





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO U. A. E. M. TEXCOCO

**IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DEL
PROGRAMA DE VIVIENDA DEL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
2001- 2006**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

ROCIO IVETH HERNÁNDEZ REYES

DIRECTOR:

M. EN. C. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ

REVISORES:

DR. EN E. JOSÉ HERNÁNDEZ RAMÍREZ

M. EN C. MARÍA JOAQUINA SÁNCHEZ CARRASCO

LIC. ALBERTO GUEVARA BALTAZAR

TEXCOCO, MEX.

2010.

AGRADECIMIENTO

*“El más grande placer de la vida
es hacer algo que otros dicen
que no se puede”*

Walter Bagehot.

Al llegar al final de ésta meta, resulta sorprendente mirar hacia atrás y contemplar todas las dificultades que hubo que librar. Es aquí donde recuerdo a todas las personas que estuvieron ahí en el momento preciso, haciendo que todo resultara mucho más fácil y agradable.

A mis padres: Quienes siempre se han esforzado por darme la mejor educación, por su innata sencillez de ver la vida con alegría, forjando un destino para mi futuro. Por creer siempre en mí, apoyándome en todo sentido, enseñándome a valorar lo que tengo y a no desistir por lo que quiero. Por su ejemplo y su infinito amor.

A mi hermano: José Luís a quien quiero.

A Max: agradeciéndole su gran ayuda en la terminación de esta tesis, la cual le dedico con amor.

A mis maestros: a quienes les debo lo que soy en mi preparación académica. En particular a mis revisores: Dr. José Hernández Ramírez, Mtra. María Joaquina Sánchez Carrasco y al Lic. Alberto Guevara Baltazar. Especialmente a mi Asesor Mtro. Melesio Rivero Hernández, por su comprensión, consejos y apoyo incondicional, por su valiosa ayuda en la culminación de mi estudio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GERENCIA PÚBLICA	
1.1 El Estado Moderno	6
1.1.1 Conceptualización y componentes del Estado.....	6
1.1.2 Antecedentes históricos del Estado Moderno	8
1.2 Política Social.....	12
1.2.1 Definición de Política Social.....	12
1.2.2 Antecedentes de la Política Social en México.....	15
1.3 Política Pública.....	17
1.4 Gerencia Pública	27
1.4.1 Eficiencia.....	32
1.4.2 Eficacia	35
1.4.3 Legitimidad.....	37
1.5 Planeación Estratégica como herramienta de la Gerencia Pública	39
II. EL FENÓMENO DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL	
2.1 Antecedentes históricos del fenómeno de la Vivienda en la Ciudad de México	52
2.1.1 Vivienda en el Distrito Federal en la etapa posrevolucionaria.....	53
2.1.2 Vivienda en el Distrito Federal en los años cincuenta a ochenta	59
2.1.3 Vivienda en el Distrito Federal en el siglo XXI	65
2.2 Participación del Gobierno del Distrito Federal en Política Habitacional	68
2.2.1 FIVIDESU	70
2.2.2 FICAPRO	73
2.2.3 FIDERE.....	76
III. EL INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL (INVI D. F.)	
3.1 La política de vivienda contenida en los Bandos.....	82
3.2 Los fines y políticas del INVI	84
3.3 Estructura Orgánica y Operación General del INVI.....	87
3.3.1 Dirección General	88
a) Dirección de Vivienda en Conjunto	88
b) Dirección de Mejoramiento de Vivienda	88
c) Dirección de Planeación Estratégica	89

d) Dirección de Finanzas.....	89
e) Dirección Jurídica.....	89
f) Dirección Técnica.....	90
g) Dirección de Administración.....	90
h) Contraloría Interna	90
3.3.2 Operación General.....	91
a) Población objetivo	92
b) Modalidades de Financiamiento.....	92
c) Características del Crédito	96
3.4 Fases del otorgamiento del Crédito.....	98
3.5 Programas del INVI	102
3.5.1 Programa de Vivienda en Conjunto	102
3.5.2 Programa de Vivienda en Lote Familiar.....	104
3.5.3 Programa de Reserva Inmobiliaria.....	105
3.6 Organizaciones No Gubernamentales vinculadas al INVI.....	105
3.6.1 COPEVI A.C.	108
3.6.2 FOSOFI A.C.	109
3.6.3 CASA Y CIUDAD A.C.	111
IV. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL 2001- 2006	
4.1 Estrategia de evaluación	115
4.2 Informes y datos del INVI	121
4.3 Trabajo de campo: entrevistas	133
4.4 Criterios de evaluación	138
4.4.1 Variables de Eficiencia.....	139
4.4.2 Variables de Eficacia	141
4.4.3 Variables de Legitimidad.....	145
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	148
BIBLIOGRAFÍA	152
ANEXOS	159

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto de estudio el Programa de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, durante el periodo 2001- 2006. Particularmente, se analiza la implementación y los resultados de dicho programa.

La necesidad de realizar una investigación en materia de *vivienda*, principalmente es para aportar datos relevantes en cuanto a la evaluación de programas, en este caso del Distrito Federal, lugar que es sede de actuación del Instituto de Vivienda, en el periodo descrito y; en segundo término, debido a que la vivienda es producto de un fenómeno social, derivado del proceso de urbanización y del crecimiento demográfico e incluso es factor determinante del bienestar social y requiere atención de la acción política.

Es necesario poner énfasis en: qué hace el gobierno y de qué manera lo hace, hasta qué grado la actuación del gobierno mediante los programas sociales, hace que la sociedad reconozca su trabajo. Aportar el conocimiento de que tan ineludible es la participación del Estado en la satisfacción de las necesidades básicas como la vivienda.

No se puede dejar de lado la importancia que tiene la vivienda para un grupo familiar, porque es un lugar donde cada ser humano se siente refugiado al contar con un techo para dormir; la vivienda ha sido históricamente la principal forma de satisfacción de las necesidades de la población.

Se estipula, que la vivienda popular es cada vez más escasa y muchas de esas viviendas se encuentran en zonas de alta vulnerabilidad a siniestros naturales o bien ocupan, de manera irregular, terrenos de reserva ecológica. Mientras que, muchas familias carecen de vivienda propia, satisfacen ésta necesidad con una vivienda en renta, debido a esto, se evidencia la necesidad de una política habitacional en el Distrito Federal para promover y facilitar la adquisición de una "vivienda digna" a través del crédito y en apoyo a diferentes organismos e institutos.

La participación del Estado en la regulación de la vivienda es fundamental, debido a las distintas condiciones y necesidades de habitación que se presentan en un nuevo contexto; la sociedad necesita ser regulada por el Estado, mediante la administración pública -de los recursos sea económicos, políticos, humanos, financieros, etc.-, quien es la encargada de ejecutar las leyes, buscar el bien común, controlar y vigilar, producir bienes y prestar servicios, generar cambio y desarrollo social, preservar el orden y cuidar; convirtiéndose en reflejo de la relación gobierno- sociedad.

A través, de algunos organismos públicos se atiende del problema de vivienda, donde proporcionan créditos con tasas de interés preferenciales. Sin embargo, la oferta de vivienda social, ahora se hace mediante unas pocas grandes empresas constructoras e inmobiliarias que se encargan de todo el proceso (compra de suelo, construcción, obtención de crédito a la demanda y venta de la vivienda). Por lo tanto, el precio de la vivienda social aumenta (en términos de la calidad que se ofrece) al igual que el crédito para adquirir este tipo de viviendas. A pesar de esta tendencia, aún encontramos la intervención Estatal notable, en la oferta de vivienda en programas tales como: mejoramiento, ampliación, edificación y adquisición.

Sin embargo, tendría que preguntarse, si la actuación del Programa de Vivienda del Distrito Federal y el Instituto de Vivienda, han arrojado los resultados propuestos; ¿se han logrado alcanzar los objetivos planteados hasta esta fecha? ¿De qué manera el Instituto, ha desempeñado sus funciones, al otorgar créditos para la edificación, remodelación, regeneración y rehabilitación o vivienda nueva?

El objetivo general de la investigación es evaluar la operación, alcances y perspectivas del Programa de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal implementado en el periodo 2001 – 2006, con el propósito de determinar su eficacia y cobertura.

Los objetivos particulares que se plantearon fueron:

Describir la evolución de la participación del Estado y la creación de diversos organismos públicos de vivienda en la acción habitacional.

Comparar el proceso de adquisición de una vivienda en el Distrito Federal en épocas anteriores y con intervención de los actuales organismos de vivienda participantes.

Analizar el papel del INVI como regulador de la política habitacional para determinar el desempeño de dicho organismo en el periodo 2001 – 2006 a través de la evaluación de sus resultados.

Conocer la aceptación de la gente del Distrito Federal en la creación de éste programa, para la legitimación o reconocimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La hipótesis planteada en ésta investigación es verificar si el Programa de Vivienda del Distrito Federal 2001- 2006 funcionó con eficiencia y eficacia debido a que la distribución de los créditos fue mediante la descentralización de la gestión de los programas hacia las Delegaciones, lo que contribuyó a una mayor cobertura de la población objetivo.

Para el deshago del objeto de estudio y lograr el cumplimiento de los objetivos e hipótesis descritos anteriormente, ésta investigación se estructura en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se abordan nuevas concepciones teóricas de la administración pública que buscan garantizar la optimización de los recursos y servicios públicos; el estudio se presenta en cinco puntos, tal es el caso: del Estado Moderno, la política social, la política pública, la gerencia pública con sus tres niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad; y la planeación estratégica. Los nuevos enfoques son creados para dar respuesta a los fenómenos sociales y a

través de sus herramientas tratan de encontrar las alternativas para resolver demandas como el de vivienda, no sólo en cantidad sino también en el incremento de la calidad.

En el segundo capítulo abordamos el fenómeno de la vivienda en el Distrito Federal, mediante el desarrollo de dos puntos: el primero, correspondiente a los antecedentes históricos del fenómeno de la vivienda en la Ciudad de México, durante tres etapas (la posrevolucionaria, de los años cincuenta a los ochenta y en el siglo XXI). El segundo punto, refiere a la participación del Gobierno del Distrito Federal en política habitacional, donde se desprenden tres Fideicomisos que actuaron en la Ciudad de México el Fideicomiso de la Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal (FIVIDESU), Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE) y Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO).

En el tercer capítulo, se estudia al Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), integrado por seis apartados, donde conoceremos la política de vivienda contenida en los Bandos; los fines y las políticas del INVI; la estructura orgánica y la operación general del Instituto, esto para determinar cómo se encuentra organizado internamente; las fases por las que atraviesa el proceso para adquirir un crédito; los programas que maneja el Instituto para dirigirlos a la población objetivo y; por último, la participación de las organizaciones no gubernamentales en materia de vivienda.

En el cuarto capítulo se hace la evaluación del programa de Vivienda del Distrito Federal 2001- 2006. En este apartado se desarrollan cuatro puntos, tales como: la estrategia de evaluación; los informes y datos que arroja el INVI mediante gráficas, donde se realiza la interpretación y análisis de los mismos; el trabajo en campo con la interpretación de las entrevistas realizadas a funcionarios del INVI y a un beneficiario y; por último, los criterios de evaluación, a través del uso de indicadores de eficiencia, eficacia y legitimidad.

Por último, el desarrollo de las conclusiones y perspectivas resultantes del trabajo de investigación; además, el planteamiento de nuevas problemáticas y

recomendaciones para estudios posteriores. Como parte final, se integran cuatro anexos: el primero, correspondiente al organigrama del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; los tres siguientes, corresponden a los requisitos de cada una de las etapas por las que atraviesa el solicitante, en los programas que maneja el Instituto; es decir, un anexo para el Programa de Vivienda en Conjunto, un anexo para el Programa de Vivienda en Lote Familiar y otro anexo para el Programa de Reserva Inmobiliaria.

Implementación y resultados del Programa de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal 2001 - 2006

I. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GERENCIA PÚBLICA

El presente capítulo está diseñado para abordar el marco teórico conceptual que dará sustento a la investigación, con la finalidad de hacer referencia al medio en el que se desenvuelven y surgen los procesos administrativos para atender la agenda pública en materia social, y retomar las características que puedan ser útiles en el estudio.

El capítulo está organizado en cuatro apartados: el primero, refiere las transformaciones que ha sufrido el **Estado**, la conceptualización y las características del Estado Moderno y cuál es su principal función en ésta época. En segundo término, incluye la herramienta que se adopta para atender a la población, tal como la **Política Social**. En tercer lugar, los esquemas que operan para el desarrollo de las acciones políticas utilizadas por la Administración Pública, es el caso de la **política pública**; se aborda su concepto, sus características e incluso se agregan cuadros de síntesis para un mejor entendimiento, incluye la conceptualización de la evaluación como fase de la política pública. En cuanto a la **Gerencia Pública** se incluye su concepto, sus características y la descripción de tres componentes clave: eficiencia, eficacia y legitimidad y; en último lugar, se aborda la **planeación estratégica** como herramienta de la Gerencia Pública debido a que constituye el medio adoptado por el sistema administrativo en nuestro país.

1. 1. El Estado Moderno

1.1.1 Conceptualización y componentes del Estado

La palabra Estado viene del latín Status que significa la situación en que se encuentra una persona o cosa. Específicamente, la palabra Estado, es un ser, un todo que se compone de varios factores organizado con elementos físicos y formales. El Estado se define como una "comunidad política desarrollada, de un fenómeno social, es un ente jurídico supremo o algo no visible pero palpable en los sujetos"¹; es decir, el Estado regula un grupo de individuos determinados,

¹ Martínez Vera, Rogelio. Fundamentos de Derecho Público Mexicano. Mc-Graw Hill. México, 1994. p. 26

mediante la organización política y jurídica que hace posible la limitación y el reconocimiento de derechos de la población que lo conforma; pero estos derechos son una forma de organización de vida, porque somos nosotros mismos quienes creamos derechos y los limitamos.

Ricardo Uvalle caracteriza el Estado como una institución formada para asegurar las condiciones y las relaciones de vida de la sociedad, un instrumento indispensable dotado de poderes, atribuciones, normas y medios. Por tanto, se evidencia la necesidad de "revalorar el Estado"² como una organización que la sociedad necesita para desarrollarse con medios de gobierno revitalizados y una administración pública, dura y eficaz. Comenta que las tareas públicas no pueden quedar en manos del mercado y las funciones políticas no pueden ser desarrollados totalmente desde el ámbito privado.

Particularmente, el término Estado se aborda en dos dimensiones: una, a través de la estructura que le da forma, y otra, a través de su funcionamiento o las atribuciones que le confiere. Y para dar una correcta definición del Estado, es útil describir y explicar las diversas teorías que estudian su existencia, las formas de Estado, así como los elementos estructurales que lo conforman.

Algunos autores coinciden en que son cinco elementos³ que dan estructura y atribuciones al Estado. El primero es el individuo, aquel elemento importante como Ser organizado, respecto de la especie a la que pertenece; se remite al individuo porque es una persona considerada por separado dentro de una colectividad; con el individuo y gracias a éste, el Estado puede trabajar y actuar para la consecución de los fines.

El segundo, es la población, referimos a éste término porque la presencia del individuo hace que surja una población, un conglomerado de individuos como tal. El tercer elemento es el territorio, que es el lugar donde se asienta la población para vivir y realizar sus actividades políticas, económicas y socioculturales.

² Uvalle, Berrones Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. UAEM-IAPEM. México, 1997. p.43

³ Martínez Vera, Op. Cit. p.p. 27-29

El dominio como cuarto elemento, que es el poder que se tiene sobre otra persona o grupo social. Por último, el quinto elemento es la soberanía*; nació a finales de la Edad Media como el sello distintivo del Estado nacional, es el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y el imperio, la soberanía es la instancia última de la decisión, es la libre determinación del orden jurídico o aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz. La soberanía implica necesariamente independencia en relación a los poderes exteriores y autoridad sobre los grupos internos.

El Estado es un ente en movimiento, en el influyen aspectos económicos, políticos, jurídicos, religiosos, etc. Un Estado manifiesta su soberanía política cuando no acepta injerencias de otros Estados en sus propias determinaciones.

1.1.2 Antecedentes históricos del Estado Moderno

La aparición del Estado es producto de un largo proceso de transición en el que se encuentran concepciones distintas pero que, en términos generales, contiene características comunes como: la consolidación de la sociedad política*, la existencia de un territorio** determinado sobre el que se ejerce el poder***, aparición de un centro urbano, establecimiento de una estratificación social y una división del trabajo, y la existencia de una burocracia de funcionarios que ejercen el monopolio de la coacción en diferentes esferas de la vida social. Todos estos elementos se consolidan para dar paso al Estado Moderno, a la par surge la necesidad de establecer herramientas para el manejo y control de los procesos administrativos.

El Estado Moderno, generalmente por medio de su gobierno representa un sistema que le permite controlar aspectos políticos, administrativos y judiciales de la sociedad. El gobierno adopta la función primordial de promover el "bienestar

* La soberanía surge del latín *superanus* que significa sobre, encima

* La sociedad política: aquella agrupación que busca fines de índole público, como los partidos políticos.

** El territorio: es un lugar donde vive un grupo determinado de individuos relacionados por vínculos de familia, mismos que dependen jurídica y administrativamente de un gobierno.

*** El poder es la acción de dominar a un grupo de individuos

social, representación política de sus asociados y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa"⁴. El gobierno es legítimo cuando reconoce los derechos de los particulares, administra y vigila los bienes y servicios públicos.

El Estado Moderno asume una responsabilidad trascendental en la orientación de los procesos socio-económicos de la sociedad contemporánea, es por ello que, se encuentra con la misión de satisfacer las necesidades a través del otorgamiento de los servicios públicos a la comunidad.

En términos históricos podemos identificar, según Bobbio,⁵ que el Estado se contempla como único ser y el primero con capacidades de ejercer poder; sin embargo, en este contexto se cambian los papeles, ahora el privilegiado es el individuo, quien debe hacer que el Estado a través de sus representantes ejerzan el poder, mediante el sufragio universal donde se llevan a cabo elecciones. Como diría el autor, "el Estado ya no es considerado ex parte principis sino ex parte populi"⁶.

Bobbio hace referencia al Estado, en dos aspectos: en la esfera religiosa y en la esfera económica.⁷ Religiosamente, encontramos el Estado confesional y el Estado laico. El primero, asume una determinada religión como religión del Estado, se preocupa por el comportamiento religioso de sus súbditos, de manera que controla actos externos, opiniones, escritos, impidiendo toda manifestación de desacuerdo y protegiendo a los oponentes; el segundo es caracterizado por ser ajeno a cualquier doctrina religiosa. Económicamente, se presenta el Estado intervencionista y el abstencionista. El primero, trata de regular la producción de bienes, la distribución de la riqueza, promover cierta actividad y dirigir al conjunto de la actividad económica en el país. El segundo, se priva de toda doctrina económica.

⁴ Sánchez, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado. INAP. México, 1998. p.32

⁵ Bobbio, Norberto. [trad. José Fernández Santillán] Estado, Gobierno y Sociedad. F.C.E. México, 1994. p.p.157-173

⁶ *Ibíd.*, p.163

⁷ *Ibíd.*, p.173

Chávez también enriquece el análisis del impacto del Estado en la esfera económica, al afirmar que "la llegada del Estado interventor dio un nuevo giro al liberalismo económico, en donde las prácticas subsidiarias, los proteccionismos, y la regulación estatal de los flujos del mercado se volvieron las líneas a seguir para incentivar la economía"⁸.

En el ámbito del Estado liberal surge el Estado capitalista que pretende abarcar las clases menos favorecidas como un sistema de poder que les permite sobrevivir y continuar en la sociedad, a través de la democratización. En conjunto, el Estado liberal garantiza el desarrollo de las esferas comentadas en líneas anteriores, o sea apoya el "crecimiento de la libertad religiosa y la mayor expansión de la libertad económica"⁹. Bobbio comenta, que a la fecha no ha sucedido una transformación profunda del Estado llamado asistencial, con mayor contenido social para la mayor parte de la población, el cual es concebido como promotor del desarrollo social.

En este sentido, Luís Aguilar explica la transformación del Estado Liberal al Estado Social*. El Estado Liberal se caracterizaba porque "ampliaba (ordenamiento político) la sociedad civil** de mercado entre individuos privados formalmente libres e iguales y su condición externa de reproducción o realización (monopolio coactivo contra infractores internos o amenazas externas)"¹⁰. En donde la sociedad burguesa capitalista se constituyó en base al desarrollo de las fuerzas productivas, una sociedad con aumento creciente de su riqueza disponible, una sociedad que se entendía y se constituía como relación de producción y no de dominación social.

⁸ Chavez Arellano, Ma. Eugenia. *et.al.*. El Cambio en el Desarrollo Rural: surgimiento y legitimación del Estado Moderno y el Liberalismo. p. 323

⁹ Bobbio, 1994. Op. Cit. p.174

* Dicha transformación se vivió después de la II Guerra Mundial por motivo de la competencia de mercados

** Sociedad civil: aquella que se relaciona con el estado, a través de su participación con el gobierno, ya sea mediante la obtención de beneficios o cambios en la política. En ésta las ideas defienden la primacía del individuo frente al Estado y la supresión de las trabas a la actividad económica.

¹⁰ Aguilar, Luis. Política y racionalidad administrativa. "Acerca de la crisis del welfare state". INAP, México, 1982. p. 156

El Estado social, llamado benefactor- asistencial, que se desarrolló ampliamente después de la Segunda Guerra Mundial, "es una ampliación y profundización de la intervención y presencia estatal dentro de la sociedad civil de mercado con el fin de lograr su regulación y equilibrio, mediante un conjunto de medidas tendientes a la progresiva creación de un mercado entre privados que sean cada vez más sustancialmente libres e iguales"¹¹. Se trata de un Estado social que se autoconcibe como promotor del desarrollo social, porque no sólo es un ordenamiento jurídico, sino es también una forma de organización y administración de la sociedad, es decir, debido a que la sociedad ya no puede controlarse por sí misma como en el Estado liberal, surge la necesidad de que haya un ente que lo haga, o sea desde el Estado como régimen –gobierno.

Sin embargo, el Estado de Bienestar llegó a su límite, entra en crisis debido a las exigencias de la sociedad, de más y mejores servicios y por las limitaciones del propio sistema capitalista. Dicha crisis se ve reflejada en que "el intervencionismo y la planificación estatal... ya no son capaces de fundamentar el crecimiento y la pacificación social..., ya no tienen la capacidad de racionalización de la sociedad, de producir sociedad"¹². Fracasa por la sobrecarga de demandas que asociaciones y grupos solicitan al Estado e incluso los recursos y la capacidad del gobierno para procesar son escasos, surge la debilidad del Estado y por tanto, la crisis de gobernabilidad.

Ante la crisis económica de la década de los setentas, y la crisis social, por el agotamiento de los recursos del Estado para solucionar la actividad económica y los servicios públicos, surge el Estado neoliberal, encabezado a nivel internacional por Margoret Toteher y Ronald Reagan. El cual contribuye a un liberalismo en el que se "defiende la libertad de contratación, la reducción del sector público y la liberalización de los precios"¹³.

¹¹ *Ibíd.*, p.157

¹² *Ibíd.*, p.157

¹³ Chavez. Op. Cit. p. 182

En virtud de que el Estado mexicano actual, ha dado permanencia al desarrollo del capital, hoy muestra incapacidad para salvar los retos de una población en rápido aumento, para ofrecer con suficiencia y calidad bienes y servicios, necesariamente públicos; para contribuir con eficacia a la satisfacción de las necesidades sociales básicas, particularmente de los grupos menos favorecidos y para hacer transparentes sus relaciones con una sociedad que ya era distinta.

Con el objeto de otorgar los medios para que los aparatos públicos puedan proporcionar la recuperación del desarrollo y el logro de un crecimiento sostenido; surge la Reforma del Estado, donde se pretende que uno de los beneficios sea el incremento del gasto social, a través de un instrumento eficaz como la Política Social; misma que analizaremos en el siguiente apartado.

1. 2 Política Social

Para abordar el término, resulta necesario dedicar algunas líneas a su definición, sus antecedentes y sus características. Debido a que todo programa social es consustancial a una política social estatal y por ende a un modelo de desarrollo específico.

1.2.1 Definición de política social

Para Musto Stefan toda política social debe ser entendida como "aquella acción estatal cuya normativa y direccionalidad está destinada a impactar a todos los segmentos de una sociedad. El significado de social que posee éste tipo de política 'pública' se refiere a que tiende a privilegiar o atender específicamente demandas, aspiraciones y necesidades sociales no económicas"¹⁴.

Las diferencias que en la literatura encontramos para definir el término: programa social, tiene que ver con lo que la Política Social desea privilegiar, sea el objetivo (el bienestar social) o la técnica para alcanzar ese objetivo. De otra parte, si una

¹⁴ Musto, Stefan. Análisis de Eficiencia, Metodología de evaluación de Programas Sociales de Desarrollo. Ed. Tecnos, España, 1975. p.29

política social desea privilegiar las macro estrategias, los objetivos que conlleven a una sociedad ideal (Estado de Bienestar), los programas sociales serán entendidos como acciones encaminadas a mejorar las condiciones materiales de vida y el bienestar social de una población. Por el contrario, si una política social desea privilegiar los medios y las técnicas para alcanzar así dichas metas, entonces los programas sociales serán apreciados como acciones que brindan las oportunidades para que sea, el mismo beneficiario el que consecuentemente llegue a sus objetivos y solvete sus necesidades.

La Política Social implica la intervención del Estado en la sociedad; su desarrollo, no sólo involucra una transferencia o entrega de bienes o de servicios a una población determinada, sino que contempla la posibilidad de una participación activa de esa población y no la mera pasividad provocada por el acto de recibir esos bienes o esos servicios. Por su parte, Claus Offe comenta que la política social, contribuye a mejorar la calidad de vida, seguridad social, etc. Sin embargo, la función de la política social se debería limitar a definir temas, tiempos y métodos para los procesos sociales¹⁵.

Rosalía López, entiende la política social como criterio de "justicia distributiva"¹⁶ debido a que presenta una correlación entre la forma de Estado que la promueve y el modo de ejecución. Como idea central, la política social es un "espacio de intervención estatal, es decir, extraeconómica, orientada a la asignación legítima de recursos entre clases, grupos e individuos, cuyo resultado es su promoción o exclusión"¹⁷.

"La política social de un Estado neoliberal pretende igualar las oportunidades de acuerdo con el imperio de la ley, que atiende a los individuos abstractos, no sujetos a un sistema corporativo"¹⁸. Se restringe a la esfera de la decisión de buena voluntad, es decir, la asistencia que el Estado o las personas privadas pueden dar a quienes han caído en la necesidad extrema y que son incapaces de

¹⁵ Claus, Offe. Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza Editorial. México, 1988, p. 97-98

¹⁶ López, Paniagua Rosalía. Pobreza urbana y neoliberalismo en México: formas de acceso a la vivienda y alternativas de política social. UNAM. México, 2004. p.135

¹⁷ *Ibíd.*, p. 30

¹⁸ *Ibíd.*, p.p. 31-32

allegarse de los recursos necesarios para la subsistencia. Se orienta a establecer capacidades competitivas de los individuos para que por sí mismos, sean capaces de satisfacer sus requerimientos.

Por ello, la política social, "define y localiza los bienes públicos y casi públicos orientados a grupos objetivo; mejora los niveles de vida del conjunto de la sociedad. Es la provisión de bienes y servicios por medio de transferencias estatales, como mecanismo no sujeto al mercado y a leyes que impone el intercambio"¹⁹.

Sin embargo, los nuevos criterios acerca de la política social llevan a definir las políticas a partir de una visión racionalista, entendida como "eficiencia administrativa"²⁰. Sin la presencia de un Estado que modere, cada uno de los seres quedaría bajo sus propias fuerzas.

Tal y como lo marca Claus Offe, una racionalidad interna (administrativa)²¹ consistente en innovar el sistema interno para subsanar cuestiones. El autor define cuatro estrategias para la racionalidad de la política social.

La primera es la prevención, es decir, se trata de aumentar la eficacia de una política social, basándose en estrategias preventivas para resolver los problemas. La segunda estrategia corresponde a la realización de programas finales para lograr resultados específicos. La tercera, corresponde a la asistencia institucionalizada, donde a través de medios regulativos no monetarios y por medio de instituciones se establecen normas para gobernar las necesidades. Por último, tenemos la reprivatización, caracterizada por ahorrar gastos fiscales, desplazando las tareas sociales del Estado a particulares.

De ésta manera Offe, considera necesaria la participación de expertos científicos en el desarrollo y evaluación de programas políticos, denominado cientificación de

¹⁹ *Ibíd.*, p. 32

²⁰ *Ibíd.*, p.34

²¹ Claus, Offe. *Op. Cit.* p. 93- 104

la política para el suministro de indicaciones que permita la realización eficiente y eficaz de programas de política social.

1.2.2 Antecedentes de la política social en México

Particularmente, la política social en México surge hasta el siglo XX y se remonta a los contenidos de la Constitución Política de 1917²², fundamentalmente en los artículos 3º, 4º, 27 y 123 donde se reconocían por primera vez los derechos sociales. "La Política Social en nuestro país..., parte de la tesis de que el modelo de crecimiento adoptado crearía las bases del bienestar social"²³.

Antes de la Revolución (1910) las acciones sociales se atendieron bajo un "esquema asistencialista, compartido por la caridad de la Iglesia Católica, por la beneficencia privada y muy marginalmente por la intervención del Estado"²⁴. Sin embargo, después de esta época, dos son las etapas que caracterizan la política social mexicana. Una, inicia con los gobiernos posrevolucionarios y termina en los años cuarenta, donde los beneficios sociales se otorgaban a partir de las movilizaciones sociales, los problemas sociales se atendían dependiendo de la capacidad de movilización y de lucha de los grupos organizados de la sociedad.

