



EVALUA DF

Consejo de Evaluación del
Desarrollo Social del
Distrito Federal

Derecho a la Vivienda en el Distrito Federal

Coalición Hábitat HIC

El contenido forma parte de los insumos para la elaboración del Informe del estado del desarrollo social del DF, es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

**Informe del Estado de Desarrollo Social del Distrito Federal
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal-ICYT**

**Derecho a la Vivienda en el Distrito Federal
2010**

**Elaborado por EvalúaDF bajo la supervisión de:
Coalición Hábitat México- HIC**

INDICE

1. JUSTIFICACIÓN.....	3
1.1 El derecho a la vivienda en el marco normativo	3
1.1.1 Marco normativo internacional	3
1.1.2 Marco normativo nacional	5
1.1.3 Marco normativo local	5
1.2. Análisis de las políticas y programas de vivienda	7
1.2.1. Antecedentes.	7
1.2.2. Los Programas del Gobierno del Distrito Federal.....	8
2. HIPÓTESIS.....	10
3. PROBLEMÁTICAS. CLASIFICACIÓN DESDE LOS CONTENIDOS MÍNIMOS DEL PIDESC.....	10
3.1 ASEQUIBILIDAD.....	11
3.1.1 Subsidio público a la inversión privada versus producción social.....	11
3.1.2. Requisitos para el acceso a créditos en términos financieros.....	14
3.1.3 Cartera vencida.....	15
3.2. SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TENENCIA	17
3.2.1 Desalojos.....	18
3.2.2 Complejidad en los procesos de escrituración.....	20
3.3 UBICACIÓN.....	21
3.3.1 Asentamientos irregulares.....	21
3.3.2. Movilidad	25
3.4. ACCESIBILIDAD.....	28
3.4.1 Requisitos para el acceso en términos de características socio-culturales.....	28
3.5. DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA	30
3.5.1 Infraestructura y servicios.....	30
3.5.2. Construcción, deterioro y apropiación de espacios públicos.....	34
3.6. HABITABILIDAD.....	36
3.6.1 Tamaño y habitabilidad de las viviendas	36
3.6.2. Deterioro de las Unidades habitacionales.....	39
3.7. IDONEIDAD CULTURAL	40
3.7.1. Relevancia de la idoneidad cultural.....	40
4. APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS.....	41
5. RECOMENDACIONES	46
BIBLIOGRAFÍA.....	47

Derecho a la vivienda en el Distrito Federal

“La creencia de que los mercados proveerán vivienda adecuada para todos ha fallado. La actual crisis financiera es un cruel recordatorio de esta realidad. Una vivienda no es una mercancía, cuatro paredes y un techo. Es un lugar para vivir con seguridad, paz y dignidad, y un derecho para todo ser humano”

Raquel Rolnik, Relatora Especial de la ONU para la Vivienda Adecuada.

1. Justificación.

El derecho a la vivienda es reconocido en diferentes instrumentos normativos internacionales, nacionales y locales, lo que lo sitúa como parte de las obligaciones que el Estado debe cumplir por lo menos en tres rubros: **respetarlo, protegerlo y realizarlo**. “En este sentido, respetarlo implica que el estado, y por lo tanto todos sus órganos o agentes, independientemente del nivel de gobierno de que se trate, se abstengan de llevar a cabo, patrocinar o tolerar ninguna práctica, política o medida legislativa que vulnere el derecho a la vivienda de individuos o grupos o que vulnere el estatus legal de los derechos de que se trata. La obligación de proteger este derecho exige al estado y sus agentes a prevenir la violación de estos derechos, no solo por el estado mismo sino por individuos, empresas privadas y otros actores no estatales. En tercer lugar, la obligación estatal de realizar el derecho a la vivienda implica tanto la de facilitar como la de proveer. El facilitar impele a los gobiernos a prestar atención a la vivienda mediante la implementación de medidas legales y administrativas, entre otras, el reconocimiento legal del derecho a nivel nacional y local; la incorporación de normas acordes con determinados estándares así como la identificación de metas progresivas, medibles por indicadores, que se orienten al disfrute pleno de este derecho”.¹

1.1 El derecho a la vivienda en el marco normativo internacional, nacional y local.

1.1.1 Marco normativo internacional

El derecho a la vivienda es reconocido en múltiples instrumentos internacionales; algunos de ellos colocan énfasis en determinados criterios de orientación, así como en la atención de grupos vulnerables. En relación a la definición que hace el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el apartado 1 de este instrumento indica: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (Art 11)

En términos de la posibilidad de hacer un seguimiento más preciso del cumplimiento del derecho, la forma más elaborada es la realizada por el Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general 4 en donde enlista y define cuales son los *aspectos o contenidos mínimos* que definen el carácter adecuado de una vivienda:²

¹ Cfr. Marisol López Menéndez, Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano, EvalúaDF, 2010.

² High Commissioner on Human Rights. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4 *The right to adequate housing*, 1991.

- a. *Seguridad legal.* Independientemente del tipo de tenencia de la propiedad de que se trate (renta, hospedaje de emergencia, propiedad, ocupación ilegal, etc), las personas deben tener un cierto margen de seguridad que les proteja contra desalojos forzados, acoso u otras amenazas.
- b. *Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura.* Toda persona debe tener acceso a servicios de salud, agua potable, energía para cocinar, calentarse e iluminar los espacios, ventilación, drenaje y servicios sanitarios y modo de almacenar alimentos.
- c. *Asequibilidad.* Los costos de la vivienda deben ser tales que su existencia no ponga en riesgo otras necesidades básicas.
- d. *Habitabilidad.* La vivienda debe dar a sus habitantes espacio adecuado y protegerlos de las inclemencias del tiempo y otras amenazas a su salud.
- e. *Accesibilidad.* La vivienda adecuada debe ser accesible a todos, de manera que los grupos vulnerables deben ser considerados como prioritarios: adultos mayores, niños, discapacitados, enfermos terminales, personas con VIH, enfermos crónicos, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales o personas que habitan en zonas propensas a desastres son algunos de los grupos mencionados por el Comité.
- f. *Ubicación.* La vivienda debe encontrarse en sitios que den acceso a opciones de empleo, cuidado de la salud, escuelas, centros infantiles y otras instituciones. Además, la vivienda no debe ser construida en zonas contaminadas o en proximidad a fuentes contaminantes que amenacen el derecho a la salud de sus habitantes.
- g. *Idoneidad cultural.* La forma en que la vivienda es construida, los materiales utilizados y las políticas que los sostienen deben permitir la expresión de la identidad cultural y su diversidad.

Los contenidos tienen la función de establecer el piso mínimo para avanzar en el cumplimiento del derecho a la vivienda, aunque, no por ello el Comité DESC deja de reconocer que cada Estado puede tomar las medidas y medios apropiados para dicho fin. “Entre los esfuerzos que se les indica realizar son: implementación de una estrategia nacional de vivienda; la articulación intergubernamental para homologar diferentes políticas; además del adecuado monitoreo del estado de la vivienda –como parte de una obligación de cumplimiento inmediato- así como demostrar que ha tomado las medidas necesarias para identificar la extensión del problema generando información En suma, las interpretaciones del PIDESC sobre los derechos de cumplimiento progresivo subrayan que, aun reconociendo el nivel de desarrollo económico del estado en cuestión, las obligaciones adquiridas

implican un grupo de *obligaciones básicas mínimas* que garanticen la satisfacción o, por lo menos, niveles mínimos esenciales”³

1.1. 2 Marco normativo nacional

A nivel federal el derecho a la vivienda está reconocido en el artículo 4° de la Constitución. El texto tiene una limitación, al establecer el derecho a disfrutar de una vivienda *digna y decorosa a toda familia* y no a todas **las personas**, como correspondería al carácter universal de los derechos humanos. El aspecto restrictivo de esta norma tiene impacto sobre la protección de la tenencia de la vivienda en el caso de personas que no tienen relación de parentesco entre ellas.⁴

De la norma constitucional se desprende el marco de regulación de la vivienda que incluye un conjunto de leyes secundarias, planes, programas, reglamentos y reglas de operación, tanto del ámbito federal como estatal y hasta municipal.⁵ Al igual que a nivel internacional el Distrito Federal ha colocado el tema en algunas otras leyes⁶ “Cabe mencionar que son reducidos los esfuerzos emprendidos por el estado mexicano para armonizar y adecuar el marco legislativo en relación a los diferentes instrumentos internacionales a los cuales se ha suscrito”.⁷ La diversidad del marco normativo actual conlleva una necesidad de homologación entre las leyes y la coordinación entre las instancias gubernamentales -en los tres niveles- encargadas de las tareas de ordenamiento territorial, medioambiente, desarrollo urbano y vivienda.

En relación con el tema de la competencia, hay que subrayar que el Distrito Federal tiene competencias concurrentes con la Federación en materia de vivienda. Con base en el artículo 4° de la Constitución, la Ley Federal de Vivienda señala, en su artículo 15, que “las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia”. Por su parte, el artículo 122 establece la distribución de competencia en la cual la Asamblea Legislativa tendrá la facultad de “legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del distrito federal.

1. 1.3 Marco normativo local

“A nivel local, la norma jurídica más relevante en el Distrito Federal en la materia es la Ley de Vivienda del Distrito Federal.⁸ Esta Ley, tienen como finalidad coadyuvar en la solución del problema de la vivienda en su integridad y a promover y apoyar los procesos de Producción Social de Vivienda

³ Cfr. López Meléndez, *ibidem*.

⁴ De esta manera, las que no tienen relación biológica, o las personas solas o, más aún, las personas en albergues sin familiares, no pueden exigir su derecho a la vivienda.

⁵ Entre éstas se encuentran las siguientes leyes: Ley de Vivienda, Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley de Sociedades Cooperativas, Ley de Protección al Consumidor, Ley del Trabajo, Ley de Expropiación y el Código Civil Federal. De manera más específica, las leyes orgánicas para la atención de la vivienda: Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (Fovissste).

⁶ Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal, Ley de los Derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal, Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal y Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal.

⁷ Rodrigo Gutiérrez, Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos, EvalúaDF, 2010.

⁸ Publicada en la Gaceta Oficial (G.O.) del Gobierno del Distrito Federal el 2 de marzo de 2000 y modificada el 29 de enero de 2004

(PSV) persigue la realización del derecho a la vivienda sobre todo para los sectores de bajos ingresos. Conviene destacar que esta forma de producción se relaciona con la obligación de *respetar* que el derecho internacional de los derechos humanos impone al Estado y que consiste en el deber de no interferir con la libertad de los individuos de utilizar los materiales u otros recursos disponibles para satisfacer sus necesidades de vivienda”.⁹

Sin embargo, la ley en su estructura tiene una contradicción, en el artículo 1º fracción III se destaca como parte de sus objetos: garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda **familia** que habite en el Distrito Federal y en el artículo 3º de la misma se refiere a todos **habitantes**, por tanto no queda claro quiénes son los sujetos del derecho; cuando se plantea el disfrute del derecho en términos de la familia y no de todos los individuos, se contraviene el carácter universal de los derechos humanos.

“Hay que decir que en la Ley no se hace uso del concepto de vivienda adecuada previsto en el PIDESC y desarrollado OG n. 4, en su lugar se recurre, al de vivienda digna y decorosa utilizado en la Constitución. En el artículo 3 se desarrollan estos conceptos entendidos como: lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas Al no definirse además con precisión en la Ley local los conceptos a los que refiere se dificulta la comparación con lo previsto en los contenidos mínimos”.¹⁰ Además la falta de consistencia interna con respecto a los portadores de derechos; la falta de armonización con respecto a los diferentes instrumentos normativos; se suma la falta del reglamento de la ley, lo cual limita su aplicación.

Resulta importante destacar que en 2010 se firmó la Carta de la Ciudad de México del Derecho a la ciudad impulsado por el Grupo Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, en el que participaron organizaciones de la sociedad civil, movimientos, instancias de gobierno además de la Comisión de Derechos Humanos del DF. Una de las cuestiones a relevar es que la carta concibe el derecho en un sentido amplio: no se limita a reivindicar los derechos humanos en un territorio sino que implica obligaciones de la autoridad y responsabilidades de la población en la gestión, producción y desarrollo de la ciudad¹¹, esto se confirma cuando el mismo documento incluye un conjunto de compromisos que contraen todos los actores para implementar la carta. En ella se señala lo siguiente en materia de derechos:

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades basado en un abordaje complejo que exige articular los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) con la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa). La construcción de la democracia, en su sentido más profundo, pasa por la superación de la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia, ya que no hay ciudad ni democracia sin ciudadanos, ni ciudadanos sin el pleno ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos¹²

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Loc.cit*

¹¹ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, Julio 2010, p. 8, consultado en http://www.cenvi.org.mx/carta_ciudad_mexico.pdf

¹² Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México, México DF, Julio de 2010, p. 5.

La Carta es un instrumento que propone el disfrute de la integralidad de los derechos- incluyendo el de la vivienda-, a partir de la participación de todos los actores en la reconstrucción y construcción de la ciudad; lo cual implica un reto y un objetivo ambicioso que sugiere de un conjunto de esfuerzos institucionales, la armonización de leyes y la participación de la sociedad en la concreción del derecho a la Ciudad.

1.2. Análisis de las políticas y programas de vivienda

1.2.1. Antecedentes.

Cómo ha sucedido con otros derechos, la vivienda no se ha mantenido al margen de la dinámica económica que se impuso en los ochenta. El gobierno tendió a mercantilizar el derecho con la generación de políticas habitacionales que terminaban por privilegiar la producción mercantil de este bien. De manera que las reglas para acceder a la vivienda dependían básicamente de las impuestas por el mercado o, para ser más precisos, por los empresarios y corporaciones inmobiliarias, a pesar del supuesto de focalización que daría atención en materia de vivienda a los más pobres.

Enrique Ortiz (2008; 111) señala que los efectos de esta nueva orientación de los gobiernos por retraerse se manifestó en la vivienda de la siguiente manera:

...cancelación de programas de producción pública y en la disminución del monto de recursos fiscales destinados a este rubro. También en la fractura de las políticas sociales, al focalizarse su aplicación en los sectores de mayor pobreza y dejar al libre mercado la atención del resto de la sociedad [...] con respecto a los impactos de la política fue doble pues el mercado fue incapaz de atender a más de la mitad de la población ubicada por debajo de la línea de pobreza y la focalización en los más pobres a través de los programas compensatorios y de alivio a la pobreza no se aplicó a la vivienda”¹³

Esta pretendida focalización no ocurrió así, por el contrario, la oferta de viviendas-mercancías se centró en sectores con ingresos de 5 a 10 salarios y la posibilidad de canalizar recursos al sector de vivienda vía transferencias presupuestarias por recomendación del Banco Mundial se redujeron para ampliar las inversiones en infraestructura urbana.¹⁴

Aunado a esto se aplicaron una serie de medidas que dieron como resultado por un lado, la imposibilidad de acceder a la vivienda de grandes sectores de la población y por el otro, generaron las condiciones para desactivar a las organizaciones sociales que en un determinado momento habían sido promotoras y productoras sociales de vivienda para reducirlas a gestoras y organizadoras de la demanda de la vivienda producidas por el sector privado.

