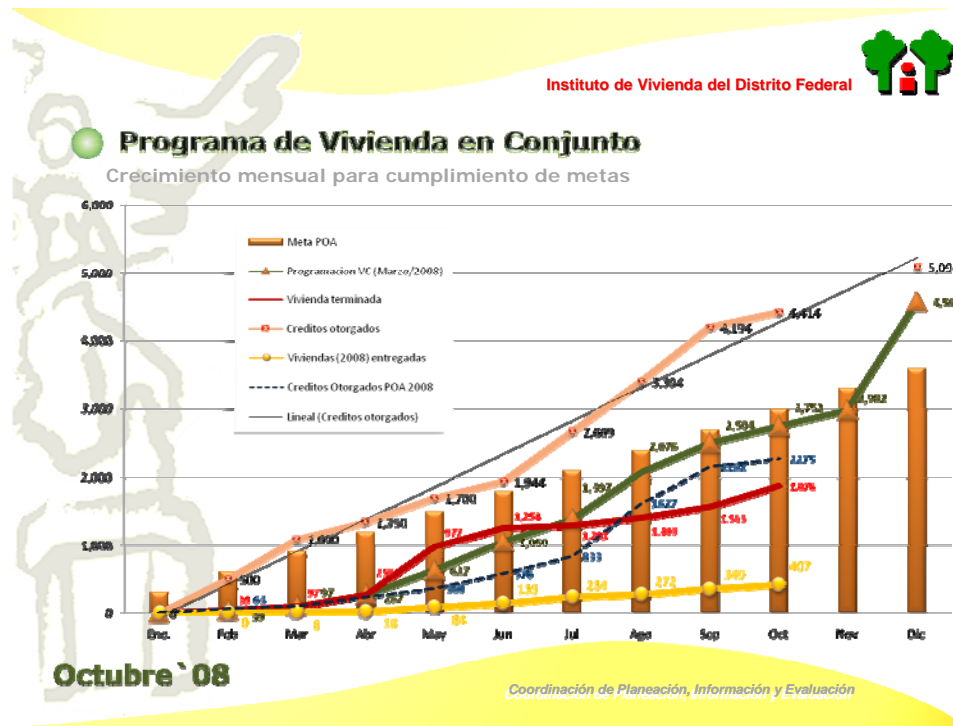
Este equipo evaluador no tiene la certeza para opinar al respecto. Numéricamente el personal es prácticamente el mismo desde el año 2006; en lo específico el personal que atiende el Programa de Vivienda en Conjunto no solo atiende la realización del periodo; con lo cual la valoración es difícil. Más aún cuando existen gestiones ajenas al Instituto.

## **5. Metas**

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

Retomando nuevamente la cifra de la meta 2008 de 3 mil 590 créditos, llama la atención que ésta, y en consecuencia el presupuesto, queden por debajo del promedio requerido para cumplir los alcances fijados para la administración.

Sin embargo, como se señaló en incisos anteriores se afirma que se rebasó la meta anual en 23% en cuanto a créditos otorgados, la siguiente gráfica muestra las particularidades. Lámina 14



La gráfica anterior expresa los siguientes datos: de los 4, 414 créditos que se ubican como otorgados, 2, 139 corresponden a ejercicios presupuestales anteriores a 2008 mientras que 2, 275 son créditos con cargo al POA 2008. En tanto se tenían programadas originalmente para octubre 2, 752; vivienda terminada: 1, 876 y viviendas entregadas 407.

A la pregunta del equipo de evaluación ¿del presupuesto 2008 cuántas viviendas se han entregado y escriturado? La respuesta por parte del INVI fue el siguiente cuadro:

**Cuadro 18**

INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL  
DIRECCIÓN EJECUTIVA DE OPERACIÓN  
DIRECCIÓN DE VIVIENDA EN CONJUNTO  
SUBDIRECCIÓN DE INTEGRACIÓN DE EXPEDIENTES

Estatus	VIVIENDAS				Total
	Entregada	Programada	No entregada	Sustitución	
APROBADO			771		771
OBRA EN PROCESO			680		680
OBRA POR INICIAR			542		542
OBRA TERMINADA	193	7	81	1	282
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>7</b>	<b>2074</b>	<b>1</b>	<b>2275</b>

Nota incluye los cuatro predios de financiamiento directo (ver columna de programa) ¿?

**Si la lectura es correcta, el equipo de valuación considera que la meta no sólo no fue rebasada si no que por el contrario no se alcanzó, ya que de manera estricta solo se otorgaron 2 mil**



275 créditos y de ellos sólo se han entregado 193 viviendas ¿dónde se ubica la diferencia entre 4, 414 y 2,275 créditos autorizados? Igualmente, se señala que se entregaron 407 pero del ejercicio 2008 son sólo 193 viviendas entregadas ¿El rubro de aprobado qué significa, es crédito que aún otorgado, no inicia su fase de ejercicio? ¿La obra por iniciar es con cargo al Presupuesto 2008 y concluirá en 2008? ¿A esto se refiere el presupuesto comprometido?

¿El autorizar créditos a pesar de que ello no se traduzca en edificación de vivienda garantiza el cumplimiento de metas? El no contar con respuestas a tales interrogantes deriva de que la información fue proporcionada prácticamente al cierre de este informe y no se tuvo la oportunidad de hacer las preguntas pertinentes al Instituto. Lo cual implicará posteriormente dar seguimiento a la información.

Por otra parte, en el multicitado informe se proporcionan los siguientes datos en torno al tema de “Sustentabilidad”:

- *Financiamos 165 proyectos con 5,664 acciones.*
- *Concluidos 33 predios con 1,192 acciones.*
- *En proceso 62 predios con 2,595 acciones.*
- *Por iniciar Obra 70 predios con 1,877 acciones.*

Si del POA 2008 están en proceso 680 viviendas y 282 concluidas, más 542 por iniciar puede suponerse que el resto se refiere a proyectos de otros ejercicios fiscales. ¿A qué tipo de acciones se referirán al hablar de 5 mil 664 financiamientos en 165 proyectos?

Es indispensable continuar insistiendo en que una de las dificultades centrales para la evaluación de un año fiscal se hace compleja en la medida de que el INVI proporciona información demasiado agregada.

Por todo lo anterior se concluye que no hay claridad en el registro y cumplimiento de metas

¿Acciones?, ¿Créditos Otorgados? ¿Vivienda Entregada?; ¿es con estos elementos que puede evaluarse el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada?

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

El POA 2008 señala como denominación “otorgar financiamiento para vivienda nueva” y; otorgar financiamiento para vivienda a habitantes de zonas de alto riesgo” cuya unidad de medida es CRÉDITO.

La unidad de medida desde el INVI es:

Nombre del Indicador	Objetivo del Indicador	Unidad de medida
% De avance de <u>acciones</u> de vivienda en el programa de vivienda en conjunto.	Otorgar créditos de vivienda en el programa de vivienda en conjunto, <u>priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad.</u>	Acciones
Avance físico de los créditos del programa de vivienda en conjunto (programados)	Vigilar y constatar el avance físico de los créditos programados en el programa de vivienda nueva terminada, priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad.	Acciones
Avance presupuestal del programa de vivienda en conjunto	Ejercer y eficientar los recursos financieros del programa operativo anual correspondiente al ejercicio 2008, orientado a dar cumplimiento a los recursos asignados	Recurso
Eficiencia en la recuperación de cartera	Coadyuvar en las acciones tendientes a la captación de recursos financieros por concepto de recuperación de cartera en coordinación con FIDERE.	Recurso
Cumplimiento del programa de entrega de vivienda	Coadyuvar en las acciones tendientes al cumplimiento del programa de entrega de vivienda.	Viviendas

A partir del señalamiento por parte del equipo evaluador, no solo de las cifras que no coinciden sino cual es la unidad de medida y como distinguir con claridad lo que se encuentra a cargo del POA 2008, de la cantidad de variables que tiene el proceso de ver construida una vivienda y que este jurídicamente en orden para su ocupación; -es decir mostraba inconsistencias- (Ver Anexos 14 BIS y 17) fue que se propuso por parte del INVI que la Unidad de medida es “crédito” y que era factible identificar el cargo a 2008 y su proceso.






Si la unidad de medida es crédito ¿Quién se hace cargo del subsidio? ¿Cómo se da cuenta del proceso?

### 5.3 En casos de incumplimiento o sobrecumplimiento de metas ¿existe algún análisis o explicación?

Los resultados de cumplimiento o sobrecumplimiento están señalados en la Lámina 14; la información no es sencilla. Depende de la interpretación y la forma de decir (Ver Anexo 18). La versión de cumplimiento de meta señala que “A octubre de 2008, se superó la meta anual (**4,414**) en **23% +** de lo programado”. Además del contenido, a través de láminas, se informó al equipo evaluador que no existe un texto descriptivo y analítico.

La interpretación que sobre esta cifra hace el equipo evaluador parte de considerar que la unidad de medida “crédito” no es óptima para dar cabal cuenta del programa. También deberían interesar otras variables.

Las consideraciones son sencillas: se parte de considerar el POA original con sus respectivas metas físicas y financieras; y solo se considera como variable las propias condiciones del proceso de consecución de la vivienda.

Nombre del Indicador	Formula de medición	30 de noviembre	Resultados	Observación
* % De avance de acciones de vivienda en el programa de vivienda en conjunto.	ACCIONES DE VIVIENDA [CRÉDITOS OTORGADOS] REALIZADAS POR PERIODO / ACCIONES DE VIVIENDA [POA ORIGINAL] * 100	4,838/[3,590] * 100	134	
Avance físico de los créditos del programa de vivienda en conjunto (programados)	AVANCE FÍSICO REAL AL PERIODO / AVANCE FÍSICO PROGRAMADO * 100	2,066/3,231 * 100	63.94	
Avance presupuestal del programa de vivienda en conjunto	RECURSO EJERCIDO AL PERIODO / [RECURSO POA ORIGINAL] * 100	1,010,123,502.78 / [97,500,00]	112.54	
Cumplimiento del programa de entrega de vivienda	VIVIENDAS ENTREGADAS AL PERIODO/VIVIENDAS PROGRAMADAS PARA SU ENTREGA * 100	407/ 3590 * 100	11.33	
% de avance de créditos otorgados	CRÉDITOS OTORGADOS* / ACCIONES DE VIVIENDA POA ORIGINAL * 100	2275/3590 * 100	63.37	

Nombre del Indicador	Formula de medición	30 de noviembre	Resultados	Observación
% de viviendas terminadas	<i>OBRA TERMINADA/ CRÉDITOS OTORGADOS (datos de octubre)</i>	<b>282/2275*100</b>	<b>12.39</b>	
% de vivienda entregadas	<i>VIVIENDAS ENTREGADAS/ CREDITOS OTORGADOS (dato de octubre)</i>	<b>407/2275*100</b>	<b>17.89</b>	
% de vivienda escriturada	<i>VIVIENDAS ESCRITURADAS/ CREDITOS OTORGADOS</i>	<b>N/D</b>	<b>N/D</b>	<b>N/D</b>

Gráficamente se muestra que la lectura no es óptima.

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

Información referida a los beneficiarios no proporcionada; aunque es conveniente recordar que es (que debe ser) distinta a padrón de acreditados. No hay relación entre metas y padrón de beneficiarios.

El reporte de avance de metas, actividad que se realiza mensualmente queda contenido en el Anexo 13; el análisis de los mismos y algunas recomendaciones completa están en el cuadro 20.

El Objetivo del Indicador cumple formalmente con referirse a las familias en situación de vulnerabilidad; sin embargo la formula, seguramente, supone que quién tiene “una acción” es porque ya pasó un filtro que le identifica o como población vulnerable; o con el rango salarial que marcan las reglas de operación. En es supuesto de que así sea, ¿es posible construir indicadores de proceso que muestren los pasos y los alcances en que va la aplicación del POA y a quienes beneficia?; además de no olvidar distinguir el POA de origen y el POA de termino para dar cuenta de manera clara, precisa y transparente. Contiene en cursivas las reacciones provocadas. Pero en general lo programado no coincide con las actividades, metas y resultados.

**Entre los indicadores ausentes e importantes se encuentran los referidos a las ayudas de beneficio social; distinto de subsidios que se aplican en general.**

Nombre del Indicador	Objetivo del Indicador	Unidad de medida	Formula de medición	30 de noviembre
* % De avance de acciones de vivienda en el programa de vivienda en conjunto.	Otorgar créditos de vivienda en el programa de vivienda en conjunto, <u>priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad.</u> <u>[Cómo identificar la prioridad?]</u>	<u>Acciones</u> <u>[¿Crédito?]</u>	ACCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS POR PERIODO / ACCIONES DE VIVIENDA PROGRAMADAS POR PERIODO * 100	<b>4,838/3,231*100</b> <i>[3,590 créditos de vivienda (Lineamiento y mecanismos, enero 2008)]</i>
Avance físico de los créditos del programa de vivienda en conjunto (programados)	Vigilar y constatar el avance físico de los créditos programados en el programa de vivienda nueva terminada, priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad.	Acciones	AVANCE FÍSICO REAL AL PERIODO / AVANCE FÍSICO PROGRAMADO * 100 <u>[¿Con cargo al POA 2008?]</u>	<b>2,066/3,231*100</b>

Avance presupuestal del programa de vivienda en conjunto	Ejercer y eficientar los recursos financieros del programa operativo anual correspondiente al ejercicio 2008, orientado a dar cumplimiento a los recursos asignados	Recurso	RECURSO EJERCIDO AL PERIODO / RECURSO PROGRAMADO AL PERIODO *100	<b>1,010,123,502.78 / 1,121,825,637.09*100</b> [Los datos proporcionados en respuesta electrónica no coinciden –mismo corte- <sup>55</sup> ¿justificación de modificación de meta financiera?]
% Eficiencia en la recuperación de cartera	Coadyuvar en las acciones tendientes a la captación de recursos financieros por concepto de recuperación de cartera en coordinación con FIDERE. [es otro programa/ otro organismo]	Recurso	INGRESOS CAPTADOS AL PERIODO / INGRESOS PROGRAMADOS AL PERIODO * 100	<b>882,199,027.36 / 885,615,398.44*100</b> [Presupuesto autorizado de 897'500,000.00 (Lineamiento y mecanismos, enero 2008)]
**Cumplimiento del programa de entrega de vivienda	Coadyuvar en las acciones tendientes al cumplimiento del programa de entrega de vivienda.	Viviendas	VIVIENDAS ENTREGADAS AL PERIODO/VIVIENDAS PROGRAMADAS PARA SU ENTREGA*100 [Acumulado de otros años]	<b>2,290/5,845*100</b> [407 (Dato de Informe 28 Nov. 08) ¿con cargo al POA 2008?]

\* Indicador construido según meta prioritaria: otorgar 6 mil 500 créditos de vivienda. (¿)

\*\* Este indicador se incluye derivado de los compromisos contraídos por el Jefe de Gobierno para el 2008. (Las viviendas entregadas corresponden a viviendas nuevas terminadas en ejercicios 2006, 2007 y 2008)

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

### 6. CONCLUSIONES

#### 6.1 Valoración global del diseño

##### Conclusiones generales:

- **El Diseño del Programa de Vivienda en Conjunto es tremendamente complejo:** remite por un lado al **proceso de producción de vivienda** (adquisición de suelo, elaboración de estudios y proyectos, los procesos de demolición, edificación y/o rehabilitación, a cada una corresponde una línea de financiamiento) y por otro a las **fases de autorización de financiamiento**, por lo que atraviesa por procedimientos para su aprobación, contratación, ejecución y recuperación.
- Si hay aspectos de encuentro en el programa con los principios y objetivos desde la óptica del desarrollo social pero también hay huecos, que implican la inclusión parcial de los mismos y en algunos casos, nula.
- Se hizo evidente que **aún se encuentran los procesos en adecuación a la estructura organizativa del INVI que aún no concluye** (cambios recientes de funcionarios, nuevas propuestas, aún no aprobadas de cambios en la estructura, elementos existentes en la estructura que en la realidad no se encuentran funcionando).
- **No están establecidas líneas de acción que impliquen que el organismo incida de manera dirigida a los sectores de población menos favorecidos** para la promoción del acceso a la vivienda, se atiende a población que lo solicita esencialmente a través de las organizaciones sociales y eventualmente a través de la Bolsa de Vivienda.