En la segunda etapa que comienza en la década de los cuarenta y termina con la crisis de los años ochenta; la política social se establecía desde un esquema de institucionalización corporativa, es decir, la intervención del Estado se manifestó en acciones de política social que se dirigieron a la población asalariada industrial y a los sectores informales. Se solucionaban los conflictos de orden laboral, se crearon corporaciones profesionales que agrupaban a trabajadores y empresarios. Estas acciones se dieron debido a la miseria a que llegó la población en los años ochenta, la población objetivo se encontraba en pobreza y pobreza extrema. Para ello se diseñó una estrategia de política social con la creación y aplicación de diversos programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) en 1973, Coordinación General del Plan Nacional de

²² *Ibíd.*

²³ Palacios, Escobar Ángeles. La Política Social en México. CEDEM-UNAM en rolandocordera.org.mx

²⁴ *Ibíd.*

Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977 y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980²⁵.

El PIDER* se creó con el objetivo de coordinar a los tres niveles de gobierno, organizando a las comunidades rurales a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables. La COPLAMAR** pretendía de que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional. El SAM*** estableció metas basadas en un perfil alimentario mexicano, cuya población objetivo, estaba constituida por quienes no alcanzaban los requerimientos mínimos normativos nutricionales.

Estas dos etapas de la Política Social en México, se sustentaron en el proceso de industrialización y crecimiento económico que si bien crearon las condiciones que permitieron elevar los niveles de vida de la mayoría de la población no erradicaron en la pobreza. El crecimiento económico era considerado el medio para satisfacer las grandes necesidades del desarrollo nacional, lo cual no supuso un gran esfuerzo de política social como tal, sólo hubo creación de programas sociales, así como la aparición y expansión de instituciones públicas dedicadas al servicio social.

Así en las últimas décadas, el objetivo central de la política social ha sido el combate a la pobreza; a través de la creación de programas sexenales, a nivel nacional, lo cual ha determinado las líneas de acción de las políticas en el sistema político, económico y social. Ejemplo de ello son: el Programa Nacional de

²⁵Cordera Campos, Rolando *et.al.* La política social moderna: evolución y perspectivas. En <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/gasto/2005/cordera.pdf> Facultad de Economía UNAM, noviembre 07, 2003.

* Programa que dependía de la Presidencia de la República y que contó con apoyos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales ponían como condición que un cierto porcentaje de sus recursos se destinara a aspectos productivos.

** Se buscaba también que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio en el juego de fuerzas de la nación.

*** Se instrumentó ante la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de la década de los sesenta. Esta crisis manifestó la pérdida de autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos tanto del sector agropecuario como del pesquero.

Solidaridad en el año de 1989, con el Programa Educación, Salud y Alimentación en 1994 y; con el Programa Oportunidades en el año 2000 a la fecha.

La ruptura del modelo de política social en la década de los ochenta, disminuye también, la intervención estatal donde se va en busca de la legitimidad. Se adopta el modelo neoliberal, donde predomina el libre mercado y en consecuencia, la intervención gubernamental queda marginada a nivel de los objetivos de bienestar social; para el caso que nos ocupa se traduce en un limitado acceso a vivienda de los grupos urbanos pobres, que depende en gran medida de dicha intervención.

Se insiste en la centralidad de la política social no sólo como factor de reducción de desigualdades y de contrapeso en la profundización de la pobreza, sino también como fundamento, como razón de ser del Estado.

1. 3 Política Pública

"La política pública es cualquier cosa
que los grandes deciden hacer"*

En los últimos años se observa un universo de exploraciones de nuevas formas de gestión pública que buscan una mayor eficiencia y equidad en la promulgación de leyes, una mejor asignación de recursos públicos y atención de los problemas de la población. Estas exigencias sociales, sumadas a la complejidad propia de la naturaleza de las cuestiones públicas, hace cada vez más difícil el quehacer del gobierno y la administración pública. Por tal razón, hoy se actualizan diversidad de herramientas que colaboran para la acción del gobierno.

Los teóricos de la organización encuentran atractiva la búsqueda de soluciones prácticas al problema de la administración. Hay quienes han emigrado al estudio de los fenómenos del sector público, llegando de las escuelas de comercio; hay quienes buscan soluciones a problemas que el análisis de las decisiones ha dejado sin respuesta, también hay quienes buscan teorías generalizables a partir de la observación atenta, producidos por su experiencia práctica.

* Aguilar, Villanueva Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. 3ª. ed., México, Porrúa, 2000, p. 66

Este apartado aborda de manera específica y particular el concepto y características de la *política pública* dando una explicación de las fases del proceso para elaborar una política pública, la determinación de si su existencia o permanencia depende de los resultados obtenidos.

En el contexto de modernización del Estado el impulso de procesos descentralizados y de la promoción de la participación ciudadana en asuntos públicos, se plantea el estudio del ciclo de vida de las políticas públicas. Mismo que, se ha centrado en áreas de política de alta presencia, o prioritarias en la agenda pública, tal como salud, programas contra la pobreza, programas de vivienda, etc.

Uno de los dilemas fundamentales en el estudio de las políticas públicas es la relación que guarda con la política; poniéndolo como interrogante se puede decir: ¿la política es la fuente de las políticas públicas? O, al contrario, ¿las políticas publicas hacen la política?

Aquellos que opten por la respuesta afirmativa a la primera interrogante donde según el cual las políticas públicas no pueden sino ser el resultado y la ejecución de la decisión política, y mientras que, los que opten por la segunda, pondrán el acento donde la elaboración de las políticas públicas son ubicadas como una de las arenas fundamentales en las que se libra la lucha política.

En México, es fundamental ubicar este interrogante tanto por el actual proceso de transformación de la política, en el que se redefinen identidades, actores, valores, normas y relaciones entre ellos, al final de cuentas un proceso de redefinición del ámbito público.

Ciertamente, la literatura sobre política pública es amplia; de tal modo que, la literatura anglosajona presenta la política pública bajo la forma de un "programa de acción gubernamental"²⁶ en un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado; juega un papel muy destacado en la gerencia y la administración

²⁶ Muller, Las políticas públicas. Colombia, 2002, p. 2

pública. Es decir, la política pública es producto de la necesidad de relacionar la ciencia y la tecnología a la toma de decisiones.

Como se observa en el cuadro 1, "una política pública se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos"²⁷. Subirats afirma que, una política pública se presenta como una abstracción cuya identidad y contenido se trata precisamente de reconstruir a partir de elementos empíricos dispersos en los textos, volantes, propuestas y en los propuestos de los organigramas. Una política pública puede desaparecer o simplemente proseguir sin que nadie se le ocurra relacionarla con resultados concretos.

CUADRO 1.
CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Contenido: La actividad política se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan recursos para generar resultados o productos, con los que el analista examina un problema de investigación para la acción y reciben un proceso de elaboración, tratamiento y acción particular.
- Un programa: Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente, existe un marco más general en que se integran estas actividades. Aunque el marco no esté explícitamente definido debe poderse distinguir su articulación de los actos una estructura relativamente permanente en referencia u orientación.
- Una orientación normativa: Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino de la expresión de finalidades y preferencias que el decisor conscientemente o no, voluntariamente o influido por distintos intereses y circunstancias, no puede dejar de asumir. Los actos traducen orientaciones, satisfacen determinados intereses, portando ciertos valores, tendiendo hacia objetivos específicos.
- Un factor de coerción: La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. Este posee una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. El acto público se impone así legalmente. La autoridad se impone a la colectividad.
- Una competencia social: La política pública se define por sus competencias, los actos y las disposiciones que afecten la situación, los intereses, los comportamientos de los administrados

FUENTE: Centro De Estudios Sociales y de Opinión Pública [enhttp://www.politicayactualidad.com](http://www.politicayactualidad.com)

²⁷ Canto, Chac Manuel. El Léxico de la Política. F.C.E. México, 2000. p. 587

Las políticas públicas son entonces, cursos de acción o flujos de información relativos a un objeto público, donde se propone "adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses"²⁸. Las fases del proceso de una política pública son: identificación del problema, formulación, adopción, implementación, ejecución, evaluación o fin de la acción. (Ver Cuadro 2)

CUADRO 2.
FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	FORMULACIÓN Y DISEÑO	IMPLEMENTACIÓN	EVALUACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Con frecuencia responde a demandas urgentes • Sólo se seleccionan problemas con solución visible y factible • Horizonte de tiempo restringido 	<ul style="list-style-type: none"> • Poco tiempo para la deliberación • Imitación en el diseño de soluciones o innovación en el diseño de soluciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación inmediata entre decisión y acción • Regulación formal poco eficaz • Regulación social muy eficaz • Regulación por proximidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas • Evaluación a partir del grado de satisfacción ciudadana • Débil evaluación del impacto de políticas

Fuente: elaboración propia con información de un Documento de Trabajo de Cabrero, Mendoza Enrique. División de Administración Pública, No. 129. CIDE México, 2003.

La identificación del problema refiere a la necesidad de un bien o servicio. La formulación o adopción, requiere una visión estratégica que abarque el aspecto político y técnico, se traduce en la capacidad de diseñar un bien intangible de significación social. La implementación o ejecución corresponde a la aplicación de las decisiones. Por último, la evaluación, determina los resultados que se esperaban de la política aplicada.

Por su parte, Luis Aguilar, plantea que toda política atraviesa por un proceso donde se trata de establecer un modelo, explicar y señalar los que es una política. Este proceso se caracteriza porque lleva un procedimiento por etapas. Es decir,

²⁸ Nieto, Marco L. et.al. Política en Salud Pública para el Distrito Capital. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), Bogotá, 29 Abril 1998.
En: <http://www.medicina.unal.edu.colist/revistasp/v4n2/v4n2e2.htm>

estas etapas permitirán el diseño, implementación y evaluación de la política, por lo que cada una de ellas posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados.

El autor aborda a Meter Peleón y Garry D. Brewer²⁹ quienes exponen seis etapas para el proceso de una política, mismas que se dan a conocer en el cuadro 3:

CUADRO 3.
FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

FASE	CARACTERÍSTICAS
• INICIACIÓN	• Se plantea el problema, se definen objetivo y se diseñan posibles opciones y posibilidades
• ESTIMACIÓN	• Se realiza una investigación y se establecen criterios e indicadores
• SELECCIÓN	• Se debate sobre las posibles opciones, se realizan ajustes, se integran elementos y se decide las opciones
• IMPLEMENTACIÓN	• Se pone en práctica las decisiones, mediante lineamientos o procedimientos
• EVALUACIÓN	• Se compara entre los objetivos planteados y lo real, lo que ocurre
• TERMINACIÓN	• Para mejorar y determinar los beneficios, así como tener en cuenta los nuevos problemas a enfrentar

Fuente: elaboración propia con información de Aguilar V. Luis. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. p. p. 20-21

En ésta investigación se desarrollará una de las fases de la política pública, tal es el caso de la evaluación, donde se abordarán los conceptos de Eusebio Cárdenas, Myriam Cardozo y Patricia Balcazar*.

El término evaluación para Cárdenas consiste en “una actividad que a menudo viene al final del proceso, pero puede ocurrir en cualquier etapa y proveer retroalimentación en cualquier momento del proceso de programación”³⁰.

Es decir, consiste en el proceso de formular juicios sobre un programa a partir de información y análisis relativos a cuestiones como relevancia, efectividad en

²⁹ Aguilar, Villanueva Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno 3ª. ed., México, Porrúa, 2000, p. 16

* Particularmente en sus obras: “Los conceptos sociales en la evaluación de proyectos y principios de análisis de programas; La evaluación de políticas y programas públicos e; Investigación cualitativa”, respectivamente.

³⁰ Cárdenas, Gutiérrez Eusebio. Los conceptos sociales en la evaluación de proyectos y principios de análisis de programas. UAEM. México, 1989. p.46

función de los costos y éxitos para sus interesados directos. Se busca el motivo o los motivos fundamentales por los cuales existe un programa. Se expresa un efecto particular que se espera que logre el programa para saber si es exitoso, según el plan.

El objetivo de llevar a cabo una evaluación es para medir las contribuciones que hacen al bienestar de la sociedad. Por ejemplo, los beneficios deseables serán aquellos que se "anticipen como resultado de la implementación de políticas y programas"³¹ y que se definen como metas y objetivos de los mismos.

Cárdenas, expone tres tipos de análisis de programas³²; particularmente, abordaremos el denominado "estudios de impacto del programa sobre el entorno", caracterizado porque se dirige a la medición de resultados o los efectos sobre los problemas que pretende solucionar, además de que puede realizarse sobre programas terminados o en operación.

De igual manera, plantea conceptos que pueden ser utilizados como modelos para determinar la operacionalización de dicho programa, tales como: efectividad, aquel que se refiere a la "cuestión de sí el programa está produciendo la clase de resultados deseados, comparando los logros reales con estándares de lo que se espera del programa"³³. La eficiencia, "se emplea con el propósito de eliminar desperdicios y hacer más productivo algún bien o servicio". El término, suficiencia se refiere al "grado en el cual el logro de objetivos del programa eliminaría el problema".

Por otra parte, Myriam Cardozo también hace aportaciones relevantes y útiles para el desarrollo de este tema. Dice que "la evaluación ofrece información clave acerca del grado de desempeño real del gobierno (actividades, productos y resultados) y nos ayuda... a conocer si las actividades de un gobierno es de

³¹ *Ibíd.*, p. 38

³² *Ibíd.*, p. 33

³³ *Ibíd.*, p. p. 39- 41

calidad, eficaz, eficiente y responsable, si produce resultados de valor para la sociedad y... si por ello el gobierno ha sostenido o perdido su legitimidad social"³⁴.

De acuerdo a la definición anterior, la evaluación comprende una de las fases del denominado "ciclo de políticas"³⁵, debido a que permitirá decidir, si la política continúa aplicándose y si lo hará con o sin modificaciones; además, busca analizar científicamente los resultados de los procesos de decisión e implementación.

Cardozo, plantea tres razones relevantes para la práctica de la evaluación de las políticas y programas sociales: la primera, para aumentar la eficacia en la solución de problemas; segunda, para hacer más eficiente y transparente el uso de recursos; y por último, para contribuir a la democratización de su gestión, es decir, alcanzar legitimidad, garantizando cargos de gobierno de políticas provenientes de los partidos.

También, la autora explica tres modelos de análisis para la evaluación de los programas³⁶, tales como: evaluar únicamente algún elemento del proceso, evaluar todo el proceso o comenzar por la medición de impactos. Si embargo, y debido al alcance de información a la que podemos tener acceso, es necesario abordar el primero. Es decir, evaluar únicamente algún elemento del proceso, por ejemplo, sólo los procedimientos empleados en la gestión o evaluación en estudio, o bien sólo los resultados alcanzados.

Se realizará una evaluación sectorial³⁷, porque se enfoca a las instituciones, planes o programas dirigidos a un área sustantiva de política y evaluación global que involucra diferentes sectores relacionados con una política.

La evaluación utilizará el análisis documental (leyes, planes, programas, reglas de operación, informes de evaluación, etc.). El desarrollo de la evaluación se

³⁴ Cardozo, Brum Myriam. La evaluación de políticas y programas públicos. Porrúa, México, 2006. p. 7

³⁵ *Ibíd.*, p. 27

³⁶ *Ibíd.*, p. 46

³⁷ *Ibíd.*, p. 49

sustentará en el uso de métodos cuantitativos y cualitativos para su complementación. La utilización de indicadores como medidas cuantitativas de aspectos del logro, que permiten contar con señales sobre su desempeño. Para medir la eficacia se sustituye por indicadores indirectos correlacionados con los objetivos finales.

Por otro lado, una política pública es desarrollada por el sector público frecuentemente con la participación de la comunidad o el sector privado. Puede incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales. La distribución de tareas entre el sector público, la comunidad y el sector privado puede ser ineficiente o ineficaz. Las políticas deben tener un objetivo público, no privado, corresponden al concepto de dinámica.

Hoy se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento, diseño, gestión y evaluación. Incluye la participación del Estado pero también de las organizaciones sociales y del sector privado. La comunidad en que se encuentra el origen del poder democrático, legítimamente busca ejercerlo en este terreno; su intervención directa sigue siendo necesaria, especialmente en la generación de bienes públicos.

Las políticas están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción; normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe y ellas deben permitir mantener los equilibrios macroeconómicos básicos; esto es, permitir que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad.

La perspectiva del análisis de políticas públicas asume el espacio de lo público como un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública. La construcción de la Agenda de políticas es en sí, un proceso complejo a través del cual se da entrada a un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública. La definición de problemas es por tanto, un primer

paso donde los actores políticos, los actores sociales y diversos grupos de interés despliegan su capacidad de influencia para posicionar de una determinada manera, cada problema público.

Es habitual, que el origen de las políticas públicas sea la agenda pública, el conjunto de temas que son objeto de discusión pública. "La agenda es determinada en un proceso vinculado a la dinámica de las relaciones de poder, a las características del sistema político y al tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil"³⁸. Se trata de un proceso continuo, donde el gobierno decidirá o no sobre un determinado asunto, el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención; es decir, selecciona las cuestiones y ordena sus prioridades. Se construyen legitimidades e ilegitimidades y se generan inclusiones y exclusiones, tanto de temas como de actores.

Para Luis Aguilar, la Agenda de Gobierno "es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y como objetos sobre los que han decidido que deben actuar..."³⁹. Describiremos dos tipos de agenda⁴⁰: la 'sistémica, pública o constitucional', integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública. El segundo tipo es la 'institucional, formal o gubernamental' la cual se define como el conjunto de asuntos aceptados para consideración seria y activa por parte de quienes toman las decisiones. La primera alcanza la categoría de problema público y la segunda, es la agenda específica del gobierno considerando si es o no de interés general.

Tres son los requisitos⁴¹ para que un asunto tenga acceso a la agenda: que sea objeto de atención amplia o del conocimiento del público; segundo, que el público considere que se requiere algún tipo de acción; y tercero, que la acción sea

³⁸ El concepto de Política Pública en Revista del CLAD Reforma y Democracia No.16 Febrero, 2000. Venezuela en: www.ciudadanía.uchile.c/investigación.htm

³⁹ Aguilar, V. Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Tercera Antología. 3ra. ed. Porrúa, México, 2000. p. 29

⁴⁰ *Ibíd.*, p.31-32

⁴¹ *Ibíd.*, p. 34

competencia de alguna entidad gubernamental. Sin embargo, la agenda de gobierno también es manejada por los grupos de interés, debido a que ellos son los que determinan el proceso decisorio de las políticas, su proceso de implementación e incluso su evaluación.

La agenda pública tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos desaparecen o pierden apoyo, mientras otros se realizan total o parcialmente. Las políticas tienen su origen en la capacidad de una sociedad para definir su agenda pública en lo social, político y económico. La capacidad de diseño de las políticas públicas es un bien de alta significación social*.

“Las decisiones del Gobierno que se incorporan a la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los grupos sociales y los agentes privados. Éstas nuevas políticas constituyen y confeccionan nuevos criterios de participación de costos, consecuencias sociales, efectividad y transparencia”⁴².

Uvalle comenta: “lo relacionado con política pública es un área de conocimiento que pone a prueba el arte del gobierno, puesto que la administración pública tiene que proceder en situaciones normales, de contingencia, etc. Para tales situaciones la utilización de políticas públicas es valiosa”⁴³.

Al hablar de políticas públicas, queremos entonces decir decisiones de gobierno que incorporan, además de la opinión y participación, el dinero de los privados y los ciudadanos. En ésta perspectiva, disminuye el protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones.

Se debería luchar por conservar las características estimulantes, distintivas de la mejor investigación en política pública: su orientación hacia los problemas y la

* El buen diseño de las políticas requiere mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre políticas públicas, considerando los aspectos políticos junto con los técnicos

⁴² Anaya, Cadena Vicente. Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Tlaxcala, México, 1997. p. 283

⁴³ Uvalle, Berrones Ricardo. La argumentación administrativa. F.C.E. México, 1999. p.210

solución, su referencia al mundo real y su reserva ante los juegos de salón académicos.

En su actuar la política pública critica el aspecto de que se gobierne por planes, debido a que vivimos en un espacio 'democrático', estos planes requieren de altos porcentajes de consenso; además, según Luis Aguilar el "plan daba orden, carácter público y delimitación de la acción del gobierno"⁴⁴.

1. 4 Gerencia Pública

Gestión Pública: "... sirve para describir el estudio y la práctica de hacer que funcione un gobierno"^{**}

Corresponde en este espacio, estudiar la *gerencia pública*^{**}, otro elemento medular para el desarrollo de este trabajo por la relación que mantendrá en el cumplimiento de los objetivos y la comprobación de las hipótesis, así como el análisis del programa materia de investigación. Expondremos el significado, las características y sus niveles de actuación (eficiencia, eficacia y legitimidad), inclusive un cuadro de diferencias sustanciales entre la Administración Pública y la Gerencia Pública. Para ello abordaremos dos autores, Uvalle Berrones y Cabrero Mendoza.

En principio, la mayoría de los analistas coincide en que existe un descenso significativo en las capacidades de gobernabilidad. Las condiciones del Estado, traducidas en ineficiencia de planes y políticas para conseguir resultados, se ha dado por el despilfarro de recursos, donde resultan improductivos tanto los medios como la acción estatal para alcanzar un bienestar social. Los analistas ubican en la investigación de la gestión pública, un enfoque más positivo. El concepto de gerencia pública desarrolla una nueva perspectiva sobre la administración de los programas públicos. El análisis de las políticas es un enfoque basado en la economía para identificar las mejores decisiones y la

⁴⁴ Aguilar, Villanueva Luis F. Política Pública y Gobierno del Estado. En la Revista del Colegio. Año II. Núm. 4. Octubre 1990. p. 168

*Bozeman, Barry. La Gestión Pública su situación actual. F.C.E. México, 1998. p. 100

** Algunos autores para referirse le denominan: Gestión Pública como Uvalle Berrones Ricardo y Bozeman Barry; Management como Bernardo Kliksberg; La Nueva Gestión Pública con Olias De Lima y; Gerencia Pública como Cabrero Mendoza Enrique.

investigación de la gestión pública es quizás la manera más adecuada de llevar a la práctica esas decisiones. De esta manera, el gobierno se convierte en el centro de dirección para conducir a la sociedad, derivando la gestión pública, dirigido a favor del bien público, para atender necesidades sociales y requerimientos de la vida estatal.

La gerencia como tal, significa "dirección, mando, conducción, es manifestación del trabajo intelectual, desde el momento que se encarga de la organización, supervisión y gestión de las funciones administrativas"⁴⁵. Mientras la gerencia pública, surge como "la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta", convirtiéndose como, "pieza central de la administración pública, universo multifacético donde adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas"⁴⁶.

Sin embargo, no porque la gerencia pública atienda al Estado, deja de lado a la sociedad. "La gerencia queda a cargo de funcionarios que tienen a su cargo (sic) el cumplimiento de los objetivos del Estado"⁴⁷. Es decir, el Estado lleno de transformaciones y con una administración que no es lo suficientemente apta para dirigir a la sociedad, se convierte en otra alternativa para que, la administración pública pueda, junto con la gerencia seguir satisfaciendo a la sociedad.

Ricardo Uvalle manifiesta que, la gerencia pública surge a raíz de la modernización, como "un proceso más complejo, que por sus objetivos envuelve las prácticas de la gerencia pública"⁴⁸, ya que la utilización de métodos, tecnologías y técnicas, tienen por objeto el manejo de los recursos financieros, materiales y técnicos.

⁴⁵ Uvalle, Berrones Ricardo. Objetivo y alcance de la Gerencia Pública en Revista del IAPEM, No. 9. Enero-Marzo 1991. p. 199

⁴⁶ Hood Christopher y Jackson Michael. La argumentación administrativa. Estudio introductorio de Ricardo Uvalle. F.C.E. México, 1991. p.195

⁴⁷ Uvalle, 1991 Op. Cit. p. 200

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 197

La gerencia pública incluye prácticas que se relacionan con la realidad, de naturaleza técnica y política; técnica porque en ella se “define la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos, que el Estado tiene que cumplir con su misión”⁴⁹; política porque “deviene de cómo los planes y programas del Estado recogen lo que la sociedad quiere y aspira”⁵⁰. Denominada racionalidad política en la que las personas de la sociedad llegan al Estado y a través de la negociación y articulación, entre sociedad y Estado, consiguen satisfacer carencias y demandas. La racionalidad política se define en lo que el Estado hace, cómo lo hace y en qué condiciones y tiempos lo hace, con qué medios y con qué acuerdos.

La Gerencia Pública tiene objetivos determinados, se encuentra en medio de la sociedad y el Estado, “nutre con eficacia los procesos de toma de decisiones, coadyuva en la formulación de planes y programas para el desarrollo económico y social, funge como medio para desenvolver las potencias y capacidades de la sociedad, se (sic) traduce en decisiones políticas los requerimientos y demandas sociales, así como desenvuelve con orientación y definición política las prácticas administrativas del Estado”⁵¹.

Por ello, “tanto la gerencia como la administración pública, corresponden al mundo moderno. La gestión de los recursos del Estado es tarea de la gerencia pública, mientras que la determinación y orientación de los mismos recursos es responsabilidad de la administración pública”. “La suma de las prácticas estatales se traducen en el seno de la sociedad o bien en el mejoramiento de las condiciones de vida, o en resultados no eficaces. Es la administración pública la que acierta o la que falla. Si uno de los objetivos es vivir bien, necesita que la sociedad también viva bien. Las decisiones del Estado que conciernen a la administración tienen que ser, además de oportunas, positivas y acertadas. Involucra, desde luego, al conjunto de la gerencia pública”⁵².

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 201

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*, p. 207

⁵² Hood Christopher. 1991. *Op. Cit.* p.58

En este sentido, Enrique Cabrero aporta características que diferencian la Administración Pública tradicional y la actual. El autor comenta que tradicionalmente, la A. P. tiene racionalidad legal, es una máquina rígida y formalizada, sus acciones son de arriba-abajo. Mientras que, la Administración Pública actual conlleva características como la relación entre Estado y sociedad, se pretende que prevalezca una racionalidad teórica y política, flexible y funcional donde las acciones son de abajo hacia arriba. El autor, retoma a Roman Laufer donde refiere a la gestión pública como una "nueva fase de la Administración Pública"⁵³; que atiende problemas organizacionales; es una forma de acción y conducta en la búsqueda del logro de objetivos. Cuenta con una función mixta donde exigirá la legitimidad ante la sociedad y la sobrevivencia como condición ante un contexto agresivo y de recursos limitados. Como se muestra en el cuadro 4.

La necesidad de construir una nueva administración pública a través de un aparato ágil y legítimo, traducido en eficiencia teórica con legitimidad, incluye racionalidades técnicas y políticas, dando importancia al recurso humano como proceso para el cambio.

Las administraciones públicas son "organizaciones jerárquicas y piramidales donde se puede distinguir entre los que toman decisiones y los que las ejecutan"⁵⁴. En éste sentido, la gerencia puede ser empleada y definida, según Blanca Olías, como un "conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas, transformadas en fines"⁵⁵. Su aplicación implica combinar recursos, entrenar al personal, diseñar procesos y establecer reglas con carácter organizativo.

Sin embargo, es una noción proveniente del sector privado que alude a obtener resultados para el mercado, y aplicado a lo público, se caracteriza por la producción o elaboración de bienes y servicios a partir de decisiones políticas; se

⁵³ Citado por: Cabrero, Mendoza Enrique. Del administrador al Gerente Público. INAP. México, 1995. p.112

⁵⁴ Olías, De Lima Blanca. La Nueva Gestión Pública. Ed. Prentice Hall. España, 2001.p. 6

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 3

interesa por el cómo, no por el por qué, esto para hacer más eficientes y eficaces las organizaciones públicas.

**CUADRO 4.
COMPARACIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN PÚBLICA.**

VARIABLES DE DIFERENCIACIÓN	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL	GESTIÓN PÚBLICA
PREREQUISITOS BÁSICOS	Cumplimiento de las normas (jurídica o técnica)	Búsqueda de <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia • Eficacia • Legitimidad
CONCEPCIÓN DEL ESTADO	Dominante, Unilateral	Modesto, Participativo
BASE DE LA LEGITIMIDAD DE LA A.P.	Jurídica/ Técnica	Vinculación Estado –Sociedad
NATURALEZA Y DINÁMICA DEL APARATO	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistema semiabierto, límites organizacionales claros)	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución, y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos)
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Vertical, jerarquizada • Alta formalización, estable • Roles definidos • Funcional 	<ul style="list-style-type: none"> •Horizontal •Flexible •Roles cambiantes •Por proyectos, equipos, matricial
SISTEMA DE PLANEACIÓN	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
SISTEMA DE DIRECCIÓN	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralizado, trabajo por equipo con autonomía relativa
SISTEMA DE EVALUACIÓN	Control normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impacto •Evaluación del desempeño
SISTEMA ADMINISTRATIVO DOMINANTE	Administración Clásica	Cogestión (Estado- sociedad)
PERCEPCIÓN DEL CONTEXTO	Dinámico (demandas sociales que crecen)	Turbulento (demandas cambiantes conglomerado social en proceso de transformación)
ENFOQUE ESTRATÉGICO	<ul style="list-style-type: none"> • Hacia el “uso” estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos políticos • Sociedad que gira en torno al aparato estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados • Aparato estatal que confluye con un contexto institucional, en torno a la sociedad
HERRAMIENTAS TÉCNICAS	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos colaterales en función de apoyos políticos (relación de clientes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación con grupos y agentes de la sociedad • Distribución de recursos a partir de procesos de negociación
PERFIL DEL FUNCIONARIO	Administrador Público	Gerente Público

Fuente: Cabrero, Mendoza Enrique. Del Administrador al Gerente Público. INAP, México, 1995, p.120

La principal aportación de la investigación de la gerencia pública, sobre todo si se compara con la investigación de la Administración Pública, ha sido el argumento de que buenos administradores pueden producir buenos resultados. La clave del éxito es hacer que el administrador defina la estrategia y consiga apoyo para ésta. Por tanto, la investigación de la gerencia pública enfoca básicamente el liderazgo y el modo en que un dirigente se relaciona con su medio político: el medio fuera de la dependencia y el medio dentro de ella. Además la relación entre las estrategias políticas y los resultados de los programas es cuestión básica de la gerencia pública.