El contexto descrito anteriormente es parte del escenario en el que se han desenvuelto las políticas de vivienda en el país y por ende en la Ciudad de México -debido a la circunstancia normativa en la que se encontraba el Distrito Federal hasta 1997-¹⁵ situación que significaba que muchas de las medidas aplicadas para la entidad fueran una reproducción del conjunto de decisiones que se tomaban en el Gobierno Federal. Así había una Ciudad de México que carecía de autonomía con respecto a muchas problemáticas -entre ellas las de la vivienda-, factor que también impactó en el crecimiento y agudización de los problemas habitacionales.

¹³ cfr. Ortiz Enrique, *Políticas de vivienda en México, Impactos y Perspectivas (1992-2007)* en Memoria del Seminario “La situación del Derecho a una vivienda adecuada: una mirada desde el diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal”, Casa y Ciudad, A. C, julio- septiembre 2008. Pág. 110

¹⁴ cfr. *Ibidem*. Pág. 112

¹⁵ Año en que se eligió democráticamente al Jefe de Gobierno en el Distrito Federal

Con respecto a la situación de la vivienda, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, (2007-2012) el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Diagnóstico de Derechos

Humanos del Distrito Federal (DDHDF) destacan el crecimiento disperso y atomizado de la ciudad, esto como producto de muchos factores; falta de planeación y ordenamiento territorial, así como del conjunto de medidas y condiciones que han favorecido que la población haya tendido por concentrarse en las zonas periféricas de la Ciudad. Entre las medidas que provocaron esta situación están el Bando Informativo 2,¹⁶ el alto costo de la vivienda, las condiciones de los créditos, a esto además se le suman los impactos generados por la crisis; la falta de empleo y el aumento de los costos de vida entre otros factores.

A pesar de las restricciones y limitaciones, la población ha optado por la búsqueda de alternativas para acceder a la vivienda aun cuando esto signifique costos y condiciones inadecuadas entre las que podemos mencionar: concentración de la población en las zonas periféricas que redundan en lejanía de los centros de trabajo, carencia de servicios, problemas de accesibilidad a centros de esparcimiento, salud, cultura y educación, puesto que en estas zonas hay escasas de infraestructura, lo cual impacta en otros aspectos como: la dificultad de conexión entre las áreas centrales y la periferia; incrementando distancias y tiempos de transportación y contribuyendo a la congestión de la circulación, pero sobre todo a dificultar la movilidad de los habitantes y con ello también al impedimento de concretar otros de sus derechos como el trabajo, educación, salud etc.

Además de las problemáticas para acceder a una vivienda están también las que se relacionan con el disfrute, existe una cantidad considerable que requiere de mantenimiento y de condiciones adecuadas de habitabilidad. Por último el derecho a la vivienda implica no sólo la vivienda sino el entorno en el que habitamos de ahí que sea relevante indagar lo que sucede con los espacios públicos y con la idoneidad cultural.

1. 2. 2. Los Programas del Gobierno del Distrito Federal

El gobierno del Distrito Federal realiza esfuerzos institucionales que están plasmados en su marco normativo y en instrumentos de planeación como: el Programa de Desarrollo Social y el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda. Los programas que realiza a través del Instituto de Vivienda del DF: Programa de Vivienda en Conjunto, Programa de Mejoramiento de Vivienda, Programa de Rescate de cartera, Programa de Autoproducción, Programa de Suelo, Programa de Alto Riesgo, también desarrolla el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial a través de la Secretaría de Desarrollo social y el Programa Social para Unidades Habitacionales OLLIN CALLAN Con Unidad en Movimiento de la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC). Otros programas que están incidiendo en esta materia como: Programa de Regularización Territorial ejecutado por la Dirección General de Regularización Territorial DGRT, Programa de mejoramiento y apropiación de espacios públicos de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, Programas Delegaciones y Parciales de Desarrollo Urbano por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y, Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV) 2007-2012 del Distrito Federal, Plan Verde (2007-2022) además del conjunto de acciones que realizan éstas y otras dependencias y que no aparecen articuladas en un programa específico.

¹⁶El Bando No 2 se refiere al impedimento de construcción de vivienda fuera de las delegaciones centrales con la intención de promover el repoblamiento del centro de la ciudad.

Cuadro
Presupuesto de los Programas en materia de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal- Nivel Central

Programa	Dependencia	2010	2011
Programa de Vivienda en Conjunto	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	\$1,379'806,392.00	\$1,400,558,298.00
Programa de Mejoramiento de Vivienda	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	\$974'935,111.00	\$989,559,138.00
Programa de Autoproducción de vivienda	Instituto de Vivienda del Distrito Federal		
Programa de Suelo	Instituto de Vivienda del Distrito Federal		
Programa para Sustitución de Vivienda en Zonas de Riesgo	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	\$25'700,000.00	\$9,681,541.00
Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	\$7'113,435.00	\$38,592,288.00
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	\$95'000,000.00	\$96'425,000.00
Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan con Unidad en Movimiento	Procuraduría Social del Distrito Federal	\$90'000,000.00	\$91,000,000.00

Fuente: elaboración propia en función de las Reglas de Operación 2010 y 2011.¹⁷

Los programas con presupuesto y reglas de operación son 8 en el ámbito central, aunque se publicaron reglas de operación pero que son lineamientos concurrentes para todos los programas; seis de dichos programas están bajo responsabilidad del Instituto de Vivienda y dirigidos de manera específica (focalizada) a población de bajos recursos, y son programas de créditos. Los otros dos programas están bajo responsabilidad de instancias de desarrollo social y la Procuraduría Social del Distrito federal.

“Lo que se puede destacar de estos programas en términos de diseño es que ninguno retoma o plantea de manera integral las consideraciones de los contenidos mínimos de la vivienda. Tampoco puede advertirse que en su conjunto, los programas revisados incorporen los componentes esenciales del derecho. Además no están resolviendo planificación urbana, el acceso a servicios, la construcción de espacios públicos para aquellas viviendas que se producen socialmente. No hay acciones en torno al control del precio de uso de suelo y pago de rentas, y el tamaño de las viviendas no está regulado. No obstante que los programas pretenden resolver problemas y objetivos complejos como: hacinamiento, infraestructura por condiciones precarias y deterioro, fomentar el arraigo familiar y barrial, la sustentabilidad, mejorar los espacios públicos de las colonias de alta conflictividad social y marginación, e incluso impulsar la organización condominal; se advierte el enfoque de transferencias económicas o en especie.”¹⁸

¹⁷ Las celdas en blanco son porque las Reglas de Operación no mencionan presupuesto

¹⁸ Mireya del Pino, Los derechos sociales en el diseño de los programas sociales del Distrito Federal. EvalúaDF, 2010.

2. Hipótesis.

Ante este escenario la hipótesis que estará orientando la revisión del derecho es la siguiente:

El proceso de precarización se manifiesta en el hecho de que la población se ve enfrentada a la necesidad de satisfacer sus necesidades habitacionales por fuera del mercado formal y sin reconocimiento de la producción social de vivienda, además que los espacios construidos de esta manera se mantienen fuera de la planificación urbana, sin alcance a servicios y construcción de espacios públicos.

A pesar de los esfuerzos que ha venido realizando el gobierno de la Ciudad, los habitantes del Distrito Federal tienen restricciones para dar cumplimiento a su derecho a la vivienda; debido por lo menos a dos situaciones:

1. Las orientaciones de la política de vivienda responden a modelos de gestión que tienden a la mercantilización del bien en detrimento de la producción social de vivienda y;
2. El disfrute de vivienda está condicionado por una serie de restricciones normativas, programáticas e institucionales que se traducen en la falta de armonización de las leyes; programas ausentes o con orientaciones abiertamente focalizadoras; la desarticulación de las diferentes instancias y niveles de gobierno y la incipiente incorporación de los mecanismos de participación ciudadana.

Como parte de lo anterior, y a la luz de los atributos considerados en la definición del derecho a la vivienda se manifiestan problemáticas que tienden a agudizarse en los siguientes aspectos:

- a) Subsidio público a la inversión privada versus producción social.
- b) Requisitos para el acceso a créditos en términos financieros.
- c) Cartera vencida
- d) Requisitos para el acceso en términos de características socio-culturales
- e) Desalojos.
- f) Complejidad en los procesos de escrituración.
- g) Infraestructura y servicios
- h) Construcción, deterioro y apropiación de espacios públicos.
- i) Tamaño y habitabilidad de las viviendas
- j) Deterioro de las Unidades habitacionales.
- k) Asentamientos irregulares
- l) Movilidad
- m) Idoneidad cultural
- n) Falta de participación en el diseño y evaluación de los programas

3. Problemáticas. Clasificación desde los contenidos mínimos del PIDESC

No obstante de los esfuerzos institucionales y las acciones de los ciudadanos por dar solución al problema de la vivienda, constan evidencias sobre limitaciones con respecto a su tratamiento. El Programa de Desarrollo del Distrito Federal identifica que en materia de necesidades de vivienda, hay un enorme rezago habitacional que requeriría cubrir 508,011 acciones en torno a vivienda nueva y mejoramiento, aunado a ello, las proyecciones para 2012 indican que sería necesario dar respuesta con 1,010,526 acciones en términos de mejoramiento y mantenimiento de vivienda las

cuales están muy por arriba de los esfuerzos institucionales que se están realizando por medio de los dos programas esenciales que implementa el Gobierno del Distrito Federal a través del INVI y qué están relacionadas con tales problemáticas: Programa de Vivienda en Conjunto y Programa de Mejoramiento de Vivienda; inclusive la meta propuesta por el gobierno para 2007-2012 es de doscientos mil financiamientos; 34 mil para vivienda nueva y 166 mil para mejoramiento de vivienda, lo que significa que más de 800,000 quedarían fuera de cualquier posibilidad de acceso a estos programas, lo que implica que lo resuelven de otra manera: alquiler de vivienda, préstamo de vivienda, construcción social, o banca privada etcétera., incluso con la posibilidad de recurrir a la opción de un asentamiento irregular.

Cuadro 1

Distrito Federal: proyección de necesidades de vivienda

<i>Proyección de necesidades de vivienda</i>								
CONCEPTO	REZAGO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Vivienda nueva	225,852	38,820	38,709	38,569	38,436	38,244	37,972	456,602
Mejoramiento	282,159	48,547	49,019	49,291	49,129	40,600	39,825	558,570
Total	508,011	87,367	87,728	87,860	87,565	76,345	75,380	1 010, 526

Fuente: Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.¹⁹

Hasta ahora la política de vivienda no ha podido impactar en problemas medulares como el incremento de los precios de vivienda y el encarecimiento de los créditos, factores que están permeando la posibilidad de acceder a grandes sectores de la población los cuales son incapaces de cubrir los requisitos que se les solicitan. Esta situación ha estado jugando un papel importante para que entre el 50 y 60% de la población del DF haya accedido a la vivienda fuera del mercado formal del suelo y la vivienda, lo que ha originado que se concentren en las periferias donde se carece de infraestructura vial y servicios públicos.

3.1 Asequibilidad

3.1.1 Subsidio público a la inversión privada versus producción social.

“El programa de Vivienda en Conjunto (PVC) es considerada la acción sustantiva para dar respuesta al problema de acceso a la vivienda, sin embargo, a pesar de plantear su adherencia con el artículo 4º constitucional y la estrategia de desarrollo social, nominalmente, ha adquirido una tendencia a que los recursos públicos destinados a atender el rezago y necesidades de vivienda, prioricen su satisfacción mediante el mercado inmobiliario y las soluciones más precarias para los sectores de menores ingresos. La perspectiva es de transferencias económicas a través del subsidio para comprar una vivienda al sector privado, dejando de lado los componentes mínimos, salvo el de

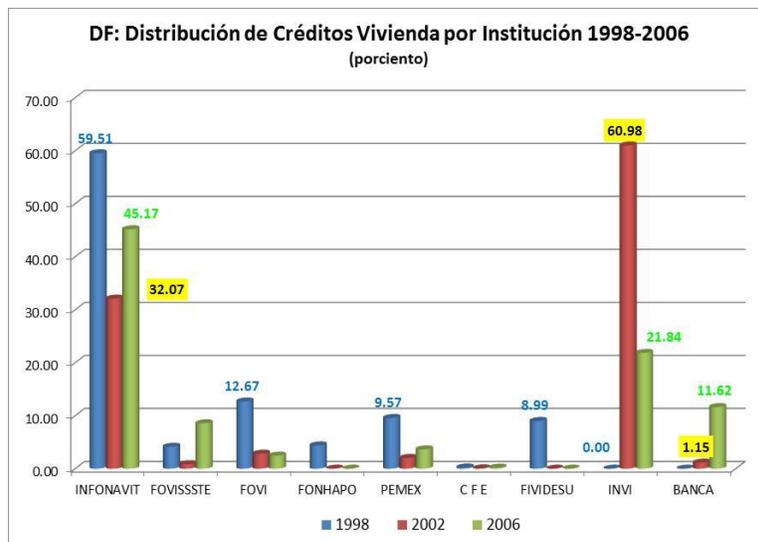
¹⁹ Las Necesidades de vivienda se elaboración a partir de los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI; y en base a las Proyecciones de los Hogares y las Viviendas 1995- 2020. CONAPO. Las proyecciones de mejoramiento de vivienda se calcularon a partir de datos del INVI (Citado en el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2007-201)

seguridad legal, pero sin plantear de manera explícita la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad física, ubicación e idoneidad cultural.

Acercándose más a una política asistencialista, de apoyo económico, donde la población objetivo son los receptores de los subsidios del Estado para comprar al mercado de vivienda. Dentro de los rasgos positivos, es que ha destinado fuerte cantidad presupuestaria precisamente destinada a los créditos y ayudas de beneficio social, lo que ha permitido incrementar la cobertura, pero bajo este esquema asistencial, con una participación del estado únicamente en relación con los subsidios y no en relación con los contenidos del derecho. El énfasis está en aumentar la cobertura, independientemente de la ubicación, la idoneidad, la habitabilidad, la accesibilidad (los espacios públicos son reducidos).”²⁰

Son ilustradores los siguientes cuadros pues, queda de manifiesto el avance de la banca privada y el retroceso o abandono del sector público en la gestión de la vivienda; lo que deja de hacer el estado, lo gana la iniciativa privada. Tan solo en cuatro años, la participación de la banca en distribución de créditos aumentó hasta en un 1000% aproximadamente mientras que paralelamente el INVI cayó casi 40% en cuatro años.

