



**Casa abierta al tiempo**

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
COORDINACIÓN DE SOCIOLOGÍA**

**LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO  
DEMOCRÁTICO DEL DISTRITO FEDERAL  
1997-2006**

**TESINA**

**Para obtener el Grado de Licenciatura en**

**SOCIOLOGÍA**

**PRESENTA**

---

**Cuadros Hernández Alicia**

**ASESOR**

**Mtro. Manuel Larrosa Haro**

**México, D.F.**

**Marzo 2007.**

## AGRADECIMIENTOS

A mis Padres Ángeles y Efrén:

Por traerme a la vida y darme una educación que día a día se ha transformado en frutos, donde los valores y principios que siempre me inculcaron me ayudaron a ser responsable y siempre salir adelante y sobre todo por la paciencia y comprensión que me tuvieron para lograr concluir mi carrera.

A mis Hermanos Ernesto y Jorge:

Por el apoyo que me brindaron cada día y por que siempre me dieron ánimos, para lograr mi propósito.

A mi Abuelito Manuel:

Por todo el cariño que me tiene y estar presente en el momento más importante de mi vida.

A mis Tíos Vale, Tete, Cruz, Silvia, Lucero, Reyna, Cecilia, Ricardo y José:

Que en cada momento me alentaron para lograr salir adelante y nunca darme por vencida y apoyarme cuando los necesitaba.

A mis Amigos David, Marisol, Arturo, Heine, Lupita, Lety, Luis, Cesar, Ángel, Enrique y Samuel:

Por haberlos conocido y lograr una amistad inigualable logrando todos ser un gran equipo y dándome siempre su apoyo incondicional.

A mi Asesor Manuel Larrosa:

---

Por toda la enseñanza que me brindo durante el periodo que me asesoro, por la paciencia y dedicación que me tuvo para concluir este proyecto.

A Dios:

Por darme la maravillosa familia que tengo, por la salud y la fuerza necesaria para nunca darme por vencida y lograr el proyecto más grande que hasta a horita ha sido importante para mí, concluir mi Licenciatura, demostrando así, que las metas se cumplen con perseverancia, dedicación y esfuerzo.

En dedicación a  
mi Abuelita Emelia y mi Tía Ofelia,  
en donde quiera que se encuentren.

# INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
1. ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	7
1.1. EL DERECHO A LA VIVIENDA CONFORME A LAS LEYES.....	11
1.2. PROGRAMAS FEDERALES EN CUESTION VIVIENDA.....	14
1.2.1. INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT) .....	15
1.2.2. FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO).....	16
1.2.3. FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI).....	17
1.3. PROBLEMAS Y DEMANDAS DE LA VIVIENDA A CONSECUENCIA DEL TEMBLOR DE 1985.....	20
2. EN EL MARCO DE TRANSFORMACIONES POLITICAS AL REGIMEN JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL.....	23
2.1. ANTECEDENTES DEL ÚLTIMO GOBIERNO DE REGENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA.....	25
2.2. ELECCION DE UN NUEVO GOBIERNO 1997-2000.....	27
2.3. ACCIONES DE VIVIENDA DURANTE EL PRIMER TRIENIO DEL GOBIERNO ELECTO DEMOCRATICO.....	29
2.4. ORGANISMOS DE VIVIENDA EN EL NUEVO REGIMEN POLITICO DEL DISTRITO FEFERAL (1997-2006).....	30
2.5. GESTIÓN DEL SECTOR SOCIAL .....	34
2.6. GESTIÓN DEL SECTOR PRIVADO .....	35
2.7. NUEVA LEY DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL 2000.....	36
3. DESARROLLO DE LA VIVIENDA POPULAR EN EL CONTEXTO DEL NUEVO GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	42
3.1. PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	44
3.2. INSTITUTO DE VIVIENDA (INVI).....	46
3.3. POLITICA DE VIVIENDA.....	46
4. LA DEMANDA DE VIVIENDA .....	50
4.1. PROYECTOS EN CUESTION VIVIENDA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL CICLO 2000-2006.....	52
4.2. ACCIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	55
4.3. POLITICA HABITACIONAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL .....	60
4.3.1. PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO .....	61
4.3.2. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.....	63
4.3.3. PRESUPUESTOS Y ACCIONES DE VIVIENDA.....	65
CONCLUSIONES.....	69
BIBLIOGRAFÍA .....	72

## INTRODUCCIÓN

El problema más grave que se presenta actualmente con la vivienda en el Distrito Federal, es el cambio que se ha producido en el perfil socioeconómico de los ciudadanos donde hay datos contundentes de su heterogeneidad, para lo que es necesario una política habitacional que proporcione los medios que permitan abrir una amplia gama de opciones a los diversos sectores sociales que afrontan problemas habitacionales; particularmente para aquellos de menores ingresos, otorgando subsidios y facilidades de pago, fomentar programas que obtengan del escaso suelo el óptimo aprovechamiento, logrando que se incremente la producción de vivienda.

Para la población, tener una vivienda adecuada implica, tranquilidad, seguridad, refugio, espacio de existencia, logrando así uno de los aspectos para el desarrollo armónico entre los miembros de la familia. Los gobiernos de las grandes urbes y centros de población demográficas presentan incapacidad para ofrecer espacios habitacionales convenientes y al alcance de la mayoría de los mexicanos. Por lo tanto la vivienda representa un valor de uso y una necesidad básica, que debe de cumplir con una calidad adecuada.

---

Dentro del problema de la vivienda en el Distrito Federal, es elemental ver cómo se ha comportado, mantenido y controlado las políticas de vivienda en el proceso del cambio de un gobierno en manos de la federación a un de gobierno democrático de carácter local, independiente de los Poderes de la Unión a partir de la reforma al régimen jurídico del Distrito Federal de 1993-1996. Es importante conocer de que manera la nueva forma de gobierno estará al tanto de mantener el problema de vivienda en un margen de respuesta a la gran demanda de la población, donde los programas con los

que se cuenten para la remodelación y adquisición de vivienda sea la mejor opción, a diferencia del periodo de las regencias y el control político del poder Ejecutivo sobre el Distrito Federal, principalmente involucrando a la población de menores recursos.

A la luz del cambio de políticas que ha ocurrido en el país y en el Distrito Federal y de las características de la estructura habitacional presente conviene considerar algunos antecedentes. Hasta los primeros años del decenio anterior, caracterizó a la política habitacional del Estado de México y especialmente en el Distrito Federal un impulso importante de la vivienda para sectores de bajos ingresos, mediante la participación directa de organismos públicos como INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares), FIVIDESU (Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano), FICAPRO (Fideicomiso Casa Propia) y Renovación Habitacional Popular, por parte del gobierno estatal y el INVI (Instituto de Vivienda) por parte del Gobierno Federal, así como otros mecanismos financieros que fomentan la producción de viviendas para sectores de ingresos medios, especialmente a través de la banca hipotecaria privada y promotores inmobiliarios como el Fondo de Vivienda.

---

No obstante, los recursos no fueron suficientes especialmente los aplicados para atender la demanda de la población de más bajos ingresos, quienes no eran propietarios alquilaban viviendas preexistentes en las áreas centrales o intermedias de la ciudad, en gran medida deteriorada, o asentamientos irregulares, la autoconstrucción, en áreas periféricas, en lo que convirtió después de la zona metropolitana del Distrito Federal.

Por otra parte, los ajustes en la orientación general de la economía de los últimos años, obligaron a reestructurar la política y la forma como venía ocurriendo la producción y la

distribución de la vivienda de los habitantes del Distrito Federal. A si mismo a partir de la crisis financiera de 1994 se contrajeron considerablemente los créditos hipotecarios para el mercado privado de la vivienda, lo que prácticamente determino que la banca abandonara toda actividad crediticia para la vivienda.

La resultante ha sido un aumento del déficit de vivienda y un deterioro progresivo de las condiciones habitacionales de amplios sectores de la población, donde las más afectadas son las familias cuyos bajos ingresos las han desplazado del apoyo para la vivienda de interés social al no ser consideradas sujetos de crédito, esto ha conducido a la eliminación de planes y programas que presentaron en épocas recientes una respuesta efectiva para atender esta demanda.

Es relevante destacar que en los últimos treinta años ha existido una acción habitacional apoyada por el estado y especialmente en el Distrito Federal, donde persiste el problema de vivienda. Por lo tanto hay que desarrollar propuestas que contemplen no sólo aspectos como las formas de producción, los recursos necesarios, los esquemas de financiamiento adecuados y el papel que deben cumplir los diferentes agentes involucrados sino, también definir programas habitacionales que contemplen la diversidad de la demanda que proviene de las familias de bajos ingresos así como sus requerimientos y aspiraciones en cuanto a la vivienda que desean. La elección de una vivienda de autogestión, no siempre es resultado de las dificultades económicas y de procedimientos que implica para los más pobres el acceder a la vivienda nueva terminada que ofrecen los programas sociales. En muchos casos es también la búsqueda de una vivienda que se adapta mejor a los requisitos y necesidades actuales de la familia.

## 1. ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal agoto su crecimiento urbano en los años setenta y ochenta, que coincide con el auge de la lucha de los grupos populares por el acceso a la vivienda.

En apoyo a ello el gobierno implementó una serie de acciones en materia habitacional y es aquí donde se comienza a formar uno de los grandes problemas urbanos del Distrito Federal: *la vivienda*. “Para superarlo se requiere no sólo de mayores recursos y una política habitacional que recupere su contenido social sino, también, de programas que tomen en cuenta limitaciones que se detectan en el proceso de uso de la vivienda y que tienen que ver con: las características demográficas de los habitantes, la tipología y características físicas de la vivienda, las formas de relación social que permite establecer y los aspectos político administrativos del proceso”.<sup>1</sup>

El incremento considerable de viviendas de carácter social, especialmente la creación y fortalecimiento de las unidades habitacionales en el Distrito Federal con una oferta de vivienda social en la forma y tipo que se manejo durante los años 70's entro en crisis. Por un lado, la cantidad que se podía ofrecer era insuficiente para la demanda existente; por otro lado, los organismos promotores y encargados de estas viviendas habían demostrado su incapacidad para administrarlas y sobre todo para mantenerlas habitables para los inquilinos. El gobierno de entonces requería fortalecer sus relaciones con los sectores de trabajadores del petróleo, en esa época el auge del petróleo dio a México una ilusión de riqueza nacional, se destinaron importantes recursos para la construcción de nueva vivienda social y se establecieron nuevos mecanismos para la acción del Estado.

---

<sup>1</sup> Villavicencio Blanco, Judith. Ana María Durán Contreras. *Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas*. En *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. VII, núm. 146(028), 1 de agosto de 2003. en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(028).htm)

Por esto, se dice que fue en este período cuando comenzó verdaderamente la construcción de vivienda social en México, logrando una extensa experiencia en desarrollo habitacional, además fue pionero en programas habitacionales, tales como lotes con servicios, autoconstrucción y ayuda mutua. A través del tiempo ha construido una sólida institucionalidad del sector congruente con los enfoques ideológicos y económicos de los diversos gobiernos. La vivienda es un derecho en sí mismo, se obtiene por el esfuerzo compartido entre los ciudadanos y el Estado.

En una Ciudad como el Distrito Federal, con un sistema financiero que no ofrece suficiente crédito para la construcción de vivienda, con alta migración de zona rurales hacia la gran capital y a la zona metropolitana, son problemas estructurales que dificultan la disponibilidad de tierra y con disposiciones legales que tradicionalmente inhibían la oferta de vivienda, no se ha logrado mantener la política habitacional que sea factible.

El financiamiento público de la producción de conjuntos habitacionales subsidiados ha tenido un papel creciente en la producción global del sistema habitacional del Distrito Federal. Sin embargo, no ha podido constituirse en una alternativa masiva a la urbanización irregular; en parte por privilegiar el financiamiento de vivienda terminada, solución habitacional que implica cuantiosas inversiones y que no es accesible para la mayoría de la población subempleada y con bajos ingresos.

Por otra parte, el Distrito Federal en 1985 sufre un gran catástrofe natural, el sismo provoco grandes perdidas humanas y de viviendas, desde grandes unidades habitacionales hasta humildes vecindades, provocando un factor mas que se añade al problema de la vivienda, por lo que en su momento el gobierno creo el Programa

Emergente de Vivienda Fase I con el fin de restituir las viviendas dañadas, y el Programa de Renovación Habitacional. Sin embargo el Estado no logro conducir una renovación habitacional, dejando sin alternativa el constante desdoblamiento de las áreas centrales y el desplazamiento de fuertes grupos de población de bajos recursos hacia la urbanización periférica (Nezahualcoyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlanepantla, etc.) que actualmente se le denomina Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Las clases medias del Distrito Federal empezaron a sentir el impacto en diferentes áreas críticas del consumo urbano que habían sido inmunes a las depresiones económicas, agravando a la gran escasez de vivienda accesible, siendo indispensable que el problema de la vivienda del Distrito Federal se trate de manera consiente para determinar los factores que limitan un mejor desarrollo. Para esto es fundamental que existe una voluntad política por parte del sector gobierno y lograr orientar una política habitacional consistente para dar un mayor objetivo de brindar respuestas a las demandas de la población. Por lo tanto hay que desarrollar propuestas que contemplen no sólo aspectos como las formas de producción, los recursos necesarios, los esquemas de financiamiento adecuados y el papel que deben cumplir los diferentes agentes involucrados sino, también definir programas habitacionales que contemplen la diversidad de la demanda que proviene de las familias de bajos ingresos así como sus requerimientos y aspiraciones en cuanto a la vivienda que desean.

