



Los programas de vivienda del Gobierno del Distrito Federal (2001-2006)

Claudia Puebla



Especificidades de la política de vivienda en el DF

Elementos a considerar:

- escasez de suelo urbano desocupado
- organización de la población
- importante presencia de ONG-hábitat

Particularidades de la política de vivienda local:

- algunos programas dirigidos al mejoramiento del entorno construido
- gestión realizada por grupos sociales

También influyen las tendencias en la política federal:

- descentralización de programas dirigidos hacia la población de menores recursos
- incursión de los organismos financieros del sector privado



Antecedentes del INVI

- Se creó en 1995 como Instituto de Vivienda de la Ciudad de México como instancia coordinadora de los organismos locales (Ficapro y Fividesu)
- En 1998, con la llegada del primer gobierno electo al DF, se transformó en Instituto de Vivienda del DF y adquirió funciones operativas
- Creó dos nuevos programas para intervenir en las áreas en proceso de consolidación, bajo la modalidad de producción social de vivienda
 - * mejoramiento
 - * segundas y terceras viviendas en lotes familiares
- Escasa producción (1998-2000)



INVI 2001-2006

- Razonable disposición de recursos
- Se propone la meta de 150 mil acciones
- Se enfrenta a una política urbana restrictiva (Bando 2), que origina descontento de organizaciones sociales y agentes privados
- Críticas de algunos sectores al modo de operar de las organizaciones sociales
- Aplica dos programas fundamentales:
 - * vivienda en conjunto, dirigido a la población organizada
 - * mejoramiento de vivienda, dirigido a la población abierta

Otros programas:

- * reserva inmobiliaria
- * rescate de cartera hipotecaria



Programa de vivienda en conjunto

- Tipo de productos: viviendas nuevas terminadas en conjuntos habitacionales ubicados en zonas que cuentan con servicios e infraestructura urbana (principalmente Bando 2)

Modalidades:

1. *Vivienda nueva terminada*
2. *Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados*
3. *Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados*
4. *Vivienda progresiva*
5. *Adquisición de vivienda*

Gestión:

colectiva

organizaciones sociales

individual

bolsa de vivienda



Vivienda en conjunto: **promoción y gestión de organizaciones sociales**

- Integran la demanda (INVI pide el 100%)

Suelo:

propiedad del INVI

compra directa

desincorporación

expropiación

organizaciones sociales

compra directa (recursos propios)

crédito INVI

Diseño y construcción:

- Las organizaciones sociales proponen a las empresas
- No se realizan concursos
- INVI contrata la supervisión
- Factibilidades y licencias
- Área técnica del INVI

certificado único de Seduvi

control de obra



Vivienda en conjunto: **promoción y gestión de organizaciones sociales**

Asignación de las acciones de vivienda

- Al 80% del avance de la obra se individualizan los créditos y se asignan las viviendas
- El otorgamiento de financiamientos a las organizaciones sociales va de acuerdo con el avance de los proyectos

Principal problemática del programa:

- Se presentan algunas prácticas de clientelares entre las organizaciones sociales
- El programa se ha convertido en un “feudo” de las organizaciones sociales



Vivienda en conjunto: **promoción y gestión demanda abierta**

- Los solicitantes se inscriben en la bolsa de vivienda del INVI
- El INVI consigue el suelo
- Contrata directamente a los constructores
- Funge como promotor directo
- Este tipo de gestión se incrementa desde fines de 2002
- Proyectos especiales INVI
- Programa emergente de alto riesgo:
 - + en un principio fue promoción directa del INVI
 - + posteriormente intervinieron las organizaciones sociales
- En los casos de saturación, el 50% de las acciones excedentes es para la demanda abierta y el 50% restante para solicitantes de las organizaciones sociales



Programa de mejoramiento de vivienda

- Programa novedoso que contribuye a la consolidación y redensificación de los asentamientos populares (la mayor parte del parque habitacional construido de la ciudad)
- Se aplica a gran escala (meta de 100 mil acciones)
- Financiamiento exclusivamente con recursos fiscales
- Busca apoyar con recursos y asesoría técnica la inversión que realizan los sectores pobres en sus procesos habitacionales
- Se aplica principalmente en zonas intermedias y periféricas
- Recientemente, también en vecindades y deptos. de interés social
- Proporciona créditos individuales para mejoramiento, ampliación y viviendas nuevas en lotes familiares
- Apoya con asesoría técnica a los beneficiarios para sus proyectos y obras
- Se aplica con el PIT, a través de las UT (prioridad a zonas marginadas)