Gráfica
Distrito Federal: Distribución de Créditos de Vivienda por Institución 1998-2006



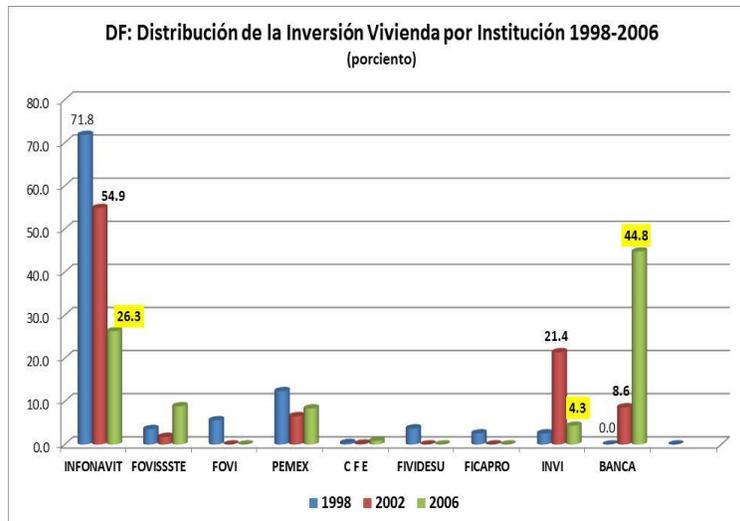
Fuente: Dirección de Estadística Evalúa DF, con base en: CONAVI, Varios años.

El siguiente cuadro muestra el aumento que la banca ha tenido con respecto a su participación en la inversión en vivienda hasta en un 500% aproximadamente, en la misma proporción pero en sentido opuesto el Instituto de Vivienda pasó de 21.4% a sólo 4.3%.

²⁰ *Ibid.*,

Gráfica

Distrito Federal: Distribución de la Inversión en Vivienda por institución 1998-2006



Fuente: Dirección de Estadística Evalúa DF, con base en: CONAVI, Varios años.

De manera que mientras la participación del sector público en términos de inversión en vivienda y distribución de créditos disminuyó considerablemente, la banca aumentó exponencialmente, lo cual no es fortuito y nos habla sobre el abandono del Estado.

La Ley de Vivienda establece como una de las atribuciones del Instituto de Vivienda la responsabilidad de ejecutar los fondos habitacionales del Gobierno de la Ciudad (Art. 10). Así mismo indica el objetivo del Gobierno del DF con respecto a la producción de vivienda:

“La aplicación de recursos públicos para la vivienda en el Distrito Federal tiene por objeto la promoción de la producción, ampliar la oferta habitacional y regular la relación entre el cumplimiento del derecho a la vivienda y los intereses de mercado” (Art.1)

Partiendo de estos supuestos normativos es inapelable la responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal respecto a su papel regulador entre los intereses del mercado y el cumplimiento del derecho, a pesar de ello vemos que sus principales acciones en términos de cumplimiento de acceso y disfrute de vivienda quedan en manos del sector privado.

De acuerdo a apreciaciones de expertos en vivienda,²¹ el gobierno del DF ha privilegiado la producción mercantil de vivienda con respecto a la producción social, Un elemento que aporta con respecto a esta afirmación es que mientras el INVI señala el Programa de Vivienda en Conjunto como una de sus principales acciones, el Programa de Autoproducción de Vivienda que corresponde directamente a la producción social aparece como una acción secundaria²². Intentado precisar tal

²¹ Reunión con expertos en Vivienda realizada en Evalúa DF estuvieron presentes integrantes de la Coalición Internacional Hábitat, México. 2010.

²² El INVI no reportó por lo menos de 2007 a 2010 en sus informes de gestión ningún presupuesto ejercido o acción que correspondiera al Programa de Autoproducción

situación, enunciaremos los objetivos de cada programa; mientras que el objetivo del programa de vivienda en conjunto es optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible; el objetivo del programa de autoproducción es incluyente, reconoce la participación de la población en todo el proceso de producción e indica claramente la inexistencia del lucro.²³

Entre los desafíos que tiene el Gobierno del Distrito Federal es que de su política de vivienda emane como una opción principal la autoproducción o producción social de vivienda ya que sus programas como lo hemos revisado se han orientado a privilegiar la producción mercantil de vivienda, la cual no ha dado respuesta en términos de demanda ante el rezago habitacional y tampoco a las características que corresponderían el cumplimiento del derecho a la vivienda. Es imprescindible que el gobierno asuma el carácter obligatorio de respetar, proteger y realizar el derecho lo cual significaría entre otras muchas condiciones la de facilitar y proveer mediante acciones legales y administrativas las opciones para incentivar nuevos modelos de gestión.

3.1.2. Requisitos para el acceso a créditos en términos financieros.

Las opciones posibles para acceder a un crédito de vivienda son mediante dos vías: sector privado o público. En el caso de recurrir a la primera alternativa existen varias limitantes; los requisitos exigen ser sujeto de crédito y 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 m² (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)²⁴. Para la segunda la elección es necesario recurrir al programa vivienda en conjunto, lo cual también significa cumplir con una serie de requisitos.

El requisito en materia de ingresos que se debe cumplir es tener un ingreso hasta de cinco VSMD en caso de ser solicitante individual y el ingreso familiar máximo no deberá rebasar las ocho VSM y es mediante dos formas como se puede hacer la incorporación al programa: de manera individual y a través de organizaciones sociales.

En cuanto a los plazos de recuperación a los que estarán sujetos los créditos son los siguientes:

- El plazo de recuperación se determinará en función de la capacidad de pago del beneficiario y se realizará en pagos mensuales iguales, equivalentes en veces salarios mínimos.
- El plazo máximo de recuperación será hasta de 30 años para los créditos del Programa de Vivienda del **INVI**, en función de la capacidad de pago del beneficiario, conforme a las reglas
- El plazo de recuperación del crédito será el cociente que resulte de dividir el crédito recibido entre el monto de la mensualidad que deberá pagar el acreditado y solo podrá afectar hasta el 20% del ingreso salarial familiar.

Como parte del objeto de la Ley de Vivienda del Distrito Federal está el establecimiento de los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en

²³ El Programa de Autoproducción de Vivienda se desarrolla progresivamente bajo el control directo de los acreditados de forma individual o colectiva, donde todo el proceso se realiza sin fines de lucro, a través de la participación de sus beneficiarios; desde la planeación, la gestión del suelo, elaboración de diseño, estudios y proyectos, demolición, edificación y mantenimiento, con el fin de obtener mayores y mejores alcances en la vivienda bajo su propia construcción o administración.

²⁴ Cfr., Retomado de la Evaluación hecha al Programa de Vivienda en Conjunto por Casa y Ciudad, A. C., 2007.

situación de riesgo del Distrito Federal, y entiende a la población vulnerable como la constituida por los adultos mayores y personas discapacitadas, jefas de hogar, madres solteras, población indígena, población con empleo temporal y/o informal de bajos recursos económicos.

“Por lo que se refiere al concepto de asequibilidad, en la Ley de Vivienda no se hace referencia explícita al mismo, sin embargo, hay algunos preceptos que podrían relacionarse con esta noción. En el artículo 3 se subraya que la obtención de la vivienda no debe ser obstaculizada por la condición económica del derecho habiente. Este tema es retomado y profundizado en el artículo 14 sobre los principios y líneas generales de la Política de Vivienda del Distrito Federal, cuya fracción V prevé que se deberán: ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo.”²⁵

A pesar que los requisitos en términos financieros hacen posible el acceso al programa de una población extensa y las condiciones para su pago no pondrían en peligro el ejercicio de otros derechos, es necesario tomar en cuenta que los grupos a los que va dirigido el programa no tienen ingresos constantes, por lo que los esquemas de financiamiento tendrían que ser diseñados en función de las posibilidades reales de pago en cuanto a tiempos y cantidades.

También es indispensable tomar en cuenta los gastos extras que realiza el beneficiario y que no son contabilizados como parte de sus aportaciones en el financiamiento otorgado por el INVI como lo indica la evaluación externa al programa de vivienda en conjunto:

*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 [...] 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 [...]”²⁶*

3.1.3 Cartera vencida

En 2009, 2 de cada 10 personas que recibieron un financiamiento del INVI dejaron de pagarlo, la cartera vencida del INVI asciende a 1 800 millones ²⁷ Con respecto a la cartera vencida en manos de la iniciativa privada es un vacío imprescindible a cubrir pues conocerlo nos arrojaría información valiosa para conocer cuál es la situación de las personas que adquirieron un crédito y sus condiciones de asequibilidad en el Distrito Federal.²⁸

De acuerdo a la Ley de Vivienda el organismo encargado de la recuperación crediticia, conforme a sus atribuciones, es el Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE) el que promoverá entre los beneficiarios de los créditos de vivienda, la cultura del pago puntual y solidario, por tratarse de recursos públicos (Artículo 11).

²⁵ Rodrigo Gutiérrez, Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos, EvalúaDF, 2010.

²⁶ Cfr. Evaluación externa al Programa de Vivienda en Conjunto, EvalúaDF- Casa y Ciudad, 2007

²⁷ Datos recuperados de la entrevista dada por el Director del Instituto de Vivienda del Distrito Federal al periódico la Jornada, consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/19/index.php?section=capital&article=040n2cap>, 26 de enero de 2011.

²⁸ De acuerdo a un estudio realizado por BBVA sobre la situación inmobiliaria en México 2010, la morosidad tuvo un aumento y de ubicarse en 4.1% en 2007, aumentó a 5.8% en 2009, si bien con diferencias significativas entre intermediarios: en el periodo referido, la morosidad pasó en el caso de la banca, de 2.2% a 3.7%.

El instrumento en el que se establecen las normas crediticias son las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera el cual tiene como propósito integrar las diversas disposiciones que toma el H. Consejo Directivo en materia de operación financiera y crediticia, en ellas se establecen varios puntos relevantes como los que menciona en su política de recuperación la cual consiste en aplicar un mecanismo flexible para la recuperación de créditos cuyo plazo de amortización se articule con la capacidad de pago del acreditado para generar una ágil revolvencia de recursos y una mayor cobertura a la demanda social de financiamiento de vivienda.

Para tal efecto, el INVI tiene los siguientes propósitos:

- i) Integrar las ayudas de beneficio social y los incentivos para el buen pago, que propicien una oportuna recuperación y la reducción de los plazos de amortización.
- ii) Fomentar en los acreditados y representantes sociales, la conciencia social de que el importe de sus pagos por concepto de recuperación de crédito está destinado a atender a otros demandantes de vivienda.
- iii) Constituir una administración de la cartera de crédito que simplifique los procesos de recepción, registro, comprobación y revolvencia de recursos.

Con respecto a la atención de esta situación el INVI cuenta con el Programa de Rescate de Cartera el cual consiste en adquirir créditos hipotecarios financiados por la banca u otra fuente crediticia, con el objeto de reducir la deuda de los beneficiarios y reestructurarla a condiciones de crédito INVI, esto es considerado un avance pues muchos de los créditos adquiridos resultan impagables, por las condiciones de pago y las tasas de interés.

Paradójicamente a este esfuerzo de rescate de cartera vencida bancaria, 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.²⁹

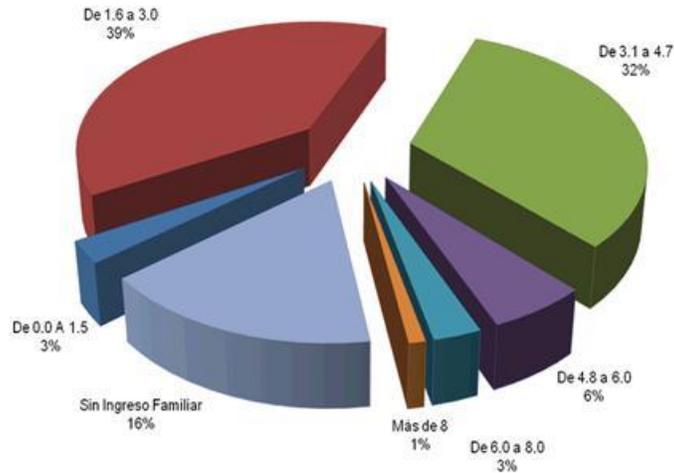
La evaluación al Programa de Vivienda en Conjunto recalca la necesidad de explorar las causas que generan la morosidad ya que es un universo complejo del cual sería útil conocer los motivos de dicha "morosidad" para hacer eficiente la recuperación crediticia pero no en detrimento de la asequibilidad de los beneficiarios del financiamiento. Las posibles causas pueden variar y esto se ratifica en la siguiente gráfica cuando encontramos que no hay una estrecha relación entre los ingresos familiares y la falta de pago pues encontramos que tanto los del grupo que no tienen ingresos y hasta los que perciben 1.15 salarios comparados con los que tienen de 6 a 8 tienen un igual porcentaje de morosidad. El 71% de los que no han pagado tienen un ingreso que va del 1.6 a 4.7 salarios.

²⁹ Evaluación del Programa Vivienda en Conjunto, Casa y Ciudad, EvalúaDF, 2009.

Grafica

Distrito Federal: Morosidad por nivel de ingreso familiar

**Morosidad por Nivel de Ingreso Familiar
Programa de Vivienda en Conjunto**



Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal como parte de los avances y resultados 2010

Entre las acciones que está llevando a cabo para recuperar su propia cartera vencida el FIDERE realiza las siguientes acciones: 25% de descuento en finiquito de crédito, condonación 15% del crédito, 20% de descuento en mensualidades anticipadas, dos por uno³⁰ y condonación de moratorios.

Para ubicar las condiciones de asequibilidad en que están las personas que se encuentran en un problema de cartera vencida se hace relevante efectuar un análisis adecuado sobre la cartera vencida y sus motivos por lo que es necesario:

1. Realizar un diagnóstico que profundice en los motivos por los cuales las personas incurren en la falta de pago y;
2. Contar con información detallada de la cartera vencida en manos de la banca privada.

3.2. Seguridad jurídica de la tenencia

En relación a las limitaciones de la LVDF es preocupante que no se haga referencia explícita a la **seguridad de tenencia**. Lo que resulta relevante dejar claro es que en la Ley no se reconocen ni instrumentan otras formas de tenencia más allá de la propiedad privada (como podrían ser fórmulas de propiedad colectiva o esquemas de uso y goce) y tampoco se prevé la posibilidad de otorgar subsidios o facilidades de pago para la regularización en la tenencia que es la condición previa para poder acceder al crédito, tanto para el mejoramiento como para construcción de vivienda en lote

³⁰ Con base al estado de cuenta del Crédito, se realiza la cuantificación del adeudo total del crédito y se aplica el descuento del 50% excluyendo los seguros devengados, se imprime recibo de pago para que el acreditado realice el pago.

familiar, dirigido a personas que vivan en los asentamientos humanos irregulares consolidados que no estén en zonas de riesgo o en área de conservación³¹.