Durante los altibajos que sufrió el Distrito Federal hasta finales de los años noventas del siglo XX, fue bajo el periodo de las regencias quienes se encargaban de la legislación, la planeación y obra pública. Durante las gestiones sucedidas entre 1988 y 1997, lograron

mantener acciones con el fin de mejorar el problema de la vivienda y es por ello que se crean el Programa de ordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal y Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, los cuales su objetivo era orientar el asentamiento de la población hacia zonas que puedan contar con condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento, propiciar la generación de una oferta de suelo y vivienda al alcance de la capacidad económica de la población<sup>2</sup>.

Para noviembre de 1997 termina el ciclo de regencias con el Lic. Oscar Espinoza Villareal, dando paso al nuevo sistema político del Distrito Federal con el Jefe de Gobierno el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-2000), quien fue elegido democráticamente por los ciudadanos. Sin embargo en su gobierno no se logro observar resultados sobre el problema de vivienda debido a su corta estadía al frente del Gobierno del Distrito Federal.

El problema de la vivienda es representativo en el Distrito Federal, es por ello que el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (200-2006), tenia como meta aumentar significativamente la construcción de vivienda nueva, avanzar en la disminución del rezago que se acumula anualmente, aunque es necesario ampliar las acciones de vivienda para densificar las zonas que presentan condiciones de posibilidad. De esta forma, la política habitacional será también factor importante para avanzar en el ordenamiento del crecimiento de la ciudad.

La asignación de recursos fiscales suficientes y la obtención de recursos que se ajusten a las condiciones del programa y las características adecuadas de crédito, la reducción de costos y tiempos de producción a través de la modificación de procedimientos

---

<sup>2</sup> La ciudad de México en el periodo de las Regencias 1929-1997. UAM México 1999.

administrativos, cambios en la normatividad, adecuación de la estructura administrativa, una efectiva y eficiente coordinación interinstitucional y la incorporación de nuevos sistemas constructivos.

El estímulo y promoción de la participación social desarrollando un proceso en el que gobierno y actores sociales involucrados definan conjuntamente las formas de participación directa en el desarrollo del programa, la asignación y distribución adecuada de la vivienda y los créditos para que lleguen efectivamente a las familias de escasos recursos.

### 1.1. EL DERECHO A LA VIVIENDA CONFORME A LAS LEYES.

En 1983 se definió el marco legal que normaría la política habitacional, elevando a rango constitucional el derecho a la vivienda, que hasta entonces no se contempló en La Reforma Constitucional de 1983 en el artículo 123, fracción XII, que contenía el mandato simbólico de asegurar una vivienda digna a los trabajadores como parte de sus derechos laborales<sup>3</sup>.

---

Debido a las severas crisis económicas que han afectado principalmente a la población de bajos ingresos, se consideró que el interés del grupo familiar por una vivienda requería la protección jurídica. Así que el 24 de septiembre de 1981, los miembros de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista presentaron a consideración de La

---

<sup>3</sup> Artículo 123 fracción XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de adición al artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de elevar al máximo rango jurídico el “derecho a la vivienda”, al considerar que la elevación del nivel de vida de la familia se encuentra en poseer una vivienda propia.

También dentro del mismo decreto se estableció el derecho a la vivienda como una garantía individual, de ahí que este derecho dejara de ser parte de la relación laboral, como se había establecido entonces, para constituirse en un derecho de todos los mexicanos. De esta forma, la Constitución contempla en su artículo 4º párrafo cuarto, el derecho de cada familia debe contar con una vivienda digna y decorosa y se determina la necesidad de que se emita una ley que establezca los instrumentos y apoyos a través de los cuales se hará efectiva tal facultad, lo cual nos lleva que el objeto inmediato del derecho son los medios necesarios para acceder a la vivienda y el objeto mediato lo es la vivienda misma. En cumplimiento a dicho mandato constitucional se expidió la Ley Federal de Vivienda.

La Ley Federal de Vivienda establece según a los instrumentos y apoyos que conducirán al desarrollo y a la promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado.

La Ley concibe a la vivienda como un elemento clave para el desarrollo social de la familia, la cual combina diversos recursos para satisfacer su necesidad. De aquí que las disposiciones de la ley sean de orden público e interés social, dado que su trascendentes o era todo interés de tipo particular.

De esta forma el 7 de febrero de 1984 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Vivienda, en la que se establece un detallado conjunto de mecanismos de regulación para la realización de vivienda construida, producción de materiales básicos para la construcción y para la constitución de cooperativas habitacionales.

Sus principales artículos destacan:

Art. 3º.- Se establece un Sistema Nacional de Vivienda

Art. 6º.- Atribuciones de una Secretaría de Estado como cabeza de sector:

- 1.- formular, conducir y evaluar la política general de vivienda.
- 2.- promover y coordinar los programas habitacionales
- 3.- coordinar el Sistema Nacional de Vivienda.
- 4.- vigilar que las actividades se realicen con apego a La Ley.
- 5.- Fomentar la producción y distribución de materiales, ó Intervenir en la regulación del mercado.
- 7.-Fomentar la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y otras para la producción de vivienda.
- 8.- Determinar lineamientos de información estadística.
- 9.- Coordinar la atención de necesidades de vivienda en casos de siniestro.
- 10.- Organizar investigaciones en materia de vivienda.

Art. 8º.- El Programa Sectorial de Vivienda será formulado por La Secretaría cabeza de sector, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de los grupos sociales y de los particulares interesados.

Art. 10.- Las acciones o lineamientos que compren el Programa Sectorial de Vivienda serán, cuando menos, los siguientes:

- 1.- Suelo para vivienda y oferta pública en fraccionamientos populares;
- 2.- Producción y distribución de materiales de construcción;
- 3.- Producción y mejoramiento de la vivienda
- 4.- Producción y mejoramiento de la vivienda ni y apoyo a las comunidades rurales para su desarrollo;

- 5.- Fomento a la autoconstrucción y apoyo a la vivienda de construcción progresiva;
- 6.- Fomento a la producción y mejoramiento de la vivienda a través de sociedades cooperativas y otras formas de gestión social;
- 7.- La tipificación y aplicación de diseños en la construcción de vivienda, la coordinación modular de elementos y componentes y de espacios arquitectónicos y aplicación de criterios enotécnicos;
- 8.- La canalización y aplicación de recursos financieros y asistencia crediticia de amplia cobertura para vivienda de interés social;
- 9.- Medidas de asistencia técnica, organización y capacitación social
- 10.- Promoción y apoyo a los programas de vivienda en los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.<sup>4</sup>

## 1.2. PROGRAMAS FEDERALES EN CUESTION VIVIENDA.

Durante los años 70's y 80's se realiza un cambio radical, sobre todo por las grandes presiones sociales debidas al acelerado crecimiento de la población; la movilidad del campo a la ciudad, desarrollo urbano desordenado; deficientes condiciones económicas de amplios grupos sociales. En esta etapa la política habitacional del Distrito Federal logro un impulso importante a la vivienda para los sectores de bajos ingresos, logrando así la creación de los Fondos de Vivienda, con participación tripartita: gobierno, sindicatos y empresa.

En 1963 el Fondo de Vivienda FOVI, para atender a las familias de menores recursos económicos, que laboraban tanto en la economía formal como informal, y que no eran atendidos por otros organismos públicos, en 1972 se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores INFONAVIT, en 1981 se crea el Fondo Nacional de Habitaciones Populares FONHAPO, en 1983 se crea el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano FIVIDESU. Todos estos organismos se rigen bajo el

---

<sup>4</sup> Ley Federal de Vivienda 1984

gobierno de esto comandado por el Presidente de la República a través de los distintos programas de trabajo que en su momento determinan.

### 1.2.1. INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores INFONAVIT, como respuesta a una sentida demanda de la clase trabajadora, contempla la obligación por parte de los patrones de proporcionar casas cómodas para sus trabajadores.

En conjunto con la Ley del Trabajo se determinó que la obligación sería cumplida por medio de la aportación patronal al Fondo del 5% de los salarios ordinarios percibidos por cada trabajador, cantidad que se asignaría a cuentas individuales de ahorro. Esos depósitos de ahorro podrán ser retirados por el trabajador en el momento de su jubilación, defunción, declaración de incapacidad o terminación de la relación laboral.

En este sentido de que los patrones estarían obligados a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas. La creación de la institución surgió del reconocimiento de la imposibilidad práctica de dotar de vivienda a todos los trabajadores, tanto por la insuficiencia de recursos financieros como por el hecho de que no todos estarían, necesariamente, interesados en adquirirla.

Otro punto importante es que dentro de la Ley del INFONAVIT, los trabajadores podrían destinar los créditos que este les otorgara para la adquisición de una vivienda financiada por el propio instituto o propiedad de terceros; como son la construcción en terrenos propios, para ampliación, reparación o mejoras de la vivienda de su propiedad. Así el INFONAVIT cuenta con los elementos que permite a los trabajadores de escasos ingresos el acceder a una vivienda al poner a su disposición créditos baratos y suficientes.

La acción del INFONAVIT se manifestó, en sus primeros 15 años, como una alta trascendencia para la vivienda de los trabajadores, pero conforme paso el tiempo, empezó a mostrar serios problemas que ocasionaron su debilitamiento.

El caso fue debido a los acelerados procesos inflacionarios que se presentan en los años 70's, y sobre todo en los 80's. El fondo de ahorro comenzó a representar un decreciente valor real al expresarse en valor nominal y no pagar intereses a las cuentas individuales, con lo cual una de las prestaciones básicas del INFONAVIT, el ahorro comenzó a sufrir un acelerado deterioro.

### 1.2.2. FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

El FONHAPO se planteo, desde su fundación como una institución que debía atender, mediante otorgamientos de bajos ingresos, donde los jefes de familia que ganen hasta 2.5 veces el salario mínimo, sin embargo no aplicaba para personas no asalariados y con dependientes económicos. Además de otorgar financiamiento a través de crédito con condiciones preferenciales, se proponía brindar servicios de asesoría técnica para el abaratamiento de la vivienda y sus insumos, esto con el propósito de impulsar la formación de asociaciones y agrupaciones comunitarias para la producción de vivienda y participara en los mercados de tierras para evitar la especulación.

Para lograr cumplir los objetivos, se establecieron varios mecanismos de trabajo del Fideicomiso en cuanto a la modalidad del proyecto que se llevaría a cabo, donde se establecieron programas de suelo urbano, lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada y producción y distribución de materiales. Por lo que, para cumplir esos programas se establecieron cinco líneas de crédito: estudios y proyectos, adquisición de suelo, urbanización, edificación, y el apoyo a la autoconstrucción.

Desde su fundación se estableció que la manera de acceder a los créditos del FONHAPO no sería a título individual, sino a través de organizaciones legalmente constituidas, aunque la responsabilidad por los créditos y las garantías hipotecarias le correspondería a las familias específicas acreditadas y sus características socioeconómicas específicas serían tomadas en cuenta para determinar la procedencia o no del otorgamiento de créditos.

De esta manera, existen tres tipos de organizaciones que gestionan y obtienen créditos del FONHAPO: los organismos estatales de vivienda; las organizaciones populares ligadas al gobierno y las organizaciones populares independientes.

### 1.2.3. FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI)

Los objetivos que dan origen y razón de ser al FOVI es la compra de vivienda de interés social, incrementando la oferta de la misma y logrando que las instituciones de crédito concedan financiamientos especiales. Se buscó promover la generación de ahorros de la población para destinarlos al sector vivienda y aumentar el empleo productivo por medio de la construcción masiva de conjuntos habitacionales a través de promotores de vivienda y como resultado del estímulo a las actividades industriales.

---

Hasta principios de 1989 los créditos del FOVI se gestionaban ya fuera a nivel individual o colectivo a través del sistema bancario. En el caso colectivo, la gestión se hacía con los “créditos puente” a través de promotores o empresas constructoras que requerían de una aprobación técnica expedida por el FOVI. En el caso individual, se requería llenar un perfil socioeconómico específico a partir del cual las instituciones bancarias concedían el crédito. El mecanismo de asignación se hace, en su totalidad, a través de créditos puente que son subastados a los promotores, para asignarse individualmente una vez que la vivienda es adquirida. Así, el FOVI maneja directamente los créditos individuales, mientras que los créditos puente están a cargo de los promotores y el sistema bancario.

El FOVI se ha venido financiando a través de aportaciones del gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y agencias de ayuda y crédito internacionales como la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), así como con recursos propios provenientes de la recuperación de los créditos que otorga. Además, los créditos del FOVI se complementan con otros otorgados por el sistema bancario.

La obligación que tenía el sistema bancario de prestar, vía el Programa Financiero de Vivienda, un porcentaje determinado de sus recursos a una tasa menor que la competitiva, hacía que se deteriorara la eficiencia del sistema bancario en su conjunto y se elevaran las tasas de interés de mercado en todos los otros créditos para compensar la menor rentabilidad en los créditos de vivienda. Este es el subsidio cruzado implícito en el FOVI, que la mayor parte de las veces resulta poco evidente y que era absorbido a fin de cuentas, por los otros demandantes de créditos distintos de aquellos de vivienda de interés social. Es decir, las bajas tasas de interés de los créditos FOVI elevaban los costos del sistema bancario en su conjunto, haciendo que los otros créditos se encarecieran, y apareciendo un efectivo subsidio cruzado de aquellos demandantes de crédito un área de los acreditados de vivienda con una pérdida de eficiencia.

No obstante la escasez de recursos y la reducción de recursos fiscales destinados a la vivienda, la exclusión de un volumen importante de externos cuyo origen eran el FOVI y los bancos, que dejaron de operar, se hubiera podido mantener una producción similar de vivienda en el Distrito Federal. La salida del FOVI es reflejo de los cambios que se producen entre 1997 y 1998, en donde la construcción de vivienda del Gobierno del Distrito Federal a través de FOVI disminuye y la participación de los productores privados se incrementa considerablemente.