##### Conclusiones específicas:

- **Los objetivos de la Política de Desarrollo Social, son considerados en las Reglas de Operación en términos generales, sin embargo se pudieron detectar diferentes grados de aplicación en la operación**, ya que si bien se hace referencia la artículo 4º de la Constitución referente al Derecho Humano a la vivienda, y a otros objetivos, al momento de la exposición de resultados por el mismo INVI, se constata que la aplicación e interpretación cambia notoriamente, ejemplo de ello es el caso de los objetivos referentes a la reversión de los procesos de exclusión socio-territorial y a la promoción de formas de participación ciudadana en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo social, de los cuales en la operación se constatan las limitaciones en su aplicación, manifestadas en la problemática detectada en la Bolsa de Vivienda, en la existencia de excedentes de obra excesivamente altos, excedentes de suelo, costo de cajones de estacionamiento y la participación de las organizaciones sociales en los procesos del INVI mismos que se desarrollarán en la parte de diseño y operación de las conclusiones.
- De acuerdo al análisis de los antecedentes de la política habitacional en México, **actualmente nos ubicamos en el período caracterizado por la participación del Estado como facilitador para mejorar la eficiencia del mercado habitacional, centrándose en la responsabilidad de promover las reformas institucionales necesarias para el desarrollo del sector**. La tendencia es que los recursos públicos destinados a atender el rezago y necesidades de vivienda se orientan a la producción de vivienda terminada conducida por el mercado inmobiliario y ofrecer menos soluciones y cada vez más precarias para los sectores de menores ingresos. **El resultado es que el gobierno federal subsidia a los pobres para que, con este dinero "regalado", compren una vivienda al sector privado**. El subsidio entonces acaba siendo para las empresas. Es importante resaltar que a **diferencia de los organismos nacionales y locales de vivienda, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal de 1988 al 2006 no estableció una relación con la oferta del mercado**, inclusive a partir de 2001 la cobertura de atención se amplió con base en un incremento de los recursos fiscales. Una característica particular del Distrito Federal es la fuerte inversión de recursos fiscales en contraste con la gran mayoría de los estados que tienen una relación (dependencia) de los subsidios que provienen del gobierno federal, así como de la iniciativa privada. **Actualmente la tendencia del Programa va encaminada a facilitar la injerencia del sector inmobiliario en la política habitacional**, señal que dan cuenta de ello, entre otras, es la **modificación que se dio a los techos de financiamiento en el INVI (2008)**, en donde se hace evidente el incremento en el costo de la vivienda de interés social, superando los parámetros establecidos para ésta en la Ley de Vivienda.
- **El recurso fiscal destinado a créditos y ayudas de beneficio social son sustancialmente mayores a los que en proporción destina el gobierno federal (que actualmente se centra en los subsidios), por lo que permitieron ampliar la cobertura. Es un reto no solo sostener sino incrementar progresivamente dichos recursos**. Este tipo de recursos son los que posibilitan el otorgamiento de ayudas de beneficio social para la población de escasos recursos que de otra manera no lograría tener acceso a una vivienda, ya que no son recuperables.
- En los antecedentes de la política habitacional en el Distrito Federal, se identificó que en los programas habitacionales promovidos a raíz de los sismos del 85, constituyeron el **parteaguas en el plano urbano y de diseño de la vivienda** respecto a las tendencias de las décadas anteriores. Los grandes conjuntos habitacionales son sustituidos por conjuntos de menores dimensiones, los espacios abiertos se reducen de manera importante, en varios conjuntos se limita al mero paso de tránsito peatonal. **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, situación que a en la actualidad prevalece en los programas de vivienda: 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 algunos casos a ser inexistentes.**

- La existencia de **datos diversos y dispersos que dan cuenta de elementos que pueden integrar un diagnóstico**, no permiten contar con una apreciación clara y precisa sobre la situación habitacional del Distrito Federal; necesaria no solo para poder contar con elementos de partida (o tener una línea base) sino en la consideración de **reconocer el derecho a la vivienda adecuada** para el sector de población para el que trabaja el INVI.
- Uno de los **elementos de diagnóstico encontrados, al cual el Instituto da especial énfasis y que determina de manera importante la demanda de vivienda, es al cambio socio - demográfico relacionado con la estructura de edades** de la población del Distrito Federal,; la mayoría de población es mayor a 15 años, siendo que **los jóvenes** entre 15 y 29 años alcanzaron para 2005 la cifra de 241,362, implicando la **posibilidad de creación de nuevos hogares** en un futuro cercano. **El Instituto de Vivienda establece una demanda a cubrir de 35 mil viviendas nuevas al año, basada en la necesidad de cubrir esta oferta que se daría por la generación de nuevas familias. Lo cual deja al margen factores que dan cuenta de la población objetivo propuesta por la Política de Desarrollo Social, y la perspectiva del Derecho a la Vivienda Adecuada.**
- La Modificación de techos con el argumento de que el monto no es suficiente cuando parte de su suficiencia la conformaba el ahorro de la población beneficiaria vía excedentes de obra, a costos menores, y que daba como resultado la exclusión de la población que no podía cubrirlo. Ahora se tiene un techo financiero que lo coloca en la vivienda popular (hasta 25 vsm anuales), no social (hasta 15 vsm anuales), sin la consecución hasta ahora del subsidio federal, haciendo que el gasto de vivienda sea mayor para el gasto público. Ver cuadros 19 y 20

### Cuadro 19

#### MONTO DE CRÉDITO

Art. 4 de la Ley de Vivienda DF -VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL- La vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 15 salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal;

SMD	15 SMA	Monto máximo para vivienda terminada	Monto de crédito INVI
Dic. 2006 \$48.67	\$262,818	3840 vsm.	186,892.80
Dic. 2007 \$50.57	\$273,618	3840 vsm.	194,188.80
Dic. 2008 \$52.59	\$283,986	3840 vsm	201,945.60
Acuerdo de Consejo 28 marzo 2008			\$391,947.00

### Cuadro 20

#### Vivienda Popular: 25 salarios mínimos anuales

VIVIENDA DE INTERÉS POPULAR- La Vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el Distrito Federal y no exceda de 25 salarios mínimos anuales

SMD	25 SMA	Monto de crédito INVI
Dic. 2006 \$48.67	\$428,030	
Dic. 2007		

	\$50.57	\$455,130	
Dic. 2008	\$52.59	\$473,310	391,947

- En el caso del subsidio, el tema no sólo es que sea poco claro y transparente, sino que no se focaliza a la población de bajos recursos, tampoco se tiene cuantificado de tal manera que no se da a conocer el monto destinado al subsidio y el monto a recuperar, tal vez porque la información se encuentra dispersa.
- **Los esquemas de compra a terceros y la vivienda en renta con opción a compra, representan para la actual administración una opción para la diversificación de las fuentes de financiamiento, creando las condiciones para su operación, sin que se vislumbre un planteamiento claro para promover la producción social de vivienda.**
- **Con esto, a pesar de que el INVI ha sido un modelo único por su participación y sus resultados, ahora parece encaminarse a la homologación con la política federal de vivienda, caracterizada por el otorgamiento de crédito para facilitar la colocación del producto de los desarrolladores inmobiliarios, donde la participación pública se limita a otorgar subsidios.**
- No hay una consistencia entre los objetivos que se propone el programa, la poca precisión en el alcance de las metas y en consecuencia no se tienen parámetros claros y contundentes para valorar si los resultados son óptimos.
- Se prioriza una meta cuantitativa por sobre los procesos, lo cual invalida el reconocimiento cualitativo del diseño, toda vez que los proyectos en sí mismos presentan particularidades sobre todo de tipo social, que se pierden ante la prioridad establecida por el INVI.
- **Los objetivos del Programa de Vivienda en Conjunto no consideran el tema expresamente del Derecho Humano a una vivienda adecuada (y menos reconoce las cualidades que del concepto se generan); sin embargo manifiesta una preocupación por el derecho y atiende algunas de estas cualidades:** 1) la seguridad de la tenencia al reconocer la importancia de la escrituración, 2) la habitabilidad al estar conformando un nuevo parque habitacional con determinadas características físicas soportadas por una seguridad estructural; 3) el lugar adecuado a través del *Programa* de vivienda en alto riesgo; 4) la accesibilidad tendrá que revisarse en tanto se reportan un número importante de beneficiarios en mora y viviendas desocupadas.
- **Los productos, componentes y estrategias del programa no cumplen con los principios de la Ley de Desarrollo Social, en tanto se enuncian objetivos que no necesariamente se convierten en metas físicas para hacer valer el derecho humano en una población focalizada, claramente identificada:**
  - El INVI manifiesta una fuerte preocupación, desde los objetivos, por la **consolidación del patrimonio inmobiliario**, no contiene metas al respecto y el servicio que brindará tiene como receptores a inversionistas y posteriormente a la posible población beneficiaria.
  - Si el objetivo es promover la **participación de los sectores público, social y privado** en los programas de vivienda y **diversificar e incrementar las fuentes de fondeo**; la meta es la firma de convenios con diversas instituciones, por lo que el cuestionamiento es: ¿el servicio es servir a otros organismos públicos y privados?. Los resultados no se han traducido ni en financiamientos ni en acciones habitacionales dentro del Programa.
  - Si la estrategia es una **política habitacional que garantice vivienda para todos**, y la meta física de 6 años son 34 mil *financiamientos*, **el indicador considerado es el cumplimiento de la meta física y la meta financiera** que a su interior se puede hacer

distinción entre: aprobación de crédito, vivienda en obra, vivienda en condiciones técnicas de entrega, vivienda entregada y –se agrega por el equipo evaluador- vivienda escriturada. Otra **variable constatada, de manera muy limitada, es la población beneficiaria en tanto no se ha mostrado de manera contundente y documental quiénes son y sus características socio económicas, tampoco es un objetivo específico que forme parte del sistema de seguimiento y control.**

- **No es parte de las metas INVI la definición y transparencia de los recursos destinados al subsidio.** El subsidio o las ayudas de beneficio social son múltiples. **Si el servicio es otorgar subsidios,** debería ser claro el monto dedicado a ello y la población receptora. Entonces el componente subsidio, como parte de un producto dirigido a la población de bajos recursos se diluye.
- No existe relación lógica entre los componentes del programa: objetivos, estrategias, metas, se salta de la estrategia a la acción sin hallarse referencia en los objetivos, manifiesto claramente en los temas de sustentabilidad y condominio familiar, estrategias definidas desde la SEDUVI que el INVI instrumenta sin dar la coherencia interna requerida.
- Los principios establecidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, se encuentran contenidos parcialmente en los apartados correspondientes a las políticas generales, política social y política de transparencia de las Reglas de Operación del INVI. **“Parcialmente” porque solo se encontraron elementos en el diseño que dan cuenta de los principios de Universalidad, Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social, Justicia Distributiva, Diversidad, Participación y Transparencia, sin embargo en la operación se pudo detectar que no se aplican totalmente. No se encontraron elementos que dieran cuenta para los casos de la Integralidad, Territorialidad, Exigibilidad y Efectividad.**
- **No existe un mecanismo promovido y aplicado por el mismo INVI que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con la prestación del servicio, sin embargo existen diferentes instancias a las cuales llegan las quejas de beneficiarios o posibles beneficiarios:** Contraloría Interna, Comisión de Derechos Humanos, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Subprocuraduría de Exigibilidad de los Derechos Humanos de la Procuraduría Social.
- Los sistemas de rendición de cuenta del Instituto de Vivienda corresponden a dos mecanismos de difusión de información al público: la página web del internet y la aplicación de la Ley de Información Pública **Información que para cubrir el objetivo de proporcionar información general sobre el quehacer del Instituto y dar una orientación inicial para quién le interese un crédito de vivienda resulta adecuada y suficiente, sin embargo, no es así para la rendición de cuentas, ya que no hace referencia al presupuesto asignado, a la inversión aplicada y a los subsidios y ayudas de beneficio social aplicadas.**
- No se encontraron referencias vinculadas que permitieran justificar la necesidad de plantear la modalidad de vivienda en renta o necesidades de espacios comerciales.

## 6.2 Valoración global de la operación:

### Conclusiones específicas:

- **Se brinda mínima atención a las personas que tienen registrada su solicitud de vivienda en la Bolsa de Vivienda del Instituto.** Para 2008 el registro fue 51 mil 81 solicitudes y las canalizaciones a proyectos de vivienda entre 2007 y 2008 fue únicamente de 53. Se tiene que considerar que los registros tienen antecedentes en años anteriores de 2007.



- 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.**
- **Otro factor de exclusión lo constituye el costo que representan los excedentes de obra** (es el 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 está entre los \$50,000.00.
- El Programa de Vivienda en Conjunto alcanza a **dar atención a una parte de la población que no es sujeta de crédito en el mercado inmobiliario cuyos ingresos van de 2 a 4.7 veces salarios mínimos, sin embargo se pudo observar que la atención a la población de más escasos recursos, nos referimos a aquella que percibe menos de 2 salarios mínimos, disminuye en proporción a los anteriores**, ya que representa el menor porcentaje de beneficiarios (24% y 5%) en los casos analizados.
- **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 de 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.
- Los procesos de gestión de proyectos de vivienda son demasiado complejos y largos en el tiempo, considerando desde la integración del expediente inicial para la solicitud de adquisición de suelo (cualquier vía) hasta la entrega de vivienda (existen referencias hasta de 8 años).
- Después de todo el esfuerzo humano y financiero que implica el programa no se concluye con la certeza jurídica, a través de la escrituración, lo cual cuestiona la eficacia y la eficiencia de la actuación.
- El INVI ha dado prioridad a la búsqueda de diversidad e incremento de fuentes de fondeo a razón de un bajo presupuesto, cuando la realidad, dos años después, es que se tienen convenios con distintos organismos e instancias que no han mostrado resultados (INFONAVIT, por ejemplo) y un mayor presupuesto público.
- **Los recursos financieros, humanos y materiales son insuficientes.** Por una parte, el Programa no solo atiende la meta cuantitativa definida cada año, sino que todas las áreas involucradas arrastran cargas administrativas y de gestión de años anteriores así como problemas jurídicos que se resuelven a largo plazo como lo son los amparos de propietarios en inmuebles expropiados, la cartera vencida.
- **Los procesos de gestión que se ven mermados como resultado de una estructura burocrática “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* (hasta 8 años en promedio), que actualmente caracteriza al programa.

- **La operación del Programa no es consecuencia lógica de sus propias políticas y estrategias**, se hizo evidente la influencia que tiene para el programa, la planeación que emana de Gobierno Central en lo referente al cumplimiento de la meta física y financiera, y la atención que se tiene que dar a la operación del programa, sus atrasos históricos y los nuevos requerimientos emanados de la estructura.
- **No es pública la información sobre los beneficiarios del programa, en los términos que marca La Ley de Desarrollo Social y su Reglamento**: número de beneficiarios, su distribución por sexo y grupo de edad, **los recursos asignados** y su distribución por unidades territoriales. Se tiene conocimiento que los padrones se pueden solicitar a través de la Oficina de Información Pública del INVI de acuerdo a lo establecido en la misma Ley.
- Las relaciones entre organizaciones sociales y la propia estructura del INVI se da bajo cierta “**discrecionalidad**”; es decir, con la intención de que algunos grupos sociales realicen sus trámites de gestión en el menor tiempo posible e incluso, rompiendo con el propio esquema bajo el cual debe seguir todo trámite correspondiente al programa.
- La unidad de medida empleada para el programa “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.
- No existe relación entre las metas y padrón de beneficiarios en el Programa.

### 6.3 Valoración global de la relación entre diseño y operación;

- Se encuentran en operación nuevos esquemas y acciones no contenidas en las reglas de operación vigentes y que constituyen parte de la propuesta de nuevas reglas aún en revisión y no autorizadas, ejemplo de esto es el proyecto ubicado en Aldana 11.
- El diseño y la operación no tienen como eje conductor a los directamente beneficiados.
- Se encuentran varios elementos en el diseño del programa, que si bien no son claros y precisos sí logran dar cuenta de la aplicación “parcial” de objetivos y principios establecidos en la Ley de Desarrollo Social, sin embargo, en la operación se ven disminuidos al no hallar con claridad a la población vulnerable y de más bajos recursos que ha sido beneficiada y al encontrar elementos de riesgo, por las características del mismo programa, para la exclusión de esta población en el mismo.
- Entre los objetivos de la Política de Desarrollo Social, **se plantean la reversión de los procesos de exclusión socio-territorial y del apoyo y promoción de la igualdad de oportunidades**, mismos que en el diseño de objetivos y políticas del Programa están considerados, sin embargo en la operación del Instituto se presentan **importantes limitaciones para su aplicación**, manifestadas en la problemática detectada en la **Bolsa de Vivienda, en los altos costos considerados fuera del financiamiento que los beneficiarios tienen que cubrir de manera directa** (excedentes de obra excesivamente altos, excedentes de suelo, costo de cajones de estacionamiento), y las **características de gestión grupal** existentes, situaciones que hacen inaccesible una vivienda a la población de más bajos recursos.
- En lo referente al objetivo de la Política de Desarrollo Social que habla de la **promoción de formas de participación ciudadana en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas de**

**desarrollo social** se pudo observar que esta participación para el INVI se limita a la gestión realizada por las organizaciones sociales (trámites), el acceso a la información, vía la Oficina de Información Pública y a la página Web del Instituto y a la corresponsabilidad entre los acreditados para las familias que no lo son, para motivar a lograr la óptima recuperación crediticia y lograr así contar con mayores recursos para el otorgamiento de más créditos.

- En el análisis realizado para el **avance programático de las metas, con los indicadores establecidos por el INVI para tal fin y la información proporcionada al equipo evaluador, se pudo constatar lo siguiente: el punto de referencia es sobre el Programa Operativo Anual (POA) modificado; no se distinguen las realizaciones de otros POAS de años anteriores, ya que los incorporan en sus datos; no se ofrecen datos sobre las modalidades del programa:** vivienda nueva terminada, compra a terceros, adquisición y rehabilitación en inmuebles catalogados, adquisición y rehabilitación en inmuebles no catalogados, no se incorporan las variables subsidio y ahorro. Los resultados arrojados en la aplicación de los datos proporcionados se encuentran contenidos en las siguientes los siguientes cuadros que por sí solos se explican:

## Cuadro 21

### 1. Análisis de indicadores INVI al corte del 30 de Noviembre

Información base de la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación.

Nombre del Indicador	Objetivo del Indicador	Unidad de medida	Formula de medición	30 de noviembre
* % De avance de acciones de vivienda en el programa de vivienda en conjunto.	Otorgar créditos de vivienda en el programa de vivienda en conjunto, <u>priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad.</u> <a href="#">[Cómo identificar la prioridad?]</a>	<u>Acciones</u> <u>Crédito?</u>	ACCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS POR PERIODO / ACCIONES DE VIVIENDA PROGRAMADAS POR PERIODO * 100	<b>4,838/3,231*100</b> 3,590 créditos de vivienda (Lineamiento y mecanismos, enero 2008)
Avance físico de los créditos del programa de vivienda en conjunto (programados)	Vigilar y constatar el avance físico de los créditos programados en el programa de vivienda nueva terminada, priorizando la atención a las familias en situación de vulnerabilidad.	Acciones	AVANCE FÍSICO REAL AL PERIODO / AVANCE FÍSICO PROGRAMADO * 100 <u>¿con cargo al POA 2008?</u>	<b>2,066/3,231*100</b>
Avance presupuestal del programa de vivienda en conjunto	Ejercer y eficientar los recursos financieros del programa operativo anual correspondiente al ejercicio 2008, orientado a dar cumplimiento a los recursos asignados	Recurso	RECURSO EJERCIDO AL PERIODO / RECURSO PROGRAMADO AL PERIODO *100	<b>1,010,123,502.78/1,121,825,637.09*100</b> Los datos proporcionados en respuesta electrónica no coinciden –mismo corte- <sup>56</sup> <u>¿justificación de modificación de meta financiera?</u>

% Eficiencia en la recuperación de cartera	Coadyuvar en las acciones tendientes a la captación de recursos financieros por concepto de recuperación de cartera en coordinación con FIDERE. [es otro programa/ otro organismo]	Recurso	INGRESOS CAPTADOS AL PERIODO / INGRESOS PROGRAMADOS AL PERIODO * 100	<b>882,199,027.36/ 885,615,398.44*100</b> Presupuesto autorizado de 897'500,000.00 (Lineamiento y mecanismos, enero 2008)
**Cumplimiento del programa de entrega de vivienda	Coadyuvar en las acciones tendientes al cumplimiento del programa de entrega de vivienda.	Viviendas	VIVIENDAS ENTREGADAS AL PERIODO/VIVIENDAS PROGRAMADAS PARA SU ENTREGA*100 Acumulado de otros años	<b>2,290/5,845*100</b> 407 (Dato de Informe 28 Nov. 08) ¿con cargo al POA 2008?