Enrique Cabrero dice que la Gerencia Pública es una implementación de tecnologías, herramientas, nuevos procesos en la vida política como reingeniería de procesos, planeación estratégica y política pública, así como la profesionalización del servidor público, y el servicio civil de carrera para una capacitación, promoción y flexibilización.

La Administración Pública debe buscar respuestas que legitimen su actuación en términos de eficiencia y eficacia. Alude a una visión integral de la gestión pública, donde abarca tres niveles: "buscando incrementar los niveles de *eficiencia* en el manejo de recursos, de *eficacia* en el logro de objetivos estatales y de *legitimidad* en la acción"⁵⁶. De modo que, serán descritos más ampliamente en las siguientes líneas.

1.4.1 Eficiencia

"Puede aumentarse la eficiencia al aprovechar mejor el tiempo y las aptitudes de los funcionarios"⁵⁷. Etzioni define la eficiencia como la cantidad de recursos empleados para producir un resultado. Como principio de la organización establece que "una estructura de organización es eficiente si facilita la obtención

⁵⁶ Cabrero, Mendoza Enrique. Del Administrador al Gerente Público. INAP, México, 1995, p.113

⁵⁷ Martínez, Silva Mario. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública (A-F). Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México, 1978. p.454

de los objetivos deseados, con el costo mínimo o con el menor número de imprevistos"⁵⁸.

La eficiencia en la Administración Pública se refiere a la promoción de métodos administrativos que produzcan el conjunto más grande de resultados para un objetivo determinado y con el menor costo. A últimas décadas del siglo XX, el término eficiencia comenzó a utilizarse en la Ingeniería para referirse a la relación entre la energía consumida y la energía producida por las máquinas. Posteriormente, con el movimiento norteamericano de reforma administrativa y el surgimiento de la administración científica, la palabra eficiencia ganó aceptación, y fue concebida como la razón entre lo realizado y lo que podía realizarse. La administración científica aplicada a las funciones gubernamentales transfirió la búsqueda de la eficiencia de la administración pública como "el ideal del bienestar administrativo"⁵⁹.

El grupo Progressives* introdujo el concepto de eficiencia en la teoría de la Administración Pública Norteamericana; donde, partían de una concepción positiva del gobierno, buscaban una sociedad planificada, despreciaban a los políticos, pugnaban por un gobierno eficaz y económico con una burocracia profesional y científica, cuya contrapartida fuera una "ciudadanía eficiente"⁶⁰. Sin embargo, la eficiencia puramente administrativa fue puesta en duda debido a su tendencia a producir resultados inmediatos y superficiales y se criticaba que no había una verdadera eficiencia sino había también una eficiencia social, es decir, el cumplimiento de lo dicho ante la sociedad, ante la comunidad votante que otorgó la confianza.

Los análisis de la eficiencia gubernamental manifiestan que los debates sobre la eficiencia son en realidad discusiones sobre qué valores debería de realizar el gobierno. Se identifica con la reducción de los gastos gubernamentales, independientemente de los servicios públicos que se presten.

⁵⁸ *Ibíd.*, p.456

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 458

* Nombre derivado de su apoyo a la idea de progreso

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 458

El concepto eficiencia, entonces se define en términos de la producción de recursos totales utilizados durante el proceso productivo. Es decir, se debe evitar el despilfarro en que puede caer la vida económica. Para un administrador eficiencia significa maximizar las ganancias, para otro maximizar ventas o puede medirla en términos de la posición de la empresa con respecto a sus competidores o en términos del servicio a la comunidad.

En el medio político, una estructura de organización eficiente es "aquella que realiza una labor provechosa, le ofrece satisfacción en su trabajo, tiene líneas claras de autoridad y asignaciones precisas de responsabilidad, le permite el desarrollo de su personalidad y le da un sentido de participación, seguridad, posición y remuneración adecuada"⁶¹.

La preocupación en éste sentido es el logro de una mayor eficiencia de aparato administrativo del Estado, con resultados en el corto plazo. Cabrero, comenta las acciones derivadas para garantizar la situación anterior son: "el redimensionamiento (reducción) del aparato, cambios en las funciones, los procedimientos y la normatividad, nuevos diseños estructurales, etc."⁶² El autor comenta que se tienen que realizar diagnósticos de eficiencia para detectar cuáles son los niveles de eficiencia con los que funciona la administración en su conjunto.

En su texto, Gerencia Pública Municipal⁶³, explica tres indicadores de tipo cuantitativo, mismos que permitirán conocer el lugar por donde pasan las corrientes de energía de recursos, lo que se conoce como 'flujo de recursos o de eficiencia'. Aborda tres centros a estudiar; el primero, denominado 'centros de costos' éste permite visualizar la estructura organizacional en la que se concentra los recursos, tales como en los departamentos, áreas u oficinas. En segundo lugar, tenemos el centro de inversión, donde se visualiza la estructura donde se toman las decisiones para la asignación de recursos a programas específicos. Por

⁶¹ *Ibíd.*, p. 456

⁶² Cabrero, Mendoza Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. INAP, México, 1995, p.50

⁶³ Cabrero, Mendoza Enrique. *Gerencia Pública Municipal*. Porrúa, México, 1999. p. 40-42

último, el centro de capacitación y provisión de recursos, donde se visualiza el área donde se generan los recursos y su distribución.

Como podemos observar, éste diagnóstico es principalmente, de manera cuantitativa, qué cantidad de recursos existen, tanto materiales como financieros.

1.4.2 Eficacia

El criterio de eficacia es de gran importancia en la administración, debido a que los distintos niveles de gobierno y partes que integran una organización requieren coordinar sus acciones para producir los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la institución o ente en general.

Incluye una reforma administrativa, es decir un cambio en el interior del aparato y en su relación con el público y acondicionarse a las nuevas necesidades de la sociedad, mayor cobertura de acción y agilidad en las demandas y servicios.

El término eficacia expresa la "capacidad de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad con las metas propuestas, objetivos establecidos y producir los efectos deseados..."⁶⁴, es decir, implica el logro de objetivos organizacionales. Actualmente, la Administración Pública refleja incapacidad de alcanzar objetivos y metas propuestas en planes, programas y proyectos; que realmente produzca el efecto propio o esperado. La eficacia está vinculada a la denominada receptividad administrativa y a la gestión del servicio al cliente.

Políticamente, diversos estudios del término de eficacia, hacen referencia a los "sentimientos de un ciudadano"⁶⁵, traducido en los efectos de su actuación sobre los acontecimientos políticos. Es decir, cuanto más capaz se considera el individuo de influir en las decisiones políticas, más satisfecho está con el sistema político general y cuanto más predispuesto a valorar positivamente la gestión de las autoridades.

⁶⁴ Anaya, Cadena Vicente. Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Tlaxcala. México, 1997. p. 156

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 156

La eficacia se originó en la psicología social y está estrechamente emparentada con los conceptos de 'potencia del yo', 'competencia subjetiva', 'autoconfianza' y 'efectividad personal'. Es decir, el gerente cuenta con la seguridad y la certeza de garantizar el cumplimiento de lo que establece (objetivos).

De igual manera, Cabrero⁶⁶ hace referencia a realizar un diagnóstico sobre la eficacia, aunque éste es de mayor complejidad porque trata aspectos cuantitativos y cualitativos; consiste en una evaluación profunda de la estructura del gobierno y los sistemas de relación institucional, checa los elementos que faciliten el logro de objetivos de los programas y las acciones del gobierno.

El autor denomina dicha evaluación en el 'flujo de los procesos decisorios'. Expone cuatro centros como indicadores que ayudarán a diagnosticar, si el objeto de estudio es eficaz. El primero corresponde al centro de responsabilidad, es decir, visualiza el área donde se concentra la información y los recursos para la toma de decisiones de la cual van a depender los logros del programa o sistemas de gestión que analiza.

El segundo centro, es de la coordinación, establece las prioridades operativas de programas, la relación que tienen las áreas que participan, la integración de las habilidades técnicas, profesionales y personales para el logro de los objetivos. El tercer centro, es el de control y supervisión, se lleva a cabo la labor de combate a la corrupción, donde se integran puntos de vigilancia para evitar irregularidades y/o desvíos. Por último, el centro de monitoreo y direccionamiento, son las instancias en las que se delibera los avances de programas, sus ajustes y el área donde se decide sobre el rediseño o reorientación.

En otras palabras, vigila las líneas por la que circula el programa para detectar algún tipo de obstáculo que pudiese presentarse durante el periodo de tiempo en que permanezca el programa público. El discurso de una figura política se convierte en eficaz cuando logra lo que prometió y cuando alcanza las metas y objetivos planteados. Se dirige a la eficiencia cuando el administrador se

⁶⁶ Op. Cit. Cabrero, 1999. p.p. 44-53

preocupa por hacer las cosas correctamente (mejor utilización de los recursos disponibles) y se orienta a la eficacia cuando se alcanza los objetivos a través de los recursos disponibles.

1.4.3 Legitimidad

En la actualidad es un proceso que restablece el diálogo Estado- sociedad. Hablar de legitimidad es hacer referencia a un postulado del poder. Es interrogarse acerca de las razones que tiene la ciudadanía para obedecer al poder. La legitimidad de un poder existente se declara en relación con los contenidos de la política que son entendidos como legítimos por los individuos y manifiestan su acuerdo o desacuerdo con quien ejerce el mando. Estos contenidos configuran un conjunto de ideas cuya característica común es su capacidad de ser generalizables a todos los miembros de una comunidad, bien en forma de derechos, bien en forma de modos y costumbres.

Se puede percibir con toda claridad, a partir de la segunda mitad del siglo XX:

“la eficacia decisional del gobierno en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, fue considerada el elemento clave para mantenerlo legítimamente. En lugar de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, lo que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental. La política mexicana se ha caracterizado por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos más que por ciudadanos oferentes, que brindan apoyo al gobierno por medio del voto libre, la opinión pública, la contribución fiscal y la observancia de la ley; a la manera del Estado Liberal. La eficacia decisional de la acción gubernamental fue entonces la legitimidad histórica del Estado mexicano. La llamada política de masas, pieza angular del sistema, tuvo base y alcance administrativo...”⁶⁷.

La legitimidad tiene un referente espacio- temporal necesario; un gobierno que trabaja por la consecución en una sociedad, de lo entendido como legítimo- no fracasando siempre, esto es, logrando cierta eficiencia material- conseguirá potencialmente legitimidad para su labor. “Por legitimidad se entiende, el hecho

⁶⁷ Fung, 2002. p. 370

de que un orden político es merecedor de reconocimiento"⁶⁸. Lo importante es que la sociedad reconozca el desempeño de un político durante su gobierno.

La realización del diagnóstico de legitimidad, comprende variables cualitativas, éste tipo de diagnóstico se refiere a un estudio del escenario que se encuentra al exterior del conjunto administrativo, es decir, la percepción de lo social, la aceptación de la ciudadanía y los efectos que recaen en ella, ya sea negativos o positivos.

Cabrero explica cinco centros para la realización del diagnóstico⁶⁹; el primero, llamado neurálgico, se determina el desempeño de un gobierno exitoso. El segundo, es el centro de interacción entre gobierno y ciudadano, tal y como lo dice el nombre, existe una relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. En el centro de comunicación social, no se trata sólo de enviar mensajes, sino que a través de la promoción de información a la ciudadanía, recopile lo que la gente desee, es decir, los puntos claros que el gobierno necesita. El cuarto centro, corresponde al de la promoción de redes de participación social, integra a los ciudadanos para que participen, a través de organizaciones, como las no gubernamentales.

Por último, el centro de negociación y manejo de conflictos es caracterizado por el escenario en el que se deliberan, se discuten o constituyen acuerdos con otros niveles de gobierno; es consultar con terceras personas, sobre los programas o políticas, en este caso con grupos de interés.

De ahí deriva el papel de los nuevos servidores públicos en nuestro país: entender que su fuente de poder, de legitimidad tiene como propósito original servir a la sociedad, con eficiencia y ética. El poder consistente en responder y ejercer una función pública para la sociedad. Con todo, hay que señalar que en ocasiones ese cambio de actitudes resulta del conflicto, de la formación de

⁶⁸Citado por: Cárdenas, García Jaime F. Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos. F.C.E. México, 1992 p.p. 17-18

⁶⁹ Cabrero, Mendoza Enrique. Gerencia Pública Municipal. Porrúa, México, 1999. p. 54-59

acuerdos; y de ahí que ese dinamismo debe revelarse en una función pública legítima y legal, cooperativa y organizada.

De acuerdo con Norberto Bobbio, el término de la legitimidad tiene dos significados "uno genérico y uno específico"⁷⁰. El significado de genérico es casi siempre, sinónimo de justicia o de razonabilidad. El significado de específico aparece a menudo en el lenguaje político. Enlaza el término de legitimidad como forma de considerar "la legitimidad como atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, recurrir a la fuerza"⁷¹.

1. 5 Planeación Estratégica como herramienta de la Gerencia Pública

Es imprescindible determinar los resultados que pretende lograr un organismo social, así como las condiciones futuras y elementos necesarios para que funcione eficazmente, con la posibilidad de alcanzar, a través de la planeación. En estas líneas trataremos la definición y el desarrollo de la planeación estratégica como importante herramienta que adopta el sistema político y económico de México, principalmente el alcance de la planeación, las etapas de la planeación estratégica y los tipos de planeación.

La administración pública utiliza la planeación como un instrumento para la gestión pública; y se define cómo aquella técnica que plantea metas y objetivos donde predomina la toma de decisiones para obtener mejores resultados. Es decir, "es la formulación sistemática de un conjunto de decisiones debidamente integrado, que determina los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos"⁷².

⁷⁰ Bobbio, Norberto. [Traduc. Raúl Crisafio. et.al.] Diccionario de Política. Tomo L-Z. 12ª. ed. Siglo XXI. México, 2000. p.862

⁷¹ *Ibíd.*, p.863

⁷² Muñoz, Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública: teoría general, planificación, presupuestos. 5ª.ed. F.C.E. México, 1954. p. 99

En éste sentido, "la planeación es una cuestión de orden práctico, un análisis progresivo de cómo realizar ciertos fines"⁷³. Es poner en claro los objetivos propios y luego determinar qué acciones habrán de tomarse, por quién, cuándo, mediante qué métodos y a qué costo, a fin de alcanzar las metas deseadas.

"Planificar equivale a buscar el bien público y arbitrar entre intereses distintos..."⁷⁴. Su importancia radica en mejorar los sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social, además de otros aspectos básicos que se muestran en el cuadro 5.

CUADRO 5.

ASPECTOS QUE INDICAN LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN

- Promueve el desarrollo del organismo al establecer métodos para utilizar racionalmente los recursos.
- Reduce los niveles de incertidumbre que se pueden presentar en el futuro, más no los elimina
- Propicia una mentalidad futurista, teniendo más visión del porvenir y un afán por lograr y mejorar las cosas
- Condiciona al organismo social al medio ambiente externo
- Establece un sistema racional para la toma de decisiones, evitando el empirismo (intuición, improvisación)
- Reduce al mínimo los riesgos, y aprovecha al máximo al oportunidades
- Al establecer planes de trabajo, éstos suministran las bases a través de los cuales, operará el organismo
- Disminuye al mínimo los problemas potenciales y proporciona al administrador adecuados rendimientos de su tiempo y esfuerzo
- Maximiza el aprovechamiento del tiempo y los recursos, en todos los niveles de la organización
- Hace que los empleados conozcan perfectamente, qué es lo que se espera de ellos y les da una oportunidad de tomar parte en las decisiones a que se lleguen
- Proporciona los elementos necesarios para llevar a cabo el control

Fuente: Rodríguez, Valencia Joaquín. Cómo aplicar la planeación estratégica. p.37

Durante años, los estudiosos de la administración han presentando varios y diferentes propósitos de la planeación como son: procurar un desarrollo equilibrado de los centros de población que existían, promover la participación en

⁷³ Anaya, Op. Cit. p.296

⁷⁴ Muñoz, Op. Cit. p. 105

la conservación del medio ambiente, incentivar el desarrollo armónico de la comunidad y asegurar el desarrollo integral de todas las comunidades.

La adaptación de la planeación es un fenómeno antiguo y, sin embargo, en América Latina fue utilizado en épocas posteriores, debido al contexto socio-político que se manifestaba. La planeación fue quizás una adecuada acción de gobierno para restaurar, para llegar a satisfacer las necesidades de la población o para la restauración de un país. Internacionalmente, la Unión Soviética "era el único país dedicado a una planificación sistemática del desarrollo habiendo adaptado su primer plan quinquenal en 1929..." en donde "creaban las bases materiales y técnicas del comunismo y los más altos niveles de vida en el mundo mediante el establecimiento de elevados y estables ritmos de crecimiento y de óptimas interrelaciones en el desarrollo de la economía"⁷⁵. Ésta planeación efectuada en la URSS resultó, por lo que algunos otros países trataron de implantarla en sus acciones.

En nuestro país, la planeación estratégica surgió en los años sesenta y setenta como una "herramienta necesaria en las grandes corporaciones privadas..."⁷⁶ y en los ochenta se establece en la gestión de organizaciones públicas. A diferencia de la planeación tradicional, la planeación estratégica se compone de objetivos que pueden evolucionar con el tiempo, así como las variables, debe haber una evaluación permanente y un seguimiento, cuestiones que la planeación tradicional no tiene (Ver esquema 1).

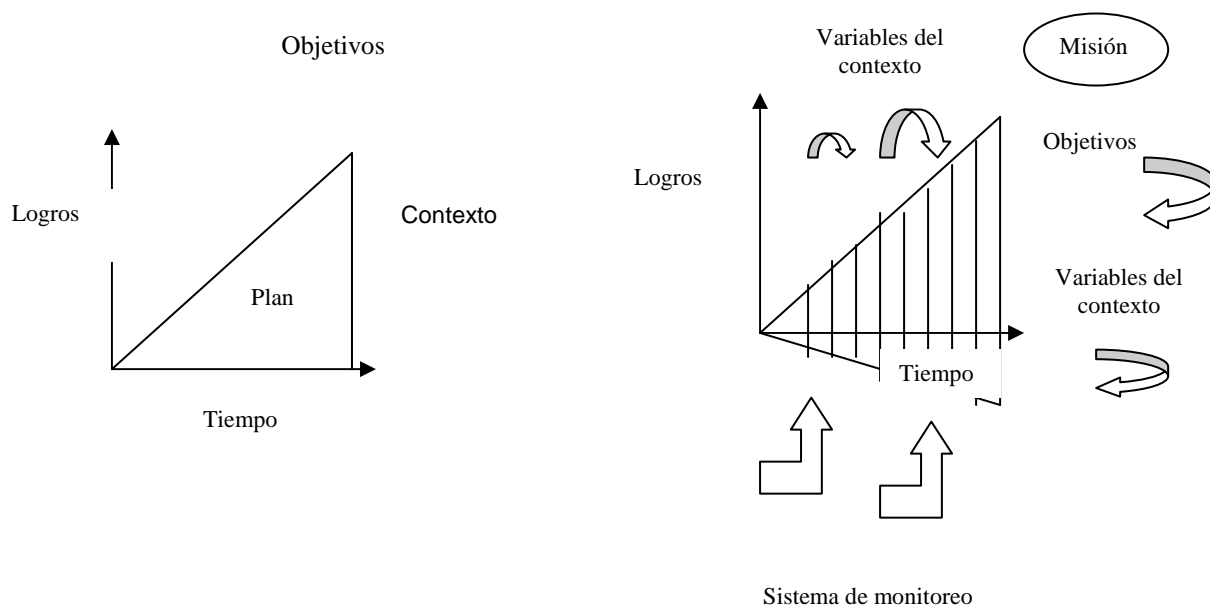
Entonces, la función de la planeación, dentro del sistema administrativo es "coordinar las actividades de la organización hacia objetivos perfectamente definidos y convencidos"⁷⁷.

⁷⁵ Waterston, A. Planificación del Desarrollo Industrial. Ed. S. XXI, México, 1966 p. 36

⁷⁶ Cabrero. 1999. p.27

⁷⁷ Rodríguez, Alberto. Formulación, seguimiento y evaluación de proyectos sociales. Ed. FECS/PNUD. Venezuela, 1992. p.39

ESQUEMA 1. COMPARACIÓN ENTRE PLANEACIÓN TRADICIONAL PLANEACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: Cabrero, M. Enrique. Gerencia Pública Municipal, p. 28

De acuerdo a Rafael Baños, la planificación estratégica es un “proceso en el que la organización pone en marcha los procedimientos que le permiten unir el presente con el futuro deseado”⁷⁸. Es decir, este proceso se estructura para la búsqueda de respuestas a preguntas vitales para el diseño, organización y dirección de la acción del gobierno. Dicho proceso, según el autor, debe contar con las siguientes etapas⁷⁹, como se muestra en el esquema 2.

La primera etapa, corresponde al consenso estratégico, donde se debe generar un consenso sobre la necesidad de utilizar la planificación estratégica para iniciar un proceso que consume gran volumen de recursos organizativos. En ella se define la misión de la organización.

La segunda etapa es la generación de información para la formulación de estrategias y acciones, donde los responsables de la organización generan la información para abordar la formulación de líneas estratégicas y de acciones.

⁷⁸ Baños, Rafael. La Nueva Administración Pública. Ed. Alianza Universidad. p. 118

⁷⁹ *Ibíd.*, p. p. 120-122

Dicha información obtenida debe hacer referencia al entorno, a la propia organización y a los temas estratégicos a los que tendrá que hacer frente en el futuro.

La tercer y última etapa es la formulación e implantación de las acciones estratégicas. En esta se procede a la formulación de las acciones y al diseño de su implantación. Es para alcanzar la visión de éxito de la organización.

Por otra parte, Rodríguez dice que el proceso de la planeación estratégica es la formulación de una estrategia, entendida como el conjunto de decisiones que "determina, configura y revela políticas y planes para alcanzar tales objetivos; define el negocio en el que la empresa quiere operar, así como la naturaleza de las contribuciones económicas y no económicas que pretende hacer"⁸⁰

Cabrero plantea que la planeación estratégica debe llevar consigo un "sistema de control de gestión que permita detectar los problemas tanto en la implementación de programas como en el diseño de objetivos y líneas de acción"⁸¹. Este sistema debe contener un sistema de control presupuestal, caracterizado por indicadores cuantitativos (monetario); un sistema de control programático, considera indicadores de tiempo consumido y de tipo material; un subsistema de control del desempeño gubernamental, aborda indicadores cualitativos, es decir, evalúa los avances de la gestión y; por último, un subsistema de evaluación de impacto de programas y políticas municipales, para saber de la población beneficiada, el nivel de satisfacción y de aceptación.

El sistema de planeación estratégica debe desarrollarse realizando un diagnóstico que permite abordar variables tanto del Estado como de la sociedad. Es decir, el autor plantea un diagnóstico externo e interno; el externo se realiza para detectar las "amenazas más importantes y las oportunidades más evidentes"⁸² que presenta el entorno en que se desenvuelve la administración pública. Por ejemplo,

⁸⁰ Rodríguez, Valencia. 2000. p.p. 127-128

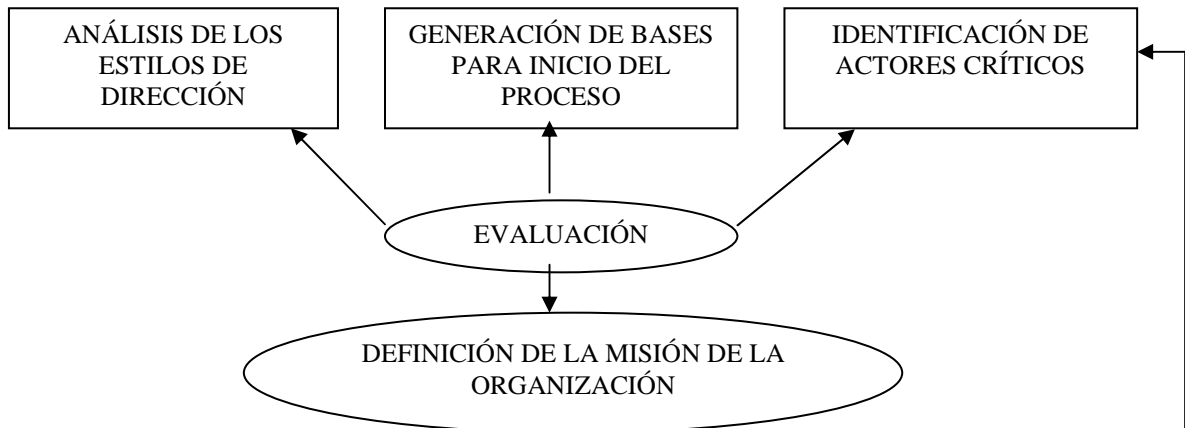
⁸¹ Cabrero, 1999. Op. Cit. p. 31

⁸² *Ibíd.*, p. 36

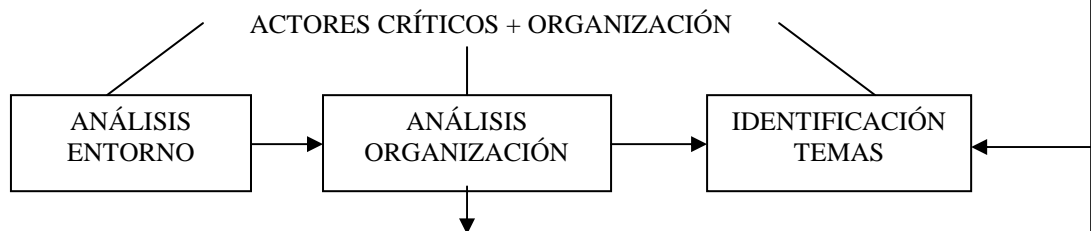
la emigración de la población, el crecimiento del desempleo, etc. Considerar todas aquellas amenazas y oportunidades ayuda a diseñar la estrategia.

