

16. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL. UNA APROXIMACIÓN A LA HABITABILIDAD EN LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

Convocatoria y Clave del Proyecto:
Demanda Atendida:

Sujeto de Apoyo:
Responsable Técnico:

CONAFOVI-2003-C01-22.
Evaluación de Programas de Mejoramiento
de Vivienda del Distrito Federal.
Instituto de Arquitectura y Urbanismo, A.C.
Arq. José María Trujillo Gutiérrez.



47

Esté Proyecto realizó la Evaluación del Programa de Mejoramiento de Vivienda del INVI D. F. de 1998 al 2004.

Cabe hacer mención que este Proyecto fue elaborado en una primera etapa por el Arquitecto Arturo Mier y Terán y la segunda Etapa de Conclusión y Recomendaciones, por el Arquitecto José María Gutiérrez Trujillo.

Como resultado de este Proyecto, se participo en las Nueva Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, elaboradas en el 2009.

Estas Reglas de Operación, recogen 10 años de experiencia institucional del Organismo. Al formularlas se busco conjugar el mayor consenso entre diversos actores.

La Producción Social de la Vivienda en México.

Históricamente, más del 60% de la población con ingresos menores a tres salarios mínimos, está excluida de los programas Institucionales de suelo urbanizado y de vivienda; está población desarrolla procesos irregulares de poblamiento y auto producción de su hábitat durante 15 o 20 años y representan más del 65% de las áreas urbanas.

Se caracterizan por la falta de áreas verdes, legalidad de la construcción, carencia de identidad, uso desordenado de materiales, volúmenes y anuncios.

La mayoría de las viviendas presentan problemas de seguridad estructural y de iluminación y ventilación. Con los esfuerzos de la comunidad y sus autoridades, más del 85% de las viviendas urbanas cuentan con los principales servicios públicos y títulos de propiedad del suelo.

El 67% de las viviendas existentes en el año 2000, han sido realizadas bajo el esquema de autoproducción.

La distribución y comercialización de materiales, conjuntamente con la mano de obra locales, en la autoproducción de vivienda, tiene una importancia en la economía de los barrios.

Esta forma de producción constituye una solución fundamental a la oferta de vivienda, ya **Naciones Unidas** la señala como una de las alternativas más significativas para atender a la población de menores ingresos siempre y cuando **se elaboren adecuadas Asesorías Técnicas y Legales para optimizar los recursos existentes y posibles sistemas de financiamiento, dentro de un marco de normas y procedimientos institucionales.**

Que se ha hecho Institucionalmente en la Producción Social de Vivienda.

En México, existe un desconocimiento de la Producción Social de Vivienda, motivo por el cual no existen a nivel nacional modelos para atender institucionalmente esta forma de producción, ni los Profesionales, Ingenieros y Arquitectos egresados de las Universidades, ni los Organismos Públicos dedicados a Vivienda, están preparados.

No es sino hasta el año 2006 donde en la Ley de Vivienda aparece su reconocimiento y existencia y a través de un Capítulo especial, se establecen los Instrumentos y Programas para la atención de esta forma de Producción.

48

Sin embargo, aunque esta Ley señala Políticas y Programas, no se ha reglamentado y por lo tanto no establece bases financieras, obligaciones y responsabilidades; motivo por el cual no se han desarrollado los Programas.

En México existen experiencias aisladas de organizaciones (ONG"s), que atienden esta forma de producción y que vienen trabajando desde 1960. Actualmente se agrupan en una Organismo denominado Coalición Hábitat México, estas ONG"s, se dedican a la Asesoría, Promoción, Planeación, Gestión y Construcción de la Vivienda Autoproducida. Esta Coalición está integrada por: Casa y Ciudad, A.C., el Centro de Vivienda y Estudios Urbanos, A.C. (CENVI), Fomento Solidario de la Vivienda, A.C. (FOSOFI) y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI).

Importancia de la vivienda.

La vivienda constituye la morada de la familia donde se genera la vida, en ella se desarrolla una manera de vivir, una cultura y una calidad de vida según sean sus características de ubicación, de seguridad, de convivencia, de comunicación, de confort y bienestar.