## PROGRAMAS DE VIVIENDA DE 1995-1999

<b>Viviendas nuevas</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Gobierno D. F.	3,812	7,468	3,076	2,675	4,475
FIVIDESU	3,344				
FICAPRO	433				
Vivienda Progresiva	35	201	127	302	311
Organismos públicos	4,441	3,063	2,617	3,502	2,750
FONHAPO	4,308	2,353	2,136	1,191	1,124
INFONAVIT					
Alt. A	9,852	12,496	10,908	16,585	21,303
Alt. B	5,595	4,692	4,806	4,682	6,975
Promotores privados					
Alt. A	13,235	16,836	13,794	21,288	25,725
Alt. B	8,978	9,032	7,692	9,385	11,397
Suma					
Alt. A	21,488	27,367	19,487	27,465	32,950
Alt. B	17,231	19,563	13,385	15,562	18,622

Fuente: Estimaciones propias con datos de organismos públicos y promotores privados. Notas:

1. Las viviendas con crédito FOVI incluidas en promotores privados y Gobierno del D. F., son: 17,196 en 1995; 19,161 en 1996; 13,131 en 1997; 14,958 en 1998, y 17,980 en 1999.
2. En el programa de FICAPRO sólo se considera un 30% de viviendas nuevas, el resto ya existían: sustituciones, vivienda mejorada, etcétera.
3. En la alternativa A se consideran los créditos totales otorgados al D. F.; y la alternativa B es lo calculado que se construyó en el D. F.
4. El renglón del INFONAVIT se considera parte de los promotores privados y el gobierno del D. F.<sup>5</sup>

La clasificación de los datos del cuadro anterior sobre la producción de viviendas correspondientes a tres grupos: el Gobierno del Distrito Federal; los organismos públicos que trabajan en esta federal como son FONHAPO y los promotores privados que recurren a financiamientos del FOVI, el INFONAVIT así como otras viviendas que producen de manera individual pequeños promotores privados o auto constructoras.

<sup>5</sup> Eibenschutz, Hartman Roberto. "La vivienda del Distrito Federal en el año 2000", SEDUVI, México 2000.

### 1.3. PROBLEMAS Y DEMANDAS DE LA VIVIENDA A CONSECUENCIA DEL TEMBLOR DE 1985.

Considerando que en la década de los 80's, México sufre por las etapas más difíciles por las que ha pasado, dando esto como resultado, que no se pueda llevar a cabo una política social, el gasto para educación y salud se reduce; caen los precios del petróleo, hay una inflación afectando a las unidades familiares e instituciones crediticias y para engrandecer el problema. La magnitud de la aglomeración en la ciudad provocó que cualquier fenómeno alterara sus actividades, creando problemas a sus millones de habitantes y a sus actividades económicas.<sup>6</sup> El déficit habitacional del Distrito Federal se acrecentó luego de los sismos del 19 y 20 de Septiembre de 1985. La demanda de la sociedad constituyó un motivo de presión no solo real sino también formal para el Estado mexicano, el cual tenía la obligación de escuchar la gran demanda y dar una respuesta que permitiera satisfacerla.

A consecuencia de los sismos de 1985 el Distrito Federal, ocasionó una enorme movilización de la sociedad civil y a miembros de comunidades internacionales, los cuales manifestaron solidaridad frente a este desastre natural.

Los sismos agravaron el problema habitacional y revelaron que a pesar del esfuerzo de los años anteriores, el enorme rezago en la atención a la población cada vez era mayor y principalmente en la de menores ingresos.

Para tratar de comenzar a trabajar en los fuertes problemas que se presentarían en materia de vivienda, el gobierno formuló un plan de emergencia, donde los damnificados se organizaron con rapidez para solicitar la ayuda necesaria para reconstruir o adquirir una vivienda nueva.

---

<sup>6</sup> Agustín, José. *Tragicomedia Mexicana 3*, 2da Edición, México 1998 "A fines de 1982 las cifras eran desoladoras el PIB se había desplomado a 0.5, la inflación subió a un 100%, la deuda externa rebasó los 100 mil millones de dólares, los precios del petróleo estaban a la baja y ya no ofrecían salvación y el peso se devaluó en más del 100% y de 70% pasó a 150% por un dólar. Sin contar con los altos incrementos al teléfono, electricidad, gasolina y agua. También los impuestos se incrementaron de un 10% al 15%".

El deterioro de la capacidad adquisitiva de los sectores medios y de bajos ingresos, como tal resultado de la crisis económica que se manifestó en 1982, ocasionó una incapacidad para solventar la adquisición de una vivienda. Frente a esta crisis el gobierno adoptó, a partir de 1983 una serie de medidas de orden jurídico, institucional y financiero que establecieron las bases para una acción habitacional sin precedentes. Sin embargo para 1984, La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología anunció el “Programa habitacional más ambicioso de la nación” en el que se planteó como meta atender al 50% de la demanda habitacional y para lograrlo se propuso destinar el 1% del PIB a instrumentar su programa de vivienda.

Es así que ante el desastre La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), hizo efectiva su capacidad para coordinar las acciones de vivienda del sector público en conjunto con el Departamento del Distrito Federal, atendieron las demandas habitacionales de la población damnificada, poniendo en marcha cuatro programas:

- 1) El Programa Emergente de Vivienda, Fase I, destinado a ofrecer alternativas a los trabajadores afiliados a algún sistema de seguridad social, principalmente a familias de ingresos medios.
- 2) El Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco, diseñado especialmente para la rehabilitación de esta unidad habitacional.
- 3) El Programa de Renovación Habitacional Popular, destinado para la reconstrucción de las vecindades expropiadas
- 4) El Programa Emergente de Vivienda, Fase II destinado a atender las demandas de las vecindades dañadas por el terremoto y no expropiadas.

Los terremotos vinieron a modificar la acción institucional de vivienda en el Distrito Federal, hasta entonces solo los destinatarios directos de los programas habitacionales

tenían puntualmente acceso a las autoridades. La condición de los ciudadanos y la presencia de organizaciones sociales de damnificados de diferente tipo eran elementos clave de la política de reconstrucción de vivienda popular.

Después del terremoto, algunos representantes del PRI (Partido Revolucionario Institucional) en el Congreso anunciaron un plan para crear un nuevo tipo de mecanismo político, con una reforma política urbana, dado así respuesta a las protestas y los problemas asociados al terremoto. Aunque había miles de habitantes sin casa, la nueva dependencia había obtenido un éxito en la asignación de nuevos títulos de propiedad, la construcción de nuevas viviendas y la conexión con los movimientos sociales urbanos existentes<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Davis, Diane E. "El Leviatán Urbano", FCE México 1999.

## 2. EN EL MARCO DE TRANSFORMACIONES POLITICAS AL REGIMEN JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL

A mediados de 1985 el Distrito Federal seguía teniendo la misma estructura política derivada de los años posteriores a la Revolución Mexicana. El presidente de la República gobernaba el Distrito Federal a través de un jefe de Departamento, funcionario designado por él, equivalente a un secretario de Estado.

Las ondas sísmicas del “terremoto político” de 1985 han perdurado a lo largo de dos décadas. De ser simple apéndice del gobierno federal pasamos a construir nuestro propio ámbito de poder local. De la imposición vertical de las autoridades pasamos a la elección universal y directa de las mismas. Del control corporativo de la organización popular pasamos a la emergencia de un nuevo actor: el movimiento urbano popular. De una entidad totalmente controlada por poder Ejecutivo y su partido el PRI, pasamos a ser una entidad gobernada por mandato popular en manos de un partido de oposición.

Uno de los frutos concretos del proceso de cambio de régimen que México ha vivido en los últimos 30 años fueron la serie de reformas que las estructuras de gobierno en la capital de la República experimentamos desde 1987 a la fecha. Desde entonces la vieja regencia, subordinada totalmente a la voluntad del jefe del Ejecutivo federal en turno, un Departamento adscrito al Poder Ejecutivo, marcada por un ejercicio del poder sin el contrapeso del escrutinio electoral, con los muchos defectos y las pocas virtudes; debió compartir parcelas de poder y parte del espacio público, con la incipiente Asamblea de Representantes constituida por vez primera en 1988.

Como parte del mismo proceso emergió en 1994-1996 la figura de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal como solución híbrida para enfrentar el reto de dotar a la

Distrito Federal de un gobierno propio sin modificar su condición de capital de la república y sede de los poderes federales, pero sobre todo, sin dejar a la mayor congregación humana y simbólica del país sin control alguno del Ejecutivo. Esta nueva institución expresa, con su origen democrático y en directa oposición a la desaparecida regencia capitalina, las aspiraciones de mejoría de nuestras instituciones que albergan los habitantes del Distrito Federal, pero también los delicados equilibrios entre el control de régimen y las presiones sociales y políticas hacia la configuración como una entidad con poderes propios y derechos políticos plenos.

La elección del primer gobierno democrático de la capital de la República implicaba, sobre todo, cumplir con las expectativas que, a lo largo de los años, se asociaron con la democracia, en oposición al desencanto que el viejo autoritarismo había generado en amplios sectores de la población. Implicaba hacer evidentes los beneficios que la democracia podía traer al Distrito Federal e ingresar, en razón de ello, en una dinámica distinta, novedosa, pero que planteó también una serie de demandas nuevas, para las cuales no existían, en muchos casos, referencias institucionales.

Así, en tres años, la jefatura del Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa protagonizaron uno de los capítulos más interesantes de la historia política del país: transformar al viejo Departamento del Distrito Federal y dotar a esa nueva entidad de un conjunto tan variado como complejo de instituciones, leyes y prácticas reformadas y de otras de reciente creación. Con ello se abrían también muy diversas instancias de diálogo con los actores políticos y sociales. Todo ello impactaría en los temas de política pública sobre el derecho a la vivienda en el Distrito Federal.

## 2.1. ANTECEDENTES DEL ÚLTIMO GOBIERNO DE REGENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA.

El problema de la vivienda a pasado por alto por las anteriores administraciones, es por ello que se estableció una relación entre funcionarios, dirigentes y algunos promotores privados que les era interesante obtener grandes beneficios económicos y políticos. Al ocupar la regencia de la Ciudad, Manuel Camacho Solís, se encontró con organizaciones urbanas consolidadas con importante presencia social, capacidad de convocatoria y organización cuyo trabajo político tenía como eje fundamental la lucha por la vivienda. Ante esta realidad el gobierno opto por negociar individualmente con cada dirigente para promover la formación de organizaciones de membrete afines al grupo en el poder, a las que apoyo con crédito y asigno cuotas de vivienda en los programas que desarrollo a través de promotores privados<sup>8</sup>.

El método de trabajo de los organismos de vivienda del Departamento del Distrito Federal y el de las organizaciones sociales, se caracterizo por privilegiar la concertación política mediante el establecimiento de acuerdos y beneficios económicos y políticos, mediante la movilización y presión social.

---

Otra práctica de las últimas regencias consistió en restringir el apoyo a grupos y privilegiar la demanda individualizada cuando es evidente que para la población de más bajos recursos la posibilidad de tener acceso a un programa de vivienda es mayor y más fácil en forma organizada.

Sin embargo existe un proceso de cambio que se esta iniciando con un nuevo gobierno con en el compromiso de adquirir una modificación de recrear la relación entre los ciudadanos y el gobierno, poner la Administración Pública verdaderamente al servicio

---

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 18

de la ciudad y esto exige conocer cómo se recibe y cómo ha funcionado cada parte de la propia Administración y cómo se encuentra ésta en su conjunto

En cuanto a la demanda de vivienda no ha sido satisfecha desde los años 70's y los organismos dedicados a atenderla han tratado de contribuir a mejorar de manera efectiva a reducir la diferencia entre la oferta y la demanda. En este asunto se tienen dos problemas fundamentales: uno tiene que ver con las dificultades que enfrenta buena parte de la población por sus bajos ingresos para ser aceptada en los programas bancarios. El Gobierno está trabajando en programas de vivienda que permitan el acceso a este satisfactor a un grupo de población cada vez más amplio.

El segundo problema proviene de las administraciones públicas pasadas. Por ejemplo, en relación a un crédito de Banca Serfín, el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) que data de marzo de 1989, para la construcción de 20 mil viviendas por 518 millones de pesos, no se cumplieron los programas de escrituración y se dejaron de pagar intereses desde enero de 1995, esto por consecuencia a la crisis de 1994 con lo que ahora el adeudo de gastos financieros del FIVIDESU y la Banca asciende a poco más de 400 millones que mensualmente genera intereses superiores a los 4 millones de pesos.<sup>9</sup>

Ejemplos de ello son los compromisos heredados por el nuevo Gobierno. Se recibió el Fideicomiso de Vivienda con compromisos de construir más de 21 mil viviendas, de las cuales más de la mitad, casi 11 mil 500, fueron comprometidas en los últimos 60 días de la Administración de 1994-1997 pasada, a sabiendas que para los tipos de demandas que se registran, con la normatividad que observaba no se contarían con los recursos presupuestales necesarios.

---

<sup>9</sup> Llanos Raúl, 1997, Noviembre 14. La mayoría de las obras que edificó en ese periodo eran obras rezagadas de 1993. *La Jornada*.

Para dar mayor eficiencia a los programas de vivienda, se reestructurarán los distintos organismos que trabajan en esta actividad, centralizando preferentemente las acciones en el Instituto de Vivienda (INVI) y se impulsarán distintas formas de apoyo a la compra y mejoramiento de este satisfactor.