ESQUEMA 2. ETAPAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

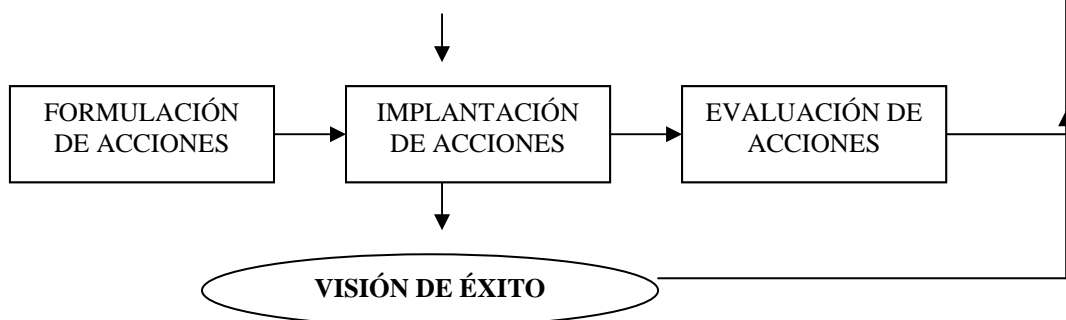
ETAPA 1. CONSENSO ESTRATÉGICO



ETAPA 2. GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS Y ACCIONES



ETAPA 3. DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE ESTRATEGIAS Y ACCIONES



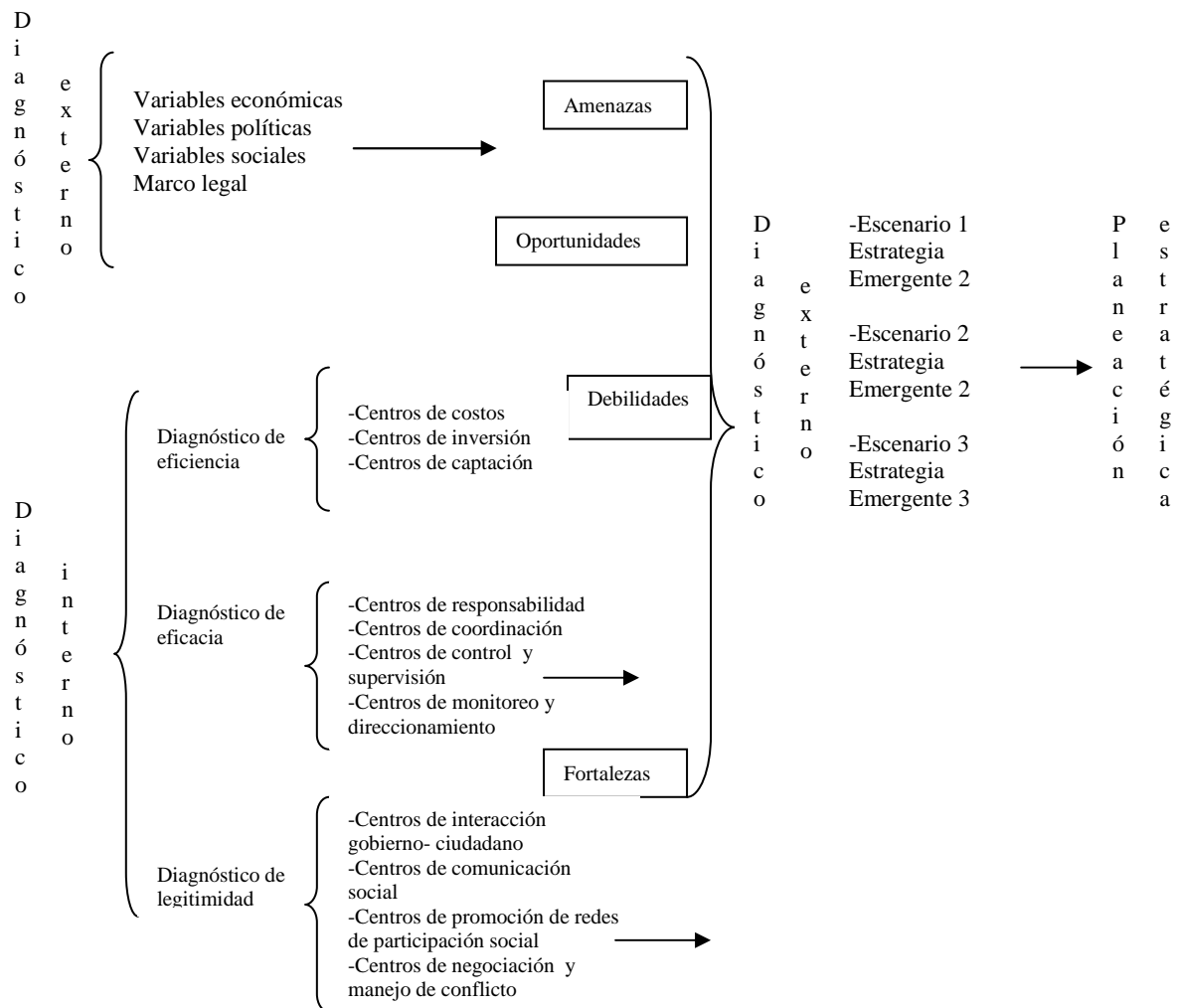
Fuente: Bañon, Rafeael. La Nueva Administración Pública. p.121

En relación al diagnóstico interno, tiene más posibilidades de precisar la situación, porque se cuenta con mayor información de las áreas funcionales de la administración pública; se deben incorporar los elementos de eficiencia, eficacia y

legitimidad, mismos que fueron descritos en el inciso anterior, para detectar los puntos de la acción del gobierno. Este diagnóstico interno permitirá identificar las fortalezas del gobierno y las debilidades.

Con la creación de éstos diagnósticos (ver esquema 3) se realiza la construcción de escenarios para proyectar cuestiones futuras, dice el autor, para "combinar algunas amenazas del entorno con algunas debilidades propias del gobierno (escenario pesimista) o algunas oportunidades del contexto con ciertas fortalezas externas percibidas (escenario optimista)"⁸³

ESQUEMA 3. DIAGNÓSTICO ESTRATEGICO



Fuente: Cabrero, M. Enrique. Gerencia Pública Municipal. p.62

⁸³ Ibid., p. 61

La planeación general entonces, desglosa planes sectoriales, combinando acciones de todos los sectores, de las regiones económicas o administrativas, denominada planeación regional; y es en ésta donde se hace la concertación de los programas, proyectos o acciones a nivel operativo, tiene como objetivo caracterizar las áreas pobres o marginadas con relación a las muy desarrolladas.

Las formas más populares para describir los planes son por su "amplitud, periodo y específicos"⁸⁴. El plan de amplitud a su vez, se clasifica en estratégico, táctico y operativo; el primero, comprende toda la organización; el segundo enfatiza las operaciones de las diversas áreas funcionales y; el tercero, especifica detalles sobre como lograr objetivos. El plan por periodo se divide en dos: a corto plazo, cuando cubren hasta un año y; a largo plazo, se extienden más de cinco años. Por último, el plan específico, se subdivide en específicos y direccionales; los primeros están definidos con claridad y no dejan lugar a una libre interpretación; los segundos, son flexibles y señalan directrices generales.

De acuerdo a Rodríguez Alberto, son dos diferentes tipos de planes existentes como los planes "vigentes y los planes de un sólo uso"⁸⁵. Los planes vigentes clasificados en políticas (declaraciones generales que orientan la toma de decisión) y procedimientos (guía de acción secuencial a seguirse de un trabajo). A su vez, los planes de un solo uso se dividen en programas (tiempo requerido para realizar actividades), proyectos (intensión y designio de ejecutar algo); y presupuestos (fases de actividades expresadas monetariamente).

¿Pero hoy la planeación ha resultado? Porque actualmente, en nuestro país se gobierna por planes, aspecto que la política pública crítica, ya que vivimos en un espacio democrático, estos planes requieren altos porcentajes de consensos, además "el plan daba orden, carácter público y delimitación a la acción del gobierno"⁸⁶.

⁸⁴ Rodríguez, Valencia. Op. Cit. p. 150

⁸⁵ Rodríguez, Alberto. Op. Cit. p.40

⁸⁶ Aguilar, Villanueva Luís F. Política Pública y Gobierno del Estado. En la Revista del Colegio. Año II. Núm. 4. Octubre 1990. p. 168

“La planeación en nuestros días se está convirtiendo en la causa del vigor institucional, de las utilidades y hasta la supervivencia, hechos todos que son de la competencia casi exclusiva de los altos jefes”⁸⁷.

El principal problema con la planeación es la ausencia de un proceso integral, pues hasta ahora, los esfuerzos en este sentido han quedado apenas en sus primeras fases, es decir, la fijación de objetivos y metas, mientras que las etapas de ejecución, evaluación y replaneación han sido cubiertas pobre o nulamente.

Las fallas de origen de la planeación sectorial en nuestro país, corresponden en primer lugar, a su realización, es decir debido a que se trabaja en forma vertical, se plantean sus propias metas, objetivos, programas, proyectos y acciones a partir del Plan Nacional de Desarrollo; y en segundo lugar, existe la carencia de planteamientos y búsquedas a largo plazo, es decir no hay sistemas que permitan evaluar y dar seguimiento a las acciones.

Desafortunadamente, los procesos de planeación en la administración pública parecen haberse quedado en el señalamiento de un deber ser. Se diseñan planes que contienen metas y cuyos postulados sirven a la postre para realizar una serie de acciones a lo largo y ancho del sector público, sin que trasciendan en la práctica.

“Un plan consiste en la definición de objetivos, la ordenación de los recursos materiales y humanos, la determinación de métodos y formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la localización espacial de las actividades y otras especificaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de una persona o de un grupo”⁸⁸.

Los sistemas de planeación, caracterizados por una concepción tradicional del rol estatal, suponen sistemas de planeación rígidos como procesos verticales en los que la lógica de la cúpula organizacional define el rumbo, acciones y ritmos del

⁸⁷ Marshall, Dimock. Administración Pública. UTEHA, 1967 p. 144

⁸⁸ Muñoz, Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública: teoría general, planificación, presupuestos. 5ª.ed. F.C.E. México, 1954. p. 99

plan. Esta centralización del proceso concentra la atención en el producto, es decir en el documento o plan, por lo que generalmente, el documento cumple con una función burocrática sin desencadenar acciones reales.

Los organismos públicos suelen diseñar sistemas de planeación- rígidos y necesariamente participativos; ésta dinámica hace que las acciones del plan sean acordados conjuntamente con organismos no gubernamentales, caracterizando la planeación como un proceso de abajo hacia arriba; "la función del plan es, por tanto, proveer un marco de referencia para la acción, que podrá ser incluso ajustado o corregido a partir del desarrollo de acciones"⁸⁹.

Para planear se necesita de costos económicos, financieros y beneficios esperados, el problema elemental para ésta planeación es que se acuerda para un tiempo determinado. En México, la planificación es utilizada, y las acciones que brinde puede ser limitadas, al no contar con los recursos financieros suficientes, ya que se estipulan cantidades que en ocasiones se logran concretar y en ocasiones no, he ahí donde la planificación falla, donde las estrategias implantadas ya no son capaces de dar una mayor eficacia, en donde al fin de sexenio no se logra plasmar las metas tangibles de lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo. Aunque el gobierno denomine que son "acciones hoy para el México del futuro". Y si por tal motivo esas acciones no se logran, entonces no habrá futuro.

Conclusiones.

En líneas escritas anteriormente, se planteó que el Estado es un ente que parte de ser y regular un conjunto limitado de actividades y pasa a un Estado que gobierna un gran poblado, realizando actividades de mayor amplitud.

El Estado es una entidad donde el individuo se desarrolla, se encuentra formado por una población (aquellos grupos de personas que se reúnen en un territorio determinado), territorio en el que las comunidades se instalan y que, al tener

⁸⁹ Cabrero, Mendoza Enrique. Del administrador al Gerente Público. INAP. México, 1995. p.57

existencia, crean derechos y obligaciones sobre los demás, ejerciendo un pleno dominio, creando a la vez un orden jurídico (para el mantenimiento de un orden dentro de su población) un orden que se basa en el derecho y la justicia.

Estos elementos son fundamentales para la constitución de un Estado y darle vida jurídica, organización y sobre todo soberanía. Teniendo estos elementos entonces, el Estado estructura un orden jurídico y político sobre la vida y forma de sus habitantes que lo conforman.

Por otra parte, el Estado con su eje rector de Política Social, sirve en beneficio de la comunidad social. Donde López Paniagua afirma que "desde la institucionalización del sistema político, la intervención del Estado mediante la política social ha permanecido fuertemente ligada a necesidades de legitimación política del régimen"⁹⁰. Es decir, la política social fue o es utilizada como factor de conciliación de intereses entre los líderes de trabajadores y empresarios. Se concibe con el objetivo de erradicar los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza a través de la entrega directa de subsidios monetarios y no monetarios a los hogares más pobres.

Sin embargo, para llegar ahí, se emplea la política pública, caracterizadas por ser cursos de acción, que llevan a cabo las actividades del gobierno y la atención a los problemas de la comunidad. La elaboración de las políticas públicas parte de la identificación de los problemas, donde los actores políticos son quienes deciden colocar en la Agenda Pública, algún tipo de acción para solucionar aspectos de interés general. Así la elaboración se realiza a través de cuatro pasos: primero se plantea el problema y se definen objetivos; se seleccionan y deciden las posibles opciones o ajustes; se implementa, al poner en práctica las decisiones y; se evalúa para determinar el resultado y los posibles problemas a enfrentar.

Por otra parte, es importante saber que la administración pública es como un todo y en el interior de ese todo se encuentra una parte que es la gerencia pública pero estas dos se vinculan con el Estado, constituyendo una fuerza para satisfacer

⁹⁰ López, Op. Cit. p.70

necesidades de una sociedad. Existen propuestas de que la gerencia pública funcione más adecuadamente, en el ámbito público, de tal modo que permita: reducir el sector público en tamaño, recursos e influencia, limitar las grandes organizaciones y acercarlas al ciudadano, eliminar las jerarquías abundantes, crear organizaciones más pequeñas denominadas 'agencias' como unidades gestoras independientes, disminuir a la burocracia, ya que ocasiona irresponsabilidad, promover la movilidad del personal y su ubicación, de acuerdo al perfil, una 'clientelización' donde el usuario se convierta en el cliente y cada ciudadano transmita su visión del servidor público.

Heymann considera que la tarea del administrador consiste en ver "cómo un actor político eficiente piensa en obtener resultados en el corto y largo plazo"⁹¹. En el desarrollo del conocimiento por medio de casos, en donde la investigación de la gestión pública afirma que no se sabe lo suficiente para hacer predicciones o crear modelos, sino que debemos limitarnos a observar lo que funciona y lo que no; de ese examen sacar algunas proposiciones que pueden ser útiles a los administradores.

En cuanto a la planeación estrategia, se caracteriza por establecer objetivos y metas a alcanzar; y define las estrategias para lograrlo. A diferencia de la planeación tradicional, la estratégica permite adecuar las medidas, conforme va transcurriendo el tiempo. El desarrollo de la planeación estratégica se realiza tomando en consideración, aspectos externos e internos, es decir, se utiliza el denominado Análisis FODA para detectar: externamente, las amenazas y las oportunidades; e internamente, para identificar las fortalezas y las debilidades del gobierno. Estos aspectos ayudan a diseñar las estrategias para cumplir con los objetivos, traducidos en aspectos tangibles benéficos para la población.

⁹¹ Citado por: Boceman, Barry. La Gestión Pública su situación actual. Estudio introductorio de Enrique Cabrero Mendoza. F.C.E. México, 1998. p.104

Advertencia.

No está por demás advertir, dentro de éste primer capítulo, que el desarrollo de los conceptos como herramientas que la Administración Pública utiliza para las actividades económicas, políticas y sociales del sistema capitalista, se emplean para la explicación del objeto de estudio. Particularmente, la política pública, la gerencia pública e inclusive el estudio de la política social.

Para el desarrollo del capítulo dos y tres se utilizará, particularmente, el enfoque de la política pública; en el capítulo cuatro, el enfoque de la gerencia pública aportará elementos como eficiencia y eficacia, mismos que son determinantes para evaluar el Programa de Vivienda del Distrito Federal y por ende, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y cumplir con los objetivos e hipótesis planteadas al inicio de la investigación.

II. EL FENÓMENO DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

El presente capítulo se divide en dos apartados, el primero refiere la evolución del fenómeno de la vivienda en el Distrito Federal donde se abordarán tres etapas: la época posrevolucionaria, los años cincuenta a los ochenta y la época actual. En el segundo apartado, se describen tres fideicomisos importantes en el Distrito Federal: Fideicomiso de la Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal (FIVIDESU), Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE) y Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO)

2.1 Antecedentes históricos del fenómeno de la vivienda en la Ciudad de México

La Revolución Industrial generó una gran explosión demográfica propiciada por la aparición de una nueva clase social, denominada "pobres... y que iniciará sus luchas para obtener mejores salarios y reducciones en su jornada de trabajo, y para que se les reconozca el derecho de coalición y de participar en sindicatos obreros... En el orden político, perseguirá que se le otorgue la plenitud de los derechos que posee la burguesía..."⁹². Sin embargo, más tarde el término pobres fue sustituido por el de proletariado o clase obrera, caracterizada por ser una clase económica.

La organización de la clase obrera propició la lucha para la solución a sus problemas, pero la represión ocasionó que mantuvieran la calma, sin la mínima preocupación de la existencia de problemas, por parte de las autoridades.

El proletariado inició la migración del campo a la Ciudad, viviendo hacinada en condiciones insalubres junto a los grandes núcleos industriales; la escasez de vivienda orilló al sector obrero y a la pequeña burguesía a exigir viviendas dignas e higiénicas, lo que propició revueltas y huelgas protestando por la mala calidad de vida. "Las pésimas condiciones higiénicas en que vivían los sectores de más

⁹² Donoso, Salinas Roberto. Antecedentes de la Sociología Urbana. UAM-X. México, 1993 p.21

bajos ingresos en las ciudades hicieron que el resto de la población temiera por su propia salud"⁹³.

En éste sentido, el problema del crecimiento urbano desmesurado, asociado al creciente interés de las clases medias por poseer una vivienda en propiedad, dio lugar a muy diversas soluciones suburbanas en forma de ciudad- jardín⁹⁴. Es decir, la expansión de la población se produjo a lo ancho donde las familias buscaron terreno más barato y a lo alto con la creación de los departamentos.

Es importante tomar en cuenta que, si bien las formas de vida urbanas centrales son diferentes de aquellos que se dan hacia la periferia de la ciudad. Esto tiene que ver menos con la geografía y la arquitectura urbana y más con el conjunto de relaciones sociales que dan estructura a la ciudad y que son parte de la vida urbana.

Ahora, las personas de bajos recursos ya pueden conseguir una vivienda y ha disminuido la demanda de vivienda en renta. "El tamaño del mercado de la vivienda en renta depende de las posibilidades de los pobres de conseguir un terreno"⁹⁵.

2.1.1 Vivienda en el Distrito Federal en la época posrevolucionaria

Durante la época posterior a la Revolución (1915- 1920), la Ciudad de México presenció dos grandes momentos: uno, el crecimiento poblacional y; el crecimiento territorial. Con la "Guerra Civil (1910- 1917)"⁹⁶ se dieron las primeras movilizaciones urbanas para buscar una mejor sobrevivencia a diferencia del campo, por lo que las solicitudes de vivienda incrementaban.

⁹³ *Ibíd.*, p.24

⁹⁴ Gracias a los nuevos tipos de transporte, las ciudades crecieron en dos direcciones: a lo ancho, con los transportes horizontales, a través de suburbios alejados del centro urbano donde el terreno era más barato y se podía vivir en contacto con la naturaleza; y a lo alto, en bloques de apartamentos cada vez más elevados que favorecieron la especulación sobre el precio del suelo.

⁹⁵ Citado por: Coulomb, en *¿Todos propietarios?* Ed. Eón. México, 1991 p. 21

⁹⁶ Cruz, Rodríguez María Soledad. *Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928)*. UNAM. México, 1994 p.115

Las migraciones a la Ciudad y el aumento de la demanda de vivienda popular provocaron, no sólo una expansión territorial importante, sino también la aparición de numerosas colonias sin las mínimas condiciones de sanidad. En este sentido, participaron los propietarios de grandes extensiones de terrenos para iniciar la formación de fraccionamientos y colonias urbanas; dichos fraccionamientos se conformaron sobre antiguas haciendas y ranchos que vendían y realizaban el cambio de uso de suelo. El crecimiento de la ciudad permitió a las compañías fraccionadoras, casatenientes, inquilinos, colonos, organizaciones de trabajadores, etc. Establecerse, los que daría lugar a que las colonias en su mayoría, fueran habitadas por familias proletarias.

Durante esta época, se adoptó "la política de permitir todas las construcciones para posteriormente dotarlas de servicios"⁹⁷. Sin embargo, la urbanización se hizo sin medida ni control, ocasionando graves problemas al Ayuntamiento de la Ciudad. "Las autoridades encontraron por toda la ciudad colonias fundadas sin autorización, así como multitud de lotes vendidos y casas que se encontraban anárquicamente localizadas, sin servicios y que presentaban focos de insalubridad"⁹⁸.

Debido a que el gobierno no contaba con los recursos suficientes para dotar de servicios, las viviendas de aquella época eran tugurios* y únicamente brindaban los servicios básicos a aquellos pobladores que podían pagar contribuciones, es decir, a las clases sociales altas.

"La vivienda fue la solicitud principal de la población urbana y si bien, ésta no logró ubicarse como prioritaria, sí se articuló coyunturalmente en los programas de los diferentes dirigentes participantes en la lucha"⁹⁹. El ayuntamiento de la Ciudad inicio grandes obras de pavimentación y comenzó el saneamiento de algunas colonias. Empezó a formular un proyecto de planificación para urbanizar colonias, se buscó, así mismo, un mayor control de la formación de colonias y

⁹⁷ *Ibíd.*, p.119

⁹⁸ *Ibíd.*

* Choza o casilla de pastores. Habitación, vivienda o establecimiento pequeño y mezquino.

⁹⁹ *Ibíd.*, p.122

fraccionamientos, a través de la "expedición de reglamentos que regularan estos asentamientos"¹⁰⁰.

Ante las graves condiciones higiénicas de las colonias y viviendas de la urbe las autoridades desocuparon viviendas en pésimas condiciones sanitarias, se multaron a las vecindades que no tuvieran los mínimos servicios de habitabilidad y se llegó hasta la demolición de casas-habitación. A los afectados no se les proporcionó otros hogares, agudizándose el problema de la vivienda. Las vecindades de ésta época eran ocupadas por indígenas y mestizos; obreros y artesanos que compartían la habitación con animales domésticos; tenía uno a dos pisos y contaban con accesorias a la calle, era utilizadas como talleres de comida o para fines domésticos¹⁰¹.

Particularmente, algunos dirigentes como Carranza y Obregón en el año de 1916¹⁰² comenzaron a elaborar un proyecto para la construcción de casas para los trabajadores y personas necesitadas, precisamente para evitar las pésimas condiciones de sanidad en que se encontraba la Ciudad, además de resolver la creciente demanda de casas-habitación para la clase media y obrera; invirtiendo grandes cantidades de recursos económicos. Las casas para éste tipo de población, contaban con "contrato de arrendamiento y la promesa de vente de 10, 15 y 20 años pagando una renta mensual de 8, 10, 20 y 25 pesos"¹⁰³. Incluía a trabajadores del gobierno pero ellos, tenían que organizar una 'gran cooperativa', misma que se integraba con todos aquellos que contaran con bonos; y esos bonos serían pagados con extensiones de terrenos de propiedad de la nación.

A medida que la población aumentaba, la innovación en las viviendas también se modificó. A partir de los años veinte, el gobierno obregonista convocó a la construcción de nuevas fincas en el Distrito Federal, gozando de una exención total de contribuciones como el predial, agua, pavimentos, licencias de

¹⁰⁰ Se prohibieron las construcciones de colonias que no contaran con los servicios sanitarios necesarios.

¹⁰¹ Citado por: Cruz, Rodríguez María Soledad. Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928). UNAM. México, 1994. p.122 (de acuerdo a una investigación realizada por el Departamento del Trabajo de la Ciudad de México en 1920, a las casas de vecindad de la capital)

¹⁰² *Ibíd.*, p.p.122-123

¹⁰³ *Ibíd.*, p.p.124- 126

construcción, etc., pero la condición era terminar la vivienda en un plazo de seis meses. Esta convocatoria fue un llamado para construir, lo que denominaban "vivienda popular"¹⁰⁴. Sin embargo, la exención de todo pago, ocasionó una desregulación en la expansión de las viviendas y por tanto, de las colonias, porque la carencia de los recursos recaudados por los impuestos no funcionaban para la dotación de los servicios.

En este aspecto, el suministro de la vivienda para los trabajadores era obligación de los dueños de las industrias (fábricas) quienes debían proporcionar vivienda a sus trabajadores; ante la negativa de los industriales, los sindicatos obreros se manifestaron y nacieron organizaciones gremiales que lucharon por obtener vivienda.

María Soledad Cruz identifica dos casos en que se ha desarrollado la vivienda: los fraccionamientos¹⁰⁵ y las cooperativas. El primero, refiere a colonias proletarias que estuvieron marcadas por la acción de los fraccionadores que vendía lotes a precios accesibles para los trabajadores; era fácil adquirir una vivienda de este tipo y se permitía construir sus viviendas con materiales a bajo costo; sin embargo, la ausencia de servicios fue una característica fundamental. Existían dos tipos de fraccionamientos: el fraccionamiento voluntario por parte de los propietarios; y el fraccionamiento formal y aparente, mismo que mantuvo la unidad de explotación bajo la forma de gran propiedad simulada.

La segunda propuesta, para la obtención de una vivienda fue a través de las cooperativas, donde se planteó un proyecto de construcción de habitaciones módicas para los trabajadores y empleados públicos. La organización de cooperativas fue una forma eficaz debido a la relación directa con los sindicatos fabriles. "La creación de colonias por cooperativas estaban contempladas en el artículo 123 constitucional en su fracción XXX, en la que se establecía que serían consideradas de utilidad social las cooperativas que se establezcan para construir

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p.p.138- 139

casa baratas higiénicas o destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores"¹⁰⁶.

Aliviar el problema de la vivienda para trabajadores por cooperativas tenía dos ventajas: la primera, el beneficio directo era el obrero; y segunda, los trabajadores podían acceder a una vivienda a partir de sus programa sindical incorporada a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). El objetivo de estas sociedades era fundar una colonia o casas que sean habitadas por todos los que forman la sociedad y sus familiares. Las solicitudes de vivienda no fueron únicamente, por parte de obreros, sino que los empleados de las instituciones públicas (burócratas) manifestaron la carencia de casas-habitación y la necesidad de apoyo para construirlas; éstos lograron que la administración introdujera de manera más rápida, los servicios básicos. Por lo que en 1925 se creó el primero organismo gubernamental de vivienda, 'la Dirección de Pensiones Civiles' se unió con las colonias para burócratas. Esta institución otorgaba créditos a los trabajadores del Estado para la construcción y adquisición de una vivienda. El nuevo Estado utilizó como arma política una demanda social, tal como la dotación de tierras dirigida contra los grupos porfiristas de los alrededores del Distrito Federal.

En los años treinta se cubrió la demanda de vivienda, a través de la construcción en altura, es decir, la construcción de departamentos para la clase media. Hasta el momento, las colonias proletarias se habían construido a través de tres modalidades¹⁰⁷: primero, la invasión de terrenos tanto públicos como privados; segundo, el fraccionamiento fraudulento de lotes no urbanizados, por propietarios que se anticipaban a la reforma agraria y; tercero, la ocupación de terrenos mediante el pago de una renta al propietario, práctica que dio origen a las llamadas ciudades pérdidas. Sin embargo, no porque el proceso de renta se haya convertido en autoconstrucción, significa que la rentabilidad de la vivienda disminuyera.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p.139

¹⁰⁷ Duhau, Emilio. *Habitat popular y Política Urbana*. Porrúa. México. 1998, p.130

Quizá sea importante mencionar que en 1935 con la afectación de grandes haciendas, se impulsó la formación de numerosos pequeños propietarios, quienes ante la baja rentabilidad de mantener su propiedad, que a la larga sería ocupada por actividades no agrícolas, prefirieron vincularse a las nuevas actividades urbanas dando paso a la aparición de nuevos sectores urbanos. Los numerosos "pequeños propietarios"¹⁰⁸ que existían en el Distrito Federal, estaban conformados por aquellos ligados a los hacendados y rancheros originales del Distrito Federal y por los que se habían comprado porciones de tierra a raíz de los fraccionamientos.

En los años cuarenta, continuó el proceso de la apropiación y adecuación del suelo para usos urbanos, donde la disponibilidad de suelo era a bajo precio. Esta oferta de suelo para vivienda popular, se dio a través de las "tierras de propiedad ejidal y comunal"¹⁰⁹. Es decir, las grandes propiedades (haciendas) resultaron en gran parte expropiadas para efectuar el llamado "reparto agrario"¹¹⁰, consistente en dotar a las comunidades campesinas, ya sea en restitución de derechos preexistentes con carácter de núcleos campesinos solicitantes de tierra, para ser destinados a la producción agrícola, pecuaria o forestal.

En esta época la atención de las demandas de las colonias populares se hacía con la condición de formar una asociación de colonos, mismos que de manera informal se debía afiliar al partido político en el poder*, donde la "asignación de los lotes expropiados en las colonias populares de los años 1940 a 1946 tuvo lugar a través de un tipo de organización social diseñada y reglamentada desde el Estado: las asociaciones pro-mejoramiento de colonias"¹¹¹. Con el reconocimiento de la asociación, cualquier grupo lograba gestionar los servicios urbanos y tener acceso a un lote. Hasta aquí, el problema de la propiedad era una cuestión de mejoramiento social, a través de la formación de un patrimonio familiar. Debido a la inadecuada planeación territorial y a la concentración de actividades políticas y

¹⁰⁸ Cruz, Rodríguez. 1994 Op. Cit. p.180

¹⁰⁹ Duhau, E. 1998 p.131

¹¹⁰ *Ibíd.*, p.146

* En este caso el Partido Revolucionario Institucional (PRI)

¹¹¹ Citado por: Duhau, Emilio. 1998 Op. Cit. p.146

económicas en la región central del país, en esta época, la urbanización ganó terreno de manera desmesurada por lo que el gobierno decidió tomar medidas más drásticas para detener la expansión territorial.

Sin embargo, no sólo las asociaciones de movilizaban, sino también la formación de organizaciones de colonos*, lograron una gran capacidad de presión, esto en respuesta a que los fraccionadores no cumplían con los servicios básicos a la población que habitaba las colonias populares; e impulsaron tomas masivas de tierra, desafiando el orden jurídico del Estado.

En el Distrito Federal, la legitimación de loteo de tierras ejidales vía las "zonas de urbanización ejidal"¹¹², había derivado en diversos conflictos, ya que los procedimientos de titulación de los lotes a favor de los colonos en ningún caso se concretaron y el Departamento del D. F. Negó la introducción de servicios y propiciando la irregularidad de las colonias.

2.1.2 La vivienda en el Distrito Federal en los años cincuenta a ochenta

En la década de los cincuenta, se mantiene la misma política habitacional de la década anterior, en el aspecto que del área urbanizada se comienza a extender más y más, con las mismas características de adquisición de tierra para una vivienda. "El crecimiento espacial de la Ciudad obedece ahora a la creación e parques industriales en el norte de la aglomeración, la creación de grandes fraccionamientos destinados a las clases medias y al continuo desarrollo de nuevas colonias populares producto de invasiones, los fraccionamientos fraudulentos..."¹¹³.

Por ejemplo, en 1947-1948, el Banco Hipotecario Nacional demostró una relevante participación en materia de vivienda; destinó recursos para la construcción del primer conjunto de vivienda social en la Ciudad de México

* Organizaciones como Frentes de organización del movimiento popular independiente.