Programa de mejoramiento de vivienda

Modalidades:

1. *ampliación*
2. *mejoramiento*
3. *mantenimiento preventivo*
4. *mantenimiento correctivo*
5. *mantenimiento general (preventivo y correctivo)*
6. *mejoramiento y ampliación*
7. *vivienda nueva progresiva*
8. *vivienda nueva terminada*
9. *vivienda catalogada patrimonial*



Programa de mejoramiento de vivienda: promoción y gestión

- Promoción a través de una carta que llega a los domicilios ofreciendo los programas sociales del GDF
- La gestión se realiza de manera individual por los solicitantes
- Estructura descentralizada
- 6 módulos distribuidos por toda la ciudad y mesas de atención del programa en los edificios de las delegaciones
- En los módulos se realiza el estudio socioeconómico, la aprobación de los créditos y la asignación de la asesoría técnica
- La entrega de los créditos se realiza mediante una asamblea mensual en el zócalo presidida por el jefe de gobierno del DF



Programa de mejoramiento de vivienda: forma de trabajo

- La asesoría técnica es proporcionada por profesionistas independientes (arquitectos o ingenieros) que desarrollan los proyectos y controlan el proceso de construcción (máximo 10 proyectos por asesor)
- La obra es realizada por albañiles del barrio o de las familias
 - En los módulos se coordina a los asesores técnicos
 - Las ONG han intervenido como operadoras del programa
- Problemas con la contratación de asesores (CAM / independientes)
 - No participan las organizaciones sociales

Principal problemática:

- Existen zonas marginadas excluidas del programa
- Exceso de trabajo de los asesores y falta de supervisión, que repercute en la calidad de las acciones
- Irregularidad en la propiedad (vivienda nuevas en lotes familiares)

La producción del INVI

CUADRO 3.1

INVI: NÚMERO DE ACCIONES REALIZADAS Y PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMA DE VIVIENDA

AÑO	MEJORAMIENTO			VIVIENDA EN CONJUNTO			TOTAL	
	acciones	presupuesto	monto prom. por acción	acciones	presupuesto	monto prom. por acción	acciones	presupuesto
2001	18,205	825,787,982	45,360.5	5,366	901,212,139	167,948.6	23,571	1,727,000,121
2002	23,486	1,151,808,967	49,042.4	9,765	1,201,618,833	123,053.6	33,251	2,353,427,800
2003	11,788	590,676,064	50,108.3	6,227	960,975,219	154,323.9	18,015	1,551,651,283
2004	31,558	1,419,560,000	44,982.6	4,494	1,189,999,067	264,797.3	36,052	2,609,559,067
2005	14,419	800,000,000	55,482.3	4,127	789,539,218	191,310.7	18,546	1,589,539,218
TOTAL	99,456	4,787,833,013	48,140.2	29,979	5,043,344,476	168,229.2	129,435	9,831,177,489

Fuente: INVI, Programa de vivienda, marzo de 2006.

CUADRO 3.2

INVI: FAMILIAS DE LA BOLSA DE VIVIENDA CANALIZADAS AL PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO

AÑO	total de acciones de vivienda en conjunto	familias de la bolsa de vivienda canalizadas	porcentaje bolsa de vivienda	porcentaje organizaciones sociales
2001	5,366	37	0.7	99.3
2002	9,765	34	0.3	99.7
2003	6,227	296	4.8	95.2
2004	4,494	1,996	44.4	55.6
2005	4,127	1,126	27.3	72.7
TOTAL	29,979	3,489	11.6	88.4

Fuente: INVI, Indicadores de gestión, 2005.