En los 3 años que van de 1997-2000 se destina el 16% del presupuesto de este organismo al mejoramiento de viviendas; 39% a la sustitución; las ampliaciones obtendrán el 23% del presupuesto, y 21% se destinará al apoyo de las familias con ingresos menores a tres salarios mínimos que en las condiciones actuales no califican para créditos de FOVI o de la banca comercial.<sup>10</sup>

## 2.2. ELECCION DE UN NUEVO GOBIERNO 1997-2000.

En 1993 el Congreso de la Unión aprobó una reforma política para elegir en 1997 indirectamente al Jefe de Gobierno mediante una terna de miembros del partido con más votos, de entre los cuales el presidente nombraría a uno y lo sometería a la Asamblea de Representantes para su ratificación. En 1996 la Distrito Federal cambia su historia a nivel político a través de la reforma en la Constitución general de la Republica para convertir a la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa con facultades para legislar en materia civil, penal y electoral. Este cambio no fue satisfactorio para los partidos políticos, que discutieron sobre la reforma electoral durante 1995 y la primera mitad de 1996; siendo así el 31 de julio de 1996 la Cámara de Diputados aprobó una serie de reformas y adiciones constitucionales. La reforma al Artículo 122 Constitucional, establece que los habitantes del Distrito Federal elegirán directamente al regente en 1997, y en el año 2000 a los delegados correspondientes.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> <http://veneno.com/1998/v-11/cuau-11.html>

<sup>11</sup> La iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia Electoral signito cambios en los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 116, y 122. para el caso del Distrito Federal, la reforma

Es decir, 1997 se nombra al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual tendrá como obligaciones de iniciar leyes y decretos, expandir reglamentos, nombrar y remover libremente a titulares de dependencias del Distrito Federal, presentar a la Asamblea la Ley de Ingresos y Egresos, dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano así como formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad.

Como resultado de una nueva Reforma política y democrática la población del Distrito Federal pudo elegir mediante el voto, directo y secreto al primer jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los cambios en la política fueron sorprendentes al encabezarse el triunfo para el Partido Revolucionario Democrático (PRD) como ganador de las elecciones de 1997 el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, con su elección concluyó el período de las regencias en el Distrito Federal.

El Jefe del Gobierno del Distrito Federal,<sup>12</sup> Cuauhtémoc Cárdenas, convocó desde su toma de posesión el 5 de diciembre de 1997 a los partidos políticos y a aquellos líderes de organizaciones ciudadanas, cívicas, sociales, ONGS, etcétera, para que participaran en la reforma política, necesaria para completar el objetivo de dotar de facultades plenas a los ciudadanos del Distrito Federal, tanto desde el punto de vista político como en el jurídico-institucional.

---

al Artículo 122 implicaba también la modificación de la Asamblea de Representantes en Congreso Local, con la única limitación de que no podrá expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo cual continuara siendo responsabilidad del Congreso de la Unión.

<sup>12</sup> El artículo 122 constitucional establece por primera vez en el siglo XX, la elección por voto universal, secreto y directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El artículo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional de agosto de 1996 determinaba que el primer Jefe de de Gobierno del Distrito Federal será elegido en 1997 para ejercer un mandato, de manera excepcional, por un tiempo de tres años (hasta el 4 de diciembre del 2000).

### 2.3. ACCIONES DE VIVIENDA DURANTE EL PRIMER TRIENIO DEL GOBIERNO ELECTO DEMOCRATICO.

A través de los organismos de vivienda del Distrito Federal: FICAPRO, FIVIDESU e Instituto de la Vivienda, en 1998 se construyeron 2,347 viviendas y hasta julio de 1999, a pesar de los recortes presupuestales se tenían construidas 3,833, dando un total de 6,180 viviendas. En este mismo período, se han realizado 4,408 escrituraciones y se han adquirido 296 mil viviendas para sus propios ocupantes. Además, se adquirieron 368 mil metros cuadrados de suelo con destino a vivienda y se desincorporaron 243 mil propiedades del Gobierno del Distrito Federal para destinarlo a proyectos de vivienda de organizaciones sociales. Con esto, aumentó en 611 mil metros cuadrados la disponibilidad de suelo para la construcción.<sup>13</sup>

Por mucho tiempo, la provisión de vivienda de interés social en el Distrito Federal fue entendida como un problema puramente político, que se manejaba en muchos casos con criterios clientelares y una gran discrecionalidad. Este gobierno se ha propuesto corregir esta visión equivocada y atacar a fondo la cuestión de la vivienda, sin mezclarla con intereses que le son ajenos.

---

El deterioro de las condiciones de vida de la población y el deterioro material de las construcciones por rezago en su mantenimiento, han creado situaciones conflictivas en muchas de ellas. A partir de 1995, los abonos de la propiedad y el mantenimiento mensual aumentaron desmesuradamente y excedieron la capacidad de pago de los residentes, que perdieron la propiedad o la siguen pagando con grandes sacrificios. Los adeudos por servicio de luz en las áreas comunes ocasionaron la suspensión del servicio

---

<sup>13</sup> <http://www.df.gob.mx/jefatura/documentos/informe/1erinforme/anexo/estadistica/>

y generaron a su vez problemas de seguridad, pero como jurídicamente se consideraban propiedad privada, las fuerzas de seguridad no podían entrar en esas áreas.

Entre las medidas adoptadas por este gobierno destaca la renovación del marco jurídico insuficiente y obsoleto que regía en estas unidades. En diciembre de 1988 se aprobó la nueva Ley de Propiedad en Condominio, que convirtió las áreas comunes en públicas, permite establecer administraciones funcionales y legales de las unidades y ubica como árbitro a la Procuraduría Social, ahora organismo público descentralizado. El Programa Piloto para Atención a Unidades Habitacionales de interés social, establecido en quince delegaciones, es permanente a partir de 1999. Bajo este programa, además de regularizar la propiedad, las administraciones están firmando convenios que permiten resolver problemas de seguridad y mantenimiento como recolección de basura, bacheo e iluminación. Un funcionamiento regular de estas administraciones, con el apoyo de la Procuraduría Social en la solución de los problemas, consolidará una cultura de la convivencia vecinal en estas importantes áreas de vivienda urbana.<sup>14</sup>

#### 2.4. ORGANISMOS DE VIVIENDA EN EL NUEVO REGIMEN POLITICO DEL DISTRITO FEDERAL (1997-2006).

---

Para el nuevo gobierno del Distrito Federal queda clara la importancia de formular su política social, urbana y habitacional a partir no sólo de adecuaciones jurídicas necesarias, también de la definición clara de los ejes estratégicos fundamentales que permitirán ponerla en práctica. Lo anterior ha aplicado para el análisis, la adopción y la emisión de una serie de temáticas en materia de planeación, desarrollo urbano y política

---

<sup>14</sup> <http://www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informe/3.html>

habitacional con la finalidad de contribuir ante todo, a la conformación de una mejor ciudad, justa, ordenada, y productiva

La elección de este nuevo gobierno, retoma en gran medida los lineamientos de la Política Habitacional y Urbana contenidas en diversos instrumentos jurídicos normativos, tales como la Ley de Vivienda del Distrito Federal, Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, reglas de operación del Instituto de Vivienda, Ley de Desarrollo Urbano, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) que es la dependencia del Gobierno del Distrito Federal encargada de atender lo relacionado con la reordenación y desarrollo urbano, y dentro de sus funciones es coordinar el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI).

Con la llegada del nuevo gobierno se propone una nueva reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, con el objetivo de evitar duplicidades y simplificar los mecanismos de gestión. Así, atendiendo los criterios de austeridad y disciplina presupuestal y a propósito de racionalizar y eficientar la prestación del servicio público en todos los sectores del Gobierno del Distrito Federal.

---

El gobierno del Distrito Federal con el propósito de atender los compromisos adquiridos con la población de la Distrito Federal, ha tomado en consideración la movilidad en la dinámica del desarrollo urbano que requiere una mayor y mejor coordinación de los factores relacionados con la vivienda.

Con este objetivo, el 29 de septiembre de 1998 se creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que absorbe al FICAPRO y al FIVIDESU en un organismo único.

Junto con el FIDERE, encargado de la recuperación crediticia, serán los responsables de atender, por parte del gobierno local, el problema de la vivienda en la ciudad.

Por lo que se crea por Decreto emitido por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial Número 161 del 29 de septiembre de 1998, y de acuerdo con lo establecido en el primer artículo transitorio del decreto de creación, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal inicia su gestión a partir del 16 de octubre de 1998. Asimismo, mediante decreto publicado en la misma gaceta el 9 de julio de 2002, se reforman diversas disposiciones del decreto de creación.

Este organismo tiene como propósito: diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven.

Con base en lo dispuesto en el Decreto constitutivo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, su operación se establece a partir de su órgano máximo de gobierno que es la instancia facultada para la asignación de recursos de crédito y los fines del organismo

---

El enfoque prioritario del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) hacia su población objetivo, parte de reconocer que pese a la incertidumbre y vulnerabilidad que ésta enfrenta, dispone de creatividad, energía social y capacidad de corresponsabilizarse en la solución de sus problemas para atenderla. Se reconoce la capacidad real de pago de las familias y la diversidad de formas mediante las cuales integran su ingreso y su ahorro, y se apoya la movilización de otros recursos materiales y sociales de que

disponen. El INVI parte de estos elementos básicos para el desarrollo de una política de vivienda con una concepción integral de ciudad.

La operación del INVI debe articular los programas de vivienda a las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano del Distrito Federal y garantizar una eficaz y adecuada administración crediticia y financiera en congruencia con sus políticas social, financiera, técnica, jurídica, administrativa y de recuperación.

El funcionamiento del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, se rige por un conjunto de principios que se establecen en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, de acuerdo con lo establecido en La Ley de Vivienda del Distrito Federal, en ellas se describen las características y fines del organismo, sus políticas generales de operación, los criterios de su relación con sus acreditados y beneficiarios, se define su marco programático, se establecen las condiciones financieras para otorgar créditos, ayudas de beneficio social y las bases de recuperación.

El objetivo del Gobierno del Distrito Federal a través del Instituto de Vivienda es otorgar créditos y ayudas de beneficio social al mayor número de familias residentes en el Distrito Federal de manera organizada o individualmente, preferentemente a las de menores ingresos económicos y que vivan en lugares de alto riesgo, para que accedan a una vivienda de interés social. Entre otros, el propósito del INVI será atender de manera prioritaria a:

- Mujeres madres solteras o jefas de hogar
- Adultos mayores de 64 años con la corresponsabilidad de la familia;
- Personas con discapacidad

- Integrantes de pueblos indígenas (considerando sus necesidades, posibilidades económicas y cultura)

## 2.5. GESTIÓN DEL SECTOR SOCIAL

La población desea participar en la solución de sus propios problemas y sabe participar en actividades para la adquisición de un beneficio propio. Los procesos de interrelación entre el Estado y la sociedad parten tanto de las iniciativas de las instituciones públicas como de las iniciativas populares

Es así, que hablar de gestión social es para atender a las demandas públicas del Distrito Federal como la acción de administrar los recursos públicos de la ciudad de manera eficaz y de cara a la sociedad. Los procesos de organización han cobrado impulso desde la sociedad en la medida en que las condiciones de vida para la población urbana se han hecho más difíciles.

El tema de la participación y gestión de las organizaciones sociales implica el análisis de las características actuales de la producción de la vivienda mediante la gestión de organizaciones sociales. La importancia en la producción social de vivienda, surge derivado del papel preponderante que ocupan hoy en día las organizaciones sociales como sujetos de crédito dentro de los programas institucionales, y de la necesidad de discutir la percepción actual de importantes grupos al interior del gobierno de la ciudad que cuestionan el apoyo a este tipo de gestión por considerar que a través de ella se promueve el corporativismo de los solicitantes y beneficiarios de estos programas.

La concepción de los programas parciales de desarrollo urbano, donde hay un énfasis en el reconocimiento de la necesidad de que los programas de vivienda partan una base territorial con el propósito de coincidir en las gestiones de los solicitantes y las

necesidades específicas de las áreas por desarrollar, generando programas acordes con las necesidades de la población local, las características de las viviendas que se pueden promover y las características físicas donde los programas estén asentados.

## 2.6. GESTIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Analizar los principales factores que afectan la gestión de los promotores privados, como son el mercado inmobiliario, la infraestructura, la composición de los costos en la construcción, la participación interinstitucional y los aspectos legales-administrativos, que influyen de manera sustancial en la actividad de las organizaciones particulares en cuanto a la atención a la creciente demanda de vivienda en el Distrito Federal.

Desde la óptica de las organizaciones privadas, quienes comparan las políticas de vivienda de los últimos gobiernos, existen diferencias: desde hace algunos años, el tema de la vivienda ha dejado de ser prioritario en el discurso político, a pesar del reconocimiento de que resulta indispensable contar en el corto plazo con una respuesta más amplia a las demandas populares y en el mediano y largo plazo con la definición de un proyecto de ciudad con rumbo a través de la emisión de leyes y la planeación de usos del suelo con inversiones de los sectores social y privado

---

En el marco de la capacidad de aportación de las organizaciones privadas en materia de vivienda de interés social y popular, sin duda su participación resulta importante, aunque ésta sólo se realice prácticamente en programas de vivienda terminada y abarque a un menor número de solicitantes. Dadas las características socioeconómicas de los beneficiarios es interesante establecer los requerimientos que orientan su actividad, tales como: seguridad en la aplicación de la inversión; información mínima, en particular la que evalúan las áreas de gobierno para determinar el grado de procedencia de un proyecto; programas mas completos que contengan los problemas y capacidades reales de sus áreas de influencia,

en particular la situación real de la disponibilidad de agua, drenaje, vialidad, transporte, equipamiento, infraestructura.