\* Indicador construido según meta prioritaria: otorgar 6 mil 500 créditos de vivienda. (¿)

\*\*Este indicador se incluye derivado de los compromisos contraídos por el Jefe de Gobierno para el 2008. (Las viviendas entregadas corresponden a viviendas nuevas terminadas en ejercicios 2006, 2007 y 2008)

## Cuadro 22

### 2. RESULTADOS








Desde las variables proporcionadas<sup>57</sup>

Nombre del Indicador	Formula de medición	30 de noviembre	Resultados	Observación
* % De avance de acciones de vivienda en el programa de vivienda en conjunto.	ACCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS POR PERIODO / ACCIONES DE VIVIENDA PROGRAMADAS POR PERIODO * 100	<b>4,838/3,231*100</b>	<b>149</b>	
Avance físico de los créditos del programa de vivienda en conjunto (programados)	AVANCE FÍSICO REAL AL PERIODO / AVANCE FÍSICO PROGRAMADO * 100	<b>2,066/3,231*100</b>	<b>63.94</b>	
Avance presupuestal del programa de vivienda en conjunto	RECURSO EJERCIDO AL PERIODO / RECURSO PROGRAMADO AL PERIODO *100	<b>1,010,123,502.78/ 1,121,825,637.09*100</b>	<b>90.04</b>	
% Eficiencia en la recuperación de cartera	INGRESOS CAPTADOS AL PERIODO / INGRESOS PROGRAMADOS AL PERIODO * 100	<b>882,199,027.36/ 885,615,398.44*100</b>	<b>99.61</b>	
**Cumplimiento del programa de entrega de vivienda	VIVIENDAS ENTREGADAS AL PERIODO/VIVIENDAS PROGRAMADAS PARA SU ENTREGA*100	<b>2,290/5,845*100</b>	<b>39.17</b>	

\* Indicador construido según meta prioritaria: otorgar 6 mil 500 créditos de vivienda. (¿)

\*\*Este indicador se incluye derivado de los compromisos contraídos por el Jefe de Gobierno para el 2008. (Las viviendas entregadas corresponden a viviendas nuevas terminadas en ejercicios 2006, 2007 y 2008)

**Cuadro 23**  
**3. RESULTADOS**  
**Desde las variables de origen para el año 2008**

Nombre del Indicador	Formula de medición	30 de noviembre	Resultados	Observación
* % De avance de acciones de vivienda en el programa de vivienda en conjunto.	ACCIONES DE VIVIENDA [CRÉDITOS OTORGADOS] REALIZADAS POR PERIODO / ACCIONES DE VIVIENDA [POA ORIGINAL] * 100	4,838/[3,590] *100	134	
Avance físico de los créditos del programa de vivienda en conjunto (programados)	AVANCE FÍSICO REAL AL PERIODO / AVANCE FÍSICO PROGRAMADO * 100	2,066/3,231*100	63.94	
Avance presupuestal del programa de vivienda en conjunto	RECURSO EJERCIDO AL PERIODO / [RECURSO POA ORIGINAL]*100	1,010,123,502.78/[97,500,00]	112.54	
Cumplimiento del programa de entrega de vivienda	VIVIENDAS ENTREGADAS AL PERIODO/VIVIENDAS PROGRAMADAS PARA SU ENTREGA*100	407/ 3590*100	11.33	
% de avance de créditos otorgados	CRÉDITOS OTORGADOS* / ACCIONES DE VIVIENDA POA ORIGINAL * 100	2275/3590*100	63.37	
% de viviendas terminadas	OBRA TERMINADA/ CRÉDITOS OTORGADOS (datos de octubre)	282/2275*100	12.39	
% de vivienda entregadas	VIVIENDAS ENTREGADAS/ CREDITOS OTORGADOS (dato de octubre)	407/2275*100	17.89	

% de vivienda escriturada	VIVIENDAS ESCRITURADAS/ CREDITOS OTROGADOS	N/D	N/D	N/D

#### 6.4 Identificación de problemas de diseño y operación, sus relaciones y prioridades

Los objetivos del Instituto han cambiado anualmente, eso supone que el diseño y operación del Programa ¿tendrían que adecuarse también? Eso es evidente en la operación que ha tenido que ajustarse a la nueva estructura; probar que la operación es óptima es parte de una actividad que no se evidencia a través de los resultados o servicios que brinda el Instituto.

#### 6.5 Del análisis del diseño y la operación ¿cuál o cuáles son las fortalezas y debilidades del programa? ¿Cuáles sus alcances y sus restricciones? (Justifique)

##### a) Fortalezas

El programa cuenta con **recursos fiscales** del Gobierno de la Ciudad, originalmente señalados en disminución; sin embargo no ha sido así, el registro muestra que son incluso mayores que en la administración pasada. Por eso se pueden otorgar créditos.

Hasta ahora muchos de los beneficiarios han participado con su tiempo destinado a la gestión; con su trabajo en la obra, con su ahorro (en general para cubrir un excedente de una vivienda más grande **-situación que se tendría que probar al evaluar el producto que general el INVI-**). Situación que se permite, pero que no es parte del diseño ni de la operación. Podría ser una fortaleza y no una debilidad como hasta ahora en donde la gente y su participación queda como “masa”, en el marco de la utilidad política.

##### b) Debilidades

- Al contar con recursos para otorgar créditos; opera un esquema financiero basado solo en el otorgamiento crediticio. A pesar de reconocer que los posibles beneficiarios pueden contribuir su ahorro (no solo como excedente de obra) y que, en función de las condiciones económicas (de cada caso) se otorgan ayudas de beneficio social; pero esto no es parte de un diseño financiero.
- Este equipo evaluador considera que puede ser una debilidad el aumentar los techos financieros (de vivienda social a vivienda popular), en tanto **es una mayor inversión pública** para un crédito/vivienda o una vivienda en renta con opción a venta más cara; “amarrar” el monto de edificación permite que el constructor o desarrollador comparta una responsabilidad social y no solo considere su ganancia; permitir que la gente considere como ahorro otros pagos (como el suelo/ el excedente de obra u otros) les hace parte de una corresponsabilidad. Esta situación tendría que ser parte del diseño ¿Por qué solo tiene que ser responsabilidad de Gobierno?
- 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 volverles instrumentos.
- La debilidad operativa es su propio acumulado de pendientes; no solo de esta administración, sino cargar con “lo pendiente” de las anteriores administraciones y otros programas como FIVIDESU y FICAPRO.

##### C) Sobre alcances

Este programa con todas sus debilidades, contradicciones y circunstancia en el tiempo es un programa único que ofrece resultados, productos habitables; está impactando la fisonomía de la ciudad; ha generado “un modelo” de vivienda; ambas situaciones aún no valoradas.

Si la hipótesis de este trabajo, no probada por cierto, es que el programa no llega a los más pobres, entonces es prudente recapitular si, un programa como este en realidad está hecho para llegar a la población que no accede al mercado; muchos de ellos en pobreza y situación de marginalidad; por ello, las ayudas de beneficio social son distintas en función de los ingresos de cada beneficiario. Entonces, más que hablar de universalizar el derecho a la vivienda habría que ser más precisos y decir que **se tienen “tales” avances en el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada** (una vez que el crédito se vuelve un elemento tangible, localizado en un lugar y con gente que quiere participar en el mantenimiento de su inmueble y ellos cuentan con la seguridad jurídica).

Ahora que el mundo está en crisis económica que afecta directamente al sector de la construcción; se modifican los techos financieros; que posibilita la entrada de los grandes consorcios de vivienda; que se cambia la categoría de la vivienda, de vivienda social a vivienda popular, con lo cual tendrá que cambiar el diseño y la operación del programa. Pero así como tienen condiciones uno, deben tener condiciones otros, en particular, los grupos sociales que deben ser vistos como productores sociales de vivienda que tiene la consigna de hacer más barata y eficiente su producción que por cierto es para su propio consumo.

#### **D) Restricciones**

La operación tiene que tener restricción a los **grupos políticos y los gestores** que no sean eficientes en las reglas y condiciones de operación del INVI.

Por ello es importante **fixar las reglas** de trabajo para la gestión y operación de los grupos sociales. Tiene que ser públicas las cuotas que el gestor requiere para coadyuvar a la consecución de créditos; tienen que ser claros los gastos que genera a un grupo para gestionar un crédito; también tiene que ser clara y transparente la capacidad de decisión de cada funcionario del INVI, de esa manera un gestor fraudulento no tendrá una contraparte al interior del INVI. Esta restricción tiene que convertirse en una cualidad o fortaleza de la operación.

### **7. RECOMENDACIONES:**

#### **DE DISEÑO:**

1. Diseñar, instrumentar y aplicar un Programa de Vivienda que sí direcciona sus acciones hacia la atención de una población objetivo claramente definida.
2. Incorporar en las Reglas de Operación del INVI, de manera clara y precisa la vinculación con objetivos y principios de la Política de Desarrollo Social estableciendo claramente los criterios que guiarán los procedimientos y procesos operativos que garanticen su aplicación en la gestión de los proyectos de vivienda.
3. Desde el diseño del Programa se incorporan la mayor parte de los Principios contenidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social, sin embargo es fundamental, analizar y dar seguimiento a su aplicación en la operación del programa, toda vez que es ahí, en donde existe el riesgo de incumplimiento.
4. Implementar las acciones necesarias encaminadas a sostener, e incluso incrementar progresivamente los recursos fiscales destinados al Programa de Vivienda en Conjunto, con la finalidad de garantizar, a través de las ayudas de beneficio social la incorporación de población de bajos ingresos y vulnerable a los proyectos de vivienda.

5. Analizar y canalizar esfuerzos para lograr que los proyectos de vivienda cuenten con mejores espacios (aumentar los metros de construcción) y con servicios adecuados y suficientes para que las familias no accedan únicamente a un techo sino a una vivienda digna
6. **Diseñar y elaborar el Programa de Vivienda del Distrito Federal, el cual contenga un diagnóstico** que incorpore la situación socioeconómica y habitacional de la población del Distrito Federal y permita la identificación clara y precisa de la población objetivo, **considerando indicadores con una visión del Derecho a una Vivienda Adecuada** que permitan dar seguimiento del avance al respecto y que se vea plasmado igualmente en el Programa Operativo Anual. Esto implica la actualización de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y la elaboración del Reglamento correspondiente.
7. Se tendrían que considerar tres niveles de diagnóstico:
  - Diagnóstico del Distrito Federal
  - Población que atiende el INVI en la operación.
  - Lo que tiene el INVI identificado como demanda en la Bolsa de Vivienda
8. Una consistencia determinante del diseño de un programa depende del **diagnóstico**. Sin pretender calificar las proyecciones que justifican la actuación futura del INVI también nos encontramos con distintas miradas, desde desarrollo social, desde desarrollo urbano o desde el propio INVI que si bien no son incongruentes si son diversas. Este equipo evaluador considera que los datos ofrecidos por las propias instituciones al día de hoy también deben ser considerados en el diseño del programa.
9. **Revisar los planteamientos respecto a la sustentabilidad para la vivienda de interés social** que promueve el INVI, toda vez que en medida que estas tecnologías de sustentabilidad no garantizan, estrictamente hablando, un impacto relevante al medio ambiente, por ejemplo, no existe un sistema de ahorro de luz y de gas en donde incida el ahorro realizado por la gente en las viviendas; por lo que al parecer, esto se convierte en la compra de tecnologías en cierto mercado, y surge el cuestionamiento de ¿por qué se habla de sustentabilidad si no tiene mayor impacto en el medio ambiente?. Inclusive se generan conflictos sociales y vecinales, en los casos en los que entra la gente a dar mantenimiento en las “instalaciones sustentables” en un inmueble al no tener la capacitación necesaria para hacerlo, las implicaciones que esto tiene en relación a la convivencia de la gente, a su capacidad de organización, ¿se trata de política social? ¿de una política de medio ambiente? ¿o de un financiamiento? **Se ofrecen productos de mercado, se coloca tecnología, no hay repercusión del medio ambiente, los técnicos del INVI no están capacitados en esto.** ¿Qué objeto tiene?
10. Transparentar en el presupuesto asignado la inversión aplicada, los subsidios y ayudas de beneficio social aplicados.
11. Reconocer un sistema de financiamiento, organizativo y operativo en el proceso de producción de la vivienda que considere e identifique en cada una de sus fases los factores sociales (la condición socioeconómica de los beneficiarios), los factores técnicos, institucionales y los factores exógenos para que se logre el pleno cumplimiento de los objetivos del Programa.
12. Reconocer en el diseño del sistema financiero, todos aquellos elementos que se encuentran dentro del costo real de la vivienda y que actualmente quedan fuera de éste, que generalmente corre por cuenta de los mismos beneficiarios cubrir, como lo son los



diferenciales de suelo, excedentes de obra y cajones de estacionamiento, de modo que formen parte de éste y no constituyan un factor que promueva la exclusión al derecho a la vivienda.

13. En el sistema de financiamiento plantearse como objetivo e implementar las acciones necesarias para lograr un equilibrio entre los recursos fiscales y recursos propios, éstos últimos vía recuperación.
14. Involucrar al Fideicomiso de Recuperación Crediticia, FIDERE en la recuperación y en la misma evaluación como uno de los actores que intervienen en el proceso.
15. Incorporar en las Políticas del Instituto e instrumentar las acciones necesarias para que los aspectos relacionados con la Política de Vivienda que tienen que ver con los principios de la Ley de Desarrollo Social referentes a la Integralidad con los programas sociales planteando su articulación y complementariedad; la Territorialidad en donde se incorpore la gestión del territorio como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano; la Exigibilidad referente a los derechos de los habitantes a que a través de un conjunto de normas y procedimientos los derechos sociales sean exigibles y la Efectividad, en la que se explicita la obligación de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, mayor celeridad, los mejores resultados e impacto.
16. Es necesario que el INVI diseñe y aplique un sistema de atención a quejas y sugerencias, con la finalidad de detectar ineficiencia en el servicio e implementar las medidas correctivas aplicables a los mismos procedimientos, atención al público, etc. Así como implementar un sistema de seguimiento que mida el grado de satisfacción de la población atendida.
17. Dar prioridad al diseño, elaboración y promoción a esquemas de apoyo a la producción social de vivienda.

#### **DE OPERACIÓN:**

1. Definir procesos efectivos de incorporación de solicitantes registrados en bolsa de vivienda a proyectos de vivienda, considerando incluso llevar a cabo proyectos dirigidos de manera específica a la atención de esta demanda registrada.
2. Transparentar la lista de espera de la Bolsa de Vivienda.
3. Instrumentar mecanismos para la incorporación a los proyectos de vivienda de población con ingresos de menos 2 vsm que interesa focalizar en la Ley y Programa de Desarrollo Social, toda vez que es la que representa el menor porcentaje de atención del INVI.
4. Por la intervención tan marcada de las organizaciones en los procesos realizados por el Instituto, resulta relevante por un lado, implementar medidas encaminadas a garantizar que los mecanismos de comunicación y difusión de las reglas de operación y procedimientos, lleguen de manera clara y eficiente a las mismas organizaciones, y a los beneficiarios para evitar que se pueda abusar del desconocimiento de las mismas, lo que puede contribuir a crear las condiciones para una participación ciudadana y comunitaria más activa.
5. Incorporar al Reglamento de la Ley de Desarrollo Social los principios y mecanismos que definan la relación de las organizaciones con el INVI y de los mismos beneficiarios con el INVI.