Dada su trascendencia para el desarrollo social del país, los Gobiernos de la República a partir de 1917, han establecido Políticas y Programas de Vivienda para atender la demanda en calidad y cantidad. Sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado satisfacer en este campo a las familias con menores recursos económicos y que representan a la fecha más del 50% de la población.

Los Programas de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. 1998-2004.

En el año de 1998 el Gobierno del Distrito Federal, estableció importantes Programas de Atención a la Producción Social de Vivienda, a cargo del Instituto de Vivienda, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, con el objeto de apoyar los procesos de autoproducción familiar de vivienda, que realizan los sectores sociales de bajos ingresos en los asentamientos populares.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar, se diseñó para atender a los sectores sociales con ingresos mensuales menores a 4.7 vsm. Se concibió como un mecanismo para facilitar el desarrollo de la vivienda progresiva ubicada en las colonias populares que estén regularizadas, tengan uso de suelo habitacional y no estén próximas a zonas de riesgo y de protección ecológica.

Apoya los Programas de Desarrollo Urbano de la ciudad de México, aprovechando la infraestructura existente, impulsando la densificación en los barrios populares, cercanos a los centros de trabajo, educativos y culturales. Se abaten los costos inherentes al suelo, servicios urbanos, equipamiento y de transporte.

Es importante señalar que se trata de un Programa Institucional con las siguientes bases:

- ✓ Un esquema financiero basado en préstamos con montos al alcance de la capacidad de pago de la familia y pagos a corto plazo. La dispersión y la recuperación de los recursos deberán operarse a través de instrumentos eficientes de intermediación financiera.
- ✓ Una asesoría técnica organizada, remunerada y calificada a través de Organismos Gremiales, con la colaboración de los principales Centros de Enseñanza Superior. Para ello, se propusieron programas permanentes de mejoramiento a la vivienda y el barrio, evaluando, investigando, así como capacitando y certificando a profesionales y estudiantes.
- ✓ Un esquema legal con bases apropiadas y administrativas para el desarrollo de las viviendas y la regularización de su construcción en las diversas etapas del proceso de producción, así como otorgar seguridad jurídica de la propiedad facilitando la constitución y registro de condominios familiares.
- ✓ En diez años se han realizado más de 150 mil acciones de Mejoramiento y construcción de viviendas nuevas, con una inversión superior a 7 mil 500 millones de pesos. Esta labor ha tenido, entre otros, los siguientes resultados:

49

Resumen de la Evaluación del Programa de Mejoramiento de Vivienda, en Lote Familiar, de la Ciudad de México.

Fortalezas.

- ✓ El 60% de los beneficiarios invirtió recursos adicionales al crédito otorgado por el INVI, con una inversión adicional promedio del 20% del crédito, que osciló entre 35 mil a 90 mil pesos.
- ✓ El 92% de las familias contrató operarios de la construcción que vivían en el barrio y el 82% compró los materiales en la zona, con lo cual se contribuyó al fortalecimiento económico de las comunidades.
- ✓ En lo que se refiere a los ingresos de las familias beneficiadas, 19% reportó entre 1 y 2 veces salario mínimo (vsm). El mayor porcentaje se ubicó entre 2.1 a 3 vsm y 3.1 a 4 vsm, con 31% y 33% respectivamente, y 17% señaló percepciones por arriba del 4.1 vsm.
- ✓ En cuanto al tipo de acciones de mejoramiento que se realizaron, estas fueron en orden de importancia: Completar y mejorar con aplanados, muros y bardas (60%), ampliación de diversos locales (53%), colocación de puertas y ventanas (42%), ampliación y mejoramiento de baños (39%), ampliación y mejoramiento de cocinas (31%). Mejoramiento estructural de cimientos, muros y techos (21%). El 97% de los beneficiarios realizaron las obras en un tiempo menor a tres meses.
- ✓ El 34% de los créditos se destinó a la Construcción de Viviendas Nuevas, para ser destinadas a los hijos que conviven con sus padres.
- ✓ En el 76% de los lotes originalmente, unifamiliares habita más de una familia. El promedio de familias por predio es de 2.9 en el área central del Distrito Federal, de 2.2 en la intermedia y de 1.6 en la periferia.