Algunas empresas privadas que llevan más de 30 años en el mercado de la construcción de vivienda en el Distrito Federal, reconocen el esfuerzo del actual Gobierno del Distrito Federal por fijar estímulos e incentivos. Además se ha logrado disminuir de manera parcial la corrupción, a pesar de que existen tres grandes problemas que afectan tanto al gobierno como a promotores privados y organizaciones sociales: la ocupación del suelo, la desorganización entre los proyectos de vivienda y las dependencias responsabilizadas de los servicios públicos particularmente de dotación de agua y el financiamiento de largo plazo, cuya canalización ofrece tantas dificultades.

## 2.7. NUEVA LEY DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL 2000.

La Mesa Directiva del Senado de la República recibió y turnó a comisiones una iniciativa de senadores de diversos grupos parlamentarios para expedir una nueva Ley de Vivienda. El documento entregado al órgano colegiado propone la abrogación de la actual Ley Federal de Vivienda expedida en 1984, con la finalidad de instaurar un marco jurídico que regule los instrumentos y apoyos con el propósito de que toda familia pueda disfrutar de este derecho constitucional. Además, la nueva ley define con claridad la responsabilidad de los órganos gubernamentales en este sector, así como a las autoridades que deben intervenir para atender esta problemática.

Para terminar con la falta de casi 5 millones de casas; mejorar la capacidad de compra de vivienda de las familias; desarrollar el mercado inmobiliario; y generar más empleos en el país, el Senado aprobó, con 86 votos a favor, la nueva Ley de Vivienda.

La norma sustituye a la ley publicada en 1984, pues en opinión de los legisladores ésta ya no responde a las exigencias actuales en la materia.

El senador del PRD Marcos Cruz Martínez dijo que la ley define una nueva Política Nacional de Vivienda, “acorde con los retos del presente y del futuro, establece los mecanismos para hacer realidad el derecho de la vivienda a cada familia mexicana”.<sup>15</sup>

Debido a la necesidad de reformar La Ley de vivienda del Distrito Federal de 1984, se publica en la gaceta Oficial del 2 de marzo de 2000, la nueva Ley de Vivienda 2000 del Distrito Federal, decretado por La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde la producción social de vivienda se considera como el conjunto de actividades de gestión, elaboración de bienes o prestación de servicios de interés social y popular que realizan personas físicas o morales, familias o instituciones académicas, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, sin fines preponderantes de lucro. Este concepto no es como algo aislado, sino más bien en respuesta al reconocimiento del esfuerzo que han realizado tantas organizaciones sociales, grupos privados y el grupo técnico administrativo.

La nueva Ley de Vivienda del Distrito Federal sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objetivo:

---

<sup>15</sup> [http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id\\_article=1115](http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=1115)

- I. Orientar la política de vivienda y las acciones habitacionales del Gobierno del Distrito Federal en concurrencia con las diversas disposiciones económicas, sociales, urbanas y poblacionales, establecidas para la Zona Metropolitana de la Distrito Federal
- II. Definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda en la entidad.
- III. Regular las acciones de los sectores públicos, privados y sociales dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia que habite el Distrito Federal.
- IV. Establecer los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo del Distrito Federal;
- V. Establecer el carácter normativo y regulador en materia habitacional, del Gobierno del Distrito Federal.
- VI. Propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades.<sup>16</sup>

Dentro de La Ley de Vivienda del Distrito Federal se introducen cuatro aspectos: acabar con la tramitología, abrir el tema del suelo y reciclamiento del suelo, el sistema de transferencia de potencialidades para vivienda, dar un impulso al sistema de normas de vivienda, con la idea de que sea el medio reproductor continuó de la legalidad en materia de vivienda, y conceder el contrato de edificación de vivienda.

Para el Gobierno del Distrito Federal, con esta nueva ley se trata de crear una regulación alterna que sustituirá a otras injustas, que sea el instrumento inicial para establecer un nuevo lineamiento, dentro del propósito de la ley está la posibilidad de sanar prever y

---

<sup>16</sup> Ley Federal de Vivienda 2000, publicación 02 de Marzo del 2000.

poner en orden al mismo tiempo para generar políticas de avanzar de manera simultánea con proceso económico. La ley es consecuencia de un proceso de planeación urbana y de una legislación integrada donde se da congruencia a los programas de desarrollo urbano y otras leyes como la ley del Desarrollo Urbano y la Ley de la Planeación del Distrito Federal.

Debido a que el derecho de vivienda es un reclamo social que debe permanecer a través del tiempo, las modificaciones legales que requiere una corresponsabilidad entre la sociedad del gobierno que la representa, debe constituir un bien socialmente necesario, donde el principio de justicia deberá revalorarse y ser motivo de política prioritaria.

Siendo así en el artículo 3 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal se consigna que:

“Todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integridad social y urbana; sin que sea obstáculo, para su atención su condición económica, social, origen étnico, edad, generó, situación migratoria, creencias políticas o religiosas”.

---

Con esto podemos decir que el derecho a la vivienda debería interpretarse en términos de garantía para cada familia, sin importar su ingreso económico para la adquisición de un inmueble habitacional, teniendo como variantes la opción de un libre mercado para aquellos que puedan cumplir con sus reglas y los que requieran facilidades y ayudas directas por parte del gobierno.

Dentro de la gran expansión urbana y sus demandas sociales de servicios esenciales, como la salud y educación han tenido una alta prioridad, mientras que la solución al problema de la vivienda se ha venido rezagando desde hace mucho tiempo, de tal forma

es que existe un desfase entre el esquema legal normativo y la realidad que se afronta, a pesar que se reconozca que resulta indispensable la intervención del Estado, principalmente en aquellos casos que puedan estar casi en niveles de asistencia social.

Ante esta situación, la expansión general sobre marco jurídico de la vivienda, es uno de los aspectos que se suscitaron en base a las implicaciones de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, cuyo contenido fue calificado como el elemento innovador que impactara favorablemente las acciones que se realice en el Distrito Federal.

Es así como la importancia de que se incluyan las normas en el contrato de edificación de vivienda, el sistema de uso de suelo, los subsidios y la necesidad de abatir los tramites, sin olvidar la producción social de vivienda ante la necesidades de superar la injusticia y la inequidad hacia los sectores mas necesitados de la sociedad.

Por lo que el derecho a la vivienda es un reclamo social de la apertura que a través del tiempo, por lo que de manera paralela a las modificaciones legales se requiere una corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno que la representa, ya que constituye un bien socialmente necesario donde el principio de justicia deberá revalorar y ser motivo de la política prioritaria de Estado

---

Como objetivo de la producción social de vivienda, La Ley de Vivienda del Distrito Federal estipula que el Gobierno del Distrito Federal art. 51 “facilitara y promoverá el desarrollo y consolidación de la producción social de vivienda”, y art. 53 “propiciará la con separación de acciones y programas entre los sectores público, social y privado, particularmente los que apoyan a la producción social de vivienda”. Dentro de la Ley de Vivienda del Distrito Federal se busca abrir el tema de suelo y reciclamiento de suelo, así como en el sistema de transferencia de potencialidades para la vivienda, pero

impulsó al sistema de normas técnicas de vivienda, con la idea de que es el medio productor continuo de la legalidad en materia de vivienda, y considerarse el contrato verificación de vivienda.

---

### 3. DESARROLLO DE LA VIVIENDA POPULAR EN EL CONTEXTO DEL NUEVO GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Dentro de su carácter de satisfactor básico para lograr una vivienda digna y acceder a un bienestar productivo, la vivienda se concibe como el elemento que aloja a la familia, entendida esta como la unidad social básica. Es por ello que uno de los objetivos primordiales del nuevo Gobierno del Distrito Federal es lograr que toda la familia disfrute de una vivienda digna y decorosa, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Actualmente se tratan de encontrar soluciones orientadas a que todo ciudadano cuente con una vivienda digna y decorosa, derecho establecido como norma constitucional, lo que explica la creación de políticas de gobierno y la importancia de la participación de instituciones y grupos sociales, privados e inclusive de individuos en búsqueda de ese objetivo.

Aunque hay que reconocer que todavía falta mucho por alcanzar, para el Gobierno del Distrito Federal la vivienda se encuentra constantemente presente en sus líneas políticas, con planteamiento de desarrollo urbano, programas parciales proyectos locales y la participación de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales.

Lo que busca el actual gobierno de la Distrito Federal es dar el apoyo al financiamiento y desarrollo de la vivienda popular. Además de lo que podemos caracterizar como vivienda en términos de habitabilidad, seguridad, y considerando otros aspectos como: acceso a la vivienda ésta debe ser considerada como un derecho humano fundamental, la vivienda no sólo debe verse como algo muy simple de paredes y un techo sino con la ubicación del espacio de un territorio en donde deba existir servicios básicos

fundamentalmente agua, drenaje, electricidad, educación y salud; un espacio donde iniciar cada día y tener el gusto de regresar a él, al final del día.

En atención a estos antecedentes, La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda consideró conveniente llevar a cabo un taller de evaluación sobre la situación de la vivienda del Distrito Federal, orientado a conocer los objetivos, metas, limitaciones y alcances de los programas de vivienda, proponer medidas útiles para encauzar los programas de gobierno del Distrito Federal que se enfrenta las demandas sociales de construcción y mejoramiento habitacional y coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vivienda de los habitantes de la capital del país.

Por tal motivo, a principios del 2000 en La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se impartió un Taller de Evaluación en el cual intervinieron funcionarios y asesores de diferentes dependencias del Gobierno del Distrito Federal, donde los temas principales fueron la planeación de la vivienda; política y acciones de vivienda, marco jurídico de la vivienda, proceso de producción para la vivienda, reservas territoriales y usos del suelo, participación y gestión de organizaciones sociales, programas financieros de apoyo a la vivienda, participación gestión de las organizaciones privadas, estímulos y subsidios fiscales, coordinación interinstitucional, experiencia internacional en políticas de vivienda, y nuevas tecnologías de concepción de vivienda, donde se presento un diagnóstico general de lo que gobierno ha hecho en la materia de 1997 al 2000.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Eibenschutz, Roberto. *La vivienda del Distrito Federal en el año 2000*, Ed. SEDUVI, México, 2000.

### 3.1. PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

El nuevo gobierno del Distrito Federal se propuso desde los primeros días de gestión aplicar una política habitacional como factor de desarrollo social, económico y productivo. Pero sobre todo, planteó con claridad la promoción de la vivienda como un medio determinante en la ordenación territorial de los asentamientos humanos, en una entidad que ha rebasado los límites del crecimiento, como lo es el Distrito Federal.

La finalidad de contar con Programas de Vivienda da continuidad y concreta lo definido en esta materia en el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, el *Bando 2* y el *Acuerdo 3* sobre Vivienda,<sup>18</sup> emitidos por el Jefe de Gobierno. Son instrumentos que se plantearon para atender prioritariamente la demanda de un sector de la población que no había podido acceder a esta garantía social, debido a la escasez de suelo, a su alto costo y a la imposibilidad para ser sujeto de crédito en las modalidades que impone el mercado.

El nuevo gobierno se ha comprometido en incrementar la oferta de vivienda a los sectores menos favorecidos. Siendo prioritarios los programas de vivienda nueva en conjuntos habitacionales de la Distrito Federal sustituyendo los que presentan deterioro y riesgo, también los programas de ampliación, mejoramiento y vivienda nueva en lotes familiares, se ha optimizado el uso del suelo en las delegaciones periféricas, donde se presentó un alto índice de marginación y pobreza. Se fomentaron programas de vivienda social y popular, otorgando subsidios y facilidades de pago de acuerdo con la capacidad económica de los solicitantes, programas especiales orientados a grupos de mayor

---

<sup>18</sup> Bando 2 Emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el 7 de diciembre de 2000.  
Acuerdo 3 Emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el 17 de enero de 2001.  
Establecidos en los lineamientos de la Política Habitacional del Gobierno del Distrito Federal.

vulnerabilidad y exclusión y programas de autoconstrucción en las colonias populares, mediante créditos accesibles otorgados por el Gobierno del Distrito Federal.

El Gobierno del Distrito Federal ha ofrecido posibilidades reales de adquirir vivienda gracias a la política de austeridad y a la reducción de las estructuras administrativas que lleva a cabo para beneficiar, “primero los pobres” establecido por el anterior Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador (2000-2005).

Para cumplir con estos compromisos se asumió tomar medidas concretas otorgando un incremento al presupuesto destinado a los programas de vivienda, territorializar una parte del presupuesto hacia las zonas de mayor marginalidad urbana, simplificar los trámites y procedimientos para la obtención de permisos y licencias, así como instrumentar una serie de cambios administrativos y de estructura orgánica de los organismos productores.

Por lo tanto con el propósito de mejorar las acciones y satisfacer las necesidades de vivienda, el Gobierno del Distrito Federal vio necesario establecer un organismo con autonomía y capacidad suficientes para atender la problemática actual de vivienda, por lo que se estimó reordenar su política en cuanto a las estructuras gubernamentales que la operan, para incrementar su eficacia y eficiencia, en torno a un programa con objetivos claros y definidos que sean capaces de atender debida y oportunamente las necesidades de los sectores más desprotegidos.

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal, tendrá por objeto diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos

del Distrito Federal, dentro del marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas que se derivan de él.

### 3.2. INSTITUTO DE VIVIENDA (INVI)

El enfoque prioritario del Instituto de Vivienda del Distrito Federal hacia su población objetivo, parte de reconocer que pese a la incertidumbre y vulnerabilidad que ésta enfrenta, dispone de creatividad, energía social y capacidad de solución de sus problemas para atenderla. Se reconoce la capacidad real de pago de las familias y la diversidad de formas mediante las cuales integran su ingreso y su ahorro, y se apoya la movilización de otros recursos materiales y sociales de que disponen. El INVI parte de estos elementos básicos para el desarrollo de una política de vivienda con una concepción integral de ciudad.