6. Instrumentar y aplicar mecanismos de monitoreo y supervisión eficientes y suficientes, como la realización de visitas sociales, que garanticen que la población beneficiaria, sobre todo la que acreditó un importante cantidad de ayudas de beneficio social, es a la que se supone se atiende, toda vez que existe la posibilidad de que los ingresos manifestados pueden resultar falsos, esencialmente en las personas no asalariadas. Toda vez que de darse esta situación representa un abuso de personas que tienen mayores ingresos (no manifestados) y el resultado significa la exclusión de quienes sí requieren vivienda de beneficio social, la población de los de más bajos ingresos. También en cuanto a características de grupos vulnerables.
7. Para el cumplimiento de las metas fijadas, se sugiere más que construir nuevas proyecciones, partir de reconocer los datos disponibles de la población que ya está demandando vivienda en la ciudad y que ya se encuentra registrada en el INVI. Por ejemplo, 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.
8. Diseñar y aplicar un sistema de atención a quejas y sugerencias, con la finalidad de detectar ineficiencia en el servicio e implementar las medidas correctivas aplicables a los mismos procedimientos, atención al público, entre otras; así como un sistema de seguimiento que mida el grado de satisfacción de la población atendida
9. Elaborar y difundir material informativo para la población acreditada o solicitante, sobre los Programas y Reglas de Operación y difundir los procedimientos y requisitos necesarios para ser sujetos de crédito.
10. Optimizar el funcionamiento y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales para cubrir satisfactoriamente las actividades del Programa y hacer eficientes los procesos.
11. Implementar medidas y acciones encaminadas a la **profesionalización** de la estructura burocrática responsable de la operatividad del Programa con la intención de mejorar en términos de eficiencia, no sólo la funcionalidad del Programa sino también del propio instituto.
12. Implementar mecanismos de sensibilización y capacitación al personal operativo, para eficientar procesos del programa.
13. Incorporar indicadores para medir el grado de avance en las actuaciones del INVI. Situación que debe preverse desde el propio Gobierno de la Ciudad y no solo compete a la institución que coordina el Programa de Vivienda en Conjunto.
14. Construir indicadores y unidades de medida que permitan, por un lado, una identificación de la problemática de vivienda más integral y cercana a la realidad (diagnóstico) y por otro, realizar un seguimiento y evaluación del avance real del programa encaminado a una visión del derecho a la vivienda adecuada, situación que debe preverse también desde el propio Gobierno de la Ciudad.
15. La unidad de medida para evaluar el avance del debería ser en función del tipo de población atendida.
16. Respecto a los indicadores de **avance programático** se recomienda lo siguiente:
  - a) Referirse a la meta sexenal

- b) Es conveniente trabajar con números de cierre anual; en este caso lo más aproximado está a noviembre del 2008.
- c) En tanto las “denominaciones” emitidas por el POA no son coincidentes con los objetivos es difícil hacer seguimiento de servicio/ resultados. (en relación a “fomento y apoyo a los asentamientos humanos”; “igualdad de género”; “programa de equidad en la ciudad”)
- d) Si bien los datos pueden ser moldeables se recomienda que la valoración sea referenciada sobre el POA original.
- e) Distinguir realizaciones de otros POA de años anteriores
- f) Es conveniente hacer seguimiento de los Objetivos y sus resultados. Como arroja el marco lógico, hay objetivos pero no hay metas; entonces no se puede hacer monitoreo, ni valorar los resultados.
- g) Ofrecer datos de la modalidad de financiamiento: vivienda nueva terminada; compra a terceros; inmueble catalogado; inmueble no catalogado.
- h) Reconocer el estatus de avance/ aplicación del financiamiento: crédito aprobado; obra en proceso; obra por terminada; obra terminada sin entregar; obra entregada; obra escriturada; en recuperación.
- i) El establecimiento de metas deberá considerar las proyecciones por modalidad y estatus de avance.
- j) Incorporar la variable subsidio.
- k) Incorporar la variable ahorro.
- l) Es importante reconocer e identificar a las 725 agrupaciones que hacen gestión en el INVI. ¿Todas en activo gestionando? NO es lo mismo un conjunto de beneficiarios que gestionan para si; un gestor que promueve; una organización social con trayectoria histórica en el trabajo de vivienda.
- m) Es importante reconocer a las familias beneficiadas.
- n) Medir en porcentaje de avance a partir de una línea base.
- o) Reconocer procesos que permitan la identificación de elementos cualitativos de la acción de vivienda del Gobierno de la Ciudad.
- p) Hacer propuestas vinculadas a las cualidades de los logros de la institución; de los promotores; de los beneficiarios.

**Cuadro 24**  
**SE RECOMIENDAN OTROS INDICADORES**

Nombre del Indicador	Formula de medición	30 de noviembre	Resultados	Observación
* % De avance de acciones de vivienda en el programa de vivienda en conjunto.	ACCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS POR PERIODO / ACCIONES DE VIVIENDA PROGRAMADAS POR PERIODO * 100	4,838/3,231 * 100	149	Preciso definir que es una “acción” como <u>unidad de medida</u> . <b>Se propone:</b> Es la aplicación de un crédito que tiene un estatus de avance para convertirse en una acción física de vivienda terminada.

% De avance de créditos otorgados de vivienda en el programa de vivienda en conjunto. (OBJ. Monto promedio por acción)	MONTO OTORGADO/ CREDITOS PROGRAMADOS	3,590/897,500,000	\$250,000 por crédito	La <u>unidad de medida crédito</u> ; se refiere al financiamiento a cargo de INVI; <b>se propone</b> que debe estar vinculada al monto a ejercer
Avance físico de los créditos del programa de vivienda en conjunto (programados)	AVANCE FÍSICO REAL AL PERIODO / AVANCE FÍSICO PROGRAMADO * 100	<b>2,066/3,231*100</b>	<b>63.94</b>	Reconocer el estatus de avance/ aplicación del financiamiento: crédito aprobado; obra en proceso; obra por terminada; obra terminada sin entregar; obra entregada; obra escriturada; en recuperación.
Avance presupuestal del programa de vivienda en conjunto	RECURSO EJERCIDO AL PERIODO / RECURSO PROGRAMADO AL PERIODO * 100	<b>1,010,123,502.78/ 1,121,825,637.09*100</b>	<b>90.04</b>	Mide eficiencia financiera
Monto de financiamiento otorgado/ monto de financiamiento a recuperar (la diferencia será el recurso destinado a la ayuda de beneficio social)	RECURSO APLICADO/ MONTO A RECUPERAR			Establecer con claridad el recurso público destinado al subsidio
% Eficiencia en la recuperación de cartera	INGRESOS CAPTADOS AL PERIODO / INGRESOS PROGRAMADOS AL PERIODO * 100	<b>882,199,027.36/ 885,615,398.44*100</b>	<b>99.61</b>	
**Cumplimiento del programa de entrega de vivienda	VIVIENDAS ENTREGADAS AL PERIODO/VIVIENDAS PROGRAMADAS PARA SU ENTREGA*100	<b>2,290/5,845*100</b>	<b>39.17</b>	<b>Incorporar la variable de vivienda escriturada</b>

## RECOMENDACIONES PARA INDICADORES CUANTITATIVOS

### INVERSIÓN PER CÁPITA

CEPAL: Los gobiernos de la Región Latinoamericana tienen una inversión pública en materia habitacional que fluctúa entre 5 y 20 USD.

#### Indicador

Presupuesto anual de vivienda = Inversión per cápita (en pesos y USD)  
Población

Población 2005 en el DF- 8'720,916 habitantes<sup>58</sup>

Presupuesto anual de vivienda en **2006**: \$2,004'000,000<sup>59</sup> = 27 USD como inversión per cápita en materia de vivienda.<sup>60</sup>

En enero 2006 1 USD= \$10.64<sup>61</sup>

$\frac{2,004'000,000}{8'720,916} = \$229.79$  (21.59 USD)

Presupuesto anual de vivienda en **2007**: \$2,511'879,119 –modificado-<sup>62</sup>  
En enero 2007 1 USD= \$10.77<sup>63</sup>

$\frac{\$2,511'879,119}{8'720,916} = \$288.02$  (26.74 USD)

Presupuesto anual de vivienda en **2008**: \$2,662'996,410 -modificado-<sup>64</sup>  
En enero 2008 1 USD= \$10.90<sup>65</sup>

$\frac{\$2,662'996,410}{8'720,916} = \$305.35$  (28.01USD)

	2006	2007	2008
Inversión per cápita en materia de vivienda en el DF	\$229.79	\$288.02	\$305.35
En USD	21.59	26.74	28.01

## DIAGNÓSTICO

- rezagos (suelo/ terminación de obra/ escrituración/ regularizaciones)
- solicitud- demanda- atención hecha (Bolsa de Vivienda)<sup>66</sup>**
- diagnostico por estrato socioeconómico de población
- diagnóstico a través de proyecciones de población
- diagnostico DF con variables para considerar el concepto de vivienda adecuada.

### Indicador

$\frac{\text{Fam. atendidas}}{\text{Fam. sin atención}} = \% \text{ de Fam. cubiertas}$   
(Bolsa de Vivienda)

Familias sin atención 55,337  
Diagnóstico de DHDF 2006

Familias sin atención 52,819  
(1er informe SEDUIVI; 31 julio 2007)  
(1er Informe de Gob. MEC)

Familias sin atención 51,387  
(1er Informe INVI 2007);

Familias sin atención 51,081  
(Coordinación de Planeación; 2008)

	2006	2007	2008
Bolsa de vivienda	55,337	52,819	51,387
Informe INVI 2007		111	
Canalizadas*		39	14

\* Módulo de atención al público

¿Servicio a las familias atendidas?

	2006	2007	2008
Bolsa de vivienda	55,337	52,819	51,387
Créditos otorgados			4,414*

\* 4,414 Créditos otorgados a octubre de 2008

**RELACIÓN NUEVO PARQUE HABITACIONAL/ PARQUE HABITACIONAL CONSTRUIDO**  
ONU- CEPAL: **Por cada acción de vivienda nueva se tiene que hacer 2 acciones de mejoramiento de vivienda.**

Meta física de la administración AMLO: 147,153 **acciones**<sup>67</sup>

	Meta realizada 01-06	%
Viv. Nueva	33,497	22.76
Viv. Mejorada	112,749	76.62
Compra cartera	907	0.62

**Por cada financiamiento de vivienda nueva casi se hacen 3.39 financiamientos de mejoramiento.**

Meta física de la administración MEC: 200 mil **financiamientos**

	Meta programada 07-12	%
Viv. Nueva	34,000	17
Viv. Mejorada	166,000	83

**Por cada financiamiento de vivienda nueva casi se hacen 5 financiamientos de mejoramiento.**  
**RESERVA DE SUELO**

Reserva de suelo 2006	Reserva de suelo 2007	Reserva de suelo 2008
	No se adquiere suelo*.	5 predios expropiados
POA Realizar adquisición de suelo urbano y rural	406,280,184 m2 1'282,229,830.84	7,147 m2** 25 millones**
		345,268,268 m2*** para aprox. 27,887 viviendas Valor de 920 mill.

\*Información de Informe INVI 2007; señala que es por falta de recursos asignados.

\*\*Información ilegible

\*\*\* ¿Cuánto de este suelo ya tiene beneficiarios?

### Suelo (Otras variables que intervienen)

Relación oferta- demanda  
Parámetros catastrales  
Costo por M2/ Zona  
Localización

### INDICADOR GASTO POR UNIDAD

Para vivienda nueva en conjunto	POA ORIGINAL	POA MODIFICADO	POA PROGRAMADO	POA EJERCIDO	GASTO PROMEDIO POR ACCIÓN
Meta física 2006				6,659	\$143,636
Meta financiera 2006				956,476,237	
Meta física 2007	3,390	-----	\$251,221,911****	1,005****	1'161,562
Meta financiera 2007*	614,456,515	1'353,227,715	1'353,227,715	1'167,370,138	
Meta física 2008*	3,590 créditos	-----	-----	2275***	384,618
Meta financiera 2008**	897'500,000	1'213,403,700	1'030,280,239.49	875,005,569.44	
Meta física 2008* Alto Riesgo.	312 créditos	-----	-----	-----***	
Meta financiera 2008** Alto Riesgo	250'000,000	250'000,000	200,000,000	44,340,995.61	

#### Fuente de verificación:

Lineamientos y mecanismos enero 2008

\*\*ANEXO 13; Preguntas y respuestas electrónicas INVI

\*\*\*Datos del ANEXO 13. Se ofrece una respuesta que no es coherente. Parece el resultado del acumulado histórico.

\*\*\*\* Fuente: Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Planeación; Instituto de Vivienda del Distrito Federal,. Anexo II Informe de GDF 2008.

### FOCALIZACIÓN

[Población atendida con ingresos \(menores a 2 salarios mínimos\)= % Eficiencia focalización](#)  
[Total de Población atendida en el INVI](#)

Información proporcionada es de 3 proyectos. Ver láminas. Información no suficiente para generar una muestra

### SUSTENTABILIDAD

	2007	2008	%
Obra terminada	N/D	1,876	100%
"Concluido" con sustentabilidad	N/D	1,192	63.53

Datos de Informe

fechado el 28 de noviembre 08

### CONVENIOS PARA DIVERSIFICAR E INCREMENTO DE FONDEO

	Metas	Resultados 2008
INFONAVIT 30% de los beneficiarios INVI cuentan con INFONAVIT	---	10 operaciones de compra de pasivos
CONAVI Aplicar subsidios	----	----
CDPI- subsidio para comunidades indígenas	----	En 2007: 1.5 millones de pesos para 2 conjuntos indígenas. Distintas propuestas que no muestran resultado

## ESCRITURACIÓN

	Hasta 2006	Meta	2007	2008
Rezago:	+ de 50 mil	7,850 escrituras		
Modalidad de compra a 3ros –A la empresa HOMEX en GAM- Y otra empresa en Azcapotzalco.*			3,074 (línea adquisición a terceros)	¿Escriuradas?
Acciones de Vivienda**			5,244	3,394
Viviendas entregadas				407*** ¿Escriuradas?
Viviendas escrituradas			6,361 escrituras; 3471 corresponden a créditos otorgados entre 2006- 2007	325 escrituras firmadas

\* Acciones por modalidad de crédito del Programa de Vivienda en Conjunto

\*\*Cuadro 2.1- Acciones del Programa de Vivienda en Conjunto – Anexo 17-

\*\*\*Dato de Informe 28 Nov. 2008.

## Recursos humanos

Compara entre personal humano- producto final

### Al final de 2006:

711 trabajadores; 198 de estructura; 176 técnicos operativos y; 337 de servicio profesional.

### En 2007:

699 empleados, 179 de estructura; 176 operativos y 344 honorarios

### Al final de 2008:

Plantilla INVI 709 trabajadores; 178 de estructura; 179 de confianza; 352 de servicios profesionales.

¿Trabajadores del programa de vivienda en conjunto?

## Trabajadores del Programa de Vivienda en Conjunto<sup>68</sup>

Área	Honorarios	Técnico operativo	Estructura	Total
Dirección de Asistencia Técnica	13	19	15	47
Dirección de Integración y Seguimiento a la Demanda	44	20	21	85
Dirección de Promoción Social y Enlace Delegacional	0	2	15	17
Dirección de Vivienda en Conjunto	15	14	15	44
Dirección Ejecutiva de Operación	6	2	1	9



Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas	26	5	1	32
	104	62	68	234

**Indicador:**

Opción a) Trabajadores- presupuesto- producto (por año)

Opción b) No producto/ No. trabajadores-

4,414 créditos = 18.86 créditos atendidos por trabajador  
234 trabajadores

La cifra pudiera ser indicativa. No sin olvidar en acumulado de otros años que también se atiente en simultáneo.

**GESTIÓN SOCIAL**

**725 “organizaciones” que es necesario caracterizar y distinguir. ¿Cuáles han concluido su gestión? ¿Cuáles están sancionadas? ¿Cuáles son morosas?**

**Indicadores**

Número Proyectos en proceso/ en ejecución/ en termino  
Número de organizaciones sociales

Número Proyectos en proceso/ en ejecución/ en termino  
Proyectos gestionados por los propios usuarios

Número Proyectos en proceso/ en ejecución/ en termino  
Proyectos de gestor

Número Proyectos en proceso/ en ejecución/ en termino + Número de acciones/ beneficiarios  
Número de organizaciones sociales

**ORIGEN DE RECURSOS:**

1. fiscales del GDF
2. de recuperación
3. de transferencias federales

Valorar proporción entre ellos. ¿Cuánto del recurso se recupera?

**RECONOCE COSTO DEL CONJUNTO- COSTO DE LA VIVIENDA- IDENTIFICA APORTACIÓN DE BENEFICIARIOS EN 2008**

PREDIO	<i>Ejemplo (costos reales de vivienda en ejecución; dic. 2008)</i>
UBICACIÓN	
No. De Viv.	25
Otros locales	<i>Ninguno</i>
m2 por VIV	<i>20 viviendas de 58.18m2 y 5 viviendas de 59.60m2</i>

FOTO DE OBRA



Costo por m2		\$4,269.04			
DESCRIPCION		<i>Viviendas de tres recámaras cuya cimentación esa base de cajones, muros de carga de tabique rojo multiperforado y doble hueco. Acabados: Aplanados de mezcla en fachadas (incluye pintura vinilica en fachadas) y aplanados de yeso en muros y plafones al interior de las viviendas. No cuenta con acceso a la azotea.</i>			
	CONCEPTO		UNIFAMILIAR	CONJUNTO	OBSERVACIONES
A	Terreno		\$0.00		
B	Urbanización		\$0.00	\$0.00	
	B.1	Infraestructura	\$0.00	\$0.00	
	B.2	Equipamiento	\$0.00	\$0.00	
C	Edificación de Vivienda		\$251,361.06	\$6,284,026.52	
	C.1	Demolición	\$7,445.47	\$186,136.80	
	C.2	Crédito INVI	\$227,715.00	\$5,692,875.00	
	C.3	Aportación de los beneficiarios	\$9,999.35	\$249,983.65	
	C.4	Supervisión	\$4,754.29	\$118,857.17	
	C.5	Laboratorio	\$1,446.96	\$36,173.90	
	C.6	Otras aportaciones	\$0.00		
D	Indirectos <sup>69</sup>		\$0.00		
	D.1	Proyectos	\$0.00		
	D.2	Permisos y Licencias	\$0.00		
	D.3	Impuestos	\$0.00		
	D.4	Gastos Notariales	\$0.00		
	D.5	Financiamiento	\$0.00	\$0.00	
	D.6	Gastos Administrativos	\$0.00		
	D.7	Comercialización y Ventas	\$0.00	\$0.00	
	D.8	Otros: Ahorro-Gestión	\$0.00		
<b>TOTAL A+B+C+D</b>			<b>\$251,361.06</b>	<b>\$6,284,026.52</b>	

**PRECIO DE VENTA... (LEY DE VIVIENDA DF)**

Vivienda Progresiva	213,194		213,194	242,855	No aplica	242,855
Adquisición vivienda nueva	No aplica	No aplica	--	330,686	No aplica	330,686
Adquisición de vivienda	<b>Modalidad de financiamiento</b>		<b>(excluyendo algunas líneas)</b>	<b>(incluyendo todas las líneas)</b>		091
Calculo considerando un salario mínimo en \$52.59 de 2008	<b>Tope inferior</b>	<b>Subsidio</b>	<b>Total</b>	<b>Tope Mayor</b>	<b>Subsidio</b>	<b>Total</b>
(1) No considera: demolición, obra exterior mayor	364,969 <sup>(1)</sup>	26,295	391,264	391,947 <sup>(2)</sup>	26,295	418,242
(2) Incluye todas las líneas de financiamiento y el monto más bajo de estudios y proyectos que es para conjuntos de más de 500 viviendas	319,747	105,180 <sup>(3)</sup>	424,926	328,424 <sup>(4)</sup>	105,180	<b>433,604</b>
(3) Incluye subsidios las líneas de rehabilitación de áreas comunes y fachadas, y estudios de factibilidad (\$100,972.8 para la primera línea de financiamiento más \$4,207.20 para la segunda)	No aplica	No aplica	--	212,727	No aplica	<b>212,727</b>