Con el objeto de fomentar la Producción Social de Vivienda, dando seguridad Jurídica a la Propiedad y para obtener esquemas de financiamiento accesibles, el Gobierno del Distrito Federal otorgo en el año 2007, un acuerdo en el que se dan facilidades administrativas y se condona el pago de contribuciones a la población de escasos recursos para la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio en Lote Familiar o en Unidades Habitacionales y Locales Comerciales, para formalizar sucesiones hereditarias y transmisiones de propiedad que se le deriven.

Este Programa evita que las familias tengan que adquirir vivienda en los municipios metropolitanos conurbados con el Distrito Federal, teniendo que emplear tres o cuatro horas y un gran gasto para llegar a los centros de trabajo y educativos, generalmente en las áreas centrales del Distrito Federal.

Con el Programa de Mejoramiento de Vivienda, se densifica, aprovechando la existencia del suelo, servicios y equipamiento existentes, con la construcción de nuevas viviendas, en segundos y terceros niveles y en cercanías a los centros de trabajo y educativos, generalmente en las áreas centrales del Distrito Federal.

El Instituto de Vivienda del D.F. ha programado una Reforma para el año 2009, con nuevas Reglas de Operación, para establecer un Modelo de Atención actualizado, producto de su experiencia en los últimos 10 años.

Los propósitos y contenidos de esta Reforma, planteadas a través de las Nuevas Reglas de Operación y Políticas de Administración crediticia y financiera son entre otros los siguientes:

- ~ Adecuar sus disposiciones a su nueva estructura Orgánica y Funcional.
- ~ Integrar en un solo documento las diversas disposiciones que ha venido tomando el Consejo Directivo en Materia Financiera y Crediticia.
- ~ Incorporar nuevos lineamientos en concordancia con la política del Distrito Federal.
- ~ Consolidar Programas en materia de Suelo, que permitan una operación más amplia y efectiva.
- ~ Actualizar los techos financieros e incorporar nuevas líneas y modalidades de financiamiento.
- ~ Ofrecer una visión integral y de control de calidad a la Asistencia, en sus distintos aspectos: sociales, técnicos financieros y jurídicos, expuestos en el tema de Debilidades.
- ~ Establecer normas y mecanismos para dar mayor transparencia a la gestión pública.

Debilidades.

- ~ Inexistencia de un diagnóstico, con la participación de Autoridades, Comunidad Beneficiada y Universidades, en el que se debe conocer la situación de Habitabilidad, Productividad y Gobernanza, especialmente en las áreas habitadas por población de escasos recursos económicos.
- ~ Falta de un programa de mejoramiento de la construcción, a través de la evaluación y capacitación de los operarios y distribución de materiales locales.
- ~ Falta de programas de investigación, ante la ausencia de un sistema de evaluación.
- ~ Necesidad de modificar el Sistema de Financiamiento, con la participación de las familias atendidas y tomando en cuenta los siguientes objetivos y políticas:
- ~ Contar con mecanismo que garanticen la atención especial a los grupos más vulnerables.
- ~ Brindar un financiamiento conforme a la atención integral a cada familia, en el ámbito Técnico, Social y Legal.
- ~ Atención especial a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.
- ~ Posibilidad en todo momento de renegociar la deuda.
- ~ Contemplar el otorgamiento de créditos sucesivos, hasta alcanzar una meta financiera para consolidar su vivienda construida por etapas.
- ~ Instrumentar sistemas de ahorro para los hogares que no pueden tener acceso inmediato al crédito. Otorgamiento de subsidios adecuados a los diferentes ingresos de las familias.