¹¹² *Ibíd.*, p.p. 132-133

¹¹³ *Ibíd.*, p.p.132-133

(Unidad Miguel Alemán) con 1080 viviendas en total, localizado en lo que entonces eran áreas urbanas de nueva incorporación hacia el Sur de la Ciudad. A este conjunto, después de 1949 le siguieron varios otros, con tamaños que variaron entre 900 y 12,000 viviendas. El más conocido entre ellos fue "Nonoalco-Tlatelolco" construido entre 1959 y 1964, contó originalmente con 11,960 viviendas y se emplazó en un área central de vivienda deteriorada (denominada Herradura de Tugurios) que se expropió con el fin de desarrollar un proceso de renovación urbana¹¹⁴.

En esta época, los conjuntos habitacionales en la Ciudad de México tenían edificios de varios pisos, viviendas con superficies que variaron entre 60 y 120 m² y un importante equipamiento social y áreas verdes en su interior. Como vivienda social, fueron promovidos por las instituciones públicas de Seguro Social para los trabajadores, especialmente los burócratas y trabajadores de empresas públicas y privadas. Esta vivienda fue ofrecida en alquiler a los beneficiados y los propios organismos promotores se encargaron de la administración y el mantenimiento de los conjuntos.

Todavía en los años sesenta, para la mayor parte de la clase trabajadora era imposible acceder a una vivienda, ya sea a través de los mecanismos institucionales, como programas de vivienda financiados por el Estado o bien, del mercado privado. Ante esta situación, una alternativa para solucionar era, a través de la autoproducción* en un lote, logrado mediante dos procesos: primero, la invasión y; segundo, la adquisición del mismo de manera irregular o pirata. La autoconstrucción "opera como un factor de reducción del valor de la fuerza de trabajo y por consiguiente de salarios..."¹¹⁵, por sectores poco remunerados y poco sindicalizados.

¹¹⁴ Villavicencio. Condiciones de vida y vivienda social en la ciudad de México. Vol. II. Porrúa, México. 2003, p. 65

* La vivienda autoproducida es una vivienda que se produce para el consumo del propio productor, esto es destinada al autoconsumo.

¹¹⁵ Duhau, E. 1998 Op. Cit. p.22

Debido a que esta era una de las formas más adecuadas para obtener vivienda, en esa época, los organismos internacionales y el gobierno, adoptaron "la autoconstrucción para institucionalizarlo"¹¹⁶, además se obligaba a contribuir al ciudadano para acceder a los servicios como agua, drenaje, luz, etc. Con esto, además se da la producción de edificios, obras de vialidad y transporte.

Cabe señalar que en el año de 1962 se crea el "Programa Financiero de Vivienda"¹¹⁷, mismo que facilita el acceso a la propiedad de los sectores medios, así como a las colonias populares creadas en épocas anteriores. En general, se da una tendencia al progresivo predominio de la vivienda en propiedad respecto de la vivienda en renta.

Así, a principios de los años setenta, la oferta de vivienda social en la forma y tipo que se había venido haciendo estaba en crisis. Por un lado, la cantidad de vivienda que se podía ofrecer era insuficiente para la demanda existente. La poca oferta de este tipo de vivienda obligó a los sectores de bajos ingresos a buscar, ya desde los años cincuenta, otras vías de solución habitacional especialmente, como se ha comentado, la autoconstrucción en colonias populares periféricas o el alquiler en viviendas deterioradas del centro de la ciudad (las vecindades). 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. Por eso, en una coyuntura en la que el gobierno de entonces requería fortalecer sus relaciones con los sectores de trabajadores y en la que el petróleo daba a México una ilusión de riqueza nacional; desde ésta década, se destinaron importantes recursos para la construcción de nueva vivienda social y se establecieron nuevos mecanismos para la acción del Estado.

En los setenta, los conjuntos con vivienda terminada se ubicaron en lo que entonces era periferia urbana del Distrito Federal, hacia el Sur y el Oriente; en la medida en que el suelo propiedad del Estado se agotó o se vendió, empezaron a

¹¹⁶ *Ibíd.*, p.24

¹¹⁷ *Ibíd.*, p.135

ubicarse hacia el Norte, en los municipio conurbados y en torno a las principales vías de comunicación que salían de la Ciudad.

Se dice que fue en ese periodo cuando comenzó, verdaderamente la construcción de vivienda social en México, donde la reforma a algunos reglamentos*, establecieron la obligación para los patrones, de proporcionar una vivienda a sus trabajadores. Entre ellos destaca en 1973, el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)¹¹⁸ y el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), fondos solidarios basados en aportes públicos y de las empresas para sus trabajadores y que desde su creación (un poco más de treinta años) ha dado vivienda a más de un millón y medio de familias mexicanas.

También, hubo programas gubernamentales que se propusieron eliminar el déficit de vivienda, generalizando el otorgamiento de créditos, solventando la necesidad de un sector de la clase popular mexicana. Por ejemplo, el gobierno contemplaba la realización de "programas de vivienda mínima o de pies de casa"¹¹⁹, a través de la conservación de recursos territoriales o bolsa de suelo y la atención de contingencias derivadas de desastres naturales y reubicaciones. Con participación de algunos organismos como el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO) a nivel federal y la Dirección de Vivienda del Departamento del Distrito Federal, entre otros.

No obstante, este esfuerzo no contempló incluir al sector informal en alguno de sus programas operativos. Con ello, la población no asalariada, los desempleados y subempleados que autoproducen su habitación siguieron sin tener una oferta de vivienda acorde a sus particulares circunstancias. En consecuencia, el poblamiento popular siguió su particular dinámica, sin la atención eficaz del estado durante al menos tres décadas.

* Reforma a la constitución de 1963 del Programa Financiero de Vivienda, un mecanismo de apoyo al financiamiento de vivienda, operado a través del sistema bancario y con una clientela en sectores medios.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p.202

¹¹⁹ *Ibíd.*, p.203

A partir de los años ochenta, las normas para incorporar programas destinados a generar una oferta regulada de suelo de bajo costo, que operó como alternativa a las modalidades ilegales de urbanización del suelo, se realizó por parte de empresas privadas; a quienes se aplicó un control más estricto sobre la forma de operar los fraccionamientos. Es decir, estos se deberían de hacer cargo de los costos de infraestructura requeridas, la construcción de las redes para la prestación de servicios urbanos y demás obras. En consecuencia, las empresas fraccionadoras comenzaron a disminuir su intervención, afectando las posibilidades de la demanda de vivienda a sectores de clase media baja y de clase trabajadora asalariada y con ingresos estables.

Con la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) en 1981, se pudieron obtener créditos preferentes para la población no asalariada y para grupos organizados bajo figuras como la Asociación Civil o la Cooperativa, fomentando también la Autogestión, es decir la apropiación por el grupo de sus necesidades y soluciones.

A pesar de que para entonces, ya se percibían los problemas de habitabilidad de los conjuntos, la oferta de este predio no sólo mantuvo esta tipología sino que la llevó a límites extremos. Surgieron así, verdaderas ciudades dentro de la Ciudad siendo una de las más representativas el conjunto el Rosario localizado en el límite entre el D. F. y el municipio de Tlalnepantla (Estado de México). En un área de 240 ha. Se construyeron 17,263 viviendas de tipo unifamiliar en duplex y en edificios multifamiliares. Estas viviendas están agrupadas en supermanzanas, concepto muy de moda en esa época. Tiene un importante equipamiento propio (centros deportivos, parque, plazas, oficinas de servicios, etc.) que ocupa más del 30 por ciento de la superficie total, y vialidades internas y estacionamiento que ocupan otro 30 por ciento.

Evidentemente, no toda la vivienda social del periodo, se concentró en conjuntos como El Rosario (construido entre 1985 y 1987). También conjuntos más pequeños, especialmente los que se construyeron en el centro con el programa de reconstrucción, y los que promovieron durante los ochentas, los organismos de

vivienda del Gobierno (local) del Distrito Federal. Como es de suponer, en los conjuntos más pequeños se eliminaron el equipamiento y las áreas de uso social, dejando solamente algunos jardines y circulaciones internas para peatones y estacionamientos. De igual manera, la vivienda propiamente tal, fue haciéndose progresivamente más pequeña hasta llegar a superficies no mayores de 45 - 50m².

Se estableció que la nueva vivienda social debía ser ofrecida en propiedad a los derechohabientes y las que hasta ese momento se rentaban fueron vendidas generalmente a sus ocupantes. Sin embargo, "dentro de la tradición corporativista que caracterizó las relaciones del Estado mexicano con la sociedad, la postulación a una vivienda no podía hacerse individualmente, sino que debía efectuarse en un grupo de demandantes representado por un líder social"¹²⁰. Esto permitió que muchas familias de muy bajos recursos pudieran obtener vivienda, apoyadas por el grupo que los representaba, peor también facilitó y promovió la corrupción y la especulación por parte de los líderes y otros agentes involucrados en el proceso. La creación de diversos organismos para promover la vivienda social repartió y diferenció a los posibles beneficiarios, normalmente a partir del tipo de actividad económica que desempeñaban los jefes de familia (obrero asalariado, empleado del Estado, trabajador por cuenta propia, etc.) esto diversificó también, las características de la vivienda que se ofrecía y la modalidad de programa al cual se podía postular (vivienda terminada, vivienda progresiva, terreno con servicios, etc.)

En estas condiciones, por las características de la demanda y el tipo de suelo disponible, la vivienda social que se ofreció en todo este periodo en la Ciudad de México, fue fundamentalmente vivienda nueva en conjuntos habitacionales y, en menor medida, ya que no aprovechaban intensamente el suelo, programas de vivienda progresiva, de autoconstrucción o terrenos con servicios. Hay que recordar que la gran demanda proveniente de los sectores más pobres se satisfacía por la vía de las colonias populares de autogestión.

¹²⁰ Villavicencio. Condiciones de vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México, Porrúa. México, 2000, p.76.

A finales de los ochenta se había hecho evidente la falta de capacidad del Estado para enfrentar la demanda de vivienda. Por tal motivo, la política habitacional empezó a sufrir modificaciones importantes que buscaban conseguir más recursos para la vivienda y asegurar la recuperación real de los que si intervenían.

2.1.3 Vivienda en el Distrito Federal en el siglo XXI

En la actualidad podemos decir que se cuenta con organismos públicos de vivienda y desarrollo urbano en mejores condiciones financieras, como muestra tenemos, a nivel Federal, el INFONAVIT que desde hace una década atiende sólo a derechohabientes con un ingreso mayor a los tres salarios mínimos, privilegiando a aquellos que están por encima de los cinco, y el FONHAPO. A nivel Distrito Federal contamos con el Instituto de Vivienda del D. F. (INVI).

La vivienda continúa como satisfactor básico de la población, su carencia permite identificar a la población pobre, no sólo porque las familias no tienen un lugar donde habitar, sino porque también se toma en cuenta la calidad de la vivienda, es decir, la disponibilidad de servicios y el estado en que se encuentra la construcción.

Judith Villavicencio describe cinco tipos de vivienda de mala calidad¹²¹. La vivienda antigua o deteriorada conocida como vecindad, sus ocupantes son por lo general inquilinos. La vivienda irregular autoconstruida, debido a que el tipo de uso de suelo es para la producción y no para habitar, por lo que las familias permanecen así hasta que los programas de gobierno lleguen a regularizarlos. Los edificios en renta son viviendas en altura, mismos que después de un periodo de vida, sufren un deterioro progresivo. Los cuartos de alquiler popular y la vivienda compartida, son aquellas partes de una vivienda o de un predio ofrecido en alquiler. Por último, los cuartos de azotea, se localizan en la parte alta de los

¹²¹ Villavicencio, Judith. La política habitacional y las alternativas de vivienda para los pobres en la Ciudad de México. En Revista Sociológica, UAM-A, Año 10, Num.29, Sept- Dic 1995. p.3

edificios y es en las azoteas donde se forman las vecindades o ciudades pérdidas* .

De acuerdo, a éste autor¹²², la política de vivienda se transformó cuando los diferentes organismo de vivienda modificaron sus reglas de operación y comenzaron a pactar los créditos concedidos a los beneficiarios y optaron la recuperación de estos créditos en salarios mínimos. Los cambios afectaron a los beneficiarios cuando se restringieron fuertemente los recursos públicos, lo que condujo a una reducción de las acciones orientadas precisamente, hacia los más pobres. Como consecuencia se encareció el costo de la vivienda y por lo tanto, el crédito para adquirirla; llegando a rechazar como sujetos de crédito a las familias con ingresos más bajos, y por su puesto a quienes estaban en la extrema pobreza.

Los organismos funcionan como intermediarios entre la demanda de quienes cumplen con un cierto perfil económico difícilmente reconocido como pobreza y un financiamiento proveniente del sector privado. En cuanto al sector público, los programas públicos* fueron insuficientes debido a la incapacidad de atender a la población de escasos recursos y la falta de recursos financieros de las instituciones no logró atender el problema habitacional.

La limitación de recursos públicos de los programas institucionales de vivienda se agravó a principios de la década de los noventa; entre 1991 y 1993¹²³, la banca mantuvo dentro de su cartera, niveles significativos de financiamiento hipotecario. A partir de Diciembre del año de 1994, ante la crisis financiera que vivió el país, la cartera vencida sufrió un elevado incremento, hecho que indujo a reducir aún más los recursos para créditos hipotecarios.

*Este tipo de viviendas fue muy conocido a raíz del sismo de 1985 con la destrucción que sufrieron los edificios de Tlatelolco, donde eran muy numerosas estas viviendas.

¹²² Villavicencio 2000. Op. Cit. p.p.59-61

* Los Programas Públicos también llamados Institucionales.

¹²³ INVI. Entrega de la Administración Pública del D. F. 1997-2000. Informe de gestión. México, 2000. p. 2

De acuerdo al informe de gestión del INVI, se detectaron algunos otros problemas que disminuyeron la oportunidad de acceder a programas habitacionales, tales como: "el incremento del desempleo abierto, el subempleo, la informalidad y la caída de un 70% de ingreso real en los hogares, que ha disminuido el número potencial de sujetos de crédito y aumentado la proporción del ingreso que debe ser destinado al pago de la vivienda..."¹²⁴ es decir, los hogares carecen a un ritmo mayor que la población, repercutiendo en las familias que no alcanzan a satisfacer la necesidad de vivienda. Además de esto, se presenta una aguda devaluación monetaria, aumento de las tasas de inflación y altas tasas de interés, lo cual afecta la capacidad de pago de los adquirientes de vivienda; existe alta prioridad de apoyo al sector financiero y total ambigüedad y falta de compromiso hacia los sectores sociales afectados; cancelación del apoyo a los autoprodutores y desaliento de las organizaciones sociales, como parte de las políticas de promoción del libre mercado. Lo cual explica el contexto en que se desarrollo el problema habitacional en el Distrito Federal a finales del siglo pasado.

A partir de 1995 se aplicaron en el país numerosas medidas de ajuste y cambio estructural orientadas principalmente, a modificar el papel del Estado en la producción de bienes y servicios y a ampliar la participación del sector privado en lo que hasta entonces habían sido atribuciones y responsabilidades públicas. En relación con la vivienda social, tuvo efectos importantes, pues se produjeron profundas modificaciones en los objetivos, contenidos y alcances de los programas habitacionales que se empezaron a ejecutar desde entonces; la acción habitacional del estado ha perdido poco a poco el carácter social y de apoyo a los sectores más pobres que en mayor o menor medida, lo había distinguido en las décadas anteriores.

Para 1998 la situación habitacional del D. F. se caracterizaba por:

"el incremento de la demanda de nuevas viviendas, debido a la formación de nuevos hogares lo que implica producir anualmente 42,500 viviendas nuevas, con la calidad necesaria y adecuadas a la demanda; la persistencia del rezago

¹²⁴ *Ibíd.*, p.3

por la acumulación de demanda no satisfecha, que se calcula en 800 mil viviendas. Este volumen repercute en el hacinamiento, es decir en una acumulación sin orden; el deterioro creciente de la estructura física y la habitabilidad de las viviendas en barrios centrales y colonias antiguas; el aumento de condiciones habitacionales peligrosas debido al propio deterioro y a la vulnerabilidad de las edificaciones populares, sea por su mala calidad o por su ubicación en zonas de alto riesgo; y la necesidad ineludible de cambiar el actual padrón de asentamiento para alojar los nuevos hogares de manera adecuada en el territorio del Distrito Federal¹²⁵.

No obstante, la difícil situación de vivienda existe en contrapartida, una dinámica social de gran valor que se expresa política y socialmente para demandar respuestas en materia de vivienda y su participación organizada, que más que un problema es parte de la solución.

2.2 Participación del Gobierno del Distrito Federal en Política Habitacional

Es importante recalcar el cambio tendencial que se presentó con respecto a la política habitacional, porque en primer momento, (1998) se dio prioridad a la inversión privada que se orientó a la obtención de ganancias, olvidándose del aspecto social. Hoy la política habitacional dirige su curso hacia un rumbo distinto, hay preocupación por las familias de bajos recursos que no logran obtener un techo para complementar su bienestar.

Los organismos públicos de vivienda son el vehículo operativo para la atención de la demanda, a través del otorgamiento de créditos del sector vivienda. Sin embargo, el problema básico que ha afectado a los organismos oficiales de vivienda ha sido su descapitalización. La modernización de estos organismos de vivienda requirió que se transformaran en entes eminentemente financieros, transfiriendo la construcción de vivienda a sectores privados, con lo cual se vieron enormemente beneficiados.

La modernización de los organismos de vivienda requiere de la individualización en el otorgamiento de créditos, así como de la recuperación de los entregados con anterioridad. A demás, se busca un cambio en los sistemas de otorgamiento

¹²⁵ *Ibíd.*, p.25

y recuperación crediticia que permita un fortalecimiento financiero para ampliar la capacidad de respuesta, y a la vez, reducir la cartera vencida.

El Gobierno de la Ciudad creó –entre 1997 y 1998- el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) como un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y vivienda; el cual tenía como función desarrollar la Política de Vivienda del Gobierno de la Ciudad, diseñó los instrumentos a fin de brindar apoyo a los solicitantes, controló y coordinó las acciones de los tres Fideicomisos del Sector vivienda del Distrito Federal.

Tal es el caso del Fideicomiso de la Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal (FIVIDESU) que dirigió su atención a la promoción de la Vivienda Nueva y marginalmente a los Programas de Vivienda Progresiva y Mejoramiento de Vivienda. El Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) otorgaba créditos para adquirir inmuebles, comprar suelo y promover el financiamiento para sustituir vivienda precaria o en alto riesgo. Y el Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE) ha sido responsable de la recuperación de los créditos otorgados; mismos que serán descritos en el siguiente inciso. Sin embargo, el FIVIDESU y el FICAPRO tuvieron problemas en sus mecanismos operativos y registros contables, en particular el FICAPRO, lo que hacía invariables su fortalecimiento.

Además, administró un fondo de vivienda que sólo era conocido por algunas organizaciones y que no contaba con reglas para su otorgamiento. Este fondo administró un poco más de 26 millones de pesos, que se destinaron en su mayor proporción para adquirir suelo y desarrollar proyectos y en menor escala para el pago de enganche de vivienda u otro tipo de motivo. "Los recursos se otorgaban directamente a los dirigentes de las organizaciones; aproximadamente en un 50%, se establecieron compromisos de pago y en otros se consignó a fondo perdido"¹²⁶. El manejo discrecional de este fondo fue la causa por la que se canceló este tipo de ayudas, puesto que se cuestionó su transparencia.

¹²⁶ Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Informe de Gestión 1997-2000. p.5

2.2.1 FIVIDESU

El Fideicomiso* de Vivienda de Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) es un organismo que surgió de la desaparecida Dirección General de Vivienda Popular del Departamento del Distrito Federal, y fue apoyado por el "Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos Sociedad Nacional de Crédito como institución Fiduciaria"¹²⁷, es decir, crediticia. En el año de 1982, sus acciones se orientaron a satisfacer las necesidades de vivienda de la clase obrera, de la esfera estatal y privada, y de la población con ingresos mínimos del D. F., al mismo tiempo, se buscó apoyar de una manera preferencial en las llamadas "ciudades perdidas" y muy esporádicamente en las vecindades deterioradas.

Particularmente, sus fines consistieron en la "promoción de programas de construcción y mejoramiento o restauración de vivienda; la construcción de unidades y conjuntos de vivienda vertical terminada o conjuntos habitacionales; el otorgamiento de créditos para la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda relacionada con el Fideicomiso y la adquisición de materiales de construcción, o pago de mano de obra; así como gestionar los financiamientos requeridos para la realización de los fines señalados"¹²⁸. Los programas de vivienda de apoyo fueron: mejoramiento de viviendas, vivienda terminada, autoconstrucción (vivienda horizontal y vertical), y vivienda mínima (proporciona pie de casa en núcleos vecinales con áreas comunes para que los niños jueguen, para el lavado de ropa y una hortaliza).

El fideicomiso se encontraba conformado por la desaparecida Secretaria de Programación y Presupuesto (SPP), en la actualidad dicho papel lo ocupa la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), BANOBRAS como fiduciario* y las personas, familias o grupos beneficiarios de los programas. Sin embargo,

* Definida como un área colocada temporalmente para la administración de una cosa, en este caso la vivienda.

¹²⁷ Gaceta Oficial del D. F. 1º de Abril de 2003. convenios de Extinción del Fideicomiso de Vivienda de Desarrollo Social y Urbano en: <http://www.contraloría.df.gob.mx/prontuario/vigente/52.htm-218k>

¹²⁸ *Ibíd.*.

* BANOBRAS como institución que otorgaba los créditos.

FIVIDESU dependió más del Departamento del Distrito Federal (DDF) e incluso uso recursos que le proporcionó dicha institución.

Realizó acciones para proporcionar vivienda terminada a los demandantes, en este caso, "los sindicatos integrantes del Congreso del Trabajo (CT) fueron los más beneficiados"¹²⁹. En cambio los programas de mejoramiento habitacional y de autoconstrucción fueron asignados a los pobladores del D. F. que tienen ingresos entre 0.5 a 3 veces el salario mínimo vigente.

En los últimos años ha privilegiado la construcción de vivienda vertical (condominios) por el alto costo del suelo en el D. F., así como la edificación sobre los predios de la reserva territorial del DDF. En el caso de los programas para la autoconstrucción, los créditos se otorgaron a grupos integrados con un mínimo de 1058 familias. En dichos créditos se entregaron materiales, más no en efectivo, por lo que cada familia firmó un contrato de adhesión en el cual se comprometía a cumplir con determinadas horas de trabajo. A cambio de ello, el DDF ofreció una serie de cartas para justificar su ausencia en sus respectivos empleos. Antes de otorgar un crédito FIVIDESU realizaba un estudio socioeconómico de las familias interesadas en los programas de autoconstrucción. "El plazo máximo para pagar el crédito es de 10 años con una tasa de interés anual del 4 por ciento"¹³⁰

Los problemas económicos del país ocasionaron que los recursos emanaran más del FOVI- banca, aunque el DDF le asignaba una partida presupuestal. A partir de 1992 operó con la normatividad crediticia del FOVI- banca, lo que permitió que se establecieran techos financieros de hasta 130 veces el salario mínimo mensual vigente con la aplicación de un 18 por ciento de subsidio sobre el crédito cuando el terreno fuese aportado por los usuarios.

Cuando los recursos fueron propiedad del fideicomiso utilizó las siguientes modalidades¹³¹: ventas a crédito, es decir, vende a plazo la vivienda edificada

¹²⁹ Vile, Pérez Miguel Angel. La vivienda en el Distrito Federal en <http://www.fundación-christlieb.org.mx/estudios/estudio20-fp.pdf> p.26

¹³⁰ *Ibíd.*, p.20

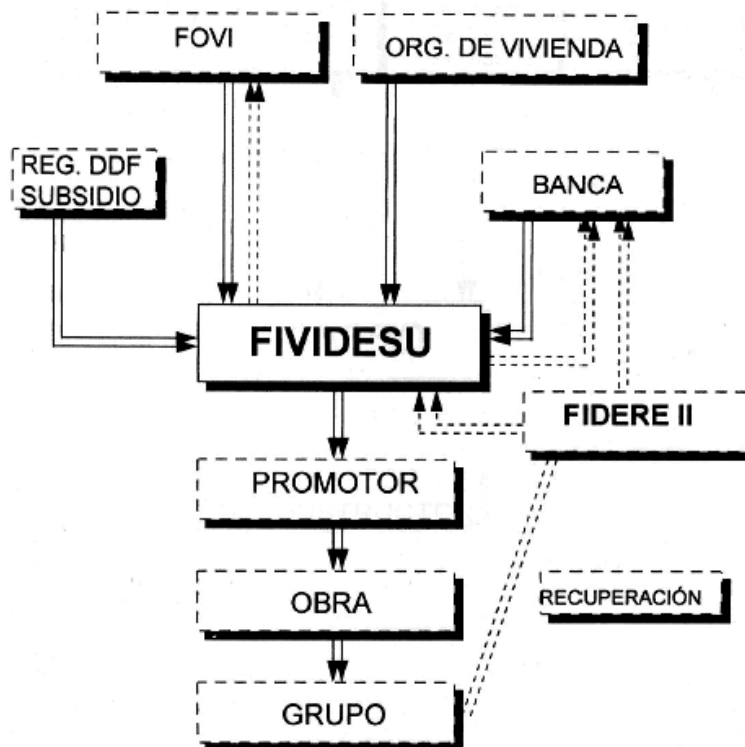
¹³¹ *Ibíd.*, p.35

sobre los predios que son reserva territorial del organismo o transferidos a éste por el DDF y en el costo se incluye el valor de la construcción y del suelo. Sobre los predios aportados por lo grupos solicitantes, 10 familias como mínimo, el FIVIDESU financió edificación, y adecuó y contabilizó el valor del terreno, 300 metros cuadrados mimos como pago total o parcial del enganche. En el caso de créditos para mejoramiento y autoconstrucción se otorgó el financiamiento en materiales.

Finalmente, la compra a terceros, en la transacción el derecho lo tiene el DDF porque otorgó el crédito a los supuestos beneficiarios. Y cuando los recursos provenían de la banca u otro agente financiero, el FIVIDESU operó como acreditado y promotor durante la ejecución de la obra, quedando a cargo del agente financiero la recuperación o el mismo fideicomiso actuará como acreditado encargándose también de la recuperación. Tal como se muestra en el esquema 4.

ESQUEMA 4.

DIAGRAMA DE FLUJO DE RECURSOS Y RECUPERACION DE FIVIDESU (1996)



Fuente: Vile, Pérez Miguel Angel. La vivienda en el Distrito Federal p.54

El FIVIDESU otorgó créditos en forma individual, pero su ingreso no tendría que ser mayor a 3.5 veces el salario mínimo mensual vigente, además de ser derechohabiente de otro fondo y residir en el D. F. La recuperación del crédito se realiza¹³² por medio de pagos mensuales que representan el 25 por ciento del ingreso familiar, donde el plazo para recuperar el crédito se determinó por el tipo de programa y la capacidad de pago del beneficiario. La aplicación del subsidio llegó a ser hasta de un 20 por ciento sobre el monto a prestar.

Comenzó a contratar el crédito y los pagos en salarios mínimos pero se introdujo la aplicación del crédito de una tasa de interés de acuerdo con el costo del dinero. Sin embargo, trajo como consecuencia un encarecimiento del crédito de interés social y dificultades crecientes de los beneficiarios para pagar o disminuir la deuda de capital pero permitió seguir haciendo vivienda terminada.

Ante la carencia de recursos propios para actuar, el fideicomiso comenzó a limitar las solicitudes de grupos organizados obligándoles también, a cumplir el requisito indispensable de poseer un terreno; obteniendo el suelo, el Fideicomiso aceptaba buscar un financiamiento bancario y realizaba un aporte de 10% del total de crédito pactado, dándose inicio a la construcción de la vivienda. Después, los integrantes del grupo tenían que reunir el enganche que era pagado al banco cuando recibían la vivienda, momento en el cual se establece también, el contrato crediticio.

2.2.2 FICAPRO

El Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) se creó en septiembre de 1987 y su objetivo central fue el de atender la problemática del sector inquilinario para decidir intereses entre propietarios e inquilinos con base en la acción rectora del gobierno, incidiendo en la solución de la problemática derivada del sistema de congelación de rentas en el D. F. En un principio sus recursos provenían de FIVIDESU y de FONHAPO, pero "en 1988 se constituye en fideicomiso público

¹³² A pesar de que el Fideicomiso FIVIDESU pasó a la extinción de dicho organismo, los beneficiarios tienen la obligación de continuar pagando su crédito a través de otros organismos como el FIDERE.

con autonomía administrativa y operativa siendo fideicomitente el gobierno federal por la entonces SPP (hoy funge como tal la SHCP); siendo fiduciario BANOBRAS, mientras que los fideicomisarios son los beneficiarios del fideicomiso conocido como FICAPRO y es coordinado por el DDF. Su universo de atendidos eran personas no asalariadas con ingresos hasta 2.5 veces el salario mínimo mensual y siguiendo las reglas de operación de FONHAPO”¹³³.

Sin embargo, el fideicomiso disminuyó sus promociones para la adquisición de vivienda en renta debido a la escasez de recursos. Se preocupación estuvo orientada hacia la demanda de los constructores buscando responder con una oferta de suelo suficiente, reciclándolo a través del programa de vivienda digna en vecindades y en este sentido se dirigió el “Programa Suelo- Vivienda”¹³⁴.