3.2.1 Desalojos.

Es preocupante la situación de los desalojos; en el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada se estima que en DF hay en promedio 3 por día, además recalca ciertas inquietudes sobre las implicaciones de las reformas realizadas en 2002 en el Código Civil las cuales se orientan a la desprotección de los arrendatarios, ya que: a) no se precisa de una notificación para iniciar un juicio contra un arrendatario; b) no se necesita una notificación del fallo de desalojo; c) se ha reducido el plazo del juicio de desalojo de un año a tres meses; d) se puede aumentar el alquiler a discreción del propietario; e) el alquiler puede fijarse en moneda extranjera.³²

La desprotección que tienen los habitantes de la ciudad de México no sólo radica frente a los privados sino también frente al gobierno, las normas jurídicas dígase Código Civil o Ley de Expropiación facilitan esta situación. Actualmente la ciudad no cuenta con una ley específica para este rubro. La forma en que se operacionaliza el proceso de desalojos es por orden de un juez cuando es un juicio de tipo civil o de acuerdo a la Ley de Expropiación, - ley federal- la cual en su artículo 21 indica su aplicación para el Distrito Federal, el objeto de esta ley es establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones. El artículo 20 Bis es el que otorga la facultad al Jefe de Gobierno, para declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos que se tienda a alcanzar un fin bajo el **criterio de utilidad pública** cuya realización compete al gobierno local del Distrito Federal. Esta misma ley señala los procedimientos a seguir para dar cauce a la expropiación:

*Una vez decretada la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación inmediata del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan. La interposición de cualquier medio de defensa, **no suspenderá la ocupación o ejecución inmediata señalada en el párrafo anterior**. El decreto en el que se ordene la ocupación temporal o la limitación de dominio no admitirá recurso administrativo alguno y sólo podrá impugnarse a través del juicio de amparo. (Art. 7°).*

De esta manera tenemos varios puntos que condicionan la posibilidad de los ciudadanos de proteger su derecho a la vivienda:

1. Los desalojos dependen básicamente de los criterios de un juez o de los interpuestos por el jefe de Gobierno a través de la Consejería Jurídica.

³¹ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México DF, 2009, p.405.

³² 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, Miloon Kothari, México 2002, pág. 10. El dato lo toma de los estimados que realiza la ONG (Asamblea de Barrios Romero Rubio)

2. En el caso de las expropiaciones, una vez decretadas no se suspenderá la ocupación o ejecución inmediata, además no se admitirá ningún recurso administrativo³³ y sólo podrá impugnarse a través de un juicio de amparo.

Normativamente le corresponde al INVI DF buscar alternativas de financiamiento y de nuevos instrumentos que permitan atender la demanda de vivienda de los grupos vulnerables así como desarrollar las acciones de atención directa a la población asentada en campamentos, inmuebles con valor patrimonial, desalojos, reubicaciones y afectaciones por obras. Sin embargo reforzando la situación de desprotección de las personas el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal DDHDF indica que después del proceso de desalojo, hay retraso del INVI y la SEDUVI con respecto a las reparaciones de daños a las personas afectadas por expropiaciones.³⁴ Actualmente no hay un programa específico para dar atención a este problema y en los últimos cuatro informes de gestión presentados por la dependencia el INVI no manifiestan alguna acción correspondiente.

“En relación con los desalojos forzados, definidos en la OG. N. 7 del PIDESC como una violación al derecho a una vivienda adecuada, se establece que es indispensable que los países (lo que vincula al Distrito Federal) adopten una legislación contra los desalojos forzados que debería incluir medidas que: a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible (no solo títulos de propiedad) a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.

La legislación debe aplicarse además a todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él. Sobre este punto hay que decir que en Ley de Vivienda del Distrito Federal no se encuentran referencias sobre este tema y por consecuencia no se desarrolla la regulación de los casos en los cuales se pueden llevar a cabo y tampoco existe determinación sobre las obligaciones a las cuales deberían ser sometidas las autoridades cuando se trate de ejecutar una orden de desalojo³⁵ o demolición.”³⁶

Otro de los desafíos en el tratamiento del problema es la falta de un sistema de información que concentre el número de desalojos realizados en la ciudad. En un rastreo realizado sobre la violación

³³ Es un medio de defensa que la ley otorga a los particulares afectados en sus derechos por un acto administrativo, con la finalidad de obtener la revocación o modificación del mismo, cuando sea demostrada su ilegalidad.

³⁴ Anexo 2 Matriz documento borrador del Derecho a Una Vivienda Adecuada, Memoria del Seminario "La situación del Derecho a una vivienda adecuada: una mirada desde el diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal", Casa y Ciudad, A. C, julio- septiembre 2008.

³⁵ En el artículo 28 de la Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal se prevé que cuando la Policía brinde apoyo a las autoridades administrativas o judiciales para el cumplimiento de sus funciones en relación con desalojos, lanzamientos, embargos o ejecución de resoluciones, planeará con anticipación y conforme a las reglas y principios que se fijen en el Reglamento, los operativos que se requieran, los cuales deberán cumplir con lo siguiente: I. Determinación del mando responsable del operativo; II. La estrategia necesaria para controlar una eventual resistencia; III. Los procedimientos para que las acciones policiales causen el menor daño posible a las personas; IV. Las acciones secundarias para el reforzamiento de la seguridad y las garantías; y las demás operaciones policiales necesarias para restablecer la paz pública y la seguridad ciudadana en caso de resistencia violenta. En este caso, se deberán evitar las tácticas provocadoras y en todo momento, se deberán adoptar estrategias de protección a las libertades y derechos humanos, mismas que deberán ser humanitarias, eficaces y rápidas. Se hace necesario un marco normativo que recupere lo previsto en el párrafo 15 de la OG n. 7 que establece que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; y la identificación exacta de todas las personas que efectúan el desalojo.

³⁶ Rodrigo Gutiérrez, Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos, EvalúaDF, 2010.

del derecho a la vivienda se emitieron las siguientes recomendaciones e intervenciones por parte de la CDHDF³⁷:

- +Recomendación 1/2011 por violaciones a los derechos de seguridad jurídica, información y participación ciudadana, además de afectaciones a los derechos a un medio ambiente sano, acceso al agua y a una vivienda adecuada.
- I. Recomendación 1/2008 por omisión en el pago por la expropiación de tres predios.
- II. Recomendación 12/2007 por expropiación la CDHDF señala que se violaron derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso y a una vivienda adecuada.
- III. Recomendación 14/2007 por vulnerar los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso y la integridad personal de los ocupantes de predios, desalojados tras la emisión y ejecución de un Decreto Expropiatorio
- IV. Recomendación 7/2006 por violentar los derechos a la propiedad privada y a la vivienda digna y segura.

3.2.2 Complejidad en los procesos de escrituración.

Costosos y complejos son las definiciones que describen este proceso de escrituración el cual se agudiza cuando los predios se encuentran en indefinición de su situación jurídica. De acuerdo a la Tercera Encuesta sobre Servicios Notariales en el Distrito Federal 2010, los resultados vertidos sobre el porqué no se tienen escrituras arroja que el 18% considera que es muy caro, el 15% considera que es difícil, 10% señala que hay un conflicto y el 1% no lo hace por falta de dinero. Además otra variable de estos resultados es que el 21% considera que no hace falta y el 7% no sabe cómo hacerlo. Aunado a ellos también se indica la incertidumbre sobre los tiempos en que se debe dar.³⁸

De acuerdo al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal le corresponde a la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT):

- I. Promover y apoyar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, así como ejecutar los programas que se deriven, con la colaboración de los Órganos Político-Administrativos y los habitantes de las demarcaciones territoriales;
- II. Asesorar a los habitantes en materia de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, para la resolución de los problemas relacionados con la misma;
- III. Intervenir dentro del ámbito de su competencia, en el otorgamiento y firma de escrituras públicas, de los convenios y contratos que lo requieran;
- IV. Asesorar y coordinar la instrumentación del pago de las escrituras públicas, para coadyuvar al cumplimiento de los programas de regularización, entre otras disposiciones.

³⁷ Recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

³⁸ En comunicado de prensa **DCS-B/090/10** el INFODF determinó que, con base en la Ley, el INVI tiene atribuciones y obligaciones para otorgar certeza jurídica a los acreditados mediante instrumentos jurídicos que precisen sus derechos y obligaciones, por lo que debe dar un tiempo aproximado para la escrituración

El INVI es otra de las dependencias que realiza este trámite a través del Convenio de Colaboración con el Colegio de Notarios, A. C el cual en su clausula II.1 señala lo siguiente:

*“Que es su deseo implementar con el Instituto un programa que permita otorgar a los beneficiarios de los programas de vivienda, la seguridad jurídica a través de la firma de una escritura pública y la expedición de su título de propiedad a **bajos costos**, desarrollando conjuntamente con el Instituto un programa de actividades para establecer las condiciones necesarias para garantizar la seguridad jurídica de los beneficiarios de las viviendas de interés social que hayan sido construidas o se encuentren construyendo en el DF”*

De manera que le corresponde al Instituto de Vivienda del Distrito Federal y la Dirección General de Regularización Territorial dotar de seguridad jurídica patrimonial, sin embargo, en ambas instancias la escrituración implica un costo.

Entre las acciones que se han llevado a cabo para dar respuesta al proceso de escrituración se encuentran las realizadas a través del Programa de Regularización Territorial ejecutado por la DGRT el propósito de este es regularizar los inmuebles de origen privado en zona urbana y propiedad del GDF. Un rasgo esencial de este tipo de acciones es la focalización con la que se da el programa puesto que está dirigido a los residentes de colonias populares y se indica que se asesorará para realizar el trámite a la población que por sus características socio-económicas no son susceptibles de ser considerados por el programa, sin embargo queda incierto cual será el proceso y tratamiento que se dará aquellos que no pueden acceder al programa.

Para los que se incorporen al Programa de Regularización Territorial el proceso culmina con la obtención de una **escritura** o una sentencia. Otras de las medidas que implementa esta misma instancia son las jornadas notariales – las cuales tienen un costo- y también provee de incentivos fiscales³⁹. Por último y para prevenir la inseguridad jurídica que generan aquellos bienes que quedan intestados se promueve la realización de testamentos a través de las jornadas notariales.

El INVI por su parte y a través del Convenio de colaboración que tiene con el Colegio de Notarios A. C también realizara el proceso de escrituración.

Sin embargo y a pesar de esta serie de medidas queda pendiente lo que sucede con la seguridad jurídica para las personas que viven en viviendas de emergencia, en asentamientos informales u ocupan tierra y propiedad que no cumple con los requisitos para convertirse en beneficiarios de una escritura. Además de lo que se ha señalado con respecto a los costos y el tiempo para la elaboración de una escritura.

3.3 Ubicación

3.3.1 Asentamientos irregulares.

Como lo indica la Propia PAOT el ordenamiento, control y tratamiento de los asentamientos humanos irregulares, ha sido un factor prioritario en la planeación de la ciudad, pero en las últimas décadas las diversas medidas tomadas para frenar el crecimiento urbano en el suelo de

³⁹ Los incentivos que se aplican son al impuesto sobre la adquisición de inmuebles, derechos del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, derechos por la expedición de informes respecto al registro o depósito de testamentos o de designaciones de tutor cautelar, derechos por la expedición de certificados de zonificación para uso específico, para usos de suelo permitido, y de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos; derechos por la expedición de constancias de adeudos.

conservación del Distrito Federal, no han sido suficientes y se han visto rebasadas por el proceso de ocupación irregular y los agentes que intervienen en el mismo.⁴⁰

En el estudio sobre Ordenamiento, Control y Tratamiento Integral de Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en Suelo de Conservación del Distrito Federal se señala como la principal causa de los asentamientos humanos la carencia de suelo para uso habitacional, así como la especulación del suelo y la baja rentabilidad de las tierras agrícolas y precisa que el problema es serio y aunque en los últimos años se ha mantenido su auge de una manera estable, ello ha encerrando a su vez otros problemas subsecuentes que alteran el proceso urbano. Los asentamientos surgidos en tierras de suelo de conservación, en general han sido mayoritariamente fraccionamientos clandestinos, en comparación con las colonias de paracaidistas. En el caso de los fraccionamientos clandestinos, el que fracciona la tierra y vende los lotes actúa como propietario, aunque no tenga la propiedad jurídica de las mismas, por lo que se considera a dichos fraccionamientos irregulares o ilegales.

Por último, son preocupantes las proyecciones que realiza la PAOT: “ Si la tendencia sigue con la misma tasa de crecimiento en las 9 Delegaciones que comparten el suelo de conservación, para el año 2030 se tendrá una población de 5,831,350 habitantes para estas demarcaciones y para el Distrito Federal se tiene una proyección de 8,575,089 personas”

A nivel federal localizamos la Ley General de Asentamientos Humanos como el instrumento normativo que tienen como uno de sus objetos establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Y para ello entiende el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos como el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, esta misma ley le confiere atribuciones a las entidades como la de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de la misma manera impone determinadas atribuciones para los municipios. (Art 8 y 9)

El elemento ordenador para la regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano son los diferentes programas de desarrollo urbano; nacional, estatal, de ordenación de zonas conurbadas, municipales, de centros de población, y los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Debido a la situación que vive el Distrito Federal en su relación geográfica con otras entidades es importante señalar las siguientes atribuciones:

I Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley. (Art 20)

⁴⁰ Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal, **Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial EOT-08-2010** 13/10/2010, pág., 3.

La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada, cuando:

- I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada;
- II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas, y
- III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

Las leyes locales que regulan dicha situación son la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley de la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial, no hay una ley específica para la regulación y ordenamiento de los asentamientos humanos.

El objeto de la Ley de Desarrollo Urbano es establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos a la Ciudad de México, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, en beneficio de las generaciones presente y futuras del Distrito Federal.

Por su parte la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) tiene entre sus atribuciones: Recibir y atender las denuncias referentes a la violación o incumplimiento de las disposiciones en materia del ordenamiento territorial entre otras.

El Distrito Federal se rige en la administración del suelo con los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano 1997, 2005 y 2008, en donde se realizaron las clasificaciones de zonificación normativa para establecer normas de ordenación de acuerdo a tres grandes rubros: Suelo Urbano, Suelo de Conservación y Comunidades y Poblados Rurales

En las últimas dos décadas se ha llevado a cabo la regularización de asentamientos a través de Programas Parciales de Desarrollo Urbano, antes ZEDEC (Zona Especial de Desarrollo Controlado), que establecen la normatividad que regula los usos del suelo, la intensidad de la construcciones y demás restricciones aplicables en ciertas zonas de la ciudad. A la fecha, en todo el Distrito Federal existen 61 Programas Parciales, de los cuales 26 se encuentran en el suelo de conservación mismos que permitieron en algunos casos la regularización del uso del suelo de asentamientos humanos.

Sin embargo, hasta el año 2000, se tenían registrados 708 asentamientos humanos⁴¹, de los cuales 180 son regulares y 528 son irregulares con una población de 59,302. Para el 2007 habían aumentado en más de un 100% los asentamientos irregulares.

⁴¹ Información vertida en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Gaceta Oficial Número 103Bis, Diciembre 2003.

Cuadro

Distrito Federal: Asentamientos irregulares en el Distrito Federal, 2007

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL, 2007			
DELEGACIÓN	NUMERO	SUP/HA	POBLACIÓN
Gustavo A. Madero	24	23.10	5,813
Cuajimalpa	70	550.70	18,985
Alvaro Obregón	27	72.8	5,065
Magdalena Contreras	13	167.37	16,770
Tlalpan	276	1,408.86	51,653
Xochimilco	451	1,037.91	71,182
Tláhuac	80	261.82	22,365
Milpa Alta	117	36.14	22,474
Iztapalapa	49	103.03	22,209
Total	1,107	3,661.73	237,056

Fuente: SEDUVI⁴²

Si contrastamos con el número de denuncias realizadas ante la PAOT entre el 2003 y 2009, las posibilidades de contrarrestar el problema aún siguen siendo muy limitadas. Las denuncias anuales recibidas han sido sólo 20 (Ver Cuadro 4).