La realización plena de este derecho humano fundamental, exige la acción responsable del conjunto de la sociedad, principalmente de la intervención comprometida del Gobierno en la generación de instrumentos, programas, estímulos y apoyos que propicien la igualdad de oportunidades y faciliten a todos los sectores acceso a una vivienda digna, independientemente de su nivel de ingreso, edad, género, condición física, posición política, credo religioso o diversidad cultural.

El Instituto de Vivienda desarrolla cuatro tipos de programas para el cumplimiento de sus objetivos: Vivienda en Conjunto, Mejoramiento de Vivienda, Reserva Inmobiliaria y Rescate de Cartera Hipotecaria.

### 3.3. POLITICA DE VIVIENDA

La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros niveles de

bienestar. Es el lugar donde las familias, reproducen las buenas costumbres, se propicia un desarrollo social sano, así como mejores condiciones para su inserción social y donde se establecen las bases para una libertad individual y colectiva.

El tipo de materiales, las dimensiones, ubicación geográfica, así como la disponibilidad de infraestructura básica y de servicios, constituyen la calidad y el grado de satisfacción. La carencia de una vivienda, ha dado lugar a inequidades entre los diferentes grupos sociales, al surgimiento y proliferación de asentamientos irregulares alrededor de las ciudades, que constituyen un peligro latente para sus ocupantes, propiciando el crecimiento anárquico de los centros urbanos, y aumentando los rezagos en infraestructura urbana y de servicios.

En este sentido, las necesidades habitacionales han ido cobrando dinamismo prácticamente al ritmo del crecimiento del proceso de urbanización del país, íntimamente ligado al de su industrialización, hasta convertirse en un problema emergente, para lo cual se han venido diseñando diversos instrumentos de política orientados a crear las condiciones para su solución. Inicialmente, la política definida por el Estado, significó adjudicarse la responsabilidad de ejecutor directo de las diferentes partes del proceso habitacional, sin embargo, a través del tiempo ésta ha sido modificada, para promover una dinámica incluyente y abierta.

Al hablar de la relación existente entre crecimiento económico y desarrollo social, la vivienda debe considerarse como uno de sus principales elementos articuladores, sin embargo, el acelerado proceso de modernización de la sociedad, no ha ido acompañado de un incremento homogéneo del nivel de bienestar de los ciudadanos, al no ofrecer igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

La política de vivienda ha quedado delineada en la de Desarrollo Social y Humano, como parte del objetivo rector que promueve mejorar los niveles de educación y bienestar de los ciudadanos. Asimismo, se entrelaza con los objetivos y estrategias de crecimiento con calidad, en los objetivos sobre solides macroeconómica y competitividad. Con ello, se destaca a la vivienda como un factor de desarrollo social, que tiene su impacto en el crecimiento económico, al ser una importante generadora de empleo y al consumir casi en su totalidad insumos nacionales, lo que la sitúa como un motor de desarrollo económico.

La Política de Vivienda del Distrito Federal está orientada a contribuir en forma progresiva a la realización del derecho humano a la vivienda, reconocido en el Artículo 4° constitucional, derecho fundamental que se precisa en la Ley de Vivienda del Distrito Federal. La realización plena de este derecho humano fundamental, exige la acción corresponsable del conjunto de la sociedad, principalmente de la intervención comprometida del gobierno en la generación de los instrumentos, programas, estímulos y apoyos que propicien la igualdad de oportunidades y faciliten a todos los sectores acceso a una vivienda digna, independientemente de su nivel de ingreso, edad, género,

---

Condición física, posición política, credo religioso o diversidad cultural.

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

La Política de Vivienda estará dirigida a la atención prioritaria de la población de bajos recursos económicos y grupos vulnerables que se encuentren en situación de riesgo habitacional, a los que habitan en campamentos y asentamientos irregulares.

---

#### 4. LA DEMANDA DE VIVIENDA

El crecimiento de la población en el Distrito Federal ha ocasionado que la proporción de la demanda de vivienda se convierta en un problema que requiere una atención especial.

Dentro de la función de la administración pública, las políticas de vivienda se orientan a articular los intereses de los diferentes sectores bajo el criterio de lograr beneficios de carácter social.

Es necesario establecer políticas que definan claramente el papel de los sectores público, social y privado, abriendo espacios al cumplimiento de sus metas y objetivos, de manera que se logre impulsar un proceso de medidas concretas con modalidades de crédito y capacidades de ahorro.

Para lograr hacer frente a la demanda de vivienda se debe de estimular la inversión pública, social y privada para lograr una excesiva desigualdad en la distribución del ingreso, crear mecanismos de crédito para la población de menores ingresos, aplicar subsidios con equidad en igualdad de beneficios en dimensiones, llevar a cabo una planeación urbana para atender la demanda de vivienda y lograr garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

---

La política de vivienda ha sufrido una serie de cambios que destacan una dinámica diferente la producción habitacional en su conjunto y la agudización del carácter mercantil de la vivienda debido al aumento de la participación del sector privado y el sector público como responsables de la política social.

El problema de la vivienda que persiste en el Distrito Federal se caracteriza por la falta de nuevas viviendas pero también por la sobre utilización de los espacios habitacionales existentes, y por el deterioro y la falta de los servicios necesarios para una vida cotidiana de quienes habitan.

Los tipos de espacios habitacionales entre la población de bajos recursos, están desde pequeños cuartos de azotea o departamentos de pequeñas dimensiones, donde en promedio habitan 5 personas por familia y hasta 2 familias por casa. Esto demuestra que cada vez mas se necesitan espacios para que las familias vivan mejor y tengan un buen desarrollo y es por eso que el problema de la vivienda ha sido un tema de atención de las diferentes autoridades, sin embargo cabe señalar que se origina un desajuste entre alto costo que tienen la vivienda y las dificultades de la mayor parte de la población para pagar el precio porque dicho bien concurre al mercado. Dentro de la política de vivienda en el Distrito Federal se ha tratado de contar con un mercado habitacional que pueda atender las necesidades de vivienda, consolidando un patrimonio familiar y a la vez lograr un estímulo que motive la movilidad habitacional de las familias.

---

Una nueva visión en materia de vivienda se considera en los cambios internos de las familias a través de su largo ciclo de vida, esto debido a que en determinado tiempo se vuelve un problema, dado que los hijos crecen y se casan y al no tener el medio económico para rentar o comprar una vivienda, tienen que vivir de 2 hasta 5 familias por vivienda, esto da como resultado que se extiendan cada vez más las necesidades de vivienda. Es así la necesidad de generar mayor abasto de suelo habitacional, infraestructura y servicios donde se puedan construir nuevos desarrollos habitacionales, promover mayor financiamiento que genere la capacidad de compra suficiente para

satisfacer la demanda de vivienda, incluyendo los apoyos de gobierno para aquellas familias cuyos niveles de ingreso no les permite acceder a créditos hipotecarios.

Es por ello que se debe de lograr la consolidación de un cambio en el sector vivienda que obligue a establecer una red de gestión que permita la instrumentación coordinada de una nueva política habitacional, así como de seguimiento puntual de los avances del cambio estructural entre los actores principales de la producción de vivienda.

En materia habitacional, la política del Gobierno del Distrito Federal ha mantenido como objetivo ampliar el acceso a la vivienda a un número cada vez mayor, procurando en la medida de lo posible atender de manera prioritaria a los grupos de menores ingresos.

El análisis sobre la magnitud de la problemática habitacional utilizando para estimar el rezago debe completarse con el cálculo de las necesidades de vivienda que se generaran como producto del incremento demográfico, reflejado a la formación de los nuevos hogares, y del deterioro natural que cada año con año presenta eminente de vivienda.

---

#### 4.1. PROYECTOS EN CUESTION VIVIENDA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL CICLO 2000-2006.

Durante el periodo de gestión gubernamental del Lic. Andrés Manuel López Obrador, busco en principios, llevar a cabo una revisión integral de las políticas, programas y proyectos relacionados con el desarrollo urbano y la vivienda. Junto a ello se lograría impulsar la reestructuración orgánica de las dependencias y demás oficinas de la administración pública que intervienen este ámbito. El objetivo principal fue el de regularizar el crecimiento urbano con reglas claras, estudios integrales bien fundados y

procedimientos ágiles, que permitan establecer las zonas en que pueden efectuarse los nuevos desarrollos y aquellas zonas en las cuales no es procedente su establecimiento, ligado a este esfuerzo, se impulsaron mecanismos efectivos de coordinación metropolitana con capacidad para asumir y dar seguimiento a las políticas en materia de desarrollo urbano como La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.

El Gobierno del Distrito Federal impulso el crecimiento hacia las zonas centrales y otras zonas con factibilidad, mediante normas adecuadas, planes parciales, apoyo y estímulos a los particulares y la acción directa gubernamental.

Se revisaron los actuales programas de desarrollo urbano existentes y se fortalecerán los procesos de planeación incorporando la información y los criterios necesarios para cumplir con la visión integral del ordenamiento del territorio. Algunos de ellos son la disponibilidad de agua potable; la capacidad del drenaje y el desagüe pluvial; la alteración del equilibrio entre los recursos naturales y los nuevos asentamientos, el tipo de subsuelo, y las alteraciones por socavones, rellenos u otras acciones inducidas.

También se consideraron tomar en cuenta otros riesgos, tales como asentamientos a pie de monte, zonas con hundimientos diferenciales o no aconsejables para la urbanización.

---

Se formularon tablas de uso de suelo y normas detalladas para evitar homologaciones, así como una normatividad clara sobre comercios de barrio y giros afines. Asimismo se fortalecerá el Sistema de Información, dotándolo de los soportes técnicos necesarios; se desarrollará el flujo de información entre dependencias, y la articulación con SEDUVI, el Registro Público de la Propiedad, Catastro y Patrimonio Inmobiliario. Se creará el Certificado Único de Uso de Suelo Específico y Factibilidades en el que todas las instancias que intervienen en la autorización del uso o en la determinación de factibilidades elaboren un sólo documento oficial que permita simplificar los trámites,

para lo cual se propone el ingreso de la documentación a través de la ventanilla única de SEDUVI.

A efecto de facilitar el conocimiento y aplicación de la legislación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento, se unieron los diferentes ordenamientos jurídicos. Se eliminarán o agilizarán trámites y se erradicarán las causas de corrupción a través de modificaciones en las leyes, reglamentos, atribuciones y estructuras administrativas, se garantizará la claridad de las políticas, la información pública y la no discrecionalidad en las decisiones.

Los asentamientos populares de la periferia que se ubican en suelo urbano, serán apoyados por medio de la ampliación y mejoramiento de la vivienda en lotes familiares y la construcción del equipamiento necesario para la región. En las zonas ubicadas entre la ciudad central y los asentamientos de la periferia, el criterio básico será el mantenimiento de la densidad actual.

Sabemos que hace falta aumentar significativamente la construcción de vivienda nueva para avanzar en la disminución del rezago que se acumula anualmente. También, que es necesario ampliar las acciones de vivienda para densificar las zonas que presentan condiciones de factibilidad. De esta forma, la política habitacional será también factor importante para avanzar en el ordenamiento del crecimiento de la ciudad.

Las acciones prioritarias en materia habitacional serán:

La construcción de 20,000 viviendas nuevas anuales para familias de escasos recursos, en dos vertientes: la sustitución de viviendas en las delegaciones centrales y la construcción y/o ampliación de vivienda en lotes familiares.

La acción directa del gobierno en las delegaciones centrales a través, principalmente, de su actuación en el terreno inmobiliario, la definición de apoyos fiscales y la modificación de los procedimientos administrativos.

La asignación de recursos fiscales suficientes y, en su caso, la obtención de recursos que se ajusten a las condiciones del programa y las características adecuadas de crédito.

La reducción de costos y tiempos de producción a través de la modificación de procedimientos administrativos, cambios en la normatividad, adecuación de la estructura administrativa, una efectiva y eficiente coordinación interinstitucional y la incorporación de nuevos sistemas constructivos.

El estímulo y promoción de la participación social desarrollando un proceso en el que gobierno y actores sociales involucrados definan conjuntamente las formas de participación directa en el desarrollo del programa.

La asignación y distribución adecuada de la vivienda y los créditos para que lleguen efectivamente a las familias de más escasos recursos, estableciendo como criterios de prioridad además del nivel de ingresos, el habitar en condiciones de riesgo, la necesidad de reubicar asentamientos existentes y un periodo de residencia mínimo en el Distrito Federal.

---

#### 4.2. ACCIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El Programa de vivienda del Distrito Federal forma parte de un proyecto global, de un plan general de desarrollo de la ciudad que tiene cuatro políticas fundamentales: el derecho a la seguridad y a la protección civil; el desarrollo sustentable; la austeridad; y por el bien de todos, primero los pobres.

“En este contexto en el que se atienden las necesidades de vivienda que, de acuerdo con datos de programa sectorial de SEDESOL, en el Distrito Federal ascendían en el año

2000 a poco más de 245,000 acciones para atender el rezago: 153,000 acciones de vivienda nueva y otras 92,000 de mejoramiento. Haciendo la proyección al 2006 se requeriría por arriba de 85,000 acciones para atender el crecimiento de la demanda poco más de 37,000 en materia de vivienda nueva y de 47,000 de mejoramiento. Lo que de acuerdo con estos datos, significa que los seis años que se requeriría atender la necesidad de vivienda, con la realización de cerca de 330,000 acciones”.<sup>19</sup>

La política de vivienda en el Distrito Federal se instrumenta mediante los siguientes lineamientos:

Primero: el programa de vivienda debe contribuir a la realización del derecho humano básico que es la vivienda, para lograrlo se requiere el incremento y la diversificación de la oferta de vivienda.

Segundo: la promoción de la vivienda, superador determinante de ordenación territorial de los asentamientos humanos.

Tercero: contribuir al desarrollo de la actividad económica altamente generadora de empleos.