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

Los programas sustantivos del fideicomiso fueron: “adquisición en propiedad de vivienda y locales comerciales en renta de parte de sus ocupantes, adquisición y mejoramiento de vivienda en renta por parte de sus ocupantes, adquisición (como terreno) y reconstrucción de vecindades por parte de sus ocupantes. Otros tres programas se centran en la capacitación para la organización y administración de los condominios construidos, la investigación, información y estadística del sector inquilinario, la asesoría a estados y municipios para el diseño, instrumentación y ejecución de programas similares”¹³⁵.

Los créditos se dirigieron a personas que comprobaran ingresos entre 3.1 a 7 veces el salario mínimo mensual, pudiendo ser asalariados o no. En el caso de

¹³³ *Ibíd.*, p.38

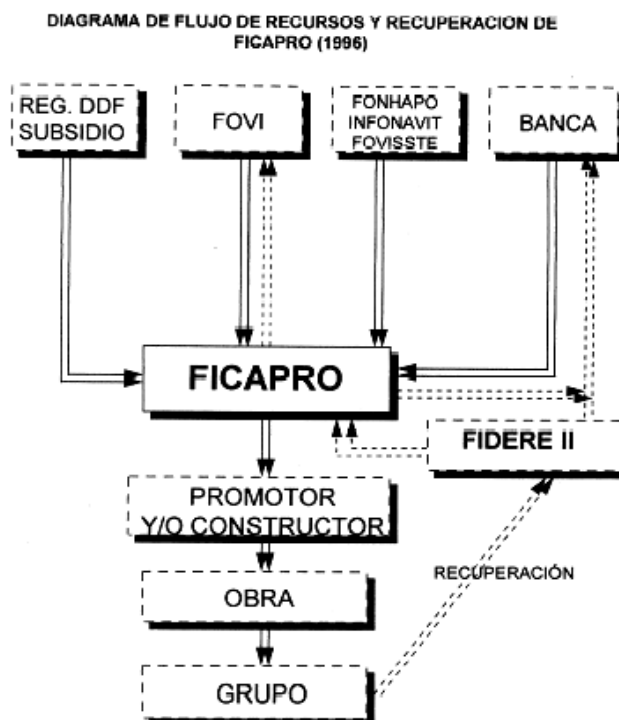
¹³⁴ *Ibíd.*, p.40

¹³⁵ *Ibíd.*, p.39

los créditos para vivienda terminada, los montos máximos corresponden a 100 veces el salario mínimo mensual vigente.

La recaudación de las aportaciones se realizó en un plazo de 25 a 30 años, y la probabilidad de subsidio fue del 15 por ciento, aplicada al monto total del crédito. La forma de recuperar el crédito se hacía como se muestra en el esquema 5.

ESQUEMA 5.



Fuente: Vile, Pérez Miguel Angel. La vivienda en el Distrito Federal p.55

Tanto el FIVIDESU como el FICAPRO desaparecieron* para formar parte del patrimonio del INVI, debido a que presentaron problemas, irregularidades y supuestos fraudes. En consecuencia, en el año de 1994 como forma de garantizar la recuperación del crédito otorgado, en los fideicomisos anteriores (FIVIDESU y

* El GDF dio a conocer la conformación de un nuevo organismo de liquidación de los fideicomisos de vivienda FIVIDESU y FICAPRO para que antes del año 2002 se encuentren finiquitados y todas sus actividades pasen a formar parte del Instituto de Vivienda. Particularmente, el FIVIDESU en 1999, sufrió su última modificación.

FICAPRO), intervino el Fideicomiso para la Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE II), quien se encargaría de realizar los cobros.

De acuerdo con fuentes hemerográficas¹³⁶ FIVIDESU logró la construcción de 55 mil viviendas en Unidades Habitacionales, mientras que FICAPRO se dedicó a la gestión o reconstrucción de vecindades. Sin embargo, como parte del proceso de reconstrucción administrativa, el Gobierno del Distrito Federal decidió que los recursos de estos organismos fueran canalizados a la preliquidación del fideicomiso y así concluir con los compromisos financieros originados por la realización de sus programas de vivienda, iniciados en años anteriores, abarcando los aspectos financieros, técnicos, jurídicos y administrativos.

2.2.3 FIDERE

El Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (FIDERE), se creó en el año de 1972 con el nombre de Programa de Remodelación Urbana de la Ciudad de México (PRUCM), en donde el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuaba como fideicomitente y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial S. A. Como fiduciaria¹³⁷.

En el año de 1987, se llevó a cabo el primer convenio para modificar el contrato del Fideicomiso, estipulándose el cambio de institución fiduciaria por el Multibanco Comermex, con el propósito de recuperar los créditos otorgados por el extinto Organismo de Renovación Habitacional Popular, quien tuvo la encomienda de rehabilitar, reconstruir y construir los inmuebles siniestrados con motivo de los sismos de 1985, dicho cambio de denominación fue apoyado por el Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE).

Tomando en cuenta que el Fideicomiso contaba con la infraestructura y experiencia necesaria para el desarrollo de las actividades, se previó que llevará a

¹³⁶ Grajeda, Ella. "Busca GDF recuperar 668mdp por viviendas" El Universal, domingo 2 Enero de 2006, diario en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/78804/html>

¹³⁷ Gobierno del D. F. Manual Administrativo del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del D. F. (FIDERE III) en www.fidere3.df.gob.mx/transparencia/manualadministrativo.pdf. p.6

cabo, entre otras funciones, la recuperación del producto de las enajenaciones de los inmuebles que efectuaba el Departamento del Distrito Federal. A través de sus diversos organismos y entidades que tienen por objeto el otorgamiento de créditos para la vivienda de interés social y popular, así como su aplicación y transferencia a los organismos e instituciones que proporciona el financiamiento y el ejercicio de las acciones y excepciones derivadas de los contratos de compra –venta y demás operaciones.

Sin embargo, en 1994 el Fideicomiso realiza otro convenio de modificación para convertirse en Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE II), donde ésta se responsabiliza de “la recuperación de los productos de las enajenaciones de muebles de vivienda; liquidar y transferir la cobranza al Fideicomiso Fondo Nacional de la Habitaciones Populares (FONHAPO), al Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), al Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y al Programa Nacional de Solidaridad del Distrito Federal (PRONASOL –DDF)”¹³⁸. Es decir, amplió sus objetivos para estar en capacidad de recuperar la cartera proveniente de los Programas de Vivienda del Distrito Federal, tanto en créditos otorgados por organizaciones públicas como privados.

En el año 2001 se celebró otro convenio de modificación, en el se fortalece el objeto de creación, cambia su denominación de Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE II) por Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (FIDERE III), se cambia el nombre de “la fiduciaria de Banco Inverlart por Scotiabank Inverlat y figura como fideicomitente el Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaria de Finanzas, en su carácter del fideicomitente único de la Administración Pública del Distrito Federal en lugar de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público”¹³⁹. Donde se amplía el objeto del FIDERE III, el cual se extiende la recuperación del producto de los créditos otorgados por el Gobierno del Distrito Federal y sus entidades, así como por instituciones públicas o privadas; adicionalmente, la promoción y el manejo

¹³⁸ *Ibíd.*, p.7

¹³⁹ *Ibíd.*, p.8

del ahorro previo para los distintos programas del Gobierno del D. F. En éste aspecto, el fideicomiso después de ser manejado por el Gobierno Federal, pasa a nivel local en el Distrito Federal y sus entidades (Delegaciones).

En este sentido, las modificaciones del FIDERE se han realizado con el objeto de mejorar día a día sus actividades. Actualmente, la participación de FIDERE III queda plasmado en el artículo 11 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, mismo que dice "el organismo encargado de la recuperación crediticia, conforme a sus atribuciones, es el Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE), que promoverá entre los beneficiarios de los créditos de vivienda, la cultura del pago puntual y solidario, por tratarse de recursos económicos que pertenecen a la sociedad en su conjunto"¹⁴⁰. Con los objetivos de:

"recuperar los créditos encomendados mediante una atención personalizada, con procesos ágiles y un enfoque de soluciones acorde a las necesidades de los usuarios, que permita un reembolso oportuno a los dueños de las carteras; consolidar el patrimonio de los acreditados y que los recursos recuperados se reciclen para nuevos desarrollos habitacionales que coadyuven al abatimiento del rezago en materia de vivienda"¹⁴¹. Además de: "recuperar el producto de los créditos otorgados por el Distrito Federal y sus entidades así como instituciones públicas o privadas, conforme a las condiciones definidas en los contratos o convenios suscritos con los beneficiarios, liquidar y transferir el importe de la cobranza a las Entidades, Institutos u Organismos Financieros que atiendan programas de financiamiento en el Distrito Federal y a las instituciones No Gubernamentales de acuerdo a los esquemas financieros de los contratos de apertura de créditos respectivos, la liquidación y transferencia de la cobranza que se debe efectuar a las entidades y programas antes mencionadas se sujetará a las prevenciones y lineamientos que sobre la materia dicte la Secretaría de Finanzas relativos al fondo de garantía que deberá administrar el FIDERE III bajo el esquema concebido"¹⁴².

Para el logro de los objetivos, el FIDERE III realiza un conjunto de acciones de carácter administrativo, extrajudicial y judicial, con el fin de recuperar las carteras que le han sido encomendadas. Realiza las tareas de registrar, regular y controlar los pagos efectuados por los acreditados, abatiendo la cartera potencial morosa, estableciendo estrategias en coordinación con los dueños de las carteras, para regularizar y reestructurar adeudos mediante la promoción de programas de beneficio y liquidación anticipada, transfiriendo el producto de la cobranza a los

¹⁴⁰ Ley de Vivienda del Distrito Federal artículo 11.

¹⁴¹ Gobierno del D. F. Manual administrativo. Op. Cit. p.16

¹⁴² *Ibíd.*, p. 17

organismos titulares de los créditos, para que a su vez con ese producto se financien nuevos programas.

El FIDERE III "procura coadyuvar a la consolidación del patrimonio familiar de acreditados de la vivienda de interés social y de apoyo a la actividad económica de pequeños empresarios, cuyos resultados derivados de acciones objetivas, se reflejan en una sola actividad institucional que es: recuperar créditos en forma eficiente mediante acciones de cobranza, registro, control y rendición de cuentas"¹⁴³.

Es importante señalar que para el 31 de agosto de 2004 se cuenta con un padrón de 109,940 acreditados, con formados en tres bloques: Cartera Bancaria con 10,561; Cartera Gubernamental con 92,618 y Cartera Social con 6,761.

Conclusiones.

Las colonias populares nacieron en la Ciudad de México como colonias proletarias, fueron observadas desde el Estado como un fenómeno nuevo, caracterizadas por la organización, buscaron el espacio urbano, distanciándose de las normas que regulan la transmisión de la propiedad y la urbanización del suelo, lo que daba como consecuencia el alojamiento de nuevas masas urbanas y la relación de éstas con el Estado.

La vivienda en la época posrevolucionaria se caracterizó por la presencia de importantes organizaciones sociales obreras y campesinas, grupos regionales y jefes políticos, donde se crearon relaciones institucionales entre estos sectores de la sociedad y el naciente Estado.

Al finalizar el movimiento revolucionario, se aceleró el crecimiento de la urbe, lo que propició también el aumento por la demanda de vivienda, y se comenzaron a formar colonias de grupos mayoritarios como migrantes, obreros, campesinos y empleados públicos, entre otros.

¹⁴³ Programa Operativo Anual 2005. p.1 en www.fidere3.df.gob.mx/transparencia_art.13.php

En esa época se ordenó la construcción de casas para trabajadores y personas de escasos recursos. La formación de las colonias se dio mediante tres formas: una, los fraccionamientos, dos las cooperativas, y tres, el reparto ejidal. Sin embargo, ante las malas condiciones higiénicas se presentaron por la carencia de servicios básicos e inclusive la falta de reglamentos, el Estado optó por prohibir toda construcción que no contara con los servicios urbanos necesarios.

Las características del desarrollo urbano de la época, permitieron la consolidación de los fraccionadores como un nuevo grupo económico importante. El gran aumento de la demanda de vivienda estimuló a estos agentes sociales a generalizar sus acciones por todas las zonas de la ciudad; se realizaron grandes negocios inmobiliarios a partir de la especulación del suelo, ya que compraban terrenos agrícolas a muy bajo costo, que después vendían a precios elevados para la construcción de casas- habitación. Contribuyeron a la formación de colonias elegantes pero también de colonias obreras que carecían de todo tipo de servicios.

La organización gremial y la asociación de sindicatos fueron resultado de las primeras iniciativas de institucionalización de los grupos participantes en la revolución; permitió la defensa y la lucha por el mejoramiento de las malas condiciones de las colonias.

La inexistencia de reglamentos para la urbanización y las luchas políticas entre el Ayuntamiento y los diferentes partidos fue aprovechado por los fraccionadores para no cumplir con las mínimas reglamentaciones. Sin embargo, estas compañías fraccionadoras se encargaron en gran medida, a dar respuesta a la demanda de vivienda para los sectores medios urbanos.

Ante esta situación, el control gubernamental tendió a bloquear en el Distrito Federal las grandes operaciones irregulares en tierras de propiedad privada y las invasiones organizadas; desarrollando unidades habitacionales para la población de bajos ingresos.

De ahí en adelante el gobierno comenzó a implementar con más intensidad programas habitacionales que contribuyen a reducir el déficit de vivienda. La creación de instituciones tuvo la finalidad de resolver el problema habitacional. En el D. F. destacaron el INFONAVIT y el FONHAPO; los fideicomisos FIVIDESU, FICAPRO y FIDERE participaban otorgando créditos para mejorar vivienda. Si embargo, la falta de estrategias para recuperar los recursos propiciaron se resquebrajamiento. En la actualidad, el INVI es el que se encarga de crear las políticas y programas para solucionar las necesidades de vivienda y el FIDERE III es quien se encarga de recuperar los créditos otorgados por el INVI y demás organismos públicos.

Es necesario reformular la política habitacional del Estado en tres sentidos: la primera, la transferencia y dotación de recursos oficiales; segundo, el apoyo al ahorro; y en tercer lugar, los esquemas de financiamiento.

Actualmente, la preocupación permanente del FIDERE III es controlar y reducir la morosidad de los acreditados que se ven seriamente afectados en su situación económica por diversas causas dado el nivel social en que se desenvuelven. De esta manera, el fideicomiso intensifica la comunicación con los acreditados morosos mediante llamadas telefónicas, comunicados, visitas domiciliarias, con la finalidad de orientarnos respecto a su situación crediticia a efecto de que se paguen puntualmente sus respectivos créditos.

III. EL INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL (INVI DF)*

El presente capítulo se construyó teniendo como base las Reglas de Operación y Política de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI DF). Está diseñado en cuatro incisos; en el primero, se abordan los antecedentes del INVI, bajo qué circunstancias surge, cuáles son sus objetivos; en el segundo, los fines por los que fue creado y las políticas que aborda, como cursos de acción (social, financiera, técnica, jurídica, administrativa, de recuperación y transparencia); en el tercer inciso, conoceremos cómo está conformada su estructura orgánica en el período 2001- 2006, (supeditada por una dirección general y de ella se derivan siete más dirección de vivienda en conjunto, de mejoramiento de vivienda, planeación estratégica, finanzas, jurídica, técnica, administración y la contraloría interna); en el cuarto apartado, se detallan los programas y modalidades que utiliza para dirigirse a la sociedad; e incluye líneas de financiamiento, la población objetivo, en su operación general cubre las líneas de ahorro, crédito y ayuda de beneficio social; y en el último punto, se aborda la participación de las Organizaciones No Gubernamentales y los programas de vivienda.

3.1 La política de vivienda contenida en los Bandos

El nuevo Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI D. F.) como organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se creó 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 INVI DF inició su gestión a partir del 16 de octubre de 1998¹⁴⁴, y sustituyó el INVI de la Ciudad de México descrito en el capítulo anterior.

* El presente capítulo se construyó teniendo como base diversos documentos como el Programa de Vivienda del Distrito Federal 2001- 2006, las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en el cual se presentan los aspectos centrales.

¹⁴⁴ Decreto emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial Número 161 del 29 de septiembre de 1998

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.

Tiene como perspectiva:

"impulsar programas de vivienda que atendiera prioritariamente a la población de más bajos recursos, otorgando subsidios y facilidades de pago; contratar los pagos en función de la capacidad económica de los acreditados; impulsar programas con óptimo aprovechamiento del escaso suelo incrementando la producción de vivienda en barrios centrales, para así recuperar al máximo la inversión acumulada; apoyar el proceso de autoproducción en las colonias populares; trabajar activamente con la población que demanda vivienda, a fin de que la obtención de un crédito, sea producto de un esfuerzo coordinado; obtener el cumplimiento de los requisitos de los solicitantes con medida para otorgar el apoyo crediticio"¹⁴⁵.

La Administración Pública del Distrito Federal, a partir del año 2000 dió a conocer una alternativa integral de política habitacional, a través del Bando Informativo Número 2, y Acuerdo sobre Política Habitacional, donde el objetivo principal consiste en:

"Atender la necesidad de vivienda de los sectores más pobres de la población; revertir el crecimiento desordenado de la Ciudad; preservar el suelo de conservación del Distrito Federal, impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la Ciudad; repoblar las cuatro Delegaciones Centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, donde ha disminuido su población, en tanto que en las Delegaciones del Sur y del Oriente del Distrito Federal, la población ha crecido en forma desproporcionada; definir la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso de suelo, debido a la escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario"¹⁴⁶.

Sobre esta base y con el propósito de cumplir a cabalidad la misión encomendada de atender el complejo problema de la vivienda social para amplios sectores de la población en el Distrito Federal, el énfasis y la prioridad del INVI DF hacia su

¹⁴⁵ *Ibíd.*, p.7

¹⁴⁶ Bando Núm. 2 del Jueves 07 de Diciembre de 2000.

población objetivo, es el desarrollo de una política de vivienda con concepción integral de Ciudad. Las Reglas de operación implican la generación de los medios que permitan la apertura de un amplio abanico de opciones para los diversos sectores sociales que enfrentan problemas habitacionales, en forma primordial para aquellos de menor ingreso y mayor vulnerabilidad.

Mientras que el Acuerdo Número 3 sobre política habitacional dice:

"Que la vivienda es un derecho de todos los habitantes de la ciudad
Que todos los habitantes del Distrito Federal, independientemente de su condición económica, social, origen étnico, edad, género, creencia religiosa o militancia política, tienen derecho a una vivienda digna y decorosa (establecido también en el artículo 3 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal).

Que los programas de vivienda promovidos por el gobierno ayudan a reorientar el crecimiento urbano y a la preservación de las zonas de reserva ecológica

Que el gobierno del Distrito Federal tiene como objetivo prioritario, en materia de vivienda, atender la necesidad de los sectores más pobres de la población"¹⁴⁷.

3.2 Los fines y políticas del INVI

El INVI cuenta con veintitrés fines¹⁴⁸, sin embargo, los más importantes serán analizados mediante su agrupación en tres rubros (ver cuadro 6).

CUADRO 6.
FINES DEL INVI

A) POLÍTICA GENERAL	(6 FINES)
B) COORDINACIÓN Y ADMINISTRACIÓN	(11 FINES)
C) POBLACIÓN OBJETIVO	(6 FINES)

Elaboración propia con información de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, p.p. 9-11

La política general trata aspectos de la política de vivienda en el Distrito Federal, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la congruencia con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF). Además, formula normas a los diferentes ordenamientos jurídicos en

¹⁴⁷ Acuerdo Núm. 3 sobre Política Habitacional, del Miércoles 17 de Enero del 2001.

¹⁴⁸ Véase. Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, México, 2005, p. p. 9-11

materia de vivienda. Es decir, se establecen las medidas para el cumplimiento de los programas y/o de la política habitacional que el Gobierno en turno plantea.

En cuanto a la coordinación y administración, el INVI establece 11 fines, caracterizados por crear las condiciones necesarias para establecer relaciones con otras dependencias para cumplir con los objetivos, ya sea con participación del sector público, social y privado e inclusive coordinar con instituciones financieras u organismos públicos.

Por último, seis son los fines referentes a la población objetivo, donde se promueven los programas y las modalidades que ofrece el INVI para que la población acceda a ello, de manera más conveniente y de acuerdo a sus necesidades; otorgando créditos de forma directa, ofreciendo asistencia técnica y jurídica en los trámites.

Por otra parte, las políticas del INVI se orientan a contribuir en forma progresiva a la realización del derecho humano a la vivienda, reconocido en el Artículo 4° constitucional, derecho que se precisa también, en la Ley de Vivienda del Distrito Federal (LVDF).

La realización plena de este derecho humano según el artículo 3° de la LVDF, exige la acción co responsable del conjunto de la sociedad, principalmente de la intervención comprometida del Gobierno en la generación de los instrumentos, programas, estímulos y apoyos que propicien la igualdad, y faciliten a los sectores vulnerables y de menores ingresos, acceso a una vivienda digna, entendida ésta como el "lugar seguro, saludable y habitable que permita a sus ocupantes el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana..."¹⁴⁹, independientemente de su edad, género, condición física, posición política, credo religioso o diversidad cultural.

La Política General de Vivienda del INVI se sitúa, por tanto, en generar los medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones a los diversos sectores

¹⁴⁹ Ley de Vivienda del Distrito Federal, Artículo 3

sociales que afrontan problemas habitacionales, principalmente el de los rangos que establece la LVDF, en su artículo 4 fracción XVI y artículo 14. En congruencia con las políticas (social, financiera, técnica, jurídica, administrativa, de recuperación y de transparencia)¹⁵⁰ mismas que se establecen en las Reglas de Operación del propio Instituto (ver cuadro 7).

CUADRO 7.
POLÍTICAS DEL INVI

-Política Financiera
-Política Técnica
-Política Jurídica
-Política Administrativa
-Política de Recuperación
-Política de Transparencia

Elaboración propia con información de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, p.p. 12-16

La Política Financiera consiste en lograr la aplicación de recursos fiscales del Distrito Federal con una equitativa distribución, para atender la demanda de vivienda de manera que dichos recursos en conjunto con los créditos de los sectores público, privado y social, propicien una mayor cobertura. En este sentido, adecua las condiciones de los beneficiarios para recuperar el crédito y paguen sin contratiempo, dando prioridad a aquellos solicitantes que cuentan con un ahorro previo.

Con la Política Técnica se aprovecha todos los avances en materia de diseño, tecnología, construcción, administración, uso de materiales, componentes, accesorios y servicios aplicables a la vivienda, derivados de experiencias de las instituciones públicas, privadas, académicas y sociales. Es decir, celebrando convenios con instituciones y universidades de educación superior, donde se investiga, se asesora y se apoya técnicamente; con la finalidad de aplicar mejor los recursos. Además de promover programas de capacitación, de difusión y de intercambio de experiencias entre los equipos técnicos, las organizaciones y los beneficiarios o solicitantes.

¹⁵⁰ Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, México, 2005, p. 12

La Política Jurídica trata de cumplir las normas y reglamentos vigentes en el Distrito Federal; norma la actuación de los agentes que participan en el proceso de producción de vivienda para brindar seguridad y certeza jurídicas en sus derechos y obligaciones. Con la contratación de seguros de vida, invalidez y daños, tratan de dar seguridad a las familias beneficiarias; incluyendo los trámites que realicen para la adquisición del suelo y/o escrituración.

La Política Administrativa consiste en fomentar la participación concertada de las diversas dependencias del Gobierno que intervienen en las gestiones y otorgamiento de permisos, licencias, registros, crédito, facilidades y apoyos sociales. Con el objeto de reducir los tiempos en la gestión y tramitación de los créditos.

La Política de Recuperación consiste en emplear un mecanismo flexible para la recuperación de créditos, a la capacidad de pago del acreditado para generar una ágil revolvencia de recursos y una mayor cobertura a la demanda social de financiamiento de vivienda. Con la finalidad de que los recursos que se recuperen servirán para otorgar nuevos créditos.

Por último, la Política de Transparencia¹⁵¹ consiste en aplicar mecanismos que contribuyan, a transparentar el quehacer de los diferentes actores que intervienen en las gestiones y otorgamiento de los créditos. Proporcionando a la población, la información necesaria para la toma de decisiones al contratar un crédito; orientándole los mecanismos y los trámites, así como el estado que guardan los procesos administrativos.

3.3 Estructura Orgánica y Operación General del INVI

El INVI para su funcionamiento se organiza mediante una Dirección General, de ella se desprenden siete direcciones, una Contraloría Interna y una subintegración institucional, mismas que se darán a conocer en las siguientes líneas. (Ver Anexo 1

¹⁵¹ *Ibíd.*, p.16

3.3.1 Dirección General

De acuerdo a las Reglas de operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del INVI la Dirección General es responsable de dar cumplimiento al objetivo del Instituto; diseña, elabora, propone, promueve, coordina, ejecuta y evalúa las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, dentro del Programa General del Desarrollo del Distrito Federal y de los programas que del mismo derivan.

Coordina los planes estratégicos, programas y presupuesto de la entidad; autoriza la adquisición de los bienes muebles e inmuebles que requiera la entidad para el cumplimiento de sus fines sociales con base en el programa de inversión autorizada y la instrumentación de los procedimientos y métodos de trabajo que permitan la realización de las funciones, así como los sistemas de control necesario para alcanzar los objetivos y metas institucionales. Esta Dirección General, a su vez dirige ocho direcciones y todas mantienen una coordinación entre sí.

a) Dirección de Vivienda en Conjunto

Tiene bajo su responsabilidad los proyectos de vivienda en conjunto elaborando oportunamente los predictámenes de los predios en sus aspectos jurídico, técnico, social y financiero. Coordina la elaboración y firma de los contratos de apertura de crédito, pagarés y pago de anticipos, así como contratos de obra, supervisión y laboratorio

b) Dirección de Mejoramiento de Vivienda

Su función es integrar las solicitudes en materia de mejoramiento de vivienda; autoriza y dirige la ejecución del Programa Operativo Anual de la Dirección proponiendo las unidades territoriales y metas específicas; establece los procesos operativos del área y procura la agilización de las actividades y trámites que

podrían afectar el buen desarrollo del programa; y planea, programa, dirige, controla y evalúa las actividades encomendadas a las unidades administrativas que integran la dirección, vigila que se proporcione la atención oportuna a las solicitudes de crédito, así como la adecuada operación y funcionamiento de las subdirecciones y mesas de trámite de la dirección.

c) Dirección de Planeación Estratégica

Establece los instrumentos y mecanismos que permitan la planeación estratégica en el ejercicio de los recursos, acciones y metas proyectadas, elabora las metodologías necesarias para realizar las funciones de evaluación y seguimiento de los programas; dirige el desarrollo, implantación y control del sistema integral de evaluación del Instituto, asegurando la congruencia entre los objetivos y metas planteadas, los recursos asignados y los resultados obtenidos ; diseña estrategias enfocadas a la integración de la reserva territorial para proyectos de vivienda de interés social dentro del marco de la normatividad vigente, planificación y política urbana.

d) Dirección de Finanzas

Coordina la integración del presupuesto anual del Instituto y vigila su apego y congruencia con las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes en la materia; administra los recursos financieros del Instituto; coordina la evaluación de las solicitudes de ingreso a los programas de ahorro, así como el control presupuestal de gasto corriente y de inversión del INVI; y vigila que la operación financiera del Instituto se realice conforme a los lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal establecidos por el Gobierno del D. F.

e) Dirección Jurídica

Apoya, orienta y asiste a las diferentes áreas del Instituto en todos los asuntos en materia jurídica, necesarios para el cumplimiento de los objetivos del propio organismo; representa legalmente al Instituto en los procedimientos

administrativos y jurisdiccionales; da seguimiento al desahogo de los juicios, reclamaciones, quejas, y en general cualquier conflicto jurídico que involucre a la entidad.

f) Dirección Técnica

Coordina la formulación de los proyectos, presupuestos y programas de obra, procura su dictaminación y ejecución eficiente, utilizando las tecnologías que permitan optimizar la calidad de la construcción; evalúa la viabilidad reglamentaria y normativa de todos los proyectos, programas y presupuestos de obra para la operación de los créditos de vivienda y da seguimiento y evalúa los procesos de construcción de vivienda en el ejercicio de recursos de crédito, privilegiando el cumplimiento de los proyectos, programas y presupuestos de obra, así como la supervisión y control de calidad a los que sean sujetos.

g) Dirección de Administración

Suministra de manera oportuna y eficiente los recursos humanos, materiales e informáticos, así como los servicios generales necesarios para la realización de sus funciones y programas. Propone el presupuesto, además gestiona su incorporación al programa de presupuesto general de la entidad y controla su correcto ejercicio.

h) Contraloría Interna

Por último, esta dirección contribuye a que el funcionamiento de las diferentes áreas del INVI sea transparente, de conformidad con las disposiciones vigentes; realiza auditorías y revisiones que permitan vigilar el cumplimiento de los programas autorizados y las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, formula observaciones emitiendo las recomendaciones correspondientes; vigila el cumplimiento de las obligaciones derivadas de políticas, programas, leyes, reglamentos, disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística,

contabilidad, organización y procedimientos, ingresos, financiamientos, inversión, deuda pública, administración de recursos humanos, materiales y financieros, patrimonio, fondos y valores, bienes muebles e inmuebles, y otros.

3.3.2 Operación General

La operación general del INVI inicia con el acceso de los beneficiarios a los programas que ofrece el Instituto, y aplica los financiamientos, de acuerdo a las características de la vivienda que necesita. De tal manera, el esquema de financiamiento del INVI se articula en tres componentes: ahorro, crédito y ayudas de beneficio social¹⁵² (ver esquema 6).