Cuadro

Denuncias ingresadas en la PAOT Asentamientos Irregulares en suelo de Conservación del Distrito Federal 2003-2009

MATERIA	NO. DE ASENTAMIENTOS
Áreas de Valor Ambiental	3
Áreas Naturales Protegidas	5
Áreas Verdes (en Suelo Urbano)	3
Barrancas	14
Residuos	0
Suelo de Conservación	86
Usos de Suelo	7
Total	118

Fuente: SASD, PAOT 2009

El carácter multidimensional de los asentamientos humanos irregulares requiere de un tratamiento de las mismas características, puesto que como hemos señalado hay una tendencia al aumento de ellos, de tal manera que es emergente realizar el proceso de regularización de los asentamientos,

⁴² Citado en propuesta con punto de acuerdo por el que la asamblea legislativa del Distrito Federal se pronuncia en torno al crecimiento de asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco.

así como la búsqueda de alternativas para hacer las reubicaciones. Además se hace necesario que esto vaya acompañado de cambios estructurales y de políticas públicas que se articulen en torno a la planeación territorial, planeación del desarrollo y del desarrollo urbano, por lo que es imprescindible: crear un banco de suelo (suelo susceptible de vivienda), atlas del espacio público etc.,

3.3.2. Movilidad

Uno de los mayores problemas que enfrenta la ciudad de México es la movilidad; Iracheta Cenecorta subraya lo siguiente: “el modelo actual de movilidad en las ciudades mexicanas se caracteriza por la ineficiencia funcional y por el uso irracional de los recursos económicos, energéticos, naturales y del espacio urbano. A ello se suma una falta de integración de las políticas del transporte con las de planeación del desarrollo y del desarrollo urbano”.⁴³ Esto se revalida en la Ciudad de México, a través de las indagaciones del equipo de investigadores que realizó la Evaluación de la Política de Transporte al afirmar:

“En la ciudad de México la concentración de actividades económicas, de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en las zonas y corredores centrales de la ciudad, así como la existencia de grandes zonas de viviendas de tipo social y popular ubicadas en las delegaciones periféricas y en municipios del Estado de México desprovistas de los servicios urbanos educativos, de comercio, de salud, etcétera, y lejanas a las fuentes de empleo, han ocasionado el incremento de los desplazamientos diarios de los habitantes de la Ciudad”⁴⁴

La movilidad se ha vuelto un tema medular porque hay una limitación seria que repercute en la realización del cumplimiento no sólo del derecho a la vivienda, sino también a otros derechos, puesto que las personas tienen que recorrer distancias largas y en condiciones inadecuadas para ir al trabajo, escuela, hospitales centros, de esparcimiento, económicos, diversión o cultura. El Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 indica las siguientes cifras con respecto a los cambios en los patrones de movilidad:

1. Viajes Totales. En 1994, el número total de viajes fue de 20.5 millones, aquellos relacionados al DF fueron 15.7 millones. De esos, 12 millones eran realizados por residentes del DF. Para 2007, el número de viajes metropolitanos ascendió a 21.9 millones pero los relacionados al DF disminuyeron a 14.99 millones, al igual que los realizados por residentes del DF cuyo número fue de poco más de 11 millones de viajes diarios.

2. Duración de los viajes. Los viajes metropolitanos son de gran longitud en general. Sin embargo, el tiempo invertido en desplazarse de un lugar a otro depende del tipo de transporte: entre más diverso es, mayor resulta la duración del viaje. En el caso del transporte mixto (público y privado), el tiempo promedio es una hora 21 minutos en promedio por viaje, le siguen los realizados dentro del Distrito Federal con una hora 12 minutos, y con una hora los municipios seleccionados del Estado de México. Entre 1994 y 2007, el tiempo promedio de traslado de un viaje cualquiera **augmentó de 46.9 minutos a 53.2 minutos**. Si se analizan los tiempos de traslado por propósito de viaje, encontramos que los más largos son aquellos que están relacionados al trabajo y el regreso a casa

⁴³ Iracheta Cenecorta, Alfonso X. La necesidad de una política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en grandes ciudades mexicanas. El Colegio Mexiquense. A.C. México, 2006.

⁴⁴ Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal, EvalúaDF- PUEC- UNAM, 2010.

3. **Costo de los traslados e ingreso de la población.** El mayor número de viajes se realizan en los hogares que tienen entre 5 y 10 salarios mínimos. La movilidad se presenta en relación directa con los ingresos, pues el promedio de viajes más alto por hogar se da en aquéllos con ingreso de más de 30 salarios mínimos, con 7.1 viajes por hogar. Considerando el número de automóviles disponibles, se mantiene la tendencia, puesto que en los hogares que tienen 3 y más automóviles se realizan en promedio 9 viajes. El costo de viaje en transporte público está en función de la distancia de los recorridos y de la diferencia de tarifas entre el DF y el Estado de México, es así que las personas que se desplazan de algún municipio conurbado hacia algún lugar dentro del Distrito Federal gastan en promedio \$10.81. Los viajes de menor costo son los efectuados al interior del DF, con un costo promedio de 6.94 pesos, en tanto, los viajes que tienen su origen y destino en los municipios mexiquenses tienen un costo promedio de 8.95 pesos.

“Un problema que afecta directamente al nivel de vida de la población es la proporción de gasto en transporte dentro del DF, en relación a quienes requieren hacer viajes metropolitanos. En este tipo de viajes por cada peso que la población gasta en el DF en el Estado de México gasta cinco en promedio.”⁴⁵

En materia de movilidad en el caso de la ciudad de México está ligado al tema del transporte⁴⁶, y es a la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal (SETRAVI) a quién le corresponde principalmente dirigir tales acciones. Uno de los ejes orientadores de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal es regular y controlar el uso de la vialidad, la infraestructura, los servicios y los elementos inherentes o incorporados a la misma, para garantizar su adecuada utilización y la seguridad de los peatones, ciclistas, conductores y usuarios(Art, 1) Para ello la aplicación de la Ley le compete al Jefe de Gobierno a través de Secretaría de Desarrollo Urbano; Seguridad Pública, Secretaría de Obras, Titulares de las Delegaciones en lo que compete a su demarcación y demás autoridades que tengan funciones relacionadas con la vialidad y/o el transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV) 2007-2012 del Distrito Federal, es considerado el documento rector para la planeación de la movilidad y su infraestructura en el Distrito Federal. El programa intenta adaptar los Ejes Estratégicos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), cumpliendo así con lo estipulado en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y en el propio Programa General. Las Líneas Estratégicas que articulan al Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 del Distrito Federal son cuatro y corresponden a problemáticas centrales de la movilidad en la ciudad: impulso a la movilidad colectiva y disminución de emisiones contaminantes por transporte público; derecho a una movilidad incluyente y hacia la sustentabilidad; transporte y su infraestructura para un nuevo orden urbano; modernización del servicio a usuarios, la gestión y eficiencia tecnológica.

Como meta para el 2007-2012 se establece avanzar significativamente en la dotación de un sistema de transporte digno, eficiente, seguro y con tecnologías de punta que permitan un menor impacto en el medio ambiente metropolitano, promoviendo un sistema vial que posibilite la disminución de los tiempos de desplazamiento y se implante equitativamente en el territorio de la ciudad, impulsando

⁴⁵ Roberto Eibenschutz y Carlos Goya. Coordinadores. Integración Social y Urbana en las Ciudades de México. 2000-2006. UAM-Editorial Porrúa Hermanos, México. 2006. Citado en la Evaluación del PUEC- UNAM 2010.

⁴⁶ Aun cuando se hace está acotación de que el tema está estrechamente relacionado con el tema del transporte, es indispensable apuntar que la LVDF por lo que respecta al tema de la **ubicación** o lugar adecuado, no utiliza este concepto.

una adecuada planeación en materia de Transporte y Vialidad, que contribuyan de manera fundamental en una mejor calidad de vida para todos los habitantes de la Ciudad y la metrópoli.⁴⁷

En las evaluaciones de transporte realizadas por el PUEC se reconoce que actualmente el panorama tiende a mejorar tanto porque la política gubernamental, liderada por la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI) busca un mejor equilibrio entre transporte público y transporte privado, como porque se está promoviendo con diferentes programas el crecimiento del transporte colectivo de gran capacidad sobre el individual.

Entre los esfuerzos institucionales que se están llevando a cabo por el GDF se identifican dos programas: el Metro bus y el Programa de Corredores sobre Reforma y Periférico y Cero Emisiones sobre el Eje Central. Estos dos programas y el de sustitución de unidades del transporte concesionado por nuevas, junto con los programas intersectoriales como el Plan Verde son un inicio para mejorar las condiciones ambientales, sin embargo están muy lejos de resolver el problema del tránsito y de falta de un sistema de transporte de calidad y asequible a la población.

Un elemento sustancial a recuperar de la evaluación y que trastoca sustancialmente el derecho a la vivienda los localizamos en la siguiente afirmación:

Los movimientos metropolitanos son cada vez más frecuentes a partir de la equivocada política urbana y crediticia de ubicar grandes conjuntos habitacionales en zonas muy alejadas de la ciudad en los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En este aspecto la falta de coordinación entre entidades federativas, municipios y delegaciones para una adecuada planeación del desarrollo urbano y el transporte es más que evidente. Un plan integral de transporte metropolitano debe tomar en cuenta la situación de las distancias y los altos costos del transporte en el Estado de México⁴⁸.

Además son identificados desafíos estratégicos en materia de transporte en el contexto metropolitano como la unificación de las tarifas y la manutención de los subsidios por su gran impacto social, establecimiento de un sistema único de pago multimodal, sustitución del modelo de uso del automóvil privado por el de vehículos tipo colectivo de gran capacidad lo que representa el reto de continuar con más obras de Líneas de Metro y Metrobús, dando prioridad presupuestal a este sector, y modernizar los sistemas de operación de centrales multimodales, y el desarrollo de nuevas alternativas de transporte que sean ambientalmente sustentables pero que sean accesibles socialmente, favoreciendo a ciclistas y peatones

Desde el punto de vista económico el desafío es que las políticas tarifarias y de subsidios sean sostenibles y que la reducción de los tiempos de traslado provoquen un beneficio directo a la población [...] Finalmente se debe fortalecer la coordinación intersecretarial en el gobierno del DF y a las instituciones de coordinación con los estados de México y de Hidalgo y estudiar la creación de un Instituto del Transporte Metropolitano⁴⁹.

⁴⁷ Programa Integral de Vialidad y Transporte 2007-2012.

⁴⁸ Los viajes metropolitanos (entre el Distrito Federal y el Estado de México), representan más de 4.2 millones de traslados por día. Se estima que, para el 2020, esta cifra será cercana a los 5.6 millones de viajes y representará cerca de 20% de los viajes en la ZMVM (28.3 millones). (Dr. Miguel Ángel Mendoza, Facultad de Economía, UNAM), Citado en la Evaluación del PUEC- UNAM 2010.

⁴⁹ Cfr., Los desafíos son parte de las propuestas y recomendaciones vertidas en la evaluación externa realizada por el PUEC- UNAM en colaboración con EvalúaDF

3.4. Accesibilidad

3.4.1 Requisitos para el acceso en términos de características socio-culturales

“En la definición de vivienda digna y decorosa plasmada en la LVDF no aparece el concepto de **accesibilidad** (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación) aunque al afirmarse que la vivienda debe ser accesible a todos sin que la condición social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas puedan constituir obstáculos a la satisfacción del derecho se está haciendo referencia a la no discriminación.

La Ley hace una precisión cuando establece que entre los criterios y principios de la política de vivienda está; ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, **preferentemente la población vulnerable** de bajos recursos económicos y en situación de riesgo.”⁵⁰

De acuerdo a los lineamientos para acceder a los créditos o ayudas de beneficio social de los programas operados por el INVI es necesario cumplir los siguientes requisitos⁵¹:

- i) Ser habitante del Distrito Federal en los términos de la legislación civil aplicable.
- ii) Ser persona física mayor de 18 años de edad.
- iii) No ser propietario de vivienda en el Distrito Federal. (no aplica al Programa de Mejoramiento de Vivienda).
- iv) Tener un ingreso hasta de cinco VSMD. Esta característica se refiere al solicitante individual. El ingreso familiar máximo no deberá rebasar las ocho VSMD, lo mismo si aspira a créditos del Programa de Vivienda en Conjunto,
- v) Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar ese límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario.

La instancia responsable es el Instituto de Vivienda por medio del Programa Vivienda en Conjunto a través de los componentes ahorro, crédito y ayuda social, los cuales son autorizados por el Comité de Financiamiento pero a partir de los lineamientos establecidos por el H. Consejo Directivo.

En las RO se establece que serán sujetos prioritarios de crédito las personas que estén en los siguientes supuestos: madres o padres solteros con dependientes económicos, jefas de familia con dependientes económicos, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad y habitantes de vivienda en alto riesgo.

Los desafíos que subraya la evaluación del Programa Vivienda en Conjunto recogen elementos sustanciales a tomarse en cuenta para hacer de los requisitos un punto coherente con respecto a lo establecido por los propósitos de la política social del Distrito Federal:

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

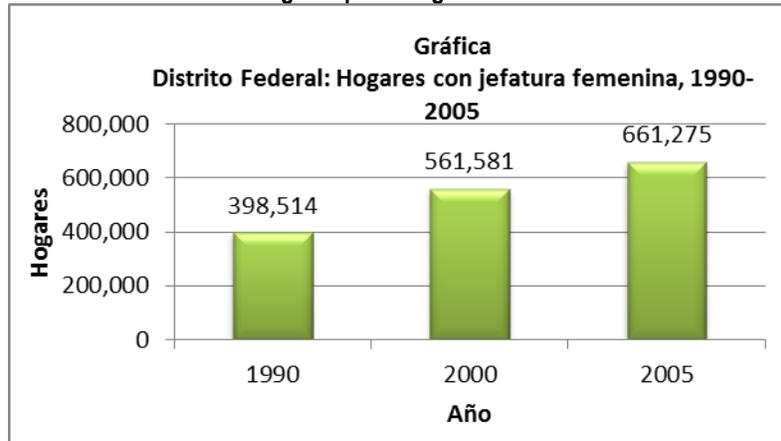
⁵⁰ Rodrigo Gutiérrez, Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos, EvalúaDF, 2010.

⁵¹ Requisitos registrados en las Reglas de Operación de los Programas de Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2010.

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.

Igualmente es necesario contar con instrumentos que den cuenta de la coherencia entre las necesidades y los desafíos demográficos, sociales y culturales que se presentan, tan sólo por ejemplificar, es notorio como los hogares con Jefatura femenina han ido en aumento, lo cual hace necesario enfatizar el dar atención a este grupo de personas. De acuerdo al Censo de INEGI 2010, la Ciudad de México tiene el primer lugar a nivel nacional de hogares con jefatura femenina, el porcentaje es de 31.4% muy por arriba de la media nacional que corresponde al 24.6% (Ver gráfica). Otros de los grupos con problemas para acceder son los jóvenes e inclusive los adultos mayores puesto que estos últimos dependen de la existencia de la figura del deudor solidaria.