(4) Incluye demolición

En el caso de Vivienda Nueva, si se excluye el concepto de suelo (en el supuesto de que los solicitantes sean propietarios de suelo) el piso sería de 286,089 pesos en el límite inferior y 313,067 en el máximo

**Cuadro 2** Con base a Incremento a Techos de Financiamiento; Sesión Ordinaria de Consejo Directivo; marzo 2008.

### MONTO DE CRÉDITO

#### Vivienda Social

Art. 4 de la Ley de Vivienda DF -VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL- La vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 15 salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal;

SMD	15 SMA	Monto max. para vivienda terminada	Monto de crédito INVI.
Dic. 2006 \$48.67	\$262,818	3840 vsm.	186,892.80
Dic. 2007 \$50.57	\$273,618	3840 vsm.	194,188.80
Dic. 2008 \$52.59	\$283,986	3840 vsm	201,945.60
Acuerdo de Consejo 28 marzo 2008		4659 vsm	\$391,947.00

#### Vivienda Popular: 25 salarios mínimos anuales

Art. 4 de la Ley de Vivienda del DF- VIVIENDA DE INTERÉS POPULAR- La Vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el Distrito Federal y no exceda de 25 salarios mínimos anuales

SMD	25 SMA	Monto de crédito INVI
Dic. 2006 \$48.67	\$428,030	
Dic. 2007 \$50.57	\$455,130	
Dic. 2008 \$52.59	\$473,310	391,947

### COSTO POR M2

CONCEPTO	TOPE max VSM 2006	TOPE max SM 2007	TOPE max VSM 2008	TOPE max VSM 2008 Tope	CRECIMIENTO %
TECHO 3840 vsm	186,892.80	194,188.80	201,945.60	\$391,947.00	
COSTO M2 construcción conjunto 25 viviendas (Costo de edificación) para una vivienda de 58 m2	\$4,439.14	\$4,739.24	\$4,269.04		
Costo M2 de construcción VIS Baja** 4ºT. 06	\$8,847.00				
Costo M2 construcción 500 viviendas***				3,795.00	
Costo total de vivienda m2***				6,287.00	

CONCEPTO	TOPE max VSM 2006	TOPE max SM 2007	TOPE max VSM 2008	TOPE max VSM 2008 Tope	CRECIMIENTO %
Precio base de vivienda –no se ofrece la superficie de vivienda--				369,306.00	

Fuentes:

\* Casa y ciudad: Costos de obra de predios menores a 25 acciones de vivienda realizado por empresa constructora que carga sus propios indirectos.

\*\* Informe INVI 07 p. 9 [por los montos podría deducirse que se trata de una vivienda realizada por promotores; con lo cual carga gestión; gastos financieros; escrituración; indirectos.

\*\*\* Caso ALDANA- (Anexo 23) Proyecto promovido por el grupo desarrollador GEO en un suelo adquirido por el INVI; actualmente construyen 546 viviendas. La información del Anexo 14 BIS, lo reporta sin entrar a Comité y sin contar con el grupo de beneficiarios. El precio no incluye cajón de estacionamiento cuyo valor es de 40 mil pesos.

## INVERSIÓN COSTO- TIEMPO

### Indicador:

Monto inicial proyecto conjunto autorizado Monto final del proyecto =

Fecha de inicio

Fecha de termino ¿entrega?

= % de incremento

= diferencia en el tiempo de entrega

### DENUNCIAS ANTE DERECHOS HUMANOS

Cuadro de comparación de denuncias ante Derechos Humanos/ por año; seguimiento y recomendación. ¿La recomendación la atendió el INVI?

	INICIO	ENTRADAS	SALIDAS	TOTAL	UNIVERSO TOTAL
Agosto	106	11	12	105	
Septiembre	105	3	6	102	
Octubre	102	8	6	104	
Noviembre	104	7	5	106	
Diciembre	106	5	0	111	
<b>UNIVERSO TOTAL</b>					<b>111</b>

NOTA- El INVI participa a partir de agosto de 2008.

## INDICADORES DE SEGUIMIENTO PARA LA VIVIENDA ADECUADA

Variables e indicadores para confirmar la realización de la vivienda adecuada por conjunto

Variables e indicadores para confirmas la realización de la vivienda adecuada de la ciudad.

### Variables para la construcción de indicador de habitabilidad

Metros cuadrados de vivienda

Costo

Número de cuartos dormitorio= % de hacinamiento

Número de ocupantes

### Documentos de verificación:

Cumplimiento de normas y reglamento

(Certificado de habitabilidad)  
Certificado de daño estructural  
Garantía de vicios ocultos –un año- Registro y seguimiento.  
Mantenimiento del Inmueble ¿relación con el programa de unidades de habitacionales de la PROSOC?

---

#### **VIVIENDA DESOCUPADA:**

$\frac{\text{Viviendas desocupadas}}{\text{Viviendas totales del conjunto}} = \% \text{ de vivienda desocupada}$

$\frac{\text{Viviendas en renta o prestadas}}{\text{Viviendas totales del conjunto}} = \% \text{ de viviendas rentadas}$

#### **INDICADORES CUALITATIVOS**

Asunto complicado ante un programa complejo y diverso, cada conjunto, cada colectivo tiene una historia que contar y referir. Es parte de la construcción de identidades comunes. Con lo que es fundamental considerarles.

En la revisión hecha ha sorprendido que los directamente protagonistas (beneficiarios) de este programa no sean considerados como tal. Al mismo tiempo que las posibilidades de reconocer actuaciones colectivas tampoco sean reconocerlos en ejercicios como la **autoadministración** para conseguir una vivienda.

Valoraciones cualitativas que expliquen el fenómeno y el grado de satisfacción de los beneficiarios.

Pondremos un ejemplo: el caso de **Mesones 138**. Apenas aparece mencionado en tanto los beneficiarios han aceptado ser parte de un programa piloto que utilizará ecotecnias, como la hidroponía. Faltan datos para valorar el esfuerzo que realizaron previamente –6 años antes de la firma de contrato de crédito; tiempo que les sirve para pensar el diseño participativo basado en una especie de planta libre y un núcleo de servicios (iniciativa que no procede por no cumplir con la norma “urbana” de vivienda que rige el INVI); predio expropiado y con amparo –consume otros 2 años-; crédito en 2 modalidades: vivienda nueva (57 vivienda por autoadministración con la intervención de l@s vecin@s en el acarreo de materiales y demolición) y rehabilitación de 24 viv y 7 locales comerciales (cancelada actualmente por “los urbanos”); la gestión y organización interna está dirigida por mujeres; esta comunidad pertenece a la etnia mazahua y se dedican al comercio ambulante; consiguen subsidio federal de FONHAPO (aplicable a la vivienda) y de la CNI (INDESOL), a través del esfuerzo propio; el cual aplican a un espacio comunitario de 56 m2 dentro del conjunto, situación ausente en la mayor parte de los conjuntos INVI. Hoy día los vecinos están interesados en escribir su historia y transmitir su experiencia.

Otro ejemplo es el **Premio Nacional de Vivienda que el INVI recibió en 2007 (Anexo 20)**. El boletín del propio INVI señala; *Por su destacado trabajo en la revitalización del Centro Histórico de la Ciudad de México a través de la Vivienda de Interés Social, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal obtuvo el Premio Nacional de Vivienda 2007 que consiste en una estatuilla y en el reconocimiento en todo el país por este logro.*

*El proyecto del Instituto de Vivienda permitió el repoblamiento del Centro Histórico, con familias de escasos recursos a quienes se les otorgó créditos para vivienda de interés social. Estos programas han permitido conservar o rehabilitar en forma fiel, los inmuebles catalogados con valor histórico o artístico, preservando al mismo tiempo la imagen urbana y permitiendo el aprovechamiento de la infraestructura existente.*

*Este importante proyecto comprende 61 predios en el periodo 2002-2006, de los cuales 12 son de rehabilitación total, 21 de rehabilitación parcial con obra nueva, 2 de rehabilitación total con obra nueva y 26 de obra nueva. En conjunto, estas obras significan 2,049 acciones de las cuales 1,965 son de vivienda y 84 de locales comerciales.*

¿Se trata de una actuación territorializada?; ¿Se trata de una actuación que debería valorar el impacto físico en el espacio urbano de la ciudad central?; Es una actuación en donde destacan las modalidades de financiamiento del INVI al mismo tiempo que muestra la capacidad de densidad? Seguramente son elementos dignos a destacar no solo desde una cartografía; un estudio urbano- arquitectónico; o un estudio sociológico. Se tiene una riqueza no mostrada para quién es ajeno al INVI.

### **Fuentes de información utilizadas y metodología aplicada**

Los Objetivos de la evaluación corresponden al diseño y operación del *Programa de Vivienda en Conjunto*, a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, serán los siguientes:

#### **De Diseño**

1. Analizará la **congruencia** del diseño del Programa con los principios y objetivos de la Política de Desarrollo Social, de la Política de Desarrollo Urbano y del propio Instituto de Vivienda; estipulados en la Ley de Desarrollo Social y el Programa General de Desarrollo 2007-2012. Mismos que están referidos en el punto 1 a 5 de los términos de referencia.
2. La evaluación analizará desde el **contexto** los requerimientos sociales que atiende el Programa con lo que pretende reconocer la población objetivo y el cumplimiento de las distintas cualidades de la vivienda adecuada.
3. La evaluación valorará la **consistencia** interna entre objetivos, reglas de operación y mecanismos de operación del Programa.
4. Analizará la **congruencia externa** de las reglas de operación y sus objetivos del Programa con los objetivos de Política social, urbana y habitacional del GDF.

#### **De la Operación**

1. Analizará los **recursos** con los que cuenta el Instituto para operar este programa.
2. Analizará la **consistencia** entre el diseño y los logros y los resultados de estos con las cualidades de la vivienda adecuada.
3. Analizará la **congruencia** de las actividades con los principios de la política de Desarrollos Social.
4. Analizará las actividades de **seguimiento** y retroalimentación de los procesos internos.
5. Analizará el **cumplimiento** de metas.

#### **Estrategia Metodológica**

La propuesta técnica para la evaluación del *Programa de Vivienda en Conjunto* busca cumplir con los objetivos y requerimientos descritos anteriormente, mediante la aplicación sistemática de diversos instrumentos y técnicas de análisis. El objetivo es reconocer su diseño y operación del programa en el contexto de la producción habitacional y sus beneficiarios.

En general se ha optado por usar el instrumento **lista de chequeo**, a fin de ordenar las consideraciones a los cambios y procesos en el tiempo y que serán la base analítica de la presente evaluación.

En tanto nos enfrentamos a un escenario complejo que se desarrolla en un largo tiempo, resulta necesario establecer una metodología con procedimientos y técnicas adecuadas a los distintos aspectos. Por lo que su utilizara la base estadística generada por el propio INVI para reconocer a la población objetivo.

### La evaluación hará uso de las siguientes fuentes:

1. Referencias estadísticas y documentales de temas económicos, sociales y habitacionales.
2. Información legislativa y programática del GDF.
3. Informes diversos en materia de derechos humanos y; particularmente en materia de vivienda adecuada.
4. Documentos e investigaciones especializadas en materia urbano- habitacional.

### Se definieron las siguientes determinaciones para abordar el trabajo:

- I- La necesidad de no solo explicar y valorar este Programa desde la Política Social; ha sido necesario considerar referencias de la política de desarrollo urbano y las del propio INVI. – así se hacen consideraciones a las posibilidades de **la transversalidad** de la política pública del gobierno del distrito Federal –GDF-.
- II- La necesidad de incorporar un abordaje desde la **perspectiva de los derechos humanos**; si bien existe la disposición política del GDF a considerar que los derechos humanos son universales, también es cierto que ante la determinante presupuestal, la actuación se *focaliza*. Con lo que nos ha parecido conveniente, a lo largo del trabajo, no perder la perspectiva del derecho humano a una *vivienda adecuada* (concepto que se precisa más adelante).
- III- La necesidad de lograr identificar la **población objetivo** también ha sido una variable sobre la que se ha insistido para reconocer el universo de atención de la política social. Con las anteriores determinaciones es que se mirará al programa de vivienda en conjunto.

### Las tareas realizadas fueron:

1. Entre la documentación y bibliografía revisada resalta la emanada del Foro 10 años de Atención a la vivienda popular en el Distrito Federal; Balance y Perspectivas.
2. Elaboración de Tabla de **Consideraciones para construcción de indicadores. Hacia una visión del reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada en el DF.** Misma que parte del concepto de la *vivienda adecuada* para reconocer desde los datos disponibles en el INEGI su posible valoración y las limitación de la información existente.
3. Elaboración de Tabla **Identificación de algunas propuestas de indicadores** de varias instancias e intenciones para reconocer las valoraciones que con respecto a la vivienda se hacen. –avance-
4. Elaboración de Tabla de **Identificación del problema y determinación de la población objetivo.** Que reconoce desde los propios documentos de Ley y de la política social los diferentes parámetros existentes.
5. Revisión de tablas de resultados 2007-2008 INVI.... se trata de reconocer a la población objetivo y las características del crédito otorgado.
6. Elaboración de Tabla **Comparativo de Reglas de Operación** –incluye lineamientos y Acuerdos para Programa de Vivienda en Conjunto (2007-2008). –Hay que subrayar que la versión de octubre del 2008 es un proyecto aprobado en Consejo Directivo y que aún se encuentra en revisión.
7. Elaboración de texto **Antecedentes del Programa de Vivienda en Conjunto** que pretende identificar el tránsito histórico que da origen al Programa de Vivienda en Conjunto, en donde participa la idea que se tiene de la política habitacional, la reacción de distintos grupos sociales y civiles, el lugar en donde se desarrolla la vivienda y las repercusiones de la política federal; lo cual tiene resultados físicos y urbanos que hoy son parte de la configuración de la ciudad.
8. Elaboración de dos **Tablas comparativas de la normatividad en materia de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Vivienda.** Cuyo objeto es revisar la congruencia entre principios y objetivos

9. Reporte del acercamiento al Sistema Integral denominado “SINTEV en línea” (**Sistema Integral de Vivienda**).
10. **Marco Lógico** que incorpora la perspectiva de la Política Social; de Desarrollo Urbano y del propio INVI. Considera –sin ser parte propia del programa de vivienda en conjunto- las referencias el insumo básico para que se realice la vivienda: el suelo.
11. Elaboración de **Guión de entrevista para la operación del Programa de Vivienda Nueva en Conjunto**; lo cual incluye la valoración del Manual de Operación para determinar los puntos clave de la estructura operativa y la identificación del personal a entrevistar. Lo cual significó reconocer el proceso a través de las siguientes documentos de trabajo:
  - a) Actividades esenciales y áreas responsables procedimientos.
  - b) Esquema proceso INVI y muestra.
  - c) Procedimientos a revisar.
12. Presentación en *power point* sobre el **proceso y los primeros resultados** de la Evaluación.
13. Respuesta a las preguntas señaladas en los términos de referencias y que aparecen contenidas en este texto
14. Análisis del primer reporte INVI tabla de resultados: de Población beneficiaria- producto vivienda –tablas en Excel que permite:
  - A) Análisis de las mismas
  - B) Análisis de costo beneficio- entre costo de ejecución de obra y pago de excedente de proyectos en proceso 2007- 2008.
15. Síntesis Ejecutiva
16. Realización de 2 talleres de FODA con organizaciones sociales, realizadas el 3 y 6 de diciembre de 2008.
17. Sesiones de preguntas y respuestas vía electrónica
18. Una sesión conjunta de entrevista con personal técnico, jurídico, financiero del INVI.



## **Bibliografía**

**ÁLVAREZ, Lucia, et al**, (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. UAM-CONACULTA. INAH. México.

**Asamblea de Representantes del Distrito Federal**. *Cuenta Pública 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006*.

**BERRY, Albert**, (2003), *Respuestas de Políticas a los Problemas de Pobreza y Desigualdad en el Mundo en Desarrollo*, en revista CEPAL, número 79, Santiago de Chile.

**BANCOMER, SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS** (2008), *Situación Inmobiliaria, Revista Electrónica, Sep 2008*.

**BANCO MUNDIAL**. (1994), *Fortalecimiento de la Capacidad de Evaluación*, Documento N° 6 de la Serie de documentos de trabajo sobre el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial.

**BETETA, Ignacio**, (2004), *Vivienda y Crédito Hipotecario en México*, El Economista.

**BOILS, Guillermo**. (2004) *El Banco Mundial y la Política de Vivienda en México*. Washington. D.C. Banco Mundial.

**CÁMARA DE DIPUTADOS, Comisión de Vivienda y Universidad Iberoamericana**, (2005), *La situación de vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia*. México. Mimeo

**CARDOZO BRUM, Myriam** (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos*. México.

**CASANUEVA, Cristina** (1991). *Vivienda y estabilidad política. Reconcebir las políticas sociales*. Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo. Serie Alternativas para el Futuro. México, D.F.

**CASA Y CIUDAD, VERVER, Jesús**, (2004), *Cumplimiento del derecho a la vivienda en México, una perspectiva desde los instrumentos jurídicos (Programáticos)*. Casa y Ciudad.

----- (2007), *Hacer efectivo el derecho a la vivienda adecuada en el Distrito Federal, Propuesta Estratégica*. Casa y Ciudad.

----- (2007), *El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada*, Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana, Casa y Ciudad, A.C.

-----, (2004), *Bursatilización de la cartera hipotecaria de vivienda*. Casa y Ciudad.