**ESQUEMA 6.
FINANCIAMIENTO DEL INVI**

AHORRO	CRÉDITO	AYUDA DE BENEFICIO SOCIAL
Las familias destinan parte de su ingreso a satisfacer la necesidad de vivienda	El INVI utiliza recursos fiscales para financiar a las familias de menores ingresos (recuperable)	El INVI utiliza recursos fiscales para las familias de bajos recursos que no pueden pagar debido a su situación económica (no recuperable)

Elaboración propia con información de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, p.17

El *ahorro* permite verificar la capacidad y actitud de pago de los solicitantes, al tratar de juntar determinada cantidad, y solicitar apoyo para vivienda; en esencia, el INVI da prioridad para aquellos que cuentan con un ahorro.

El *crédito* es un préstamo que realizan a los solicitantes, como sabemos, es un recurso recuperable; con este tipo de financiamiento, se apoya a la producción de la vivienda y al proceso de administración, donde participan directamente los beneficiarios para satisfacer sus necesidades de vivienda.

Mientras que, las *ayudas de beneficio social* se emplean en familiares que luchan por acceder a una vivienda, se otorga el apoyo sin que las familias tengan que regresar el crédito; este tipo es para la población vulnerable, como personas con discapacidad, adultos mayores sin deudor solidario e indígenas, o para aquellas

¹⁵² *Ibíd.*, p. 17

familias que no logran cubrir, debido a la situación económica o social en la que se encuentra.

a) Población objetivo

Es relevante señalar hacia quienes se dirige el servicio y la atención del Instituto para facilitar los créditos y cubrir la necesidad de vivienda en el Distrito Federal. El INVI rige sus programas a la población en general, a toda persona física e incluye organizaciones sociales, quienes cumpliendo con los requisitos¹⁵³ tienen acceso a las distintas modalidades. Mismos requisitos serán descritos en estas líneas (ver cuadro 8).

**CUADRO 8.
POBLACIÓN OBJETIVO DEL INVI**

SUJETOS DE CRÉDITO	SUJETOS PRIORITARIOS DE CRÉDITO
<ul style="list-style-type: none"> • Personas físicas • Organizaciones legalmente constituidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Madres solteras • Adultos mayores de 64 años • Madres jefas de hogar • Indígenas • Personas con discapacidad

Elaboración propia con información de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, p. p.32- 34

Son sujetos de crédito y/o de las ayudas de beneficio social las personas físicas que cumplan características como: vivir en el Distrito Federal con un mínimo de residencia comprobable de tres años; ser personas físicas mayores de 18 años de edad; ser jefes de familia; no ser propietario de bienes inmuebles en el Distrito Federal, ni la persona solicitante, ni su cónyuge (o concubino, en su caso), ni sus dependientes económicos cuando éstos sean mayores de edad o emancipados, excepto en los casos en que los beneficiarios en forma individual o colectiva, sean propietarios de la tierra sobre la que se edificará, rehabilitará o mejorará su vivienda; tener un ingreso hasta de 4.7 vsmd¹⁵⁴ por parte del solicitante o en forma familiar máximo equivalente a 8 vsmd, tanto para el Programa de Vivienda en Conjunto como de Mejoramiento de Vivienda; tener dependientes económicos directos (padres o hijos) o vivir en matrimonio o concubinato.

¹⁵³ *Ibíd.*, p.32

¹⁵⁴ vsmd (veces salario mínimo diario)

Excepcionalmente podrá otorgarse crédito a personas solteras sin dependientes económicos, cuando se trate de un ocupante original, de un copropietario o de un acreditado original, en cuyos casos, el número de solteros no podrá exceder de 10% del padrón de solicitantes; tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario*.

Serán sujetos prioritarios de crédito las personas que presenten las siguientes características: madres solteras, adultos mayores de 64 años, madres Jefas de hogar, indígenas, personas con discapacidad.

También son sujetos de crédito y de las ayudas de beneficio social las organizaciones sociales¹⁵⁵, legalmente constituidas que cumplan con los requisitos donde acrediten su legal existencia y que su objeto social le permita vincularse a los programas de vivienda que opera el INVI; además de acreditar que sus miembros cuentan con ahorro demostrable y continuo.

El INVI también ofrece apoyo a la autoadministración¹⁵⁶. Entendido como un proceso que se realiza sin fines de lucro y con el control directo de los acreditados ya que implica su participación en la planeación, elaboración de proyectos, demolición y edificación, a fin de obtener mayores y mejores alcances en la vivienda. Se puede dar ya sea de manera individual, familiar o colectiva organizada. La autoadministración cubre las fases de planeación y construcción en las modalidades de Vivienda Progresiva y Vivienda Nueva Terminada, dentro de los programas de Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda.

b) Modalidades de Financiamiento

El INVI cuenta con diez líneas de financiamiento, mismas que se aplican dependiendo del tipo de programa al que desea acceder el solicitante, tales como: adquisición de inmuebles, estudios y proyectos, demolición, rehabilitación,

* Es la persona física que cuenta con recursos económicos suficientes para absorber solidariamente con el acreditado, las obligaciones de pago del crédito.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, p. 34

¹⁵⁶ *Ibíd.*, p. 36

edificación, instalaciones generales y áreas comunes, obra exterior mayor, adquisición a terceros, y acabados básicos económicos¹⁵⁷. Los cuales se describen a continuación:

Adquisición de Inmuebles. Consiste en el financiamiento para la adquisición de suelo baldío; suelo ocupado con vivienda precaria; suelo ocupado con vivienda de alto riesgo; y la adquisición de inmuebles de vivienda nueva, en uso, o adquisición a terceros.

Estudios y Proyectos. Constituye en financiamiento para desarrollar e integrar la documentación de carácter técnico, social, financiero, jurídico y administrativo que permita sustentar los proyectos propuestos para recibir financiamiento.

Demolición. Implica el financiamiento para demoler las construcciones existentes en un terreno en el que se desarrollarán acciones de vivienda, a través de personas físicas, morales o instituciones de la administración pública.

Rehabilitación. Es el financiamiento para las obras de introducción, sustitución o mejoramiento de instalaciones, el reforzamiento o sustitución de elementos estructurales, impermeabilización, mejoramiento de acabados y adecuación de espacios que, en general, permitan prolongar la vida útil y mejorar la habitabilidad de inmuebles en deterioro.

Edificación. Tipo de financiamiento destinado a la construcción de Vivienda Nueva Terminada o Vivienda Progresiva, mediante la contratación de empresas constructoras que apliquen procesos industrializados o a través de procesos de autoadministración, en los que participan directamente los beneficiarios y su equipo técnico, validado por la Dirección Técnica del INVI.

Instalaciones Generales y Áreas Comunes. Consiste en el financiamiento para realizar obras de instalaciones generales y áreas comunes en los conjuntos habitacionales.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, p. p. 21-23

Obra Exterior Mayor. Se aplica en los predios por cuyo número de acciones de vivienda y capacidad de servicios de las instalaciones domésticas, así como por su disposición en el terreno y su sembrado, requieren obras exteriores de mayor alcance, tanto para el suministro de servicios básicos (agua potable, drenaje, energía eléctrica y alumbrado exterior), como para el óptimo funcionamiento al interior de los conjuntos (áreas de circulación peatonal o vehicular).

Adquisición a Terceros. Implica el financiamiento para adquirir una vivienda propiedad de terceros que sea apta en términos jurídicos, técnicos y financieros, con el objeto de atender a la demanda.

Acabados Básicos Económicos. Constituye el financiamiento para adquirir materiales de calidad a bajo costo, que permitan dotar de condiciones mínimas de habitabilidad a la vivienda (por ejemplo, yeso, aplanados, pisos, puertas, ventanas, herrería, entre otros, siempre que sean, como su nombre lo indica, básicos y económicos).

El INVI maneja estas modalidades, descritas con anterioridad, para que el solicitante elija la que mejor le convenga y se adecue a sus necesidades habitacionales. En este sentido, el Instituto financia las acciones de vivienda de sus programas¹⁵⁸ a través de dos fuentes de recursos: uno, el presupuesto que le es asignado anualmente en el Presupuesto de Egresos; y el segundo, el Fondo de Ayuda Social. Además, puede incorporar recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento público o privado, ya sea en cofinanciamiento o para financiar totalmente algunas acciones específicas.

El presupuesto público asignado anualmente al Instituto, llamado también financiamiento directo, se conforma por crédito y ayudas de beneficio social, que son otorgados a los beneficiarios de los programas; el primero será recuperable a cuenta de los beneficiarios y las segundas son subsidios a fondo no recuperable.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 30

Los financiamientos que aplica el INVI tanto con recursos de su presupuesto, como en cofinanciamiento con otras fuentes financieras, operan bajo un esquema donde el crédito, las ayudas de beneficio social, la recuperación y demás condiciones financieras, utilizan como referente único el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

La segunda forma de financiamiento es a través del fondo de ayuda social, aquí financian acciones de vivienda de manera integral en situaciones en que el beneficiario esté imposibilitado para adquirir alguna obligación de crédito. El Instituto constituyó un Fondo de Ayuda Social, mismo que se integra por las aportaciones que realicen todos los beneficiarios de financiamiento de acciones de vivienda por parte del INVI, las aportaciones que realiza el INVI en la misma proporción que los beneficiarios, las cuales se hacen en dinero o especie.

Es interés del INVI recuperar todo el financiamiento que otorga a efecto de poder dar continuidad a sus programas y acciones y reducir la dependencia de los recursos fiscales. De tal manera, cuenta con un "Sistema de Ahorro"¹⁵⁹, a efecto de incentivar la cultura del pronto pago, reducir los plazos de recuperación de los créditos y así acelerar y asegurar la propiedad de las viviendas a los beneficiarios, el INVI promueve directamente o a través de otro organismo, programas de ahorro de sus beneficiarios.

La incorporación al sistema de ahorro se puede dar al menos en dos momentos: uno, de manera voluntaria, al inscribirse como solicitante de un crédito (lo que no implica el otorgamiento del mismo); y otro, de manera obligatoria, al momento de contratarse un crédito.

c) Características del Crédito

El INVI otorga los créditos¹⁶⁰ en el momento de la aprobación del financiamiento, en el transcurso del desarrollo de los proyectos o al concluirse éstos, podrá

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p. 32

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 38

solicitarse crédito por una sola línea de financiamiento o en forma integral; se pactará en veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y su equivalente en pesos al momento de la firma; al incrementarse los salarios mínimos se ajustará el monto del crédito. En caso de que ya se hubiera ejercido una parte del crédito, el ajuste se aplicará exclusivamente al resto.

Con la finalidad de garantizar la recuperación del crédito y asegurar el patrimonio familiar, los acreditados deben realizar los pagos accesorios que les correspondan como: cuota para la apertura del crédito; comisión por operación del crédito; cuota del sistema de cobranza; depósito de garantía de pago; prima de seguros (ver cuadro 9).

CUADRO 9.

PAGOS DE LOS BENEFICIARIOS AL CONTRATAR UN CRÉDITO

CUOTA	CARACTERÍSTICA
1. Apertura del crédito	Cubre montos por concepto de depósito de garantía; prima de seguro de vida, invalidez y daños; aporta al Fondo de Ayuda Social; y paga el registro al Sistema de Cobranza.
2. Operación del crédito	Son gastos de operación y cobranza
3. Sistema de cobranza	Pago que los beneficiarios cubren al organismo responsable de la recuperación (FIDERE)
4. Depósito de garantía de pago	Apoya a los acreditados ante contingencias que impidan liquidar las parcialidades del crédito
5. Prima de seguros	Pago adicionado a la mensualidad al principio de cada año, para asegurar la vivienda.

Elaboración propia con información de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, p. p.38- 40

Inclusive, se realiza el pago proporcional del impuesto predial y los derechos por consumo de agua y uso de la red de alcantarillado y de energía eléctrica, que se generen a cargo del inmueble antes de la escrituración de las viviendas; costos de vigilancia de los predios; cuota de mantenimiento que fije la asamblea de condóminos; gastos, honorarios y derechos que se generen por la escritura de cancelación de la garantía hipotecaria o garantía fiduciaria¹⁶¹.

Los plazos de recuperación a los que estarán sujetos los créditos se determinarán en función de la capacidad de pago del beneficiario y se realizará en pagos

¹⁶¹ *Ibíd.*, p.38

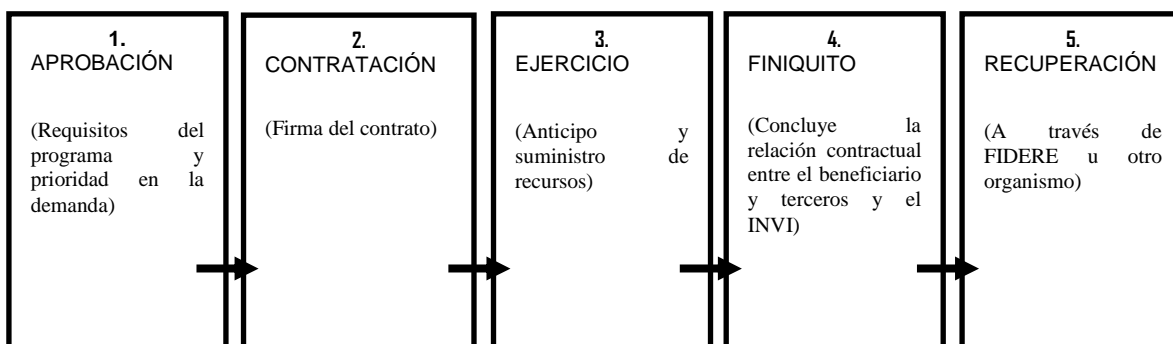
mensuales iguales en su equivalencia en veces salarios mínimos expresada en pesos. Los plazos máximos para la recuperación del crédito son de 8, 10, 12, 24 o 30 años, dependiendo del programa y línea de financiamiento.

Los importes de recuperación de los créditos se realizarán mediante el pago de mensualidades devengadas, que corresponderán al 15% de los ingresos mensuales de la familia. Podrá hacerse una afectación mayor al ingreso mensual de la familia si el beneficiario lo solicita, pero en ningún caso podrá ser superior al 20%¹⁶².

3.4 Fases del otorgamiento del crédito

El otorgamiento de un crédito comprende las fases de aprobación, contratación, ejercicio, finiquito y recuperación¹⁶³, donde consideran de manera integral los aspectos sociales, financieros, técnicos y jurídicos (ver esquema 7).

ESQUEMA 7.
FASES DEL OTORGAMIENTO DEL CRÉDITO



Elaboración propia con información de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, p. 44- 68

En la primera fase, se define la factibilidad del crédito solicitado mediante la comprobación de los elementos que constituyen la solicitud, cumpliendo con los requisitos del programa, la modalidad y línea de financiamiento. Es decir, el INVI verifica, que los datos proporcionados en la solicitud consideren conceptos de los

¹⁶² *Ibíd.*, p.p. 42- 43

¹⁶³ *Ibíd.*, p.p. 44- 60

programas de crédito del INVI; que el inmueble o el proyecto sea apto en términos jurídicos, técnicos, sociales y financieros para desarrollar el programa; que el monto solicitado no rebase el tope de financiamiento INVI aplicable; que el solicitante cumpla con el perfil socioeconómico requerido por el INVI; que esté dispuesto a aceptar y cumplir las condiciones del crédito; que tenga facultad y disposición de otorgar la garantía del crédito; que los mandatarios o representantes para la gestión del crédito deriven del mismo grupo de beneficiarios. Se da prioridad a los solicitantes que demuestren una práctica sistemática de ahorro.

Además de incluir la demanda¹⁶⁴, misma que se distingue sobre demanda original, demanda desdoblada y demanda adicional. La primera, aplica a los ocupantes del predio que establecieron relaciones contractuales o de comodato* con el propietario o administrador. La segunda, corresponde a la demanda desdoblada, aplica sólo a los ocupantes del predio que con el carácter de cohabitantes, sea cual fuere su parentesco, con los jefes de familia reconocidos como demanda original, constituyen una familia con independencia económica y que pueden comprobar con la presentación de documentación oficial a nombre del familiar del titular original, que ha habitado la vivienda mínimo durante los últimos tres años anteriores a la realización del primer censo del inmueble.

Por último, la demanda adicional aplica a los jefes de familia que no habitan en el predio, que tienen necesidad de vivienda y que cubren tanto el perfil socio económico de los beneficiarios de los créditos del INVI, como los requisitos para su incorporación en el programa.

La segunda fase, comprende la contratación del crédito, en ella se formaliza jurídicamente el otorgamiento de los créditos aprobados y/o de las ayudas de beneficio social. El Instituto informa por escrito en un plazo no mayor a 15 días naturales a cada uno de los beneficiarios, indicándoles cuáles son los trámites inmediatos a realizar para la contratación y ejercicio del crédito. Para formalizar la

¹⁶⁴ *Ibíd.*, p. 45

* Contrato por el que una persona entrega gratuitamente a otra una cosa no fungible para use de ella cierto tiempo y lo devuelva cuando haya transcurrido.

relación crediticia entre el INVI y el solicitante, se firma el contrato de apertura de crédito en un plazo no mayor a 30 días naturales después de autorizado el crédito por el Comité de Financiamiento.

La tercera fase, corresponde al ejercicio del crédito donde los acreditados individualmente otorgan poder en favor de quienes designen como sus mandatarios, para que autoricen la disposición del crédito y, en su caso, contratan con terceros las diferentes líneas de financiamiento que se requieran para la producción de viviendas. Como parte del proceso productivo de la vivienda, y de acuerdo con cada uno de los programas, en el ejercicio del crédito observan aspectos como "anticipos y suministro de recursos"¹⁶⁵ dependiendo del programa y modalidad del crédito.

Los anticipos se sujetan por los contratos de estudios y proyectos o de obra, queda establecido que por cuenta y orden del acreditado, el INVI entregará el anticipo, según sea el caso, al contratista o al prestador de servicios. Y el suministro de recursos se entrega en una sola exhibición a la firma de la escritura, en tanto que los gastos complementarios se pagarán conforme se requiera; ó se hará en función del avance físico de la obra.

Al finalizar las operaciones o trabajos para los que fue contratado y ejercido el crédito, entra la cuarta fase, denominada finiquitos¹⁶⁶, en ella se aplicarán dos tipos de finiquito: el primero referido a la conclusión de la relación contractual del beneficiario con terceros, propietarios del inmueble o proveedores de servicios profesionales; y el segundo, referido a la conclusión de la relación contractual del beneficiario con el INVI. En ambos casos se deberá celebrar un convenio que señale los costos reales y las condiciones técnicas, jurídicas, sociales y financieras a las que quedó sujeta la relación contractual de que se trate.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, p.p. 53-55

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 59

Por último, la quinta y fase final del proceso de otorgamiento de crédito, consiste en la reintegración al INVI de los recursos financiados¹⁶⁷. Dicha recuperación se llevará a cabo a través del Fideicomiso de Recuperación Crediticia y Vivienda Popular, salvo en los casos en que las condiciones del préstamo determinen que la recuperación se realice por medio de otros mecanismos, o bien, en los casos en que ésta se haga en una sola exhibición y el beneficiario no esté previamente inscrito en FIDERE.

Inicia dependiendo de cada programa y modalidad de financiamiento, por ejemplo, al mes siguiente de finiquitada la operación, al primer día hábil del mes inmediato posterior a la entrega física de la vivienda ó mediante pagos trimestrales, semestrales o anuales, según se establezca en el contrato. Un dato importante es que lo acumulado en el sistema de ahorro se traspasará a la recuperación del crédito.

Para asegurar que las viviendas que financia el INVI puedan ser para la población objetivo de la acción del Instituto, se establecen las figuras de "usufructo vitalicio y patrimonio familiar"¹⁶⁸ como instrumentos que aseguren la posesión de la vivienda por parte del beneficiario y, en su caso, sus descendientes.

El usufructo vitalicio se establece cuando el beneficiario no cuente con dependientes económicos ni haya quien asuma el carácter de deudor solidario; y el financiamiento de su vivienda se haya realizado con recursos del Fondo de Ayuda Social. Se aplicará preferentemente para beneficiarios adultos mayores o con graves problemas de salud y cuando concluya el periodo de usufructo, el INVI recuperará la vivienda para darle una nueva asignación.

El patrimonio familiar busca garantizar un patrimonio a los descendientes del beneficiario, se aplicará cuando se dirija, principalmente a beneficiarios en situación extrema de enfermedad y pobreza, sin posibilidades de revertirla; que

¹⁶⁷ *Ibíd.*, p. 60

¹⁶⁸ *Ibíd.*, p. 68

tenga dependientes económicos menores de edad, y que no pueda contar con deudor solidario.

3. 5 Programas del INVI

El Instituto de Vivienda para el cumplimiento de sus objetivos, desarrolla tres tipos de programas: Vivienda en Conjunto, Vivienda en Lote Familiar y Reserva Inmobiliaria.

3.5.1 Programa de Vivienda en Conjunto

El primero, denominado Programa de vivienda en conjunto¹⁶⁹, desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso de suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible; se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; con uso anterior no habitacional o baldío; ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada. (Ver Anexo 2)

Este programa incluye a familias con ingresos de uno y hasta siete salarios mínimos mensuales, a través del otorgamiento de créditos blandos, que pueden incluir suelo, estudios y proyectos, demolición (si requiere), rehabilitación, áreas comunes y fachadas (en el caso de inmuebles catalogados); y edificación. Mismos que serán descritos en el inciso siguiente denominado líneas de financiamiento.

Los créditos se han otorgado a través de cinco modalidades de financiamiento: a) vivienda nueva terminada, b) adquisición y rehabilitación en inmuebles catalogados, c) adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados, d) vivienda progresiva y e) vivienda usada.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, p.18

a) Vivienda Nueva Terminada. Esta modalidad corresponde a la construcción de vivienda nueva realizada 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.

b) Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados. Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda existente, siempre que presenten buenas condiciones estructurales o bien cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil duradera, que contribuya a la conservación del patrimonio histórico o artístico. Su particular característica es que están catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes o la Dirección de Sitios Patrimoniales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

c) 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.

d) 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 privilegien los elementos estructurales y las instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en su conjunto permitan su consolidación gradual y que brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes.

e) Vivienda Usada. Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros como opción de un financiamiento para atender a la demanda individual.

Generalmente, en este programa, son sujetos de crédito y/o de las ayudas de beneficio social las personas físicas que cumplan con las siguientes características:

- a) Ser personas físicas mayores de 18 años y hasta 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario
- b) Ser jefes de familia, tener dependientes económicos o ser casados
- c) No ser propietario de un bien inmueble en el Distrito Federal, excepto en los casos en que los beneficiarios en forma individual o colectiva, sean propietarios de la tierra sobre la que se edificará, rehabilitará o mejorará su vivienda
- d) Tener un ingreso hasta de 4.7 vsmm por parte del solicitante o en forma familiar máximo equivalente a 7vsmm
- e) Contar con ahorro previo

3.3.2 Programa de Vivienda en Lote Familiar

El segundo programa se aplica a predios que no presentan situación física de alto riesgo, que se ubican en suelo urbano y que estén regularizados o en proceso de regularización, en apoyo a los procesos de autoproducción individual que realizan las familias de bajos ingresos. (Ver anexo 3)

Tiene como objetivo "atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional, fomentando el arraigo familiar y barrial"¹⁷⁰. El Programa de Vivienda en Lote Familiar tiene dos modalidades: a) mejoramiento y ampliación; y b) vivienda nueva.

a) Mejoramiento y Ampliación. Esta modalidad corresponde al mejoramiento de la vivienda para ampliar, sustituir o reforzar elementos estructurales y para el mejoramiento de las condiciones sanitarias, en apoyo a los procesos de autoproducción individual que realizan los sectores de bajos ingresos.

b) Vivienda Nueva. Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles y/o subdivisiones de predios y lotes baldíos, propiedad de familias de bajos ingresos que habitan en barrios y colonias o colonias populares.

¹⁷⁰ *Ibíd.*, p. 19

Para ser sujeto de crédito de éste programa, además de las dos primeras características del inciso anterior, son las siguientes:

- a) Que el predio no se encuentre en zona de riesgo, o irregular y que el uso de suelo sea habitacional
- b) Contar con documentación que acredite la propiedad o posesión del lote familiar
- c) Para el caso de la modalidad de Mejoramiento y Ampliación podrán aspirar a un crédito las personas físicas que tengan un ingreso de hasta 3.0 vsmm o en forma familiar de hasta 6.5 vsmm
- d) Para el caso de la modalidad de Vivienda Nueva, podrán aspirar a un crédito las personas físicas que tengan un ingreso de hasta 4.5 vsmm o en forma familiar de hasta 8.0 vsmm.

3.5.3 Programa de Reserva Inmobiliaria

Por último, el Programa de Reserva Inmobiliaria¹⁷¹. Consiste en la adquisición de bienes inmuebles por parte del Instituto de Vivienda susceptibles de ser utilizados en acciones de vivienda. Las adquisiciones que realice el INVI para la integración de esta reserva, se hará mediante el financiamiento directo, dándose la recuperación de los recursos erogados a partir de los créditos que otorguen a los beneficiarios de las acciones que se lleven a cabo en los inmuebles. (Ver Anexo 4)

3.6 Organizaciones No Gubernamentales vinculadas al INVI

Una organización no gubernamental (ONG) es una entidad de carácter privado, con fines y objetivos definidos por sus integrantes, creada independientemente de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como también de los organismos internacionales. Jurídicamente adopta diferentes denominaciones tales como: asociación, fundación, corporación y cooperativa, entre otras. Al conjunto del sector se integran las ONG y se les denomina de diferentes formas

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. 20

como "sector voluntario, sector no lucrativo, sector solidario, economía social y tercer sector social"¹⁷², etc.

Su membresía está compuesta por voluntarios y el funcionamiento de sus actividades, generalmente proviene de diversas fuentes como: personas particulares, Estados, organismos internacionales, empresas, otras organizaciones, etc.

Si bien, las ONG tienen sus ámbitos de acción, ya sea a nivel local o internacional y cubren gran variedad de temas como salud, desarrollo económico, investigación, algunas facilitan el acceso a la vivienda, etc.; "no tratan de reemplazar las acciones de los Estados u organismos, sino cubrir y ayudar en aquellas áreas en las cuales no existen políticas sociales y económicas, o bien cuando estas políticas resultan insatisfactorias para algunos grupos de la sociedad"¹⁷³.

Nos referimos primero, a los grupos de la sociedad civil organizada que en su lucha por mejores condiciones de vida, se plantearon ayer y hoy la consecución de la vivienda digna como un medio trascendental para el aumento en su calidad de vida. En segundo termino, están las ONG's, conformadas por profesionales de distintas áreas de trabajo que se acercaron al tema de la vivienda popular desde una perspectiva poco conocida hasta entonces, es decir, se involucraron directamente con las organizaciones de vecinos y comunidades para a partir de ahí, entender su realidad, sus necesidades, aspiraciones y modos de vida, para que luego de un trabajo conjunto surgieran proyectos no solo técnicamente, aún más socialmente viables.

Simultáneo a los procesos mencionados surgió un tipo de actor distinto; se trata de asociaciones civiles, religiosas y académicas que trabajan a favor de la vivienda y el poblamiento popular.

¹⁷² http://es.wikipedia.org/wiki/organizaci%C3%B3n_no_gubernamental

¹⁷³ *Ibíd.*

En este caso, para mejorar las condiciones de habitabilidad, el INVI ha contratado a profesionales de la organizaciones que conforman la "Coalición Hábitat México, Colegio de Arquitectos e Ingenieros de la Ciudad de México, Universidades y Arquitectos independientes para realizar un diagnóstico, elaborar un proyecto, supervisar la obra y elaborar el finiquito"¹⁷⁴.

Algunas de las ONG que participan en el desarrollo de la política habitacional del Distrito Federal, integrantes de la Coalición Hábitat*, son las organizaciones como COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C.), FOSOVI (Fondo Social para la Vivienda), y Casa y Ciudad A.C., y CENVI (Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos), entre otros.

El escenario de los miembros de las organizaciones de la Coalición Hábitat México dejaron de ser actores protagónicos y pasaron a formar parte del ejército de profesionales que se hacen cargo de la asistencia técnica de miles de familias que reciben un crédito para mejorar su vivienda.

La participación de estas organizaciones consiste en el diagnóstico como parte de la revisión física que se realiza de la vivienda, la cual se lleva a cabo en conjunto con el área técnica del INVI para ir planteando la propuesta de diseño participativo. Dicho diagnóstico trata de "identificar las condiciones de deterioro de la vivienda para sugerir si el crédito debe ser de mejoramiento o de vivienda nueva; las condiciones del terreno para ver la viabilidad de los materiales a utilizar y las condiciones sanitarias de la vivienda, problemas ocasionados por humedad, mala ventilación e iluminación; dimensionar los espacios para trabajar la propuesta de diseño participativo; considerar el posible desarrollo progresivo de la vivienda"¹⁷⁵. Con base en éste diagnóstico se elabora junto con el acreditado, la familia y el técnico; un proyecto que es el punto de partida para el diseño de la vivienda.

¹⁷⁴ Sánchez, Mejorada Fernández Ma. Cristina. De actores y programas sociales en la Ciudad de México: el Caso del programa de vivienda en lote familiar. En Revista de investigación social. Andamios. No. 001, UACM. México, D.F. 2004. p. 83

* Habitat International Coalition: "HIC" por sus siglas en ingles.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, p. p. 83-84

Además de la participación de estas organizaciones, también se suman como operadoras financieras: la Caja Popular Mexicana*, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ)**, que junto con la organización de Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI) participaría también como cofinanciadora.