Gráfica
Distrito Federal: Total de Hogares por Delegación Jefatura Femenina 1990-2005.



Fuente: Dirección de Estadística Evalúa DF, con base en: INEGI, 1990, 2000 y 2005.

“Resulta importante indicar que la Ley no hace ninguna referencia explícita a la situación de la población callejera que con mucha frecuencia es discriminada, desalojada violentamente de la calle en aplicación de la Ley de Cultura Cívica y no contemplada en las políticas públicas en materia de vivienda. De acuerdo al último Censo de Población que vive en situación de calle 2010-2011 hay 3282 personas que viven en las calles. Al igual lo que hace falta en la letra de la Ley es un mejor desarrollo de los aspectos de la accesibilidad que tienen que ver con el dar prioridad a grupos vulnerables por su condición de salud, enfermos terminales, personas con VIH, enfermos crónicos, enfermos mentales. De la misma manera no hace referencia a la población migrante, refugiadas o solicitantes asilo que sufre discriminación en el momento de querer acceder a programas de acceso a la vivienda al no contar con la documentación requerida y que no cuenta con albergues.”⁵²

⁵² *Ibid.*,

3.5. Disponibilidad de servicios e infraestructura

3.5.1 Infraestructura y servicios

“La LVDF no utiliza el concepto de **disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura** aunque la referencia a un lugar saludable, que se relaciona sobre todo al tema de la habitabilidad, podría incluir algunos aspectos del mismo como son el acceso al agua potable y al drenaje, entre otros. En el artículo 20 fracción V donde se hace referencia a las previsiones que el Programa de Vivienda debe incluir sobre suelo urbano, se establece que entre ellas tienen que estar: las previsiones de suelo para la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y fomento del pequeño comercio necesario en los espacios habitacionales, es en el estatuto de gobierno donde se hace referencia a que la administración pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad.”⁵³

El artículo 115 manifiesta la distribución de las atribuciones: corresponde a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto.

En cuanto a la situación del DF los indicadores sobre las condiciones de disponibilidad de servicios encontramos las siguientes cifras: déficit de 2% en la cobertura de la red pública de suministro de agua potable, rezago del 6% en la cobertura de la red de drenaje, un .04% sin acceso a energía eléctrica y de acuerdo a lo señalado en el programa de derechos humanos hay ciertas zonas de la ciudad que no cuentan con servicios de recolección de residuos sólidos y aunque existen tecnologías en materia de separación, reusó de energía, agua y de composta para uso agrícola no son usadas ni por el gobierno ni por la ciudadanía, inclusive recientemente fue creada la Ley de Separación de Residuos Orgánicos e Inorgánicos, la cual no se aplica efectivamente en la ciudad.

Cuadro
Distrito Federal: Disponibilidad de servicios
(Valores absolutos)

Delegación	No disponen de drenaje			No disponen de excusado			No disponen de excusado		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Distrito Federal	96,685	28,606	9,731	140,507	31,142	31,601	13,316	3,740	3,549
Álvaro Obregón	4,542	883	333	11,969	2,466	2,491	1,309	204	235
Azcapotzalco	1,282	605	219	10,888	1,633	1,579	229	81	133
Benito Juárez	535	330	89	2,279	443	1,052	138	56	179
Coyoacán	7,062	964	291	8,258	2,000	2,372	365	121	241
Cuajimalpa de Morelos	2,526	783	256	3,659	680	611	356	81	99
Cuauhtémoc	1,376	711	382	5,689	1,651	2,504	335	190	203

⁵³ Gutiérrez, *op. cit.*,

Gustavo A. Madero	5,566	1,919	1,402	21,642	5,275	6,077	1,069	360	350
Iztacalco	1,041	395	100	8,467	1,640	1,070	287	116	105
Iztapalapa	30,022	4,478	1,174	25,418	5,923	5,855	3,951	767	660
La Magdalena Contreras	2,230	1,624	934	4,630	1,183	900	444	175	92
Miguel Hidalgo	1,113	420	114	8,470	1,267	1,112	205	80	147
Milpa Alta	4,406	3,003	804	2,684	733	628	701	170	120
Tláhuac	8,840	1,787	563	3,977	903	761	817	174	118
Tlalpan	15,328	3,705	791	8,588	2,124	1,872	1,354	572	408
Venustiano Carranza	913	555	264	8,715	1,889	1,802	250	103	136
Xochimilco	9,903	6,444	2,015	5,174	1,332	915	1,506	490	323

Fuente: Dirección de Estadística Evalúa DF, con base en: INEGI, 1990, 2000 y 2005.

En términos porcentuales la disponibilidad de los servicios coloca al Distrito Federal como una de las entidades con las mejores condiciones, pero recordemos que es de las más pobladas del país, de ahí que en términos absolutos existen deficiencias en este sentido, sin embargo, lo que hace más grave la situación de los servicios es la calidad, eficiencia y eficacia con que se proporcionan a las personas, un servicio que ejemplifica tal situación es el agua:

[...] aún cuando el 97 % de la superficie urbanizada del Distrito Federal cuenta con redes de distribución de agua potable, existen graves deficiencias en el abasto, especialmente de las delegaciones periféricas. Ejemplo de ello, es la situación de tandeo en que se encuentran diversas colonias del oriente y norte, así como diversos poblados rurales del sur de la ciudad. Esto se debe tanto a los problemas de suministro adicional de agua como a aspectos de la infraestructura y a la condición del funcionamiento técnico del sistema.⁵⁴

Sin embargo los problemas no sólo residen en la cobertura sino también en la calidad, asequibilidad, y accesibilidad física del agua. Con respecto al acceso al agua potable una de las conclusiones de la evaluación externa realizada por el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM es la siguiente:

La política actual de acceso al agua muestra importantes iniciativas que permitirán construir un modelo de gestión diferente, sustentable y con una perspectiva integral de manejo del agua. Sin embargo, los avances innegables en la construcción de un nuevo modelo de manejo del agua en el DF aún carecen de un componente esencial: un eje social de acceso equitativo al agua, exigible y fundamentado en el derecho humano al agua...⁵⁵

⁵⁴ En La Evaluación externa realizada de la política de acceso al agua potable, se afirma lo siguiente: "...se puede afirmar que aun existe un rezago importante en la dotación de agua a la población del DF. Bajo una visión conservadora, encontramos que 255 mil 326 ocupantes de viviendas en el Distrito Federal no disponían de agua entubada dentro de la vivienda en 2005. De éstos, aproximadamente 52 mil personas reciben agua por acarreo, es decir que reciben agua por medio de una llave pública, hidrante o incluso de otra vivienda. Asimismo, más de 125 mil son suministrados a través de pipas, pozos, entre otros. Sin embargo, además de estas personas, hay que agregar a los 999 mil 820 habitantes que disponen de agua pero fuera de la vivienda (en el terreno), teniendo que en realidad son 1 millón 255 mil 326 personas quienes no tienen una disponibilidad de agua inmediata dentro de su vivienda"

⁵⁵ Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal, Síntesis ejecutiva, 13 de mayo 2010, consultada en: http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/sint_eje.pdf

La situación de la disponibilidad se acentúa cuando gira en torno a grupos vulnerables; por ejemplo: los Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2002 señalan todavía una mayor situación de inequidad social en relación a una vivienda digna, el 72.9% de la población indígena no tienen acceso a servicio de salud, el 27.6% de viviendas indígenas son con piso de tierra, 73% no tiene agua entubada, el 52.6% no cuentan con drenaje y el 11.2% viven sin energía eléctrica.⁵⁶

Es importante recalcar que el problema de acceso a servicios se agudiza en las zonas periféricas y en determinadas puntos de la ciudad de manera tal que existe una diferenciación en la forma en cómo se está ejerciendo el derecho a la vivienda. A continuación mapas que lo ilustran.

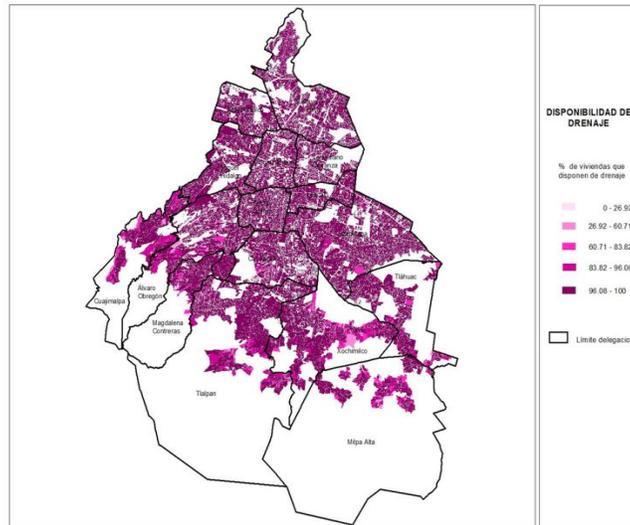
Mapa 1
Disponibilidad de sanitario



Fuente: EvalúaDF 2010. Índice de Desarrollo Social

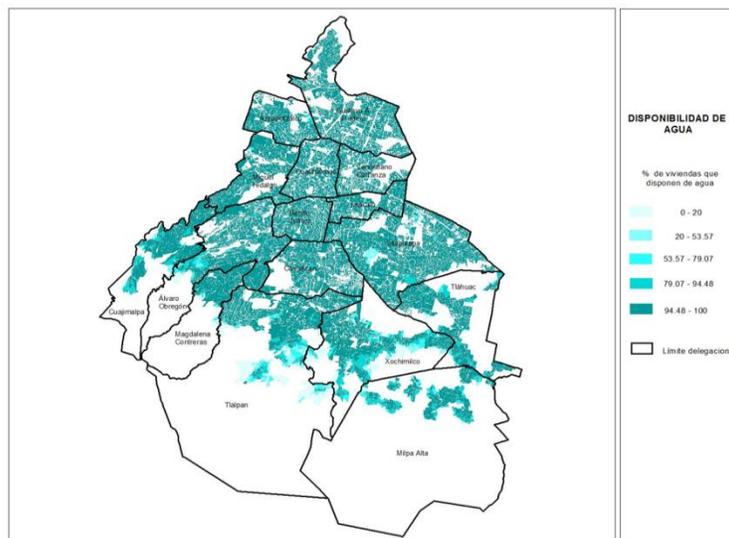
⁵⁶ Cfr. Citado en el Programa de Desarrollo General del Distrito Federal 2007-2012

Mapa 2
Disponibilidad de drenaje



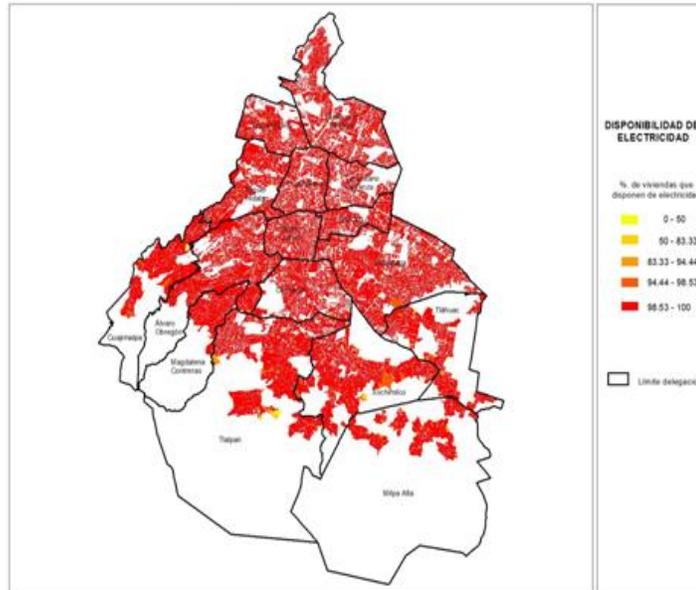
Fuente: EvalúaDF 2010. Índice de Desarrollo Social

Mapa 3
Disponibilidad de agua



Fuente: EvalúaDF 2010. Índice de Desarrollo Social

Mapa 4
Disponibilidad de Electricidad



Fuente: EvalúaDF 2010. Índice de Desarrollo Social

3.5.2. Construcción, deterioro y apropiación de espacios públicos.

En el DF funciona la Autoridad del Espacio Público, órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda creada en (2008) por acuerdo del Jefe de Gobierno, su objeto es atender la gestión integral del espacio público de la Ciudad de México; entendiendo por espacio público las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como: plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques urbanos, parques públicos y demás de naturaleza análoga.

Las atribuciones que le corresponden son para coadyuvar en el ejercicio de las funciones de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, en las siguientes materias: Desarrollo Urbano y Vivienda, Medio Ambiente, Obras y Servicios, Transportes y Vialidad, Turismo, Cultura.

La Autoridad del Espacio Público coadyuva en el desarrollo de los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, participa en las acciones de restauración de los bosques urbanos, interviene en el diseño y planeación de obras y servicios en materia de espacio público, asimismo ejecuta y supervisa las obras públicas que correspondan al desarrollo y equipamiento urbano.⁵⁷ Actualmente, tiene a su cargo los siguientes proyectos: Plaza de la República, Plaza Garibaldi, Corredor Peatonal Madero, Viaducto Verde, Plaza Santa María la Ribera, Basílica de Guadalupe y su entorno, corredor Cero Emisiones, corredor Ferrocarril de Cuernavaca, y Azotea Verde.

⁵⁷ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de septiembre de 2008; acuerdo por el que se crea el órgano de apoyo a las actividades de la Jefatura de Gobierno para la Gestión Integral de los Espacios Públicos de la Ciudad de México, denominado autoridad del Espacio Público del Distrito Federal

Las atribuciones de la Autoridad del Espacio Público como establece el acuerdo por el que fue creada son de coadyuvante con otras instancias, puesto que en el manejo de los espacios públicos también participan otras instancias como la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (SMA) quién de acuerdo a su último informe (2010) para el territorio y la población de la Ciudad de México, se estiman unas 7,049 ha de espacios públicos; de los cuales el 67% son áreas verdes y 33% plazas y otros espacios. En su cuarto Informe de trabajo, la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal menciona: “Es claro que la ciudad tiene un problema de distribución y déficit del espacio público; por ejemplo el porcentaje de área verde por habitante ha permanecido prácticamente sin variación durante los últimos 70 años”⁵⁸

Como parte de las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente es el rescate de la habitabilidad de sus espacios y áreas verdes públicas. La estrategia impulsada desde esta dependencia esta ordenada por una serie de proyectos de los espacios en diversos ámbitos de la vida de la Ciudad.

Durante 2009 y 2010 en la SMADF se implementaron en el marco del programa de mejoramiento y apropiación de espacios públicos las siguientes acciones: adopción de áreas verdes, mejoramiento urbano ambiental en los espacios públicos, Programa de Mantenimiento del Bosque de San Juan de Aragón, Plan Maestro del Bosque de Chapultepec, Programa de modernización y desarrollo de los Zoológicos de la Ciudad de México, Refundación del Museo de Historia Natural y Cultura Ambiental, Integración del sistema de gestión para áreas verdes urbanas del Distrito Federal, Gestión para el Decreto de 33 barrancas como Áreas de Valor Ambiental, Jornadas ciudadanas por el espacio público, entre otras.