**CATALAN VALDÉS, Rafael**, (1993) *Las nuevas Políticas de Vivienda*. México. FCE

**CERVANTES PEREDO, David** (2005), *Ponencia presentada en el Encuentro Taller Iberoamericano de Vivienda en Ciudad Central*, México.

**CONSEJO NACIONAL DE ORGANISMOS ESTATALES DE VIVIENDA**, (2005), *Tercera Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda*. Matamoros, Tamaulipas, México.

**CABRERO MENDOZA, Enrique** (2003) *Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México*.

----- (2006), *La acción Pública y desarrollo local*, FCE, México.

## **CEPAL**

----- (2002), *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina*, Naciones Unidas.

Mac Donald, Joan, et al. (1998), *Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y El Caribe*. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

**COLEGIO DE MÉXICO**, (2004) *Evaluación de la Instituciones y los Programas Federales de Vivienda en México 1995-2002*. Mimeo.

#### **COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA**

----- (2001) *Documento Síntesis sobre Instrumentos de la Política de Vivienda del Gobierno Federal*. México.

----- (2005) *Necesidades de Vivienda para el año 2005*. México.

----- (2005) *Rezago y Necesidades de Vivienda*. México.

----- (2002) *Diagnóstico sobre los Organismos Estatales de Vivienda*. Mimeo.

----- (2005) *Vivienda: evidencia del cambio*

----- (2005) *Alternativas Habitacionales para la población de Menores Ingresos*.

----- (2002) *Vivienda: Prioridad de Gobierno*.

----- *Estadísticas de Vivienda 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006*.

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL; HIC-AL; SANDOVAL, Georgina** (2007), *Derecho a la Vivienda en México y el Distrito Federal*. MÉXICO

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2008)**, *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*. CDHDF, México.

----- (2008) *Informe Especial sobre Seguridad Humana en la Ciudad de México 2006-2008*. México.

**CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI)** (2001). *Lineamientos para la operación del Consejo Nacional de Vivienda*. México.

**COULOMB BOSC, René**, (2004), *Estrategias y Acciones Tendientes al Reciclamiento Urbano*, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México. México.

----- y Martha Schteingart (coordinadores), (2006). *Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de Hoy*. UAM, Porrúa. México.

----- (coordinador), (2005), *La Vivienda en el Distrito Federal, Retos actuales y nuevos desafíos*, Conafovi, INVI, UAM-A.

**CORTÉS DELGADO, José Luis, (s/f)**, *Reflexiones sobre el Problema de la Vivienda en México*. México. UAM-X

**DE PABLO SERNA, Luis**. (1995), *La Política de Vivienda en México*. Infonavit. México.

**DUAHU, Emilio**. 1993. La política Social y la Gestión Estatal de la Pobreza. *En Duahu y Coulomb (coords) Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*. OCIM-UAM-A [Observatorio Urbano de la Ciudad de México-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco]. México, D. F.

-----, **M. Emilia Herrati, Judith Villavicencio**, (1998), *La política habitacional en México y América Latina*. México, UAM-A.

**EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Guillermo Flores Villasana**, (2000), *La vivienda en el Distrito Federal en el año 2000*. SEDUVI

**ESTEVE, Hugo** (coordinador), (1992), *Los movimientos sociales urbanos, un reto para la modernización*, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas.

**EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José María**, (1994), *El Proyecto del Alojamiento: Criterios de Diseño*, UPC/ Escuela Técnica Superior de Arquitectura del Valles, Madrid, España.

**FIDEL, Carlos, Gabriel Fernández y Germán Leva**, (2003), *Claves para la construcción de una política social inclusiva: el lugar de la estrategia del hábitat* en Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES, Barcelona.

**FLOWERAKER, Joe y Ann Craig** (Edit.) (1990), *Popular Movements and political change in Mexico*. US. Lynne Rienner Publishers.

**GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL** (31 de enero de 2007), *Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal*. México.

#### **GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

----- (28 de enero de 2008), *Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal*, México.

----- (2 de marzo del 2000), *Ley de Vivienda del Distrito Federal*, México.

----- (8 de noviembre de 2007) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México.

**GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**. *Informes de Gobierno 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007*.

**GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**. (2004) *Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México*

#### **INVI**

----- Foro 10 Años de Atención a la vivienda popular en el Distrito Federal. Balance y Perspectivas, Septiembre 2008. Consulta en página Web

----- Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2007)

----- Informe de Actividades INVI 2007

----- Archivo electrónico: Indicadores INVI avance agosto 2008 (SEDUVI). POA 2008 autorizado.

----- Archivo electrónico: Copia de programa\_vivienda\_en\_conjunto\_2008

#### **Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)**

----- Censo de Población y Vivienda 2000. INEGI

----- Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI

**HIC-AL Coalición Internacional para el Hábitat- Oficina para América Latina** (2008), *El derecho a la vivienda en México. Balance de la instrumentación de las Recomendaciones del Relator de la ONU sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada (2000-2008)*, HIC-AL.

**KOTARI, Milon**, (2003), *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. Visita a México*, ONU.

**MAC DONALD, Joan, OTAVA, Francisco, SIMIONI, Daniela, KOMORIZONO, Iizuka Michiko**, (1998), *Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

**MICHEL, Marco** (coordinador), (1988), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*. SEDUE, UAM. México.

**MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y DE LA PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD DE CHILE** (1996), *Programa de Densificación Predial de Chile, Iniciativa del Gobierno Central*, Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996, Santiago de Chile.

**MONTEERRUBIO REDONDA, J. Anavel**, (1998), *La vivienda como objeto de lucha de los sectores populares en la ciudad de México, Autogestión y Política Habitacional en el DF*, Tesis de Maestría. UAM-Azcapotzalco.

**ONU** (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París, Francia.

----- (2003), *El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada*. Folleto Informativo N° 2, Ginebra. Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

----- (1991), *Observación general número 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ONU.

**ORTIZ FLORES, Enrique** (1996), *Fonhapo. Gestión y Desarrollo de un Fondo Público en Apoyo de la Producción Social de Vivienda*. Hábitat Internacional Coalición. México.

**PADILLA Y SOTELO, Lilia Susana**, (2002), *Aspectos Sociales de la población en México: Vivienda*. UNAM.

**PARDO, Ma. Del Carmen y Ernesto Velasco** (Coordinadores), (2006), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001 – 2006, Estrategia, redes y liderazgo*. México, Colegio de México.

**PÉREZ BRAVO, María José**, (2008) “De la integración por vasallaje a las políticas modeladoras: El énfasis por la regulación en las políticas de vivienda social”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, 2008, [En línea], Puesto en línea el 14 enero 2008. URL: <http://nuevomundo.revues.org//index11272.html>. Consultado el 25 agosto 2008

**PISARELLO, Gerardo**. (2003), *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*, Acaria editorial, España.

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**. *Informes de Gestión. Sector Vivienda 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006*.

**PUEBLA, Claudia** (2002), *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México. México.

**PRADILLA, Emilio** (compilador), (1982), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-X. México.

**RAMOS RÍOS, Víctor Manuel** (1999), *Revalorización de los gobiernos locales en el proceso de descentralización*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México.

**SABATINI DOWNEY, Francisco**, (2004), *La Segregación y Polarización Socio-espacial en las Metrópolis*. Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México. México.

**SÁNCHEZ, Horacio**, (2006), *La Vivienda y la Ciudad de México*. México. UAM-X.

**SANDOVAL, Georgina** (2007), *La Vivienda Adecuada en México ¿realización o pendiente?* Documento presentado en la V Jornada Internacional de vivienda social “El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual”, Octubre, 2007, Valparaíso – Chile.

**SCHTEINGART, Martha** (1990), *Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana*, Revista Sociológica Núm. 12. México. UAM-A.

-----, (2001), *Los Productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México. Colegio de México.

----- y **Boris Graisbord**, (Coordinadores), (1998), *La vivienda y vida urbana en la Ciudad de México, la acción del Infonavit*. México, Colegio de México.

**SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA**. 2003. Estructura urbana del Distrito Federal. En *Programa General Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 203. México, D.F.

#### **SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

----- (2004). *Programa Hábitat. Tres Vertientes*. México.

----- (2000), *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*.

----- (2000) *Plan Nacional de Desarrollo 2001– 2006*.

----- (2006) *Ley de Vivienda*.

**SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DEL GDF**, (2004), *Desigualdad y Marginalidad en la Ciudad de México*. GDF.

**SIMIONI, Daniela y Arriagada Camilo**, (2004), *Impacto de los Proyectos Habitacionales en el Fenómeno Metropolitano: El Caso del Área Metropolitana del Gran Santiago*, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México. México.

**SUGRANES, Ana** (Compiladora), (1991), *Las políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*. Guatemala, IDESAC.

**TAMAYO, Sergio** (coordinador), (2007), *Los desafíos del Bando 2, Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federa 2000 – 2006*, SEDUVI, INVI, CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y CULTURALES ANTONIO MONTESINOS, UACM.

**TORRES BAÑOS, Rino Enzo y Roberto Eibenschutz Hartman** (2006), *La producción Social de la Vivienda en México. Dimensión e Impactos macro y macroeconómicos de la Producción Social de Vivienda en México*. UAM, SEDESOL, CONAFOVI, CONACYT.

**Varios Autores**. 1996. *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*. México. UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés

**VÁZQUEZ MOTA, Josefina** (6 de junio de 2001). *México, Examen y una Evaluación Generales de la Aplicación de los Resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II)*.

**VEGA RANGEL, Edna (2007)**, *2000-2006 Política Habitacional en el Distrito Federal ¿experiencia exitosa?* Documento presentado en la V Jornada Internacional de vivienda social “El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual”, Octubre, 2007, Valparaíso – Chile.

**VITE PÉREZ, Miguel Ángel**, (s/f). *La Vivienda en el Distrito Federal*. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. (Versión electrónica)

## Anexos

- a. **(Anexo 1)** Cuadro Comparativo de Reglas de Operación –incluye lineamientos y Acuerdos para Programa de Vivienda en Conjunto (2007-2008). –la referencia a Regla de Operación 2008 aún es proyecto-
- b. **(Anexo 2)** Cuadro comparativo normatividad desarrollo social y vivienda: Objetivos.
- c. **(Anexo 3 )** Cuadro de Identificación del problema y determinación de la población objetivo.
- d. **(Anexo 4)** Carpeta Características socioeconómicas y crediticias de 3 proyectos INVI
- e. **(Anexo 5)** Cuadro de Consideraciones para construcción de indicadores. Hacia una visión del reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada en el DF.
- f. **(Anexo 6)** Consideraciones para la elaboración de un Marco Lógico 2007 – 2008
- g. **(Anexo 6 bis)** Marco Lógico, Metas – Indicadores – Resultados
- h. **(Anexo 7)** Informe SEDUVI 2007
- i. **(Anexo 8)** Conduse. Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable. Avance mesa de vivienda 2008
- j. **(Anexo 9)** Informe de Actividades INVI 2007
- k. **(Anexo 10)** Lineamientos 2008
- l. **(Anexo 11)** Recomendaciones Sustentabilidad
- m. **(Anexo 12)** Ponencia INVI en el Senado 2008
- n. **( Anexo 13)** Indicadores INVI nov 2008
- o. **(Anexo 14 )** CUADRO MANDO INTEGRAL INDICADORES 2007.xls
- p. **(Anexo 14 bis)** Copia de Programa Vivienda en Conjunto 2008, electrónico
- q. **(Anexo 15)** Cuadro comparativo normatividad desarrollo social y vivienda: Principios
- r. **(Anexo 16 )** Carpeta Organizaciones
- s. **(Anexo17 )** Preguntas y respuestas electrónicas INVI
- t. **(Anexo18)** Informe noviembre 2008 – Consejo Directivo
- u. **(Anexo 19)** Cuadro de Identificación de algunas propuestas de indicadores.
- v. **(Anexo 20)** Boletines Informativos INVI
- w. **(Anexo 21)** Preguntas a la información socioeconómica y de resultados INVI(Programa Vivienda en Conjunto 2008 Georgina f.xls, Estadísticas Obra Terminada 2007.xls, Estadísticas Bolsa de Vivienda INVI.xls)
- x. **(Anexo 22)** FODA (Taller FODA realizado el 3 de diciembre, Taller FODA realizado el 6 de diciembre y Carta descriptiva del Diseño del taller FODA)
- y. **(Anexo 23)** El caso Aldana

## Evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto (Síntesis de resultados)

### A manera de advertencia

El presente trabajo representa un esfuerzo de sistematización de una serie de elementos que estableció el **Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa DF**, a partir del análisis de documentos oficiales, de entrevistas a funcionarios del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, de talleres FODA con representantes de organizaciones sociales y de la consulta de bibliografía especializada, se conformó un extenso texto que da cuenta de los hallazgos más relevantes a partir de los cuales el equipo de evaluación hace también una serie de recomendaciones.

En este texto se destacan los que, desde el punto de vista del equipo de evaluación, son los elementos más relevantes. Cabe también hacer la precisión de que llevar a cabo la evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto intentando acotarla a un año de ejercicio presupuestal, en este caso 2008, resulta una tarea limitante, ya que el proceso de acceso a una vivienda terminada, desde la solicitud original (gestión individual o de grupo) hasta la entrega y escrituración de la vivienda puede tomar varios años; incluso la edificación de vivienda, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo durante varios ejercicios presupuestales. Si por otro lado se restringe al análisis de la relación entre metas cuantificables respecto al ejercicio de recursos se corre el riesgo de perder de vista todos los factores endógenos y exógenos que determinan dicha relación. Se buscó superar esas limitaciones y expresar de una manera clara posible los resultados esenciales del Programa.

Entonces, el objetivo de este trabajo es explicar y valorar de manera sistemática la operación y diseño del programa de vivienda en conjunto en el contexto de la ciudad, a efecto de mejorar su actividad. En tanto puede ser considerado un trabajo de investigación, requiere de un supuesto a demostrar. Para ello el equipo de evaluación parte de la siguiente

### Hipótesis de trabajo

Afirmar que a pesar de los esfuerzos públicos y sociales en el Distrito Federal, la gente de bajos recursos y la población en situación de vulnerabilidad no accede al derecho humano a una vivienda adecuada, puede ser solo una provocación inicial que guía el desarrollo del trabajo. Esta perceptiva tendría que arrojar la información suficiente de sí mismo para establecer parámetros de comparación, en tanto pueda aplicar escalas de medición, de tal manera que la actividad que se genera mostraría el grado de retroceso, cumplimiento o avance del propio programa desde la perspectiva de los directamente beneficiarios.

### 1. *Características Generales*

El Programa de Vivienda en Conjunto es uno de los cuatro que desarrolla el Instituto de Vivienda en el Distrito Federal (además de éste, Mejoramiento de Vivienda, Reserva Inmobiliaria y Rescate de Cartera Hipotecaria), puede describirse como el programa a

través del cual se otorga *financiamiento* (crédito y subsidios) para acceder a una vivienda terminada. Con 5 modalidades (Vivienda Nueva Terminada, Adquisición y Rehabilitación de Inmuebles No Catalogados, Adquisición y Rehabilitación de Inmuebles Catalogados, Adquisición de vivienda y Vivienda Progresiva); para cada una de ellas se aplican distintas líneas de financiamientos: adquisición, estudios y proyectos, demolición, rehabilitación, edificación, obra exterior mayor, adquisición a terceros.

El INVI interviene de manera directa desde la adquisición del suelo (si esa es la solicitud); la contratación de empresas especializadas (a nombre de los beneficiarios del crédito) para: la realización de estudios y proyectos, demolición (en su caso), edificación, supervisión; la entrega y escrituración de la vivienda, así como el seguimiento de la recuperación del crédito.

Sus Reglas de Operación<sup>1</sup> establecen para cada una de las líneas de financiamiento montos de crédito y de ayudas de beneficio social (subsidios). El crédito va desde 212 mil 727 pesos para la adquisición y rehabilitación de vivienda no catalogada, hasta cerca de 391 mil pesos en vivienda nueva (en el supuesto de aplicar todas las líneas).

A ello se agregan como subsidios directos o ayudas de beneficio social dos conceptos: 1) "Sustentabilidad", monto individual por acreditado de **\$26,295**; 2) El otro, en el caso de adquisición y rehabilitación de inmuebles catalogados se suman ayudas de beneficio social para áreas comunes y fachadas y por dictamen de factibilidad, en total **\$105, 180**.

Ambos se aplican a todos los beneficiarios de un mismo proyecto independientemente de la situación socio-económica familiar. Considerando estos conceptos los **montos del financiamiento** (es decir el crédito más las ayudas de beneficio social) se pueden elevar a **\$418, 242** en vivienda nueva y **\$433, 604** en adquisición y rehabilitación de vivienda catalogada.

De acuerdo con las Reglas de Operación, el crédito del INVI se establece en veces salario mínimo; no se cobra ninguna tasa de interés, salvo que se actualiza de acuerdo al porcentaje de incremento anual del salario mínimo o en su caso, intereses por moratoria de pago; el beneficiario paga el 15% de su ingreso mensual como amortización del crédito.

Existe otro subsidio que se define con base al ingreso. Se calcula el pago mensual con base en 15% del ingreso mensual (20% de así lo desea el beneficiario, ya que así lo establece la Ley de Vivienda), ese es el monto que tendrá que pagar; si este pago mensual calculado a 30 años no cubre del costo total de la vivienda, esa diferencia se asumirá como ayudas de beneficio social.

En algunos proyectos el costo del suelo es mayor al monto del crédito; también ocurre que las familias buscan construir viviendas de mayor superficie que con lo que "alcanza" con dicho crédito; esos costos son asumidos por las mismas familias y se considera como "excedentes".

Las vías o los procesos a través de los cuales una familia se incorpora al Programa de Vivienda en Conjunto pueden ser de manera individual (Bolsa de Vivienda) y a través de organizaciones sociales (Bolsa de Vivienda y gestión cotidiana de predios).