El Gobierno del Distrito Federal ha asumido la responsabilidad de llevar un ordenamiento territorial, a través de políticas públicas de suelo urbano y con el establecimiento de medidas concretas para evitar las tendencias negativas de los modelos de población. Para alcanzar este propósito, se aplican medidas que han permitido reorientar la inversión hacia los programas sociales prioritarios, se estableció una política habitacional como importante estructurador urbano y factor de desarrollo económico, social y productivo, se ha logrado otorgar un presupuesto sin precedentes para la construcción de vivienda en suelo apto. En base a los territorios sea otorgado el

---

<sup>19</sup> David Cervantes Peredo Director General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en “Debates sobre las políticas de vivienda”, SEDESOL. México 2004.

presupuesto de vivienda hacia las zonas de alta marginalidad; se han simplificado los trámites y otorgar incentivos para dar certeza en la producción habitacional social y popular y lo más importante, se está atendiendo la demanda de vivienda de las familias de bajos recursos.

El programa de vivienda para el Distrito Federal es responsabilidad del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, que actualmente es el único organismo encargado de valorar ejecutar las políticas y programas de vivienda, pues se liquidaron el Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) y el Fideicomiso Casa Propia (FICARPRO) que se otorgaban al inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador.

El programa se maneja a través de dos vertientes. La primera es de vivienda en conjuntos habitacionales a través de la cual se lleva a cabo la construcción de unidades habitacionales en las delegaciones que cuentan con predios con uso de zona habitacional, servicios y equipamiento urbano, y mediante varias modalidades. Esta vertiente opera fundamentalmente a través del reciclamiento de predios que tenían otro uso y de la sustitución de vivienda. En las zonas centrales existe la gran cantidad de viviendas deterioradas, que se sustituyen por vivienda nueva en conjuntos habitacionales. La segunda es el mejoramiento de vivienda que se desarrolla principalmente en las delegaciones de la periferia, estableciéndose en colonias populares.

Con estas acciones de vivienda se contribuye a apoyar el proceso de auto administración auto producción de vivienda en la ciudad. También se cuentan con dos programas

complementarios. El primero se trata del rescate de cartera hipotecaria, derivado de una creciente demanda de familias recibieron vivienda de programas promovidos por los organismos públicos con créditos bancarios a partir de la primera mitad de los años 90 y que por las condiciones pactadas cada vez les es más difícil continuar sus pagos. A través de la negociación con la banca, se han comprado un volumen importante de esa cartera, que se convierte a condiciones INVI, lo que permitirá que muchas familias puedan consolidar su patrimonio. El segundo se programa de reserva territorial, mediante el cual el instituto adquiere suelo para la construcción de los conjuntos habitacionales, ya sea través de la compra de la explotación o de la desincorporación de la reserva inmobiliaria con la que cuenta el gobierno de la ciudad.

La política habitacional que se esta impulsando ha constituido en un factor de desarrollo social, económico y productivo, capaz de integrar la estructura urbana y revalorizar los espacios de la ciudad construida. Así, la provisión de vivienda es una de las intervenciones urbanas más importantes que se están llevando a cabo en la ciudad.

Se está cumpliendo con uno de los compromisos fundamentales que adquirió este Gobierno: la producción social de vivienda como una prioridad para reorientar el desarrollo urbano, generar una oferta legal de suelo servido, reducir el despoblamiento de las áreas centrales y desincentivar el crecimiento desordenado sobre las áreas con valor ambiental.

Con este fin, se han establecido líneas muy claras para la edificación de vivienda en zonas aptas, en lo que va de los últimos 5 años se han proporcionado los instrumentos, programas, estímulos y apoyos a los organismos públicos y privados para su producción. Pero, lo más importante, es que se sigue llevando a cabo de manera directa

un intenso programa de vivienda para atender la demanda de un sector de la población que no había podido acceder a esta garantía social, debido a la escasez del suelo, a su alto costo y a la imposibilidad de ser sujeto de crédito en las modalidades que impone el mercado.

El compromiso asumido ha estado acompañado de medidas concretas: una política de austeridad que permite la orientación social del gasto; el incremento sin precedentes del presupuesto destinado a los programas de vivienda; la territorialización de una parte de éste hacia zonas de muy alta marginalidad urbana; la vinculación de los programas de vivienda con las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano, además de la simplificación de trámites y procedimientos, entre otros.

La política de vivienda de este Gobierno está sustentada en el aprovechamiento del territorio consolidado de la ciudad y en la intensificación y revalorización del uso del suelo habitacional. Así, a través de las distintas vertientes del programa, se han realizado acciones para la sustitución de vivienda precaria y en alto riesgo, por vivienda nueva en conjuntos habitacionales en la zona central; se ha impulsado en este espacio la creación de una reserva territorial a través de la desincorporación de inmuebles con otros usos y la expropiación de inmuebles en alto riesgo para beneficiar a sus ocupantes originales; se han optimizado los lotes familiares en zonas con índices de marginación y pobreza, con el otorgamiento de créditos para ampliación, mejoramiento y vivienda nueva; y se cuenta con los Programas Especiales orientados a grupos vulnerables y excluidos.

### 4.3. POLITICA HABITACIONAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Desde los primeros días de gestión a partir de una política habitacional capaz de integrar la estructura urbana con equidad, para revalorizar los espacios de la ciudad construida, el Gobierno esta obligado a instrumentar las modalidades y mecanismos para hacer realidad el derecho a la vivienda, tomando en sus manos la responsabilidad de promover y consolidar la producción de vivienda. De este modo la política habitacional se ha constituido en un factor de desarrollo social, económico y productivo, capaz de transformar la estructura urbana.

Con este propósito, el Gobierno del Distrito Federal no solo ha marcado líneas claras para la edificación de la vivienda en zonas aptas, sino que ha proporcionado instrumentos, programas, estímulos y apoyos para su producción y esta otorgando vivienda digna a las familias con mas bajos ingresos, quienes no habían podido acceder a esta garantía social, debido a la escasez de suelo, a su alto costo y a la imposibilidad de ser sujeto de crédito en las modalidades que impone el mercado.

---

La política esta sustentada en el aprovechamiento del territorio de la ciudad, en la intensificación del uso del suelo habitacional, a través de acciones como la sustitución de vivienda precaria y en alto riesgo, por viviendas nuevas en conjuntos habitacionales en el centro de la ciudad, en la optimización de los lotes familiares en las delegaciones periféricas, con el otorgamiento de créditos para ampliación, mejoramiento y vivienda nueva en zonas con índices de marginación y pobreza y en la instrumentación de Programas Especiales orientados a grupos vulnerables y excluidos.

El compromiso tomado ha estado acompañado de medidas concretas: una política de austeridad que permite la orientación social del gasto, el incremento sin precedentes del presupuesto destinado a los programas de vivienda, la vinculación de los programas de vivienda con las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano, además de la simplificación de trámites y procedimientos. De este modo se logra cumplir con lo señalado en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, en el Bando dos y en el Acuerdo sobre Vivienda.

#### 4.3.1. PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO

Este programa desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible. El Programa de Vivienda en Conjunto se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada. El agrupamiento en conjunto permite importantes ahorros en la construcción y la organización social de los beneficiarios antes, durante y después de la producción de la vivienda.

El Programa de Vivienda en Conjunto tiene las siguientes modalidades:

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

Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados.- Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes, siempre que presente buenas condiciones estructurales, o bien, cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil y duradera.

Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados.- Esta modalidad consiste en la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes y que requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras en su estructura y/o en instalaciones sanitarias, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble.

Vivienda Progresiva.- Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda individual o plurifamiliar, a través de un proceso de construcción paulatina en desarrollos de tipo horizontal o vertical. Considera la construcción de vivienda con espacios habitables mínimos, en la que se dé prioridad a elementos estructurales, instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en su conjunto permitan su consolidación gradual y que brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes.

Adquisición de Vivienda.-Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros, ya sea nueva o en uso<sup>20</sup>.

---

Con este programa se construyeron unidades habitacionales en zonas con capacidad instalada por lo que se toman en cuenta los lineamientos de política urbana y habitacional. No obstante este proyecto se ha construido viviendas en delegaciones que ya contaban con licencia de construcción.

---

<sup>20</sup> Reglas de operación INVI 2000

La distribución de las acciones terminadas hasta septiembre del 2005, indica que la mayor concentración ha sido en la zona central con el 55% de las acciones (Cuauhtèmoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), mientras que el 40% se llevo acabo en las delegaciones del primer contorno (Iztacalco, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero) y el 5% restante (Álvaro Obregón, Coyoacàn, Tlahuàc, Tlalpan e Iztapalapa). Este ultimo porcentaje refleja las acciones para sustitución de vivienda precaria y en alto riesgo. En cuanto a las modalidades de financiamiento de acuerdo a las acciones en proceso y terminadas, el 70% corresponden a acciones de vivienda nueva terminada, el 20% restante a sustitución de vivienda y el 10% a vivienda en uso<sup>21</sup>.

#### 4.3.2. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

Este Programa se aplica en lotes que no presentan situación física de alto riesgo, se ubican en suelo urbano regularizado o en proceso de regularización; en vecindades que no se redensificarán, y en departamentos de interés social y popular. Es un apoyo financiero a los procesos de auto administración y mantenimiento que realizan las familias de bajos ingresos.

---

Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomentando el arraigo familiar y barrial. Así también, este Programa tiene como finalidad contribuir a los procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda tiene nueve modalidades:

---

<sup>21</sup> Quinto Informe de Trabajo SEDUVI 2005

Ampliación.- Esta modalidad corresponde a la ampliación del espacio construido a través de la edificación adicional de cuartos, cocina o baños, para hacer más habitable la vivienda original.

Mejoramiento.- Esta modalidad corresponde a la intervención que tiene como propósito la mejora de la vivienda, sustituir o reforzar elementos estructurales en espacios habitados, así como sus condiciones sanitarias y de habitabilidad.

Mantenimiento Preventivo.- Esta modalidad consiste en la rehabilitación de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil, sin afectar elementos estructurales; interviene en conceptos como la impermeabilización, aplanados, instalaciones hidrosanitarias expuestas ahorradoras de agua, cableado eléctrico y lámparas ahorradoras de energía, cambio de pisos, entre otros acabados.

Mantenimiento Correctivo.- Esta modalidad consiste en la rehabilitación de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil, interviene en los elementos estructurales (losas, columnas y trabes), la readecuación del espacio habitable, el cambio de instalaciones ocultas, entre otros.

Mantenimiento General.- Esta modalidad corresponde a la intervención conjunta de los alcances de las modalidades de "Preventivo" y "Correctivo".

---

Mejoramiento y Ampliación.- Esta modalidad corresponde a la intervención conjunta de los alcances de las modalidades de "Mejoramiento" y "Ampliación".

Vivienda Nueva Progresiva.-Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles, en sustitución de vivienda precaria o en riesgo, y en subdivisiones de facto en predios o en lotes propiedad de familias de bajos ingresos que habitan en vecindades, barrios o colonias populares.

Vivienda Nueva Terminada.- Esta modalidad consiste en la edificación de una vivienda completa, ya sea para sustituir viviendas que ya cumplieron su vida útil, como ocurre

con inmuebles de vecindades que no se redensificarán; o bien, para construir condominios familiares en lotes habitados por familiares directos, hacinados y desdoblados; tiene como finalidad ofrecer certeza jurídica de cada vivienda nueva, y otorgar una solución 100% habitable en apoyo al mejoramiento de los asentamientos humanos. Esta modalidad implica obras de construcción, por lo cual las empresas propuestas por los beneficiarios deberán estar registradas y vigentes en los Padrones del Comité de Evaluación Técnica del INVI<sup>22</sup>.

A finales del 2005 se aprobaron en el Comité de Financiamiento del INVI un total de 48,886 créditos de los cuales 29,215 créditos correspondieron a Mejoramiento y ampliación, mientras 19,671 créditos se destinaron a Vivienda Nueva. Así, el total acumulado de la presente administración para este programa es de 177,406 créditos<sup>23</sup>.

#### 4.3.3. PRESUPUESTOS Y ACCIONES DE VIVIENDA

El Instituto de Vivienda (INVI) ha desarrollado el Programa dos en grandes vertientes: Vivienda en Conjunto y Vivienda en Lote Familiar, durante los periodos 2003-2005 con el presupuesto otorgado se lograron significativas acciones.<sup>24</sup>

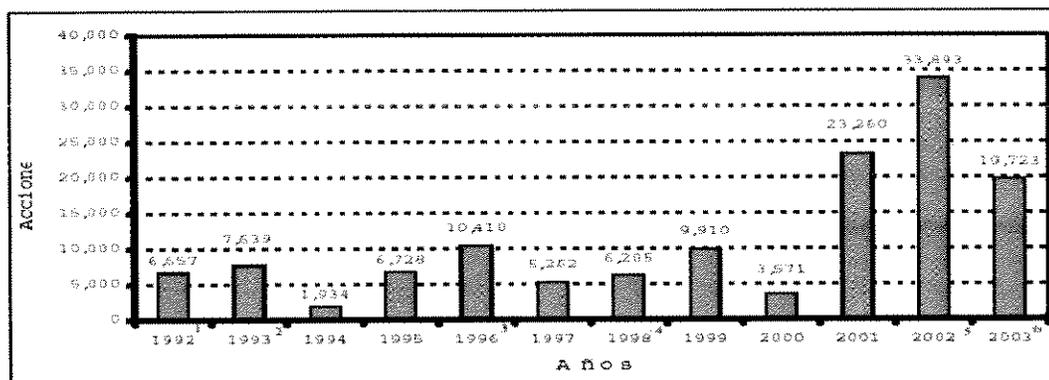
---

<sup>22</sup> Reglas de Operación INVI 2000

<sup>23</sup> Quinto Informe de Trabajo SEDUVI 2005.