Una de las acciones principales es el Plan Verde que coordina la Secretaría de Medio Ambiente – estrategia interinstitucional- el cual es un instrumento de mediano plazo (2007 a 2022) que contiene las estrategias y acciones para lograr la sustentabilidad y las condiciones para vivir en un espacio adecuado, el objetivo que corresponde al espacio público es: rescatar y crear espacios públicos, para hacer de la ciudad un lugar de integración social que ofrezca mejor habitabilidad, confort y equidad. Aunque este plan también abarca otros propósitos que están relacionados con la vivienda como:

1. Rescatar el Suelo de Conservación como espacio clave del equilibrio ecológico de la ciudad.
2. Lograr la gestión integral del agua en el Distrito Federal.
3. Recuperar las vialidades para el transporte colectivo eficiente, menos contaminante y de calidad y promover la movilidad no motorizada.
4. Instrumentar un sistema integral y sostenible de manejo de residuos sólidos urbanos.

Cabe mencionar que el plan verde se ha hecho extensivo para que lo realicen también las delegaciones, hasta el momento sólo dos lo han elaborado.⁵⁹

⁵⁸ Cuarto Informe de trabajo de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, Octubre 2010

⁵⁹ Las delegaciones que tienen un Plan verde son la Delegación Coyoacán y Delegación Miguel denominados Agenda Verde Coyoacán y Programa de Sustentabilidad Miguel Hidalgo 2009-2012

Otro de los esfuerzos institucionales que es importante recalcar es la implementación del Programa Mejoramiento Barrial el cual tiene como objetivo: “desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación, y que permita revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad, así como incidir en la mejora de la calidad de vida socio territorial, de los habitantes de la Ciudad de México”⁶⁰.

Como parte de los desafíos en necesario crear una política de espacios públicos integral, lo cual significa no sólo el impulso de una serie de proyectos ordenadores y renovadores de ciertos lugares de la ciudad; la construcción, mantenimiento y apropiación del espacio público demanda que se dé en toda la ciudad, lo cual incluye que la ciudadanía participe en uso, habilitación, construcción y mantenimiento de los espacios de la ciudad.

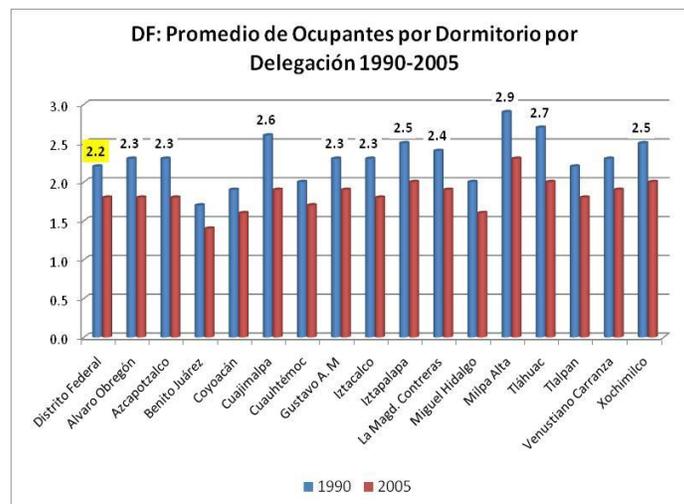
3.6. Habitabilidad

3.6.1 Tamaño y habitabilidad de las viviendas

En la Ciudad de México el hacinamiento tuvo un decremento sustancial entre los años 1990 y 2005. El Censo de 1990 arrojó que las delegaciones con este problema eran Cuajimalpa (2.6), Milpa Alta (2.9) y Tláhuac (2.7) ya que rebasan la norma promedio de 2.5 ocupantes por dormitorio. Por su parte Iztapalapa y Xochimilco eran dos de las delegaciones que estaban en el límite de la norma. El promedio de habitantes en dormitorios era de 2.2 en 1990 para 2005 el promedio disminuyó a 1.8. Estas cifras podrían evidenciar un avance en relación a la habitabilidad en las viviendas pero hay que tomar en cuenta otros factores para poder afirmar esta situación: el aumento de viviendas en las periferias de la ciudad y la oferta de viviendas con proporciones en tamaño cada vez menores.

Gráfica

Distrito Federal: promedio de Ocupantes por dormitorio por Delegación 1990 y 2005



Fuente: Dirección de Estadística Evalúa DF, con base en: INEGI, 1990 y 2005

⁶⁰ Objetivo planteado en las Reglas de Operación 2010 del Programa Comunitario Mejoramiento Barrial.

Hay circunstancias que están incidiendo en este problema; como las que se indican en la Evaluación Externa al Programa de Vivienda en Conjunto:

*1. 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. Lo cual evidentemente va en detrimento del tamaño de los espacios de las viviendas e inclusive las áreas de estas lo cual no propicia condiciones para una mejor convivencia*

*II. 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 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**.⁶¹*

Entre las sugerencias que se consideran para enfrentar la problemática está la de subsidiar el suelo⁶², lo cual significaría nuevas alternativas para adquirir suelo urbanizado, lo que permitiría contar con suelo urbanizado; impediría el esparcimiento de la mancha urbana y el aumento de asentamientos irregulares en las áreas de conservación así como contrarrestar los problemas de los elevadísimos precios a los que se tienen que enfrentar los que desean comprar o construir una vivienda.

En relación a la normatividad que tendría que estar resguardando las condiciones de habitabilidad está el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal el cual establece que la administración Pública local es la responsable de fijar los requisitos técnicos a que deben sujetarse las construcciones e instalaciones en predios y vía pública, a fin de que se **satisfagan las condiciones de habitabilidad**, seguridad, higiene, *comodidad*, accesibilidad y buen aspecto (Art. 3)

Otra de las leyes relacionadas con este aspecto es la Ley del Instituto de Seguridad para Construcciones -recientemente creada y aprobada en 2010- la cual tiene atribuciones específicas en materia de seguridad en las construcciones, también está facultado para vigilar que los proyectos de obra y edificaciones que se plantean y ejecuten, así como los edificios existentes, cumplan con las

⁶¹ Evaluación externa del Programa Vivienda en Conjunto, Casa y Ciudad, 2007, pág. 54.

⁶² Roberto Eibenschutz, en su ponencia "La vivienda social: Retos y perspectivas", citado en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notia=8308&tabla=ciudad, consultado el 26 de mayo de 2011 y en Foro: Alternativas de Desarrollo Social y Modificaciones Legislativas, EvalúaDF- Club de Periodistas, 24 de mayo 2010.

normas y medidas de seguridad estructural, de diseño urbano y arquitectónico(Art. 1), este último punto de relevancia ya que implica la revisión de los requerimientos de habitabilidad, lo cual no sólo se suscribe al tema de la seguridad estructural aunque la ley pareciera ceñirse sólo a esta variable.

En cumplimiento del reglamento de construcciones del DF de acuerdo al artículo 82, las edificaciones deben estar provistas de servicios sanitarios con determinado número, tipo de muebles y características⁶³ por lo tanto deben ser lo mínimo en términos de cumplimiento del marco normativo local en materia sanitaria.

Es notorio el entramado normativo en materia de habitabilidad, respecto a seguridad estructural y determinadas condiciones de infraestructura, pero qué sucede con la superficie de metros respecto al número de habitantes que habitaran una vivienda.

Aunado al hacinamiento, los problemas de habitabilidad se acentúan en algunas familias que habitan viviendas en situación de alto riesgo, de acuerdo a los datos identificados por el equipo interinstitucional del GDF (Ver cuadro) en la actualidad se tienen registradas 8273 viviendas en estas condiciones. De 2007 a 2010 se han atendido 3,003 familias y se ha ejercido un presupuesto de 500 millones de pesos a través del Programa de Alto Riesgo implementado por el INVI. Cabe subrayar que los resultados presentados por el INVI son en términos financieros y cantidad de familias atendidas pero el diagnóstico está expresado en número de viviendas, esto no permite hacer una comparación exacta del nivel de avance que habido con respecto al problema.

**Cuadro:
Distrito Federal:**

Viviendas en situación de riesgo, acciones y presupuesto destinado en el período 2007-2010

Acciones y presupuesto destinado de 2007 a 2010			Viviendas en situación de riesgo
Riesgo	Familias atendidas	Monto (Millones de pesos)	Número de viviendas
Estructural	1,577	322.5	6860
Hidrometeorológico	560	145	870
Geológico	866	37.3	543
Total	3,003	504.8	8273

Fuente: Elaboración propia con datos del INVI.

En cuanto al hacinamiento, es necesaria la revisión sobre las condiciones mínimas que deben tener las viviendas en términos de espacio y regular los metros para evitar la situación de vivir cada vez en lugares más estrechos y con menos condiciones de habitabilidad.

⁶³ Las características son las que deben contar las viviendas en términos de servicios sanitarios son: las viviendas con menos de 45 m2 contarán, cuando menos con un excusado, una regadera y uno de los siguientes muebles: lavabo, fregadero o lavadero y las viviendas con superficie igual o mayor a 45 m2 contarán, cuando menos, con un baño provisto de un excusado, una regadera y un lavabo, así como de un lavadero y un fregadero;

3.6.2. Deterioro de las Unidades habitacionales.

Los desafíos en las unidades habitacionales, son enormes tan sólo en 2003 se tenían registradas 5004 unidades de interés social en ellas vivían más de 2 millones de personas, lo cual en su momento representaba un cuarto de la población total del Distrito Federal Del total, 64% tienen una antigüedad mayor a 10 años, se ha identificado que las que cuentan con más de 20 años tienen problemas hidrosanitarios, de gas, de energía eléctrica. Además es preocupante la elevada densidad de población, en promedio es de 5.2 hasta 6.1 habitantes por vivienda.

En los lineamientos de operación del Programa Ollin Callan se reconocen la complejidad de los problemas que tienen las unidades habitacionales caracterizándolos de la siguiente manera; prolongación e incremento del deterioro físico de los inmuebles en razón de la ausencia de recursos vecinales propios para mantenimiento; la multiplicidad de problemas de convivencia vecinal debido a la falta de responsabilidad y participación en su solución; falta de conocimiento del régimen de propiedad en condominio y en general del marco normativo cívico; alteraciones en el uso del suelo establecido para la vivienda y áreas comunes en las unidades habitacionales, déficit, invasión y pérdida de áreas verdes y espacios comunes; falta de organización condominal; morosidad en el pago o inexistencia de cuotas para mantenimiento e incumplimiento de obligaciones de administradores y condóminos; grave deterioro social que se expresa en elevados índices de delincuencia, alcoholismo, drogadicción y violencia, etc.,

La ley de propiedad en condominio para inmuebles en el DF es el marco regulatorio que norma la constitución, modificación, organización, funcionamiento, administración y terminación del régimen de propiedad en condominio, asimismo regula las relaciones entre los condóminos y entre estos y su administración, estableciendo las bases para resolver las controversias que se susciten con motivo de tales relaciones, mediante la conciliación y el arbitraje a petición de las partes a través de la Procuraduría Social del Distrito Federal, sin perjuicio de la competencia que corresponda a otras autoridades judiciales o administrativas.

La PROSOC cuenta con su propia Ley que le confiere la siguiente atribución en materia condominal relevante como:

II. Asesorar, opinar y procurar el cumplimiento de la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, el Reglamento Interno de los Condominios...

En 2001 se empezó a implementar el Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social, (PRUH) sin embargo como la misma PROSOC lo señala: no obstante los esfuerzos invertidos en este programa y su contribución a detener el deterioro físico de los conjuntos habitacionales, las malas condiciones prevalecían, lo que hizo necesario que en 2007 se creara el Programa Social para Unidades Habitacionales OLLIN CALLAN *Con Unidad en Movimiento*, con el propósito de continuar contribuyendo a mejorar las condiciones físicas de las unidades y más enfáticamente las capacidades organizativas de las comunidades que las habitan, este último punto le da un giro al programa, ya no se limita al carácter de atender el deterioro físico sino también al deterioro del tejido social.

A pesar de las medidas hasta ahora realizadas por la PROSOC existen algunos cuestionamientos que se le hacen a la PROSOC como sus limitantes jurídicas para normar u obligar a las personas a cumplir con los reglamentos. Ya que la Ley le deja a la *asamblea de condóminos* la resolución en

relación con las medidas a tomar frente a los vecinos que incurren en faltas; puede tratarse de acciones civiles o demandas ante los juzgados civiles. Una vez tomada la decisión, la PROSOC es la encargada de que se cumplan estas sanciones, sin embargo, como en otros conflictos legales, los afectados ante las sanciones impuestas por la Procuraduría pueden interponer recursos de inconformidad. Básicamente su intervención está orientada a la búsqueda de acuerdos entre condóminos.

Otra de las debilidades del programa es la serie de requisitos que se deben cumplir lo cual deja afuera a Unidades Habitacionales que no cumplen con ellos. Los requisitos de acceso son:

- a) Ser de interés social. Se considera de interés social a las promovidas por un organismo público: FIDEUR, FOVISSSTE, INFONAVIT, FONHAPO, IMSS, FIVIDESU, FICAPRO, INDECO, INVI, o bien que las viviendas hayan sido adquiridas a terceros a través de financiamientos de estos organismos u otros similares.
- b) Contar con 30 o más viviendas.
- c) Tener una antigüedad de cinco o más años.
- d) En caso de haber sido beneficiadas en años anteriores, haber cumplido de manera satisfactoria con los respectivos Mecanismos de Operación del Programa.

Es imprescindible contar con un registro actualizado del número, tiempo de edificación y ubicación por zonas de marginación de las Unidades habitacionales, así como de la cantidad de viviendas y familias que en ellas habitan.

3.7. Idoneidad Cultural

3.7.1. Relevancia de la idoneidad cultural

Hay una ausencia con respecto a la idoneidad cultural en los marcos normativos, estos se concentran tanto en la habitabilidad como en la sustentabilidad, incluso en la atención prioritaria a ciertos grupos vulnerables o en situación de riesgo, pero hay nula atención con respecto a que las viviendas tengan características que respeten y permitan la identidad cultural y su diversidad.

Por ejemplo el reglamento de construcciones local pone el acento en las condiciones que deben tener éstas a fin de que se satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene, comodidad, accesibilidad y buen aspecto, pero nunca se señala la necesidad de que las viviendas contengan un elemento cultural a respetar. La Ley de Vivienda del Distrito Federal, no hace mención al respecto, sólo hace referencia a los materiales pero con el único objeto de minimizar costos.

Es necesario poner atención en aquellos grupos que históricamente han sido marginados como los indígenas y también deben tomarse en cuenta los cambios sociales, culturales y demográficos que han acontecido en los últimos años, por ejemplo la estructura de las nuevas familias, el carácter de jefa de familia que han tomado las mujeres, el número de jóvenes y sus diversas formas de expresión.

La ausencia en el marco normativo de este aspecto se manifiesta en la cristalización de las acciones, en la revisión de los Informes de SEDUVI e INVI no se especifica ninguna acción correspondiente a este contenido

4. Aproximación al análisis de la participación en el diseño de los programas

En materia de participación es clara la Ley de Vivienda cuando señala en el artículo 14 que uno de los principios y líneas que seguirá la política de vivienda corresponde a fomentar, reconocer, y concertar la participación de los diferentes productores de vivienda: personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado.