---

<sup>1</sup> Las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia aplicables para 2008 fueron las publicadas en 2007, cuyo contenido es básicamente el de 2005



Los requisitos para ser sujetos de crédito son: vivir en el Distrito Federal con un mínimo de residencia comprobable de tres años; ser personas físicas mayores de 18 años de edad; ser jefes de familia; no ser propietario de bienes inmuebles en el Distrito Federal; ingreso hasta de 4.7 vsmd por parte del solicitante o en forma familiar máximo equivalente a 8 vsmd; tener dependientes económicos directos (padres o hijos) o vivir en matrimonio o concubinato; una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario.

Como política general establece:

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

## **2. La Tendencia en la Política Habitacional en México y el Distrito Federal**

**Actualmente el Estado actúa como facilitador para mejorar la eficiencia del mercado habitacional, centrándose en la responsabilidad de promover las reformas institucionales necesarias para el desarrollo del sector inmobiliario<sup>2</sup>.** La tendencia es que los recursos públicos destinados a atender el rezago y necesidades de vivienda se orientan a la producción de vivienda terminada conducida por el mercado inmobiliario y ofrecer menos soluciones y cada vez más precarias para los sectores de menores ingresos.

**El gobierno federal subsidia a los pobres para que, con este dinero "regalado", compren una vivienda al sector privado.** El subsidio entonces acaba siendo para las empresas. Es importante resaltar que a **diferencia de los organismos nacionales y estatales de vivienda, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal de 1988 al 2006 no estableció una relación con la oferta del mercado**, incluso a partir de 2001 la cobertura de atención se amplió con base en un incremento de los recursos fiscales. **Una característica particular del Distrito Federal es la fuerte inversión de recursos fiscales en contraste con la gran mayoría de los estados** que tienen una relación de dependencia de los subsidios que provienen del gobierno federal, así como de la iniciativa privada.

**Actualmente, la tendencia del Programa va encaminada a justificar y facilitar la injerencia del sector inmobiliario en la política habitacional, dan cuenta de esto:**

- **La adquisición, en diciembre de 2007, de 2 mil 46 viviendas nuevas** (vía adquisición a terceros) en desarrollos ubicados en Av. Eduardo Molina 1720, colonia San Juan de Aragón, delegación Gustavo A. Madero para lo que la Secretaría de Finanzas transfirió recursos fiscales por 662 millones de pesos<sup>3</sup>, **lo que significó un costo por**

---

<sup>2</sup> De acuerdo al análisis de los antecedentes de la política habitacional en México realizado por el equipo evaluador.

<sup>3</sup> Informe de actividades INVI 2007. Estas viviendas fueron destinadas a la atención de la necesidad de vivienda de trabajadores del Gobierno de la Ciudad, entre ellos, policías, bomberos, trabajadores de limpia, empleados del Tribunal Superior de Justicia; y también para atención de damnificados por fenómenos naturales como las grietas de San Lorenzo en Iztapalapa y la zona de minas en la colonia Golondrinas en Álvaro Obregón; o bien familias que habitaban inmuebles

vivienda de \$323,558.16, es conveniente resaltar que la Ley de Vivienda del Distrito Federal establece, para la vivienda de interés social un tope máximo por 15 salarios mínimos anuales que corresponden para ese año a \$273,218.00. Estas viviendas corresponden al 37.6% del total de acciones en el Programa ese año: 5,438, de las cuales el 62.4% correspondieron a vivienda nueva terminada (3,392). La meta para ese año fue de 3,390 acciones, por lo que la meta ya se había cumplido con el programa sin esa adquisición.

- La **modificación que se dio a los techos de financiamiento en el INVI** (Acuerdo de Consejo marzo de 2008), en donde se hace evidente el incremento en el costo de la vivienda de interés social: \$391,947.00, superando igualmente los parámetros establecidos para ésta en la Ley de Vivienda del Distrito Federal.
- Uno de los **elementos de diagnóstico encontrados<sup>4</sup>**, al cual el Instituto da especial énfasis y que determina de manera importante la demanda de vivienda, es al **cambio socio - demográfico relacionado con la estructura de edades** de la población del Distrito Federal: la mayoría de población es mayor a 15 años, siendo que **los jóvenes** entre 15 y 29 años alcanzaron para 2005 la cifra de 241,362, implicando la **posibilidad de creación de nuevos hogares** en un futuro cercano. El Instituto de Vivienda establece una demanda a cubrir de 35 mil viviendas nuevas al año, basada en la necesidad de cubrir esta oferta que se daría por la generación de nuevas familias. Lo cual deja al margen factores que dan cuenta de la población objetivo propuesta por la Política de Desarrollo Social, y la perspectiva del Derecho a la Vivienda Adecuada.
- Funcionarios del INVI han manifestado que su objetivo es otorgar créditos, no el desarrollo de una política habitacional para los sectores de menores recursos del Distrito Federal.

### *3. El Programa de Vivienda en Conjunto y su vinculación con la Política Social del Gobierno del Distrito Federal*

#### *Objetivos, Principios, Población Objetivo*

El INVI no hace explícito algún objetivo específico para este programa; dentro de sus fines generales pueden retomarse algunos. Como ya se mencionó, "el objetivo del Instituto es el otorgamiento de créditos".

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, solo se hace referencia a la atención de la población de escasos recursos y la 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,

---

expropiados por cuestiones de seguridad pública, protección civil, asentamientos irregulares, obra pública, etc.

<sup>4</sup> Informe de actividades INVI 2007

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 Federal<sup>5</sup> 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.

**El nivel de ingresos de la población**, es otro tema relevante considerado como elemento de diagnóstico por el INVI<sup>6</sup>, que establece la necesidad de brindar atención a la población de escasos recursos en materia de vivienda, con base a que el 58% de los trabajadores del Distrito Federal perciben menos de 3 veces salarios mínimos mensuales (vsmm) y que al mercado inmobiliario de vivienda sólo tiene acceso población con ingresos de mínimos de 6.3 vsmm, tratándose de sólo el 15% de la población.

En este sentido el Programa de Vivienda en Conjunto alcanza a **dar atención a una parte de la población que no es sujeta de crédito en el mercado inmobiliario cuyos ingresos van de 2 a 4.7 veces salarios mínimos, sin embargo se pudo observar que la atención a la población de más escasos recursos, nos referimos a aquella que percibe menos de 2 salarios mínimos, disminuye en proporción a los mencionados** ya que representa el menor porcentaje de beneficiarios (24% y 5%) en los casos analizados.

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.

**Los principios establecidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal**, se encuentran contenidos parcialmente en los apartados correspondientes a las políticas generales, política social y política de transparencia de las Reglas de Operación del INVI. **"Parcialmente"** porque solo se encontraron elementos en el diseño que dan cuenta de los principios de Universalidad, Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social, Justicia Distributiva, Diversidad, Participación y Transparencia, **sin embargo en la operación se pudo detectar que no se aplican totalmente.** No se encontraron elementos que dieran cuenta para los casos de la Integridad, Territorialidad, Exigibilidad y Efectividad:

- a) **Universalidad:** no se contó con información suficiente para comprobar la hipótesis planteada con base a diversos elementos analizados en el inciso 3 del diseño, a decir que la atención que se brinda a la población con ingresos 0 a 2 vsm es en mucho menor proporción que la que va de 2 a 4.7 vsm, cuestionándose así la aplicación en la práctica del principio de universalidad.

---

<sup>5</sup> Gaceta del Distrito Federal el 28 de enero de 2008

<sup>6</sup> Informe de actividades INVI 2007

- b) **Igualdad:** a nivel de diseño queda claramente establecido, sin embargo en la práctica no se aplica, considerando por un lado la **gran cantidad de solicitantes** de vivienda registrados en la **Bolsa de Vivienda**, y el **número mínimo de canalizaciones** realizadas de éstos a proyectos de vivienda: para 2008 el registro fue 51 mil 81 solicitudes y las canalizaciones a proyectos de vivienda entre 2007 y 2008 fue únicamente de 53.

Por otra parte 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**, por lo que en la práctica se privilegia la participación de la demanda que traen consigo las organizaciones sociales.

- c) **Equidad de género:** en los datos analizados se pudo constatar que existe un mayor porcentaje de beneficiarios de sexo femenino, llegando en promedio al 71% de la población beneficiaria.
- d) **Equidad social y justicia distributiva:** manifestándose en la práctica en la aplicación de las ayudas de beneficio social para los beneficiarios de más bajos ingresos, en los tres proyectos analizados (que vale recordar no son representativos, sin embargo marcan algunas tendencias) el porcentaje de ayudas de beneficio social respecto al total de financiamiento osciló entre 21% y 26%, y el porcentaje de beneficiarios favorecidos en diferente proporción fue del 85 al 100%.
- e) **Diversidad:** para valorar este principio, **no es suficiente con analizar el dato de personas con ciertas características que son beneficiarios del programa, elemento que constituye un factor cuantitativo, como los es porcentaje de adultos mayores, de madres solteras, de personas con discapacidad, datos que incluso presentan ciertas limitaciones ya que no dan cuenta de los miembros de las familias que presentan estas características.** Con estas limitantes se pudo detectar en los padrones analizados y estadísticas proporcionadas se encuentran presentes adultos mayores (que va del 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representaron el 0.6%, en ambos casos no se hace cuenta con la información de la ubicación de la vivienda asignada (planta baja), o de las características físicas de la vivienda, tampoco se da cuenta de la aplicación de los esquemas de usufructo vitalicio y patrimonio familiar. Para el caso de población indígena solo se informa de un solo proyecto constituido por indígenas y no se hace referencia a la incorporación de éstos en lugares disponibles en otros proyectos.
- f) **Participación:** la participación de organizaciones sociales **se reduce** a la gestión, al seguimiento del pago de mensualidades, al acceso a la información pública, esencialmente, cuando ésta debiera ser **efectiva en el diseño, reglas de operación del programa, evaluación del mismo**, sin embargo se detectaron en la operación del programa, intentos en cuanto a participación en la constitución de una mesa para la discusión de la propuesta para las nuevas reglas de operación con el tema

de producción social de la vivienda, misma, que a decir de las mismas organizaciones **en el taller FODA organizado por el mismo equipo evaluador**<sup>7</sup>: *“Las organizaciones sociales mencionaron que asistieron a reuniones para la revisión de las Reglas de Operación, pero no vieron reflejadas sus aportaciones en el documento final”*..., es decir, no se obtuvieron resultados favorables.

Otro tema relevante al respecto es el apoyo a la **autoproducción y autoadministración** de la vivienda, que en la práctica, sólo representó 3 proyectos realizados con este esquema en el 2008, es necesario contar también con la información cualitativa de los resultados de los proyectos realizados con este esquema, toda vez que se sabe que en algunos casos se ha aplicado con éxito y en otros no.

#### **4. Con relación al Derecho a la Vivienda adecuada**

Mientras la constitución habla del derecho de las familias a una **vivienda digna**, la Ley de Vivienda de carácter federal omite referirse explícitamente a ello; la Ley de Vivienda del Distrito Federal pugna por que “Todos los habitantes el 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”; en tanto, nuestro país es firmante del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC- de las Naciones Unidas quien se refiere al Derecho Humano a una **Vivienda Adecuada**.

Durante la actual administración del GDF se está haciendo un esfuerzo importante por reconocer en la política pública la **perspectiva de los derechos humanos**, en particular de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en donde participan distintas dependencias, universidades y la propia Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sin embargo no existe coordinación entre los esfuerzos.

**La existencia de datos diversos y dispersos que dan cuenta de elementos que pueden integrar un diagnóstico**, no permiten contar con una apreciación clara y precisa sobre la situación habitacional del Distrito Federal; necesaria no sólo para poder contar con elementos de partida (o tener una línea base de seguimiento y evaluación) sino en la consideración de **reconocer el derecho a la vivienda adecuada** para el sector de población para el que trabaja el INVI.

**La pertinencia de la política pública y de los objetivos del Programa de Vivienda en Conjunto no consideran el tema expresamente del Derecho Humano a una vivienda adecuada (y menos reconoce las cualidades que del concepto se generan); evidentemente se trata de un programa que manifiesta una preocupación por el derecho y que atiende algunas de estas cualidades:** 1) la seguridad de la tenencia al reconocer la importancia de la escrituración, 2) la habitabilidad al estar conformando un nuevo parque habitacional con determinadas características físicas soportadas por una seguridad estructural; 3) el lugar adecuado a través del *Programa* de vivienda en alto riesgo; 4) la accesibilidad tendrá que revisarse en tanto se reportan un número importante de beneficiarios en mora y viviendas desocupadas.

---

<sup>7</sup> Informe del taller FODA del 3 de diciembre de 2008

## 5. De la participación de las organizaciones sociales

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**.

La actuación de las organizaciones sociales ha dependido, en mucho, de coyunturas políticas, de su forma de relacionarse con las diferentes instancias de gobierno, de una amplia gama de intereses que a veces se encuentran y en otras se confrontan.

La situación se ha tornado tan compleja que dentro de los señalamientos del Informe Especial sobre Seguridad Humana en la Ciudad de México 2006 – 2008<sup>8</sup> se reconoce que la vivienda se convirtió en un medio de especulación. *Al señalar que la vivienda es un derecho económico y social, de disfrute colectivo, se reconoce que una de las formas de acceso a él es por conducto de la acción de organizaciones sociales. Esto ha sido parte de un proceso histórico sumamente interesante en la ciudad de México... Sin embargo, es preciso decir que, en la actualidad, existen organizaciones gestoras de viviendas que no logran entender la necesidad de la vivienda como un derecho, sino como un medio de especulación del que se obtienen beneficios económicos y políticos, sin importar las formas por medio de las cuales se obtiene.*

## 6. Indicadores de Seguimiento, evaluación y avance programático

Los productos, componentes y estrategias del programa no cumplen con los principios de la Ley de Desarrollo Social, en tanto se enuncian objetivos que no necesariamente se convierten en metas físicas para hacer valer el derecho humano en una población focalizada, claramente identificada:

- El INVI manifiesta una fuerte preocupación, desde los objetivos, por la **consolidación del patrimonio inmobiliario**, no contiene metas al respecto y el servicio que brindará

---

<sup>8</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, *Informe sobre Seguridad Humana en la Ciudad de México 2006 - 2008*

tiene como receptores a inversionistas y posteriormente a la posible población beneficiaria.

- Si el objetivo es promover la **participación de los sectores público, social y privado** en los programas de vivienda y ***diversificar e incrementar las fuentes de fondeo***; la meta es la firma de convenios con diversas instituciones, por lo que el cuestionamiento es: ¿el servicio es servir a otros organismos públicos y privados? Los resultados no se han traducido ni en financiamientos ni en acciones habitacionales dentro del Programa.
- Si la estrategia es una ***política habitacional que garantice vivienda para todos***, y la meta física de 6 años son 34 mil *financiamientos*, **el indicador considerado es el cumplimiento de la meta física y la meta financiera** que a su interior se puede hacer distinción entre: aprobación de crédito, vivienda en obra, vivienda en condiciones técnicas de entrega, vivienda entregada y –se agrega por el equipo evaluador– vivienda escriturada. Otra **variable constatada, de manera muy limitada, es la población beneficiaria en tanto no se ha mostrado de manera contundente y documental quiénes son y sus características socio económicas, tampoco es un objetivo específico que forme parte del sistema de seguimiento y control.**
- **No es parte de las metas INVI la definición y transparencia de los recursos destinados al subsidio.** El subsidio o las ayudas de beneficio social son múltiples. **Si el servicio es otorgar subsidios**, debería ser claro el monto dedicado a ello y la población receptora. Entonces el componente subsidio, como parte de un producto dirigido a la población de bajos recursos se diluye.

La unidad de medida empleada para el programa “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. No existe relación entre las metas y padrón de beneficiarios en el Programa. **Las estadísticas responden a los resultados de los proyectos ejecutados; no así una planeación diseñada y priorizada en función de las características de la demanda registrada, ni orientada e intencionada hacia la atención de la población más vulnerable.**

En el análisis realizado para el **avance programático de las metas, con los indicadores establecidos por el INVI para tal fin y la información proporcionada al equipo evaluador, se pudo constatar lo siguiente: el punto de referencia es sobre el Programa Operativo Anual (POA) modificado; no se distinguen las realizaciones de otros POAS de años anteriores, ya que los incorporan en sus datos; no se ofrecen datos sobre las modalidades del programa: vivienda nueva terminada, compra a terceros, adquisición y rehabilitación en inmuebles catalogados, adquisición y rehabilitación en inmuebles no catalogados, no se incorporan las variables subsidio y ahorro.**

**La operación del Programa no es consecuencia lógica de sus propias políticas y estrategias**, se hizo evidente la influencia que tiene para el programa, la planeación que emana de Gobierno Central en lo referente al cumplimiento de la meta física y financiera, y la atención que se tiene que dar a la operación del programa, sus atrasos históricos y los nuevos requerimientos emanados de la estructura.

Por todo lo anterior, ¿cómo ubicar en el marco de la política social del Gobierno del Distrito Federal a una institución cuyo objetivo se coloca en el plano financiero al tener

como objetivos y metas cuantitativas el otorgamiento de créditos? Si la evaluación se hace con respecto a "la oferta" crediticia del Instituto, el resultado es "insuficiente" cuantitativa y cualitativamente (pocos créditos y procesos complejos en extremo lentos). Por otra parte, evaluar los resultados en función del impacto sobre la población de menos recursos (lo cual incluye montos de subsidio, calidad de la vivienda, integralidad con otros temas de carácter social que permitan medir la calidad de vida) no fue posible con la información que el Instituto proporcionó.

### ***7. Factores de tipo financiero, humano y materiales***

Los procesos de gestión de proyectos de vivienda son demasiado complejos y largos en el tiempo, considerando desde la integración del expediente inicial para la solicitud de adquisición de suelo (cualquier vía) hasta la entrega de vivienda (existen referencias hasta de 8 años).