<sup>24</sup> Los datos fueron proporcionados por el Instituto de Vivienda.  
Nota: no se obtuvo información del año 2001, 2002 y 2006.

### Numero de Acciones Totales de Vivienda por Tipo de Programa (1991-2003)



<sup>1</sup> Estadística de Vivienda 1992. Acciones realizadas por Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU). Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal.

<sup>2</sup> De 1993 a 1997. Estadística de Vivienda. 1993 - 1997. Acciones realizadas por Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU). Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal.

<sup>3</sup> Hasta 1997, los recursos que se aplicaban para créditos de vivienda provienen en su gran mayoría, de convenios entre Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU); con el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

<sup>4</sup> A partir de 1998, Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) se retiró de los programas que impulsa el Gobierno del Distrito Federal, y el Gobierno de la Ciudad tomó la decisión de canalizar directamente recursos fiscales para los programas de vivienda. De 1998 al 2000, III Informe de Gobierno, Septiembre 2000.

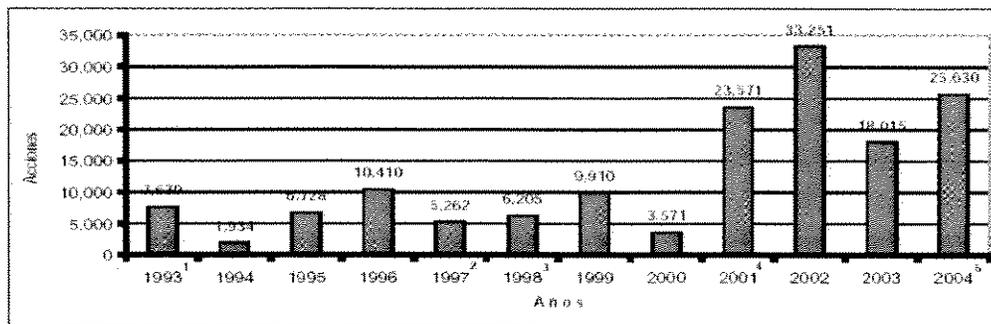
<sup>5</sup> Incluye en vivienda construida 7,791 acciones que están en proceso y se consideran como acciones por concluir en el año 2003.

<sup>6</sup> Comprende el periodo del 1 de enero a septiembre de 2003.

Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 2003.

AÑO	PRESUPUESTO DE RECURSO FISCAL	TOTAL DE ACCIONES	VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION
2003	6,500 MMP	77,011	42,314	34,697

### Número de Acciones Totales de Vivienda por tipo de Programa 1993-2004



<sup>1</sup> De 1993 a 1997, *Estadística de Vivienda, 1993-1997. Acciones realizadas por Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal.*

<sup>2</sup> Hasta 1997, los recursos que se aplicaban para créditos de vivienda provienen en su gran mayoría, de convenios entre Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), con el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

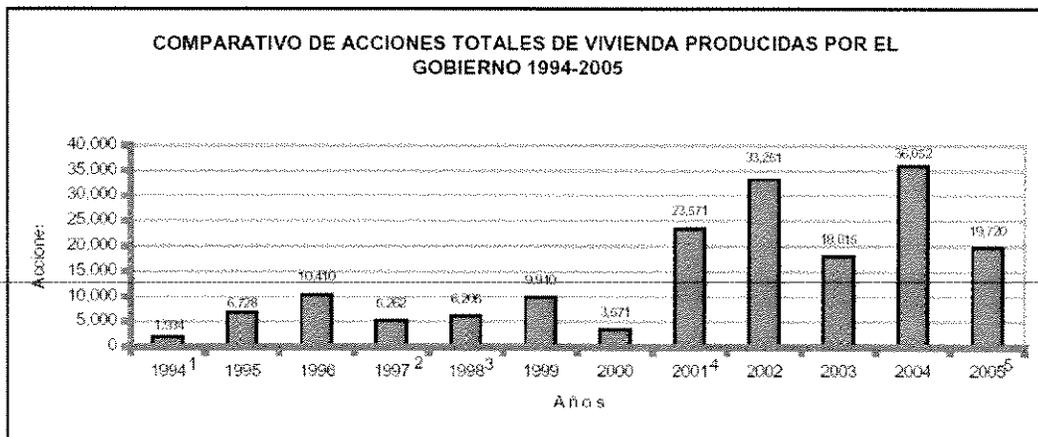
<sup>3</sup> A partir de 1998, Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) se retiró de los programas que impulsa el Gobierno del Distrito Federal, y el Gobierno de la Ciudad tomó la decisión de canalizar directamente recursos fiscales para los programas de vivienda. De 1998 al 2000, *III Informe de Gobierno, Septiembre 2000.*

<sup>4</sup> De 2001 a la fecha, información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

<sup>5</sup> Comprende 2,740 viviendas terminadas del Programa de Vivienda en Conjunto; y 22,890 créditos otorgados del Programa de Mejoramiento y Vivienda Nueva en Lote Familiar, del periodo del 1 de enero al 15 de septiembre de 2004.

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 2004

AÑO	PRESUPUESTO DE RECURSO FISCAL	TOTAL DE ACCIONES	VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION
2004	7,700 MMP	100,467	54,462	46,005



<sup>1</sup> De 1994 a 1997, *Estadística de Vivienda, 1993-1997. Acciones realizadas por Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal.*

<sup>2</sup> Hasta 1997, los recursos que se aplicaban para créditos de vivienda provienen en su gran mayoría, de convenios entre Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), con el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

<sup>3</sup> A partir de 1998, Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) se retiró de los programas que impulsa el Gobierno del Distrito Federal, y el Gobierno de la Ciudad tomó la decisión de canalizar directamente recursos fiscales para los programas de vivienda. De 1998 al 2000, *III Informe de Gobierno, Septiembre 2000.*

<sup>4</sup> De 2001 a la fecha, información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

<sup>5</sup> Comprende 3,720 viviendas terminadas del Programa de Vivienda en Conjunto; y 16,000 créditos otorgados del Programa de Mejoramiento y Vivienda Nueva en Lote Familiar del periodo del 1 de enero al 15 de septiembre de 2005.

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 2005

AÑO	PRESUPUESTO DE RECURSO FISCAL	TOTAL DE ACCIONES	VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION
2005	10,600 MMP	130,609	66,299	64,310

Para finales del año 2005 se levaba un 87% de la meta final del sexenio que fue producir 150 mil viviendas en las dos modalidades, con una inversión aproximada de 11 mil 500 millones de pesos.

---

## CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se muestra como el problema de la vivienda en el Distrito Federal lleva por lo menos los últimos 30 años, donde las diferentes administraciones en su momento, han tratado fundamentalmente de resolver la gran carencia habitacional que existe pero, principalmente, los más afectados es la población de bajos ingresos. Para esto, es necesario orientar la actual política habitacional pero, también, es fundamental buscar y formular soluciones y programas nuevos en un largo plazo que contemplen las características sociodemográficas y las aspiraciones de las familias demandantes y superen los problemas que se dan hoy en día en la vivienda existente.

Por lo tanto, independientemente de los procesos de producción y formas de acceso y financiamiento que los caracterice, los nuevos programas deben ser muy variados en cuanto al tipo de vivienda que ofrecen y cuidar que la respuesta habitacional que contengan permita recuperar la vida colectiva y barrial de las personas y que sea parte del ordenamiento urbano y la construcción y reconstrucción de esta enorme ciudad. Pero también es fundamental que estas propuestas permitan promover e impulsar una relación entre lo público y lo privado que fomente la participación real de la población y sobre todo, ayude a la formación de una conciencia ciudadana basada en la responsabilidad y el respeto de las leyes y las personas. Es por ello que el gobierno del Distrito Federal creó el Instituto de Vivienda el cual gracias a su amplia gama de programas de sector social ha logrado mantener y ayudar a las personas de bajos ingresos a adquirir presupuestos para la fabricación, remodelación o ampliación de la vivienda. Logrando que la población en general tenga un lugar más digno donde vivir, contando las viviendas con todos los servicios necesarios (agua, luz y techo), siendo así que la calidad de vida de la población pueda ser mejor en una casa construida de

concreto a una casa carente del material necesario para cubrir de los malestares del tiempo.

A pesar de que uno de los retos que tuvo que demostrar el Gobierno el Distrito Federal, fue dar la atención necesaria a la población mas necesitada, para brindarle apoyo en cuestión vivienda, para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, de un espacio con limites al crecimiento, desde luego que la administración tuvo que realizar objetivos claros en materia de planeación, que se cumplieron gracias a la participación publica, social y privada.

También se obtuvo como resultado contar con una política habitacional que se constituye como estructurador del desarrollo urbano y con una gestión publica del suelo que ha permitido atender las necesidades de vivienda “de los que menos tienen”. Considero que esta política es una de las intervenciones urbanas mas importantes que se ha llevado a cabo en el Distrito Federal, la cual ha permitido revalorizar el suelo apto, reorientar el desarrollo urbano, generar una oferta legal de suelo y reducir el despoblamiento de las áreas centrales.

---

Ha sido representativa la intensa producción de vivienda social que se ha realizado en el último sexenio de Gobierno del Distrito Federal de manera directa. Con el programa de vivienda del INVI, se atendió a mas de 130 mil familias de la ciudad, que no habían podido tener acceso a tener una vivienda propia, por ningún sector debido a los altos costos y requisitos, siendo la vivienda una necesidad básica.

Debido a que cada vez el Distrito Federal contaba con una creciente expansión urbana, requería de mecanismos de planeación y ordenación del territorio donde concurrieran diferentes niveles de gobierno a través de políticas públicas. La suma de acciones se vuelve un desafío cuando se trata de un territorio que va más allá de sus límites administrativos y donde se requiere la participación de diversas autoridades para la toma de decisiones. Siendo así que el Distrito Federal tuvo la necesidad de contar con instrumentos adecuados que pudieran hacer frente a la problemática de la vivienda y no solo proponer programas y proyectos, los cuales brinden apoyo, sino que las acciones se demuestren con el paso del tiempo y tengan una representación significativa para la entidad.

En cierto sentido el cambio a un Gobierno Democrático se sitúa en la mayor producción de programas de vivienda, como la promoción de los programas de mejoramiento, sustitución, vivienda progresiva, vivienda en lotes familiares y auto producción. Así mismo la creación de programas parciales de desarrollo urbano, donde la necesidad de programas de vivienda parte con el propósito de dar el servicio a los solicitantes más necesitados.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Casanueva, Cristina. *Vivienda y estabilidad política*. Editorial Diana, México 1991.
- Catalán Valdés, Rafael. *Las nuevas políticas de vivienda*. Editorial FCE, México 1993.
- Eibenschutz Hartman, Roberto. *La vivienda del Distrito Federal en el año 2000*. Editorial Gobierno del Distrito Federal, México 2000.
- Eibenschutz Hartman, Roberto. *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en La Ciudad de México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa y Autónoma Metropolitana, México 1997.
- Eibenschutz Hartman, Roberto. *El desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 2000*. Editorial Gobierno del Distrito Federal, México 2000.
- García Casas, Anastasio. *Nuestra ciudad y el problema de la vivienda*. Editorial CEE, México 1987.
- Greene Castillo, Fernando. *La Planeación Urbana en el Distrito Federal*. Editorial UNAM- PUEC, México 2003.
- Davis, Diane E. "El leviatán Urbano: La Ciudad de México en el siglo XX. Editorial FCE, México 1999.
- Hernández, Sampieri Roberto. *Metodología de la Investigación*. Editorial Mc. Graw Hill, 3era Ed., México 2003.
- Michel, Marco Antonio. *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*. Editorial UAM, México 1988.
- Sánchez, Ruiz Gerardo. *La Ciudad de México en el periodo de las Regencias 1929-1997*. Editorial UAM, México 1999.
- 
- Villavicencio, Blanco Judith. *La política habitacional en México*. Editorial UAM-Porrúa, México 2000.
- Villavicencio, Blanco Judith. *Aciertos y errores de una política habitacional*. Revista Ciudades, 1999, Año 11, no 44, p. 15-22
- Villavicencio, Blanco Judith. *Conjuntos y Unidades Habitacionales en la Ciudad de México*. Editorial RNIU, México 2006.
- Villavicencio, Blanco Judith. *Condiciones de Vida y Vivienda Social en la Ciudad de México*. Editorial UAM-Porrúa, México 2000.
- Ziccardi, Alicia. *Planeación Participativa en el Espacio Local: Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*. Editorial UNAM, México 2003.

Ziccardi, Alicia. *Ciudades y Gobiernos Locales*. Editorial Miguel Ángel Porrúa y FLACSO, México 1991.

Cervantes, Paredo David. *Debates sobre las políticas de vivienda*. SEDESOL. México 2004.

[www.seduvi.gob.mx](http://www.seduvi.gob.mx)

[www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

[www.invi.gob.mx](http://www.invi.gob.mx)

---



**Casa abierta al tiempo**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
COORDINACIÓN DE SOCIOLOGÍA**

**LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO  
DEMOCRÁTICO DEL DISTRITO FEDERAL  
1997-2006**

**TESINA**

**Para obtener el Grado de Licenciatura en**

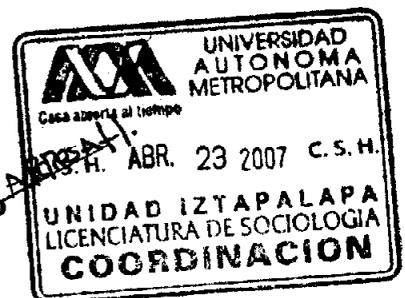
**SOCIOLOGÍA**

**PRESENTA**

**Cuadros Hernández Alicia**

**ASESOR**

**Mtro. Manuel Larrosa Haro**



México, D.F.

Marzo 2007.