Impacto social

CUADRO 3.9
INVI: FOCALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN HACIA LA POBLACIÓN DE MENORES RECURSOS

nivel de ingresos	% de la población total del DF	% de atención del INVI Vivienda en Conjunto	% de atención del INVI Mejoramiento	% de atención total del INVI
hasta 1.5 sm	13.60	11.32	13.99	13.69
de 1.5 a 5 sm	44.00	81.77	76.64	77.20
subtotal hasta 5 sm	57.60	93.09	90.63	90.89
de 5 a 10 sm	22.30	6.31	9.37	9.11
más de 10 sm	20.10	0.00	0.00	0.00

Nota: en el caso de los datos del INVI, los niveles salariales considerados son: <= a 4.7 vsmy > de 4.7 hasta 8vsm

Fuentes: INVI (2005) Indicadores de gestión; UAM-A (2004) Diagnóstico de vivienda en el DF, Cap. III, cuadro 3.1.



Impacto social: población beneficiaria

- El INVI ha dirigido su atención hacia la población más pobre y que no está cubierta por los organismos habitacionales federales
- Los sujetos prioritarios de crédito: mujeres jefas de hogar, madres solteras, discapacitados, indígenas y adultos mayores
- para los adultos mayores creó las figuras de “usufructo vitalicio” y “deudor solidario”
- Ha incluido a personas que no perciben ingresos, así como a la población en situación de vulnerabilidad
- Objetivo de garantizar el derecho universal a la vivienda
- Esto implica que maneje un alto nivel de subsidio, que se aplica en las ayudas de beneficio social, la compra de suelo y/o inmuebles y en la intervención en edificios catalogados



Impacto social: agentes sociales y económicos beneficiarios

Programa de Vivienda en Conjunto

Principales actores:

- Organizaciones sociales (aparentemente no hay una concentración de los créditos entre los distintos grupos)
- Empresas constructoras pequeñas y medianas (se presenta cierta concentración de las obras entre las empresas con mayor capacidad económica, debido a su posibilidad de financiar las obras)

Programa de Mejoramiento de Vivienda

Principales actores:

- Profesionistas independientes (asesores técnicos)
- Colegios de profesionales (problemas con la contratación de asesores)



conclusiones

Fortalezas:

- Lograr un nivel de producción sin precedentes dirigido a la población de menores recursos
- Vinculación de la política habitacional con la de desarrollo urbano
- Estos logros no hubiesen sido posibles sin un esquema altamente intervencionista del gobierno local
- El esquema de la promoción pública directa y el uso de recursos fiscales permitieron un importante abaratamiento de los créditos
- El GDF realmente consideró a la política habitacional dirigida a los pobres como una política social. A diferencia del gobierno federal y de otros gobiernos locales
- Instrumentó programas novedosos



conclusiones

Debilidades:

- Depende totalmente de los recursos fiscales y con ello, de la voluntad política de las autoridades en turno para su asignación
- Va en contracorriente a la orientación de la política habitacional federal
- Maneja un muy alto nivel de subsidio
- La recuperación crediticia es muy escasa



conclusiones

Programa de Vivienda en Conjunto

Fortalezas:

- Contribuyó al repoblamiento de las áreas centrales de la ciudad
- Importantes repercusiones en la regularización de la propiedad del suelo
- Incidencia en la realización del derecho de todos los sectores sociales a la vivienda y a la ciudad
- Dio trabajo a pequeñas y medianas empresas, con el consiguiente impacto en la creación de empleos en la construcción

Debilidades:

- La acción en las áreas centrales no es repetible por la escasez y el costo del suelo
- No garantiza el arraigo de la población de escasos recursos en las zonas céntricas, ya que no existen mecanismos para tal fin
- Ha sido un programa acaparado por las organizaciones sociales
- La población no organizada ha tenido un acceso restringido



conclusiones

Programa de Mejoramiento de Vivienda

Fortalezas:

- Es un programa inédito en el país, instrumentado a escala masiva, que incide en el territorio construido de la ciudad en condiciones de deterioro y que constituye un apoyo a la producción social de vivienda
- Ha contribuido a la redensificación de algunas zonas de la ciudad
- Ha proporcionado asesoría técnica profesional a los procesos habitacionales de las familias de escasos recursos
- Creación de oportunidades de empleo para profesionales de la construcción independientes

Debilidades:

- Dificultades de organización en el extenso territorio y por la gran escala
- Insuficiente supervisión
- Problemas de la calidad de las acciones
- Problemas referentes a la indefinición de la propiedad