**Los recursos financieros, humanos y materiales son insuficientes (incluso no queda claro cuántas personas y con qué funciones se abocan exclusivamente a este programa, a lo cual se debe agregar que entre 2007 y 2008 los constantes cambios de funcionarios que afectan de manera directa la operación del programa). Por una parte, el Programa no solo atiende la meta cuantitativa definida cada año, sino que todas las áreas involucradas arrastran cargas administrativas y de gestión de años anteriores así como problemas jurídicos que se resuelven a largo plazo como lo son los amparos de propietarios en inmuebles expropiados, la cartera vencida, entre otros temas.**

**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, que actualmente caracteriza al programa.**

### ***8. Mecanismos de difusión, control, seguimiento de atención a beneficiarios, rendición de cuentas***

**No existe un mecanismo promovido y aplicado por el mismo INVI que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con la prestación del servicio, sin embargo existen diferentes instancias a las cuales llegan las quejas de beneficiarios o posibles beneficiarios: Contraloría Interna, Comisión de Derechos Humanos, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Subprocuraduría de Exigibilidad de los Derechos Humanos de la Procuraduría Social.**

**Respecto a los mecanismos de difusión para la población beneficiaria sobre los programas, su contenido, los requisitos y procedimientos, viene previsto en las Reglas de Operación en el apartado correspondiente a la Política de Transparencia, en donde se establece como propósitos: promover medidas que proporcionen a la población información para la toma de decisiones sobre las opciones de crédito que ofrece como elaborar y difundir material informativo para la población acreditada o solicitante de crédito, principalmente sobre sus Programas y Reglas de Operación y difundir los procedimientos y requisitos necesarios para ser sujeto de crédito. Sin embargo, es sólo a través de la página web y la Oficina de Información Pública los mecanismos existentes para tal fin.**



Los **sistemas de rendición de cuentas** del Instituto de Vivienda corresponden a dos mecanismos de difusión de información al público: la página web del internet y la aplicación de la Ley de Información Pública, a través de la oficina existente para tales fines en las mismas instalaciones del Instituto, sin embargo, no es suficiente para la rendición de cuentas, ya que no hace referencia al presupuesto asignado, a la inversión aplicada y a los subsidios y ayudas de beneficio social aplicadas.

## 9. Reflexiones generales

El Gobierno del Distrito Federal estableció una meta de 3, 590 créditos para el Programa de Vivienda en Conjunto durante 2008, con un Presupuesto (modificado) de 1, 213, 403, 700, lo que equivaldría a un promedio de \$337, 995 por acción de vivienda. Al mes de octubre de ese año se había ejercido 72.11%, y restarían por ejercer \$338, 398, 131 (28%); sin embargo en el mes de diciembre sólo habían sido entregadas 193 viviendas de este ejercicio presupuestal (que derivan de 2 mil 275 créditos en ejercicio, aunque también se reportaron 4, 414 créditos autorizados). Estos datos son muestra clara de la gran complejidad para determinar el cumplimiento de metas; si se aplica el criterio de presupuesto ejercido entre créditos autorizados, el resultado sería que por cada acción de vivienda se invirtió un promedio de \$384, 618, sobre el entendido que el resto de créditos autorizados no han entrado a la fase de ejercicio (de acuerdo a la propia explicación dada por funcionarios del INVI); si lo llevamos al extremo de dividir el presupuesto entre las viviendas entregadas las cifras serían desproporcionadas y no llevan a ningún punto. Aún así, estos supuestos colocan el tema en el plano financiero y de eficiencia en estricto sentido; el equipo de evaluación insiste en que lamentablemente no se le proporcionó la información suficiente para determinar el impacto en la dimensión social ya que no se contó con cifras que permitieran analizar del presupuesto ejercido qué porcentaje fue destinado a ayudas de beneficio social con relación a las características de los beneficiarios de ellas.

Por otra parte, ha sido reiterada la afirmación en torno a la falta de recursos, sin embargo el ejercicio presupuestal 2008 muestra una falta de capacidad para su aplicación (el INVI no da argumentos de los motivos). Además, la institución reporta que cuenta con una reserva territorial de 207,541.97 m<sup>2</sup>, con un potencial para edificación de 8,391 viviendas; si bien algunos predios enfrentan problemas jurídicos que frenan el inicio de obras, no se cuenta con información que muestre una estrategia para su intervención.

Los indicios más bien orientan a que el INVI pretende que sea a través del acuerdo con desarrolladores inmobiliarios como GEO y HOMEX como atenderá el programa (como ya se mencionó en 2007, a través de la modalidad de adquisición a terceros el Comité de Financiamiento autorizó la adquisición a HOMEX de 2 mil viviendas, de los cuales se han entregado 628; en 2008 en uno de los predios propiedad del INVI, Aldana 11, se inició la construcción de 546 viviendas con presupuesto asignado y con registro de obra en proceso –aunque en la base de datos sobresale el señalamiento “Sin Comité”, en la columna de organización aparece “INVI-HOMEX”, como constructora Casas Geo SA de CV, sin datos de contrato, de costos, se está realizando el proyecto sin que hasta la fecha se ubique en qué condiciones, como tampoco hay referencias sobre los posibles beneficiarios) el desarrollar los proyectos de vivienda<sup>9</sup>. Lo anterior significaría entrar en la

---

<sup>9</sup> Invi, cuadro en excel “acciones 2008” (2008)

lógica del mercado y del propio gobierno federal; el tema a reflexionar es si los costos que manejan dichos desarrolladores son compatibles con los principios de política social del propio Gobierno del Distrito Federal (y por supuesto sus expectativas de ganancia, lo cual no necesariamente va acompañado de una mayor eficiencia y calidad de la vivienda).

El equipo de evaluación no quiere decir que para que las familias de menores recursos accedan a una vivienda la alternativa es reducir los montos de los créditos, si además ello es condición indispensable para elevar la calidad de la misma; el reto de un gobierno democrático y que basa sus principios en el cumplimiento de los derechos humanos, es la búsqueda del equilibrio que haga efectivo el acceso de los subsidios y el crédito en las mejores condiciones, el mercado inmobiliario no se ha caracterizado por ello, es así que se convierte en un riesgo que sea éste quien en el afán de alcanzar una meta cuantitativa defina los rumbos de la política habitacional en el Distrito Federal como lo es hoy en prácticamente todo el país.

Los temas anteriores hacen una llamada de atención, a corto plazo existe el soporte fundamental para la construcción de viviendas, el suelo, en tanto no se reduzca el recurso fiscal pareciera que más que la intervención de la iniciativa privada se hace urgente una definición estratégica sobre los procesos de gestión que ya están presentes como demanda en el INVI; prioridades, tiempos, población objetivo.

### **10. Recomendaciones**

1. Diseñar, instrumentar y aplicar un Programa de Vivienda que sí dirija sus acciones hacia la atención de una población objetivo claramente definida.
2. Incorporar en las Reglas de Operación del INVI, de manera clara y precisa la vinculación con objetivos y principios de la Política de Desarrollo Social estableciendo claramente los criterios que guiarán los procedimientos y procesos operativos que garanticen su aplicación en la gestión de los proyectos de vivienda.
3. Desde el diseño del Programa se incorporan la mayor parte de los Principios contenidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social, sin embargo es fundamental, analizar y dar seguimiento a su aplicación en la operación del programa, toda vez que es ahí, en donde existe el riesgo de incumplimiento.
4. Llevar a cabo las acciones necesarias encaminadas a sostener, e incluso incrementar progresivamente los recursos fiscales destinados al Programa de Vivienda en Conjunto, con la finalidad de garantizar, a través de las ayudas de beneficio social la incorporación de población de bajos ingresos y vulnerable a los proyectos de vivienda.  
**Vigilar que la relación con desarrolladores inmobiliarios no conlleve el riesgo del desvío de los recursos fiscales hacia la iniciativa privada en demérito de la atención de menores recursos** (caso de las políticas instrumentadas por el gobierno federal).
5. Analizar y canalizar esfuerzos para lograr que los proyectos de vivienda cuenten con mejores espacios (aumentar los metros de construcción) y con servicios adecuados y suficientes para que las familias no accedan únicamente a un techo sino a una vivienda digna
6. **Diseñar y elaborar el Programa de Vivienda del Distrito Federal, el cual contenga un diagnóstico** que incorpore la situación socioeconómica y habitacional de la población del Distrito Federal y permita la identificación clara y precisa de la población objetivo,

**considerando indicadores con una visión del Derecho a una Vivienda Adecuada** que permitan dar seguimiento del avance al respecto y que se vea plasmado igualmente en el Programa Operativo Anual. Esto implica la actualización de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y la elaboración del Reglamento correspondiente.

7. Se tendrían que considerar tres niveles de diagnóstico:
  - Diagnóstico del Distrito Federal
  - Población que atiende el INVI en la operación.
  - Solicitantes registrados en la Bolsa de Vivienda del propio instituto.
8. Una consistencia determinante del diseño de un programa depende del **diagnóstico**. Sin pretender calificar las proyecciones que justifican la actuación futura del INVI también nos encontramos con distintas miradas, desde desarrollo social, desde desarrollo urbano o desde el propio INVI que si bien no son incongruentes si son diversas. Este equipo evaluador considera que los datos ofrecidos por las propias instituciones al día de hoy también deben ser considerados en el diseño del programa.
9. **Revisar los planteamientos respecto a la sustentabilidad para la vivienda de interés social** que promueve el INVI, toda vez que en medida que estas tecnologías de sustentabilidad no garantizan, estrictamente hablando, un impacto relevante al medio ambiente, por ejemplo, no existe un sistema de ahorro de luz y de gas en donde incida el ahorro realizado por la gente en las viviendas; por lo que al parecer, esto se convierte en la compra de tecnologías en cierto mercado, y surge el cuestionamiento de ¿por qué se habla de sustentabilidad si no tiene mayor impacto en el medio ambiente? Incluso se generan conflictos sociales y vecinales, en los casos en los que entra la gente a dar mantenimiento en las “instalaciones sustentables” en un inmueble al no tener la capacitación necesaria para hacerlo, las implicaciones que esto tiene en relación a la convivencia de la gente, a su capacidad de organización, ¿se trata de política social? ¿de una política de medio ambiente? ¿o de un financiamiento? **Se ofrecen productos de mercado, se coloca tecnología, no hay repercusión del medio ambiente, los técnicos del INVI no están capacitados en esto.** ¿Qué objeto tiene?, o en su caso es necesario generar procesos en paralelo, de capacitación y de cultura medio ambiental.
10. Transparentar en el presupuesto asignado la inversión aplicada, los subsidios y ayudas de beneficio social.
11. Reconocer un sistema de financiamiento, organizativo y operativo en el proceso de producción de la vivienda que considere e identifique en cada una de sus fases los factores sociales (la condición socioeconómica de los beneficiarios), los factores técnicos, institucionales y los factores exógenos para que se logre el pleno cumplimiento de los objetivos del Programa.
12. Reconocer en el diseño del sistema financiero, todos aquellos elementos que se encuentran dentro del costo real de la vivienda y que actualmente quedan fuera de éste, que generalmente corre por cuenta de los mismos beneficiarios cubrir, como lo son los diferenciales de suelo, excedentes de obra y cajones de estacionamiento, de modo que formen parte de éste y no constituyan un factor que promueva la exclusión al derecho a la vivienda.

13. En el sistema de financiamiento plantearse como objetivo e implementar las acciones necesarias para lograr un equilibrio entre los recursos fiscales y recursos propios, éstos últimos vía recuperación.
14. Incorporar en las Políticas del Instituto e instrumentar las acciones necesarias para que los aspectos relacionados con la Política de Vivienda que tienen que ver con los principios de la Ley de Desarrollo Social referentes a la Integralidad con los programas sociales planteando su articulación y complementariedad; la Territorialidad en donde se incorpore la gestión del territorio como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano; la Exigibilidad referente a los derechos de los habitantes a que a través de un conjunto de normas y procedimientos los derechos sociales sean exigibles y la Efectividad, en la que se explicita la obligación de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, mayor celeridad, los mejores resultados e impacto.
15. Es necesario que el INVI diseñe y aplique un sistema de atención a quejas y sugerencias, con la finalidad de detectar ineficiencia en el servicio e implementar las medidas correctivas aplicables a los mismos procedimientos, atención al público, etc. Así como implementar un sistema de seguimiento que mida el grado de satisfacción de la población atendida.
16. Dar prioridad al diseño, elaboración y promoción a esquemas de apoyo a la producción social de vivienda
17. Definir procesos efectivos de incorporación de solicitantes registrados en bolsa de vivienda a proyectos de vivienda, considerando incluso llevar a cabo proyectos dirigidos de manera específica a la atención de esta demanda registrada. (Durante 2007 y 2008 se canalizaron únicamente 53 solicitudes de las más de 50 mil registradas<sup>10</sup>).
18. Transparentar la lista de espera de la Bolsa de Vivienda.
19. Instrumentar mecanismos para la incorporación a los proyectos de vivienda de población con ingresos de menos 2 vsm que interesa focalizar en la Ley y Programa de Desarrollo Social, toda vez que es la que representa el menor porcentaje de atención del INVI.
20. Por la intervención tan marcada de las organizaciones en los procesos realizados por el Instituto, resulta relevante por un lado, implementar medidas encaminadas a garantizar que los mecanismos de comunicación y difusión de las reglas de operación y procedimientos, lleguen de manera clara y eficiente a las mismas organizaciones, y a los beneficiarios para evitar que se pueda abusar del desconocimiento de las mismas, lo que puede contribuir a crear las condiciones para una participación ciudadana y comunitaria más activa.
21. Incorporar al Reglamento de la Ley de Desarrollo Social los principios y mecanismos que definan la relación de las organizaciones con el INVI y de los mismos beneficiarios con el INVI.

---

<sup>10</sup> Estadística MAP universos 2007 y 2008, archivo electrónico

22. Instrumentar y aplicar mecanismos de monitoreo y supervisión eficientes y suficientes, como la realización de visitas sociales, que garanticen que la población beneficiaria, sobre todo la que acreditó una importante cantidad de ayudas de beneficio social, es a la que se supone se atiende, toda vez que existe la posibilidad de que los ingresos manifestados pueden resultar falsos, esencialmente en las personas no asalariadas. Toda vez que de darse esta situación representa un abuso de personas que tienen mayores ingresos (no manifestados) y el resultado significa la exclusión de quienes sí requieren vivienda de beneficio social, la población de los de más bajos ingresos. También en cuanto a características de grupos vulnerables.
23. Para el cumplimiento de las metas fijadas, se sugiere más que construir nuevas proyecciones, partir de reconocer los datos disponibles de la población que ya está demandando vivienda en la ciudad y que ya se encuentra registrada en el INVI. Por ejemplo, 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.
24. Diseñar y aplicar un sistema de atención a quejas y sugerencias, con la finalidad de detectar ineficiencia en el servicio e implementar las medidas correctivas aplicables a los mismos procedimientos, atención al público, entre otras; así como un sistema de seguimiento que mida el grado de satisfacción de la población atendida.
25. Elaborar y difundir material informativo para la población acreditada o solicitante, sobre los Programas y Reglas de Operación y difundir los procedimientos y requisitos necesarios para ser sujetos de crédito.
26. Optimizar el funcionamiento y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales para cubrir satisfactoriamente las actividades del Programa y hacer eficientes los procesos.
27. Implementar medidas y acciones encaminadas a la **profesionalización** de la estructura administrativa responsable de la operatividad del Programa con la intención de mejorar en términos de eficiencia, no sólo la funcionalidad del Programa sino también del propio instituto.
28. Desarrollar mecanismos de sensibilización y capacitación al personal operativo, para eficientar procesos del programa.
29. Incorporar indicadores para medir el grado de avance en las actuaciones del INVI. Situación que debe preverse desde el propio Gobierno de la Ciudad y no solo compete a la institución que coordina el Programa de Vivienda en Conjunto. *(En el texto amplio se presentan propuestas a mayor detalle)*
30. Construir indicadores y unidades de medida que permitan, por un lado, una identificación de la problemática de vivienda más integral y cercana a la realidad (diagnóstico) y por otro, realizar un seguimiento y evaluación del avance real del programa encaminado a una visión del derecho a la vivienda adecuada, situación que debe preverse también desde el propio Gobierno de la Ciudad.

31. La unidad de medida para evaluar el avance del debería ser en función del tipo de población atendida.
32. Respecto a los indicadores de **avance programático** se recomienda lo siguiente:
- a) Referirse a la meta sexenal.
  - b) Es conveniente trabajar con números de cierre anual; en este caso lo más aproximado está a noviembre del 2008.
  - c) En tanto las "denominaciones" emitidas por el POA no son coincidentes con los objetivos es difícil hacer seguimiento de servicio/ resultados. (en relación a "fomento y apoyo a los asentamientos humanos"; "igualdad de género"; "programa de equidad en la ciudad").
  - d) Si bien los datos pueden ser moldeables se recomienda que la valoración sea referenciada sobre el POA original.
  - e) Distinguir realizaciones de otros POA de años anteriores.
  - f) Es conveniente hacer seguimiento de los Objetivos y sus resultados. Como arroja el marco lógico, hay objetivos pero no hay metas; entonces no se puede hacer monitoreo, ni valorar los resultados.
  - g) Ofrecer datos de la modalidad de financiamiento: vivienda nueva terminada; compra a terceros; inmueble catalogado; inmueble no catalogado.
  - h) Reconocer el estatus de avance/ aplicación del financiamiento: crédito aprobado; obra en proceso; obra por terminada; obra terminada sin entregar; obra entregada; obra escriturada; en recuperación.
  - i) El establecimiento de metas deberá considerar las proyecciones por modalidad y estatus de avance.
  - j) Incorporar la variable subsidio.
  - k) Incorporar la variable ahorro.
  - l) Es importante reconocer e identificar a las 725 agrupaciones que hacen gestión en el INVI. ¿Todas en activo gestionando? NO es lo mismo un conjunto de beneficiarios que gestionan para sí; un gestor que promueve; una organización social con trayectoria histórica en el trabajo de vivienda.
  - m) Es importante reconocer a las familias beneficiadas.
  - n) Medir en porcentaje de avance a partir de una línea base.
  - o) Reconocer procesos que permitan la identificación de elementos cualitativos de la acción de vivienda del Gobierno de la Ciudad.
  - p) Hacer propuestas vinculadas a las cualidades de los logros de la institución; de los promotores; de los beneficiarios.