- ❧ Falta de participación de las principales Instituciones de Crédito en el INFONAVIT Y FOVISSSTE en los Programas de mejoramiento, ampliación y vivienda nueva e Lote Familiar, especialmente ubicados en Barrios Populares.
- ❧ Falta de Instrumentos que otorguen facilidades y recursos, derivados de Leyes y sus Reglamentos, de una Política de Derecho a la Ciudad, en la que se determinen acciones bajo la función Social de la Ciudad y de la Propiedad Privada. Derecho al suelo, a la vivienda, a los servicios, al equipamiento, a la educación y a la salud.

Resumen de las aportaciones del Proyecto de evaluación a las Nuevas Reglas de Operación y Políticas de Administración Financiera 2009.

Los propósitos y contenidos de las Nuevas Reglas de Operación son, entre otros los siguientes:

- ❧ Incorporar nuevas políticas que exigen una atención especial, tales como los aspectos de sustentabilidad.
- ❧ Incorporar nuevas Líneas y modalidades de financiamiento, como son el Condominio Familiar: **Contribución, del Proyecto de la Evaluación.**
- ❧ Ofrecer una visión integral a la asistencia que requieren las distintas acciones de vivienda, reconociendo los distintos aspectos que lo componen: Sociales, Técnicos Financieros y Jurídicos. **Contribución, del Proyecto de la Evaluación.**
- ❧ Establecer Normas y Mecanismos que permitan dar mayor transparencia a la gestión pública. **Contribución, del Proyecto de la Evaluación.**

Conforme a la estructura de las Reglas de Operación, se señalan las **aportaciones del Proyecto de Evaluación:**

Política Social.

- ❧ Conocer las necesidades de vivienda por Barrio, Colonia, Pueblo o Unidad Habitacional, mediante la participación Organizada de la Comunidad.
- ❧ Facilitar, estimular y regular la participación Organizada por Barrio, Colonia, Pueblo o Unidad Habitacional.

Política Financiera.

- ❧ Adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios para obtener un compromiso de buen pago.
- ❧ Generar una dinámica de corresponsabilidad, a través de la articulación, en el esquema del financiamiento, de tres componentes. 1) Ahorro, 2) Crédito y 3) Ayudas de Beneficio Social.

Política Jurídica.

- ❧ Vigilar que en todos los créditos para vivienda, se cumplan las Normas y Reglamento vigentes en el Distrito Federal.

Política Técnica.

- ❧ Celebrar convenios con Universidades e Instituciones de Educación Superior, Organismos Sociales y Gremiales, orientados a la promoción y fomento, investigación, Asesoría y Apoyo Técnico de los Programas de Vivienda.
- ❧ Promover la Asistencia Técnica calificada, a favor de todos los actores involucrados en la Producción Social de Vivienda, mediante Programas de Capacitación e intercambio de experiencias entre los participantes de los diversos programas.
- ❧ Promover que las acciones de vivienda actúen a favor de desarrollo urbano y sustentabilidad.
- ❧ Desarrollar instrumentos de evaluación permanente de los Proyectos arquitectónicos, de la construcción, uso y mantenimiento de la vivienda.

- ~ Fomentar la aplicación de Ecotecnias, de bajo costo y alta productividad.
- ~ Vincular la Producción social de Vivienda a los Programas de Desarrollo Urbano para contribuir a frenar la expansión urbana.
- ~ Procurar que los Proyectos Arquitectónicos de Vivienda, tomen en cuenta criterios de Redensificación de Lotes o Predios, de mejora y crecimiento por etapas, con base en los usos del suelo.

Política administrativa.

- ~ Fomentar la participación concertada de las diversas dependencias del Gobierno que intervienen los Programas de Mejoramiento de Vivienda.
- ~ Simplificar procedimientos y reducir tiempos de gestión y trámites.

Política de Sustentabilidad

Promover acciones de sustentabilidad en los siguientes aspectos:
 Instalación de calentadores solares de agua.

- ~ Captación y uso de agua pluvial.
- ~ Instalación de focos ahorradores de energía eléctrica.
- ~ Instalación de muebles ahorradores de agua.
- ~ Separación de aguas pluviales y aguas servidas.