Además nos interesa subrayar que varios artículos de la Ley la contemplan y desarrollan. En el artículo 1 fracción VI, por ejemplo, se establece que entre los objetivos de la Ley está el de propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades. Además, el Capítulo VII, VIII y IX está enteramente dedicado al desarrollo del tema.

En particular hace un reconocimiento a la producción social de vivienda, la cual entiende como el conjunto de actividades de gestión, elaboración de bienes o prestación de servicios de vivienda de interés social y popular, que realizan personas físicas o morales, familias, instituciones académicas organizaciones sociales u organizaciones no gubernamentales, sin fines preponderantes de lucro.

Y establece que el Programa de Vivienda deberá contener una estrategia para propiciar la participación de los productores sociales y privados (Art. frac. VI) Sin embargo hasta el día de hoy no hay un programa de vivienda ni un reglamento que operacionalice tales contenidos.

Con respecto a la participación en los diferentes programas del Gobierno del Distrito Federal que implementa es retomada bajo diversos objetivos y estrategias, como podemos ver mientras que en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y el Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan con Unidad en Movimiento se involucran a múltiples actores sociales tanto en el diseño como en la ejecución, no sucede lo mismo en los programas de vivienda que implementa el INVI, por lo menos no lo precisan en las reglas de operación vigentes, la participación se queda a nivel de acceso a la información y gestión. No hay una participación en el diseño y tampoco en la evaluación de los programas.

**Cuadro Participación de la sociedad en los programas en materia de vivienda
Revisión reglas de operación (RO) 2009**

Programa	Objetivo	Esquema de participación	Actores en la participación
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.	Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación.	Esquema de participación ciudadana, en el que además de participar en el diseño se involucra a las personas en la ejecución de los mismos.	Organizaciones sociales, civiles, comunitarias, grupos de vecinos e instituciones académicas
Programa de vivienda en conjunto	Diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, en especial los enfocados a la atención prioritaria a grupos de escasos recursos económicos, vulnerables o que	Se indica que a través de las reglas de operación estimula la participación en la gestión de la vivienda en la participación de contralores ciudadanos con derecho a voz y voto en los diferentes Órganos Colegiados del INVI como:	No lo menciona, se deduce el tipo de población con base al perfil que se define en los requisitos; Persona física habitante del Distrito Federal, mayor de 18 años, no propietaria de vivienda

	habiten en situación de riesgo, así como al apoyo a la producción social de vivienda	<p>i) H. Consejo Directivo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal</p> <p>ii) Comité de Financiamiento</p> <p>iii) Comité de Evaluación Técnica</p> <p>iv) Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios.</p>	en el DF(no aplica al programa de mejoramiento de vivienda)Con ingresos de hasta cinco salarios y no rebasar los 64 años (En este caso se recurrirá a la figura del deudor solidario)
Programa de mejoramiento de vivienda			
Programa de autoproducción de vivienda		Pero no precisa los mecanismos de participación en cada uno de estos espacios	
Programa de Suelo			
Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria			
Programa de Sustitución			
Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan con Unidad en Movimiento	Mejorar la calidad de vida de los habitantes de las unidades habitacionales a través del mejoramiento físico de sus áreas comunes y de impulsar procesos que contribuyan a la organización condominial	<p>De la planeación e implementación: A través del Esquema de presupuesto participativo el cual consiste en que los habitantes de las unidades por medio de las Asambleas Ciudadanas deciden colectivamente las acciones que se van a realizar con el recurso asignado y eligen a los prestadores de servicios que ejecutarán los trabajos de cada proyecto</p> <p>Los ciudadanos que participen a través de los Comités de Administración, serán los encargados de administrar el recurso asignado.</p> <p>Por su parte, los miembros de los Comités de Supervisión, serán los encargados de vigilar el avance de la obra, y en su caso denunciar las irregularidades.</p> <p>De la evaluación: La Procuraduría Social convocará a asambleas ciudadanas periódicas en cada unidad habitacional inscrita en el Programa para informar, coordinar y evaluar todas las acciones desarrolladas en la ejecución de OLLIN CALLAN.</p>	Habitantes de unidades habitacionales

Fuente: Elaboración propia en base las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del INVI

Es importante recalcar que ha habido transformaciones sustanciales en los esquemas de participación del Programa de Mejoramiento de Vivienda que reflejan una cada vez menor participación de diferentes actores y en diferentes procesos del programa, lo cual es un indicativo de retroceso en la participación.

Cuadro Componente social en las diferentes etapas del Programa de Mejoramiento de Vivienda

Comp onente	Etapa Piloto 1998-2000	Etapa PITDS 2001-2006	Etapa Actual 2007-2008
Social	Corresponsabilidad en las decisiones entre gobierno, organizaciones sociales, organizaciones civiles y financiadores. Formación de Comités de vivienda en cada barrio como espacios de discusión, gestión y ayuda mutua de los interesados en el beneficio de un crédito. Éstos tienen a su cargo la preselección de los beneficiarios	<p>Las decisiones sobre el Programa son tomadas en el Consejo Directivo del INVI y en la Dirección del Programa.</p> <p>Los responsables de las zonales toman iniciativas para desarrollar ejercicios de evaluación en conjunto con las organizaciones civiles y arquitectos agrupados.</p> <p>La incorporación del Programa al PITDS facilita la promoción, difusión y rendición de cuentas a partir de las asambleas vecinales Se forman comisiones de vivienda en cada unidad territorial (subdivisión creada para la participación vecinal) encargadas de visitar a los solicitantes de crédito y firmar un formulario de aprobación</p>	<p>Las decisiones sobre el Programa son tomadas en el Consejo Directivo del INVI y en la Dirección del Programa.</p> <p>La participación del usuario se reduce al marco del ejercicio y administración de su propio crédito No existe participación ciudadana.</p>

Fuente: Fragmento del cuadro elaborado por Fomento Solidario de Vivienda, A. C en la Evaluación del Programa de Mejoramiento de Vivienda

Aunado a ello los órganos de participación contemplados en las Reglas de Operación de los programas del INVI tienen una composición gubernamental que rebasa por mucho la participación de la sociedad, además su elección está supeditada a la designación que realice el Jefe de Gobierno y en el caso del H Consejo Directivo las restricciones se acentúan cuando de los cuatro espacios para sector social, dos tiene el carácter de invitados con voz pero sin voto.

Cuadro. Instancias de participación de los programas del INVI

Instancia	Objetivo	Composición gubernamental	Composición social y/o académica
H. Consejo Directivo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal	Aprobará y publicará los criterios de inversión, evaluación y aplicación de recursos, adquisición de inmuebles y demás reglas de operación; a efecto de asegurar la eficiencia, transparencia, rentabilidad y cumplimiento de los fines del INVI	<p>Un Presidente, que será el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</p> <p>Un Secretario Técnico designado por el Presidente del Consejo, quien tendrá voz, pero no voto;</p> <p>Integra como Vocales con voz y voto a los titulares de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobierno; • Secretaría de Desarrollo Económico; • Secretaría de Desarrollo Social; • Secretaría de Finanzas; • Secretaría de Obras y Servicios; • Oficialía Mayor; <p>En forma complementaria participan como invitados permanentes con voz, pero sin voto, los titulares de las siguientes áreas del Gobierno del Distrito Federal:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dos ciudadanos designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, <p>En forma complementaria participan como invitados permanentes con voz, pero sin voto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos invitados permanentes, los cuales provendrán de los organismos sociales y del sector académico vinculados con la producción social de vivienda.

		<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Medio Ambiente; • Contraloría General • Dirección General del Instituto de Vivienda • Dirección General de Administración Urbana de la seduvi; • Dirección General de Desarrollo Urbano de la seduvi; • Sistema de Aguas • Fideicomiso de Recuperación Crediticia • Direcciones Ejecutivas y la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; 	
ii) Comité de Financiamiento	<p>Autorizar créditos específicos, de acuerdo con las Reglas de Operación y las Políticas de Administración Crediticia y Financiera que haya aprobado el propio H. Consejo Directivo.</p> <p>Mantendrá informado de manera periódica al H. Consejo Directivo sobre las autorizaciones que deriven de su funcionamiento, y propondrá modificaciones a las Reglas de Operación, que el H. Consejo Directivo deberá sancionar.</p>	<p>El Comité de Financiamiento estará integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un Presidente, que será el Director General del Instituto; • Un Secretario Técnico con derecho a voz, designado por el presidente; <p>Nueve Vocales con derecho a voz y voto, que serán los titulares de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; • Secretaría de Gobierno; • Secretaría de Desarrollo Económico; • Secretaría de Desarrollo Social; • Secretaría de Finanzas; • Secretaría de Obras y Servicios; • Secretaría del Medio Ambiente; • Oficialía Mayor; • Sistema de Aguas de la Ciudad de México; y 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuatro ciudadanos con derecho a voz y voto designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dos de los cuales provendrán de las organizaciones sociales de vivienda y del sector académico vinculados con la producción social de vivienda.
ii) Comité de Evaluación Técnica	<p>Conocer, analizar, evaluar y sancionar en las diferentes modalidades, la participación de la asesoría asignada en el proceso de diagnóstico del entorno urbano, de la demolición, de diseño, edificación o rehabilitación de vivienda dentro de los Programas de Financiamiento del INVI, vigilando el cumplimiento de la normatividad vigente dentro del marco de sus Reglas de Operación y Políticas de Administración</p>	<p>Un Presidente que será el Director General del Instituto;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un Secretario Técnico designado por el Presidente; • Siete vocales con derecho a voz y voto que serán los titulares de las siguientes áreas: <p>o Dirección Ejecutiva de Operación;</p> <p>o Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda;</p> <p>o Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración</p> <p>o Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliaria;</p> <p>o Dirección de Asistencia Técnica;</p> <p>o Dos Contralores Ciudadanos, con derecho a voz y voto, designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>Seis invitados permanentes, con derecho a voz, que son los representantes de las siguientes áreas:</p>	<p>Dos ciudadanos que provendrán de las organizaciones sociales y del sector académico; y</p>

	Crediticia y Financiera.	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría Interna del Instituto; • Coordinación de Planeación, Información y Evaluación del INVI • Los titulares de las direcciones de Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto. 	
iv) Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios.	Aunque las Reglas de operación señalan como órganos de participación colegiada y éstas se encuentran reguladas en las Reglas de Operación y Políticas de administración crediticia y financiera, no sucede lo mismo para la figura de Subcomité el cual no es mencionado en ellas		

Fuente: Elaboración propia en base las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del INVI

Además de la falta de representatividad ciudadana en los órganos establecidos en los propios programas es indispensable para el cumplimiento del derecho a la vivienda reconocer que hay múltiples actores que también están participando en varias etapas de la adquisición de vivienda.

“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.⁶⁴

Además de lo ya planteado en términos de reconocer la producción social como uno de los esquemas de obtención de vivienda en el que se logran más beneficios; implica la participación de las personas en todo el proceso, favoreciendo la integración, pertenencia y el tejido social, esto es son parte activa del derecho al desarrollo y a la vivienda.

⁶⁴ Evaluación Externa del Programa Vivienda en Conjunto Casa y Ciudad 2009,

5. Recomendaciones

Normativo:

1. Armonización del marco legislativo en materia de vivienda, desarrollo urbano y acceso al agua conforme a lo establecido en el PIDESC y las observaciones generales No 4, y No 7.
2. Aclarar en el objeto de la Ley de Vivienda en el Distrito Federal, la consagración del derecho en términos de personas y no a las familias
3. Elaboración del Reglamento de la Ley de Vivienda.

Programático:

1. Elaborar el Programa de Vivienda del Distrito Federal como lo establece la Ley de Vivienda del Distrito Federal.
2. Elaborar el Programa Anual de Vivienda del Distrito Federal como lo establece la Ley de Vivienda del Distrito Federal.
3. Hacer de la producción social de vivienda una acción estratégica.

Institucional:

1. Articulación con los diferentes niveles de gobierno para la toma de decisiones, implementación y evaluación de los problemas en torno al derecho
2. Generar un sistema de información geográfico y estadístico sobre la situación del derecho a la vivienda y su avance el cual deberá contener bases cartográficas por colonia/manzana sobre :
 - Actualización del catastro
 - Número y características de la vivienda en términos de infraestructura y servicios.
 - Número y ubicación de asentamientos humanos irregulares
 - Número y ubicación de asentamientos en riesgo.
 - Número y ubicación de unidades habitacionales
3. Generar los dispositivos para incentivar la operación de los diferentes mecanismos de la participación ciudadana.

Bibliografía

Documentos base

1. Marisol López Menéndez, Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano, EvalúaDF, 2010.
2. Mireya del Pino, Los derechos sociales en el diseño de los programas sociales del Distrito Federal. EvalúaDF, 2010.
3. Rodrigo Gutiérrez, Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos, EvalúaDF, 2010.

Libros y publicaciones

1. Ortiz Enrique, Políticas de vivienda en México, Impactos y Perspectivas (1992-2007) en *Memoria del Seminario "La situación del Derecho a una vivienda adecuada: una mirada desde el diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal"*, Casa y Ciudad, A. C, julio- septiembre 2008.
2. Informe del Relator Especial *Una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación*, Sr. Miloon Kothari, Visita a México (4 a 15 de marzo) 2003, consultado en: <http://www.cenvi.org.mx/Informe%20Relator%20ONU.pdf>, 30, noviembre 2010.
3. Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial EOT-08-2010 13/10/2010

Leyes, reglamentos y programas

1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal
2. Ley General de Expropiación
3. Ley del Instituto de Seguridad de Construcciones del Distrito Federal
4. Ley de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial
5. Ley General de Asentamientos Humanos
6. Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal
7. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
8. Reglamento de Construcciones del Distrito Federal
9. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012
10. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
11. Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Otros

1. Minuta de Plenaria. Intervención del Director del INVIDF, consultado en <http://www.invi.df.gob.mx/portal/pdf/Foro/Plenaria.pdf>, 5 de enero 2011.
2. Informes de Gestión del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, (2007 a 2010)
3. Comunicado de prensa DCS-B/090/10 INFODF, consultado en http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=669&Itemid=217, 5 de enero 2010.
4. Plan verde de la Ciudad de México (2007-2022) consultado en http://www.sma.df.gob.mx/planverde/images/descargas/plan_verde_agosto2010.pdf, 28 enero 2010.
5. Roberto Eibenschutz, en su ponencia "La vivienda social: Retos y perspectivas", citado en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_noti=8308&tabla=ciudad, consultado el 26 de mayo de 2011 y en Foro: Alternativas de Desarrollo Social y Modificaciones Legislativas, EvalúaDF- Club de Periodistas, 24 de mayo 2010.

Evaluaciones:

1. Evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto, Casa y Ciudad, A. C, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal-EvalúaDF- 2009.
2. Evaluación del Programa Mejoramiento de Vivienda, FOSOVI, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal- EvalúaDF-2009.
3. Evaluación Política de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Federal, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal- EvalúaDF- 2010
4. Evaluación de Acceso al agua potable, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal-EvalúaDF- 2010