En general, desde el año 2001 estas organizaciones, con mayor peso, firman convenios¹⁷⁶ anuales de colaboración con el INVI del Gobierno del Distrito Federal para prestar asistencia técnica consistente en capacitación de las familias beneficiarias del programa para la administración del dinero del crédito otorgado por el INVI para la compra de materiales y contratación del personal encargado de la obra de mano, diseño arquitectónico y supervisión de las obras de mejoramiento. Tales como se describirán en las siguientes líneas.

3.6.1 COPEVI A. C.

El Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A. C. (COPEVI) es una institución pionera en México, a partir de 1965 logró elaborar una propuesta de trabajo, que con el paso de los años se ha transformado en modelo organizacional para ciertos organismos no gubernamentales y alternativa para un grupo de pobladores que no han encontrado la respuesta a sus demandas en las instituciones gubernamentales y privadas que atienden el sector.

Su objetivo es y ha sido el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores de nuestro país a través del impulso y fortalecimiento de procesos y prácticas sociales que incidan en la gestión democrática de proyectos y políticas habitacionales y de desarrollo territorial. Su eje de trabajo ha estado vinculado siempre con el Movimiento Urbano Popular, su objetivo coincide plenamente con "La lucha conjunta con el poblador para alcanzar un hogar digno, pero no como

* Organización Civil de ahorro y crédito

** Organización social de base, cuyos integrantes habitando en asentamientos y actuando en el territorio fueron beneficiarios, actores y cofinanciadores del programa.

¹⁷⁶ Kajumulo, T. Anna. Foro Iberoamericano y del Caribe sobre mejores Prácticas: Programas de mejoramiento de vivienda en América Latina y el Caribe. CENVI, Brasil, 2005. p. 10

objetivo final, tan solo como un medio de concientización y organización popular para el logro de cambios sociales más profundos"¹⁷⁷.

Durante años el trabajo de COPEVI fue difícil y en solitario. Ganando espacios y perdiendo otros, su trayectoria no difiere en gran medida de la recorrida por el MUP. Como éste, ha venido a nutrirse con la creación de instituciones afines a sus postulados, que en conjunto han tomado las riendas de la asesoría al proceso de poblamiento urbano popular, en la ciudad.

3.6.2 FOSOVI A. C.

Fomento Solidario de la Vivienda, Asociación Civil (FOSOVI A.C.) ha elaborado un esquema general de intervención y fundamentación propia sobre lo que debe ser su participación en los procesos de poblamiento y vivienda popular. Trabaja siguiendo el "modelo operacional"¹⁷⁸, es decir, cualquier proyecto se visualiza desde dos perspectivas distintas y complementarias, el resultado del trabajo elaborado puede ser considerado como objeto útil a la sociedad que lo demanda, a la vez que objeto de estudio, como modelo para su mejoramiento y multiplicación.

Plantea dos principales vías de acción¹⁷⁹: primero, el acompañamiento social en sus procesos habitacionales y productivos; segundo, concentra sus esfuerzos en la elaboración y gestión de políticas urbanas y de vivienda alternativas. Es decir, es consciente de lo limitado que puede ser el impacto de sus acciones en términos cuantitativos, respecto de la magnitud del problema a resolver, no obstante, trabaja en función de crear modelos que puedan servir como base para su multiplicación a escalas macro. Dicho en otras palabras, la institución hace presencia manteniendo siempre un pie en la base social y el otro en la gestión pública.

¹⁷⁷ Espinosa, Jiménez Alfredo. El sector informal de la vivienda en México (online), p. 5, Septiembre 14, 2004 (publicado el 10- agosto- 07) Disponible en página web www.cohalicionhabitatmexico.org.mx

¹⁷⁸ *Ibíd.* 6

¹⁷⁹ *Ibíd.* 7

Tres son los ámbitos de acción; uno, el apoyo a la producción del hábitat, por ejemplo, en el campo de la vivienda (construcción, ampliación y mejoramiento de la vivienda y su entorno) y en el ámbito del poblamiento y el medio ambiente (planes de barrio, proyectos de regeneración urbana, y programas urbano-ecológicos); dos, elaboración de políticas urbanas y habitacionales alternativas, construyendo la voluntad política desde la base ciudadana; y tres, financiamiento popular (fondo revolvente de microproyectos, y promoviendo nuevas modalidades de financiamiento popular ante organismos de financiamiento existentes).

El principio que rige la acción de esta Asociación Civil es "la necesidad insatisfecha de vivienda, es producto de una injusticia social, por tanto la solución es responsabilidad de la sociedad en su conjunto"¹⁸⁰. El poblador debe ser participe de su necesidad y solución de vivienda, a través de su organización, capacitación y responsabilización de su proceso habitacional antes, durante y después de este. Por lo que un plan habitacional debe ir acompañado siempre de un programa social, que propicie el empoderamiento y apropiación del ciudadano de su espacio, de su desarrollo. Persigue la construcción de ciudadanía antes que la construcción de casas.

FOSOVI A. C. amplía el concepto de vivienda, dice:

"el habitar humano no se limita a la casa, al barrio, trasciende a la ciudad. No se puede entender a la vivienda solo a partir de reduccionismos tales como lo privado, el hogar, o el patrimonio personal, la vivienda es también el espacio urbano, lo colectivo. Se hace necesario entonces reivindicar lo público en la vivienda. La casa, la calle y la ciudad "nuestros espacios", nuestro hábitat cotidiano"¹⁸¹.

La vivienda como proceso es la práctica social más extendida de producir un lugar para vivir. La gente transcurre su vida 'viviendo y construyendo' de acuerdo a sus necesidades, recursos, posibilidades y aspiraciones. La vivienda como proceso nos encamina ineludiblemente al concepto de vivienda progresiva, que trasciende los modelos de viviendas en espacios mínimos sin flexibilidad y que se propone como un camino viable para alcanzar con el tiempo condiciones óptimas

¹⁸⁰ *Ibíd.*, p. 8

¹⁸¹ *Ibíd.*, p. 10

de habitabilidad. La progresividad de la vivienda, es la expresión más representativa del habitar.

3.6.3 Casa y Ciudad A. C.

Es una asociación civil sin fin de lucro, ni político-partidista, integrada principalmente por profesionales de la arquitectura, el urbanismo y las ciencias sociales. La misión de esta asociación es "contribuir con elementos que permitan que el Derecho a una Vivienda Adecuada, mismo que sea reconocido y realizado plenamente en la sociedad mexicana"¹⁸².

Participan con recursos científico-metodológicos, en proyectos comunitarios que propicien procesos de producción social del hábitat y la vivienda, los cuales son impulsados desde las organizaciones civiles, sociales, grupos y comunidades organizadas de escasos recursos que se desenvuelvan principalmente en el ámbito urbano y cuyo objeto social esté orientado al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Aportan herramientas para que dichos actores incrementen sus capacidades cognoscitivas, analíticas y propositivas para que desarrollen características de crítica y de auto gestión, con el fin de que verifiquen la aplicación de las políticas públicas que les afectan y para que amplíen sus posibilidades de intervención en la solución de la problemática de su entorno.

Particularmente, Casa y Ciudad diseñó un proyecto de viviendas de interés social para población indígena (otomís) de 55 viviendas que en conjunto con el INVI, realizaron la desincorporación del predio (mediante un proceso jurídico) en Guanajuato 125 Col. Roma en el Distrito Federal¹⁸³. Además de las viviendas, el proyecto cuenta con un taller de producción y exposición de artesanías.

¹⁸² *Ibíd.*, p. 12

¹⁸³ Audefroy, Joel. El Mejoramiento de la vivienda indígena en la ciudad de México. En Revista INVI, Mayo, Vol. 10, Núm. 053. Chile, 2005. p. 173

Otro proyecto relevante consiste en el diseño de cuatro edificios para 74 familias indígenas. Las reglas de operación del INVI llevaron a un proyecto condominal con un crédito por familia de 166.000 pesos (22,21 vsm). El costo por departamento fue de 355.000 pesos. Las familias tienen que rembolsar el crédito con 15,932 pesos anuales¹⁸⁴. El proyecto diseñado por esta organización se vio limitado por las normas del INVI, así como las normas de construcción para la vivienda de interés social, lo cual impidió diseñar viviendas específicas para familias indígenas más acordes con su modo de vida y cultura.

Hasta el año 2005, en conjunto las organizaciones de la Coalición Hábitat, habrán asesorado, alrededor de 9,250 acciones, un 10% del total de las 93,360 acciones previstas por el programa. El siguiente cuadro 10, resume las acciones financiadas y asesoradas.

**CUADRO 10.
TOTAL DE ACCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS EN EL PROGRAMA DE
MEJORAMIENTO POR LAS ORGANIZACIONES DE LA COALICIÓN HÁBITAT Y
OTROS ACTORES**

AÑO	CASA Y CIUDAD	CENVI	COPEVI	FOSovi	TOTAL CHM	OTROS ACTORES	TOTAL DEL PROGRAMA INVI-PVLF*
2001	347	334	472	1378	2531	16069	18600
2002	433	604	457	426	1920	22540	24460
2003	353	237	485	309	1384	10616	12000
2004	534	534	534	534	2136	29864	32000
TOTAL	1667	1709	1948	2647	7971	79089	87060

FUENTE: elaboración propia con información de la Estadística del INVI 2004.

Conclusiones.

El presente capítulo se caracterizó al Instituto de Vivienda del Distrito Federal; se sabe que desde su creación sufrió un sin fin de modificaciones pero si bien, fueron para ser adaptados al entorno y la situación de las familias de este

¹⁸⁴ *Ibíd.*, p. 177

* Programa de Vivienda en Lote Familiar

territorio. Sabemos que el primordial objetivo es que las familias tengan un techo donde vivir y en condiciones suficientes para tener una mejor calidad de vida.

A través de ello, el Instituto junto con la SEDUVI desempeñará su función como promotor de la vivienda en el Distrito Federal, con colaboración de arquitectos y especialistas en la materia para la mejor eficiencia, con préstamos en efectivo, las familias podrán ampliar o reconstruir su vivienda, dejando sólo la garantía de un documento contractual, se cuenta con la confianza de pago de los pobladores beneficiados.

Aborda políticas que en conjunto, ayudan a sostener al Instituto para que, no sólo un determinado grupo de población se vea beneficiada, sino en general a los grupos que por su situación económica, política y social, tengan acceso a ser parte del Instituto.

El Instituto, otorga crédito en efectivo con ayuda de los mismos solicitantes, porque el efectivo que presta se conforma del fondo de ayuda social, quienes son ellos los que destinan cierta cantidad para su creación y de ahí se benefician personas que no tienen la solvencia económica necesaria para contar con una vivienda, es decir, aquellos que se encuentran en extrema pobreza. Otra fuente de recursos es el ahorro, hay quienes tienen posibilidad de ahorrar cierta cantidad y con ello contribuyen a pagar el crédito de forma más inmediata. Por último, esencialmente, el crédito donde es destinado todo el financiamiento para alcanzar el fin, obteniendo una vivienda acorde.

El Instituto trata de acercar a la población, cada uno de los programas que maneja, inclusive cada programa y modalidad se aplica a cualquier situación que una familia pudiese presentar, tanto para los que tienen propiedad pero hace falta construir o mejorar, como para los que no tienen y pueden adquirirla, así como para quienes su propiedad está en zona de riesgo.

El procedimiento para adquirir un crédito es largo, porque pasa por cinco etapas en las que es necesario verificar cada uno de los aspectos para su otorgamiento,

pasando por las Direcciones de las que se compone el Instituto. En la primera, de aprobación de crédito, comprobar si la construcción o adquisición que requiere el solicitante entra en los programas y modalidades que maneja el Instituto. En la segunda fase, revisar si la contratación del crédito es factible con los recursos económicos del beneficiario. Después de haber contratado el crédito, el INVI tendrá que revisar cómo se realiza el ejercicio del crédito, después el beneficiario tendrá que terminar de liquidar el crédito otorgado. La recuperación será necesaria a fin de otorgar más créditos a quienes lo necesiten.

Sin embargo, no sólo el INVI es quien formula aplica políticas habitacionales, también hay organizaciones no gubernamentales, que obteniendo su registro, pueden lograr beneficios para la población, de manera conjunta y con la participación de la ciudadanía.

Algunas de las organizaciones no gubernamentales que han contribuido en materia de vivienda son el COPEVI, FOSOFI A.C. y Casa y Ciudad A. C., quienes además de trabajar en forma conjunta, crean políticas y gestionan, ante organismos públicos, acciones habitacionales.

La participación de estas organizaciones han abierto un proceso compartido con el INVI para "diseñar, operar, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que autoproducen sus viviendas: el programa de mejoramiento de vivienda y el de vivienda nueva en lotes familiares"¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Sánchez, Mejorada. Op. Cit. p. 91

IV. EVALUACION DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL 2001 -2006

El presente capítulo se enfoca a cuatro cuestiones; en el primer inciso, al desarrollo de los términos y métodos de la investigación para realizar la evaluación del programa, particularmente, para analizar cómo opera el programa y el cumplimiento de sus objetivos. Se realizará un análisis de programas, haciendo uso de métodos científicos de investigación. Retomando las aportaciones principales de tres autores: Eusebio Cárdenas, Myriam Cardozo y Patricia Balcazar*. El segundo inciso, aborda los resultados concretos que arrojan el INVI del D. F. y la interpretación de los datos, mediante gráficas, tablas y cuadros. En el tercer inciso, mostraremos los resultados de las entrevistas realizadas a servidores públicos del INVI y a un beneficiario. Por último, se realizara la ponderación de los resultados para determinar si en el Programa de Vivienda del Distrito Federal 2001- 2006 existe eficiencia, eficacia y legitimidad.

Si bien, la política habitacional de otros organismos públicos de vivienda a nivel nacional, han dejado de lado a la población objetivo que abarca el INVI, en este escenario estudiaremos al Distrito Federal.

4.1 Estrategia de evaluación

Todo conjunto de actividades desarrolladas dentro de un gobierno, necesitan la práctica de una evaluación; misma que sirve para determinar, sí dichas actividades o acciones han resultado eficientes, eficaces o legítimas para la población.

Aunque, la práctica de la evaluación debiese ser una obligación, muchos gobiernos prefieren no realizarla porque puede desprender resultados inadecuados y en consecuencia mala popularidad para el gobierno o para los

* Particularmente en sus obras: "Los conceptos sociales en la evaluación de proyectos y principios de análisis de programas; La evaluación de políticas y programas públicos; e Investigación cualitativa", respectivamente.

funcionarios. Sin embargo, esta herramienta se ha convertido en el eje de la dirección de una organización pública.

El término evaluación para Cárdenas consiste en "una actividad que a menudo viene al final del proceso, pero puede ocurrir en cualquier etapa y proveer retroalimentación en cualquier momento del proceso de programación"¹⁸⁶.

Es decir, consiste en el proceso de formular juicios sobre un programa a partir de información y análisis relativos a cuestiones como relevancia, efectividad en función de los costos y éxitos para sus interesados directos. Se busca el motivo o los motivos fundamentales por los cuales existe un programa. Se expresa un efecto particular que se espera que logre el programa, si se lleva a cabo con todo éxito según el plan.

El objetivo de llevar a cabo una evaluación es para medir las contribuciones que hacen al bienestar de la sociedad. Por ejemplo, los beneficios deseables serán aquellos que se "anticipen como resultado de la implementación de políticas y programas"¹⁸⁷ y que se definen como metas y objetivos de los mismos.

Cárdenas, expone tres tipos de análisis de programas¹⁸⁸; particularmente, abordaremos el denominado "estudios de impacto del programa sobre el entorno", caracterizado porque se dirige a la medición de resultados o los efectos sobre los problemas que pretende solucionar, además de que puede realizarse sobre programas terminados o en operación.

De igual manera, plantea conceptos que pueden ser utilizados como modelos para determinar la operacionalización de dicho programa, tales como: efectividad, aquel que se refiere a la "cuestión de sí el programa está produciendo la clase de resultados deseados, comparando los logros reales con estándares de lo que se

¹⁸⁶ Cárdenas, Gutiérrez Eusebio. Los conceptos sociales en la evaluación de proyectos y principios de análisis de programas. UAEM. México, 1989. p.46

¹⁸⁷ *Ibíd.*, p.38

¹⁸⁸ *Ibíd.*, p.33

espera del programa"¹⁸⁹. La eficiencia, "se emplea con el propósito de eliminar desperdicios y hacer más productivo algún bien o servicio". El término, suficiencia se refiere al "grado en el cual el logro de objetivos del programa eliminaría el problema".

Por otra parte, Myriam Cardozo también hace aportaciones relevantes y útiles para el desarrollo de este capítulo. Dice que, "la evaluación ofrece información clave acerca del grado de desempeño real del gobierno (actividades, productos y resultados) y nos ayuda... a conocer si las actividades de un gobierno es de calidad, eficaz, eficiente y responsable, si produce resultados de valor para la sociedad y... si por ello el gobierno ha sostenido o perdido su legitimidad social"¹⁹⁰.

De acuerdo a la definición anterior, la evaluación comprende una de las fases del denominado "ciclo de políticas"¹⁹¹, debido a que permitirá decidir, si la política continúa aplicándose y si lo hará con o sin modificaciones; además, busca analizar científicamente los resultados de los procesos de decisión e implementación.

Cardozo plantea tres razones relevantes para la práctica de la evaluación de las políticas y programas sociales: la primera, para aumentar la eficacia en la solución de problemas; segunda, para hacer más eficiente y transparente el uso de recursos; y por último, para contribuir a la democratización de su gestión, es decir, alcanzar legitimidad, garantizando cargos de gobierno de políticas provenientes de los partidos.

También, la autora explica tres modelos de análisis para la evaluación de los programas¹⁹², tales como: evaluar únicamente algún elemento del proceso, evaluar todo el proceso o comenzar por la medición de impactos. Sin embargo, y debido al alcance de información a la que podemos tener acceso, es necesario

¹⁸⁹ *Ibíd.*, p.p. 39-41

¹⁹⁰ Cardozo, Brum Myriam. *La evaluación de políticas y programas públicos*. Porrúa. México, 2006. p.7

¹⁹¹ *Ibíd.*, p.27

¹⁹² *Ibíd.*, p.46

abordar el primero. Es decir, evaluar únicamente algún elemento del proceso, por ejemplo, sólo los procedimientos empleados en la gestión o evaluación en estudio, o bien sólo los resultados alcanzados.

Se realizará una evaluación sectorial¹⁹³, porque se enfoca a las instituciones, planes o programas dirigidos a un área sustantiva de política y evaluación global que involucra diferentes sectores relacionados con una política.

La evaluación utilizará el análisis documental (leyes, planes, programas, reglas de operación, informes de evaluación, etc.) El desarrollo de la evaluación se sustentará en el uso de métodos cuantitativos y cualitativos para su complementación. La utilización de indicadores como medidas cuantitativas de aspectos del logro, que permiten contar con señales sobre su desempeño. Para medir la eficacia se sustituye por indicadores indirectos correlacionados con los objetivos finales.

En cuanto al aspecto cualitativo se aplicará entrevistas, caracterizadas por ser un "encuentro hablado entre dos individuos que comporta interacciones tanto verbales como no verbales"¹⁹⁴. Es una situación construida con el fin específico de que un individuo pueda expresar sus referencias pasadas y las presentes.

Balcazar, explica la entrevista a profundidad caracterizada por ser una "técnica altamente recomendada cuando, de acuerdo con los objetivos, se obtiene información haciendo entrevistas, debido a la relativa facilidad para su aplicación, procesamiento y la cantidad de datos que arroja dentro del campo de la investigación cualitativa"¹⁹⁵. En ésta también se emplea una guía de preguntas para obtener conocimiento de manera profunda o amplia; además de ser una entrevista abierta. La entrevista será semiestructurada porque son personas que disponen de poco tiempo.

¹⁹³ *Ibíd.*, p. 49

¹⁹⁴ *Ibíd.*, p.72

¹⁹⁵ Balcazar, Nava Patricia. *et.al.* Investigación cualitativa. UAEM. México, 2006. p.64

El autor plantea seis etapas para la realización de la entrevista¹⁹⁶. La primera es la selección de informantes, donde se debe tener una idea clara sobre las personas a las que se entrevistará y el modo de encontrarlas. En este caso, se dirige a informantes – clave, porque son quienes poseen información en forma privilegiada debido al papel que juegan en el proceso de estudio; por ejemplo, directivos de programas, líderes de grupos, e inclusive, personas que realizaron solicitud para ingresar a los diferentes programas.

La segunda etapa consiste en una guía, es decir una lista de áreas generales que se deben obtener con cada informante; su función es recordar las preguntas sobre ciertos temas.

La aproximación a los informantes, presentación y toma de contacto, así es denominada la tercera etapa, en donde el entrevistador indica a detalle los motivos por lo que se realiza la entrevista, informas que será anónimo, establecer el lugar y horario adecuado para la entrevista, es decir, indicar en general las condiciones de cómo se llevará a cabo la conversación.

La cuarta etapa es el comienzo de la entrevista; las primeras preguntas relevantes serán de manera general, es decir, solicitar que platique sobre sus experiencias y expectativas. La quinta etapa, denominada cuerpo de la entrevista, consiste en crear el ambiente de confianza para que los entrevistados se sientan bien, no emitir juicios, prestar la atención adecuada, etc. Por último, el cierre de la entrevista, donde se elabora un resumen para asegurarse que se han tratado a profundidad los temas y existe un mejor entendimiento.

En general, el planteamiento descrito anteriormente, se detalla en el cuadro 7 donde se especifica el tipo de técnica, el autor, el tipo de evaluación, las variables a considerar y los resultados a obtener.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, p.p. 68-70

CUADRO 11. METODOLOGIA PARA LA EVALUACIÓN

TECNICA	AUTOR	TIPO DE EVALUACIÓN	VARIABLES CONSIDERADAS	RESULTADOS
CUANTITATIVA	CARDOZO Y CARDENAS	1. SECTORIAL 2. SUMATIVA 3. ESTUDIO DE IMPACTO DEL PROGRAMA SOBRE EL ENTORNO	<ul style="list-style-type: none"> • INSTITUCIONES • PROGRAMAS PÚBLICOS Y REGLAS DE OPERACIÓN • PROGRAMA COMPLETADO • MEDICIÓN DE RESULTADOS • EFECTIVIDAD (real- establecido) • EFICIENCIA (variación en el presupuesto) • SUFICIENCIA (índice de población que demanda vivienda) 	<p>Obtener datos referentes a las acciones realizadas</p> <p>Comparar los objetivos y metas planteadas con la realidad</p> <p>Obtener el dato de qué tan bien se desempeña el programa</p> <p>Obtener resultados de informes y gráficas para representar los datos</p> <p>Logros reales con logros establecidos del programa</p> <p>Máximos efectos con un límite de recursos</p> <p>Disminución de la demanda de vivienda o al contrario</p>
CUALITATIVA	BALCAZAR et.al.	ENTREVISTA A PROFUNDIDAD	<ul style="list-style-type: none"> A) PERSONAS B) FUNCIONARIOS 	Obtener información que permita llegar al conocimiento

Fuente: Elaboración propia con base en "Los conceptos sociales en la evaluación de proyectos y principios de análisis de programas de Eusebio Cárdenas; La evaluación de políticas y programas públicos de Myriam Cardozo e; Investigación cualitativa de Patricia Balcazar".

4.2 Informes y Datos del INVI

Aquí, abordaremos los resultados de los programas del INVI durante el periodo 2001- 2006, con su respectiva interpretación de datos, en cuanto al Programa de Vivienda en Conjunto y el Programa de Mejoramiento de Vivienda; así como algunos aspectos detectados durante el proceso de implementación del programa, como la participación de las organizaciones gestoras de crédito.

Efectivamente como se comentó en el segundo capítulo, el INVI del D. F. nace como una institución encargada, única y exclusivamente del aspecto habitacional en el Distrito Federal, cuenta con la asignación de recursos propios para la realización de diversas acciones para la población; dicha población que si bien, es privilegiada por contar con la característica de ser de bajos recursos, funciona como oportunidad para todas aquellas familias del sector informal, principalmente. Obtener un crédito a la palabra, sin intereses y sin hipoteca que se recupera en un plazo máximo de ocho años es una opción. Además, con la participación conjunta de organizaciones especializadas en la materia se puede realizar proyectos de vivienda, desde la utilización de los recursos hasta los materiales y mano de obra, necesaria para la construcción.

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal arroja las siguientes tablas y gráficas que representan los resultados del Programa de Vivienda durante el periodo 2001- 2006. En primer lugar, tenemos el total de créditos otorgados por modalidad de programas (ver gráfica 1).

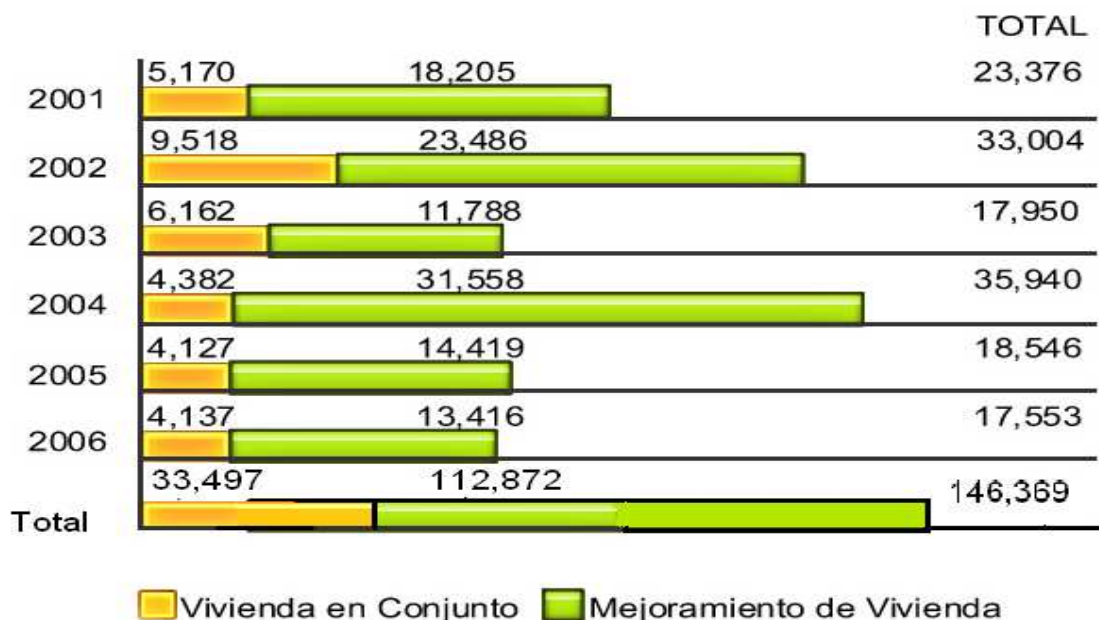
La meta a alcanzar era de 150,000 acciones de vivienda durante el periodo 2001- 2006 con los datos referidos en la gráfica siguiente, se tiene un total de 146,369 lo que equivale a un 97.57%. Sin embargo, ahora falta conocer los motivos por los que no se cumplió en su totalidad, aunque cabe destacar que si logró la mayoría.

Efectivamente, la política de vivienda se delineó para dar un carácter eminentemente social al programa de vivienda poniendo en marcha estrategias de subsidio para las familias que viven con tres o menos salarios mínimos.

Además de mejorar la calidad de vida de las viviendas entregadas; creando nuevos esquemas financieros para hacer más accesible la vivienda.

GRAFICA 1.

Créditos otorgados por modalidad de programa



Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal en www.invi.df.gob.mx

En segundo lugar, tenemos el total de acciones realizadas por año, en cuanto al Programa Mejoramiento de Vivienda (Ver Tabla 1) y los datos referidos al Programa de Vivienda en Conjunto (Ver Tabla 2).

TABLA 1

AVANCE DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

Año	Acciones programadas	Acciones terminadas al cierre de cada año	Avance físico	Avance respecto al indicador estándar
2001	15,000	18,205	121.37%	121.37%
2002	23,459	23,486	100.12%	100.12%
2003	12,000	11,788	98.23%	98.23%
2004 ²	32,000	31,558	98.62%	98.62%
2005	16,000	14,419	92.12%	92.12%
2006	12,615	13,416 ¹	106.35%	106.35%
			101.62%	101.62%

¹ Corresponde al número de acciones incluyendo cancelaciones, estudios y proyectos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2006.

² Para el año 2004 se registra un ajuste de 442 acciones canceladas respecto a las 32,000 acciones reportadas en la actualización al 31 de diciembre del 2004.

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal en www.invi.df.gob.mx

En esta tabla, podemos observar que en el primer año las acciones terminadas rebasaron las acciones programadas; en el segundo año, se cumplió al cien por ciento; mientras que en los tres siguientes años no se cumplió lo establecido. Cierra el año 2006 con más de 800 acciones terminadas en comparación con las acciones programadas.

TABLA 2

AVANCE DEL PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO

Año	Acciones programadas	Acciones terminadas al cierre de cada año	Avance físico	Avance respecto al indicador estándar
2001	6,339	5,336	84.65%	84.65%
2002	10,093	9,765	96.75%	96.75%
2003	5,723	6,227	108.81%	108.81%
2004	6,555	4,494	68.56%	68.56%
2005	4,105	4,127	100.54%	100.54%
2006	6,111	4,137 ¹	86.06%	86.06%
Total acumulado	32,815	33,497	86.06%	86.06%

¹ Corresponde al número de acciones terminadas al 31 de diciembre de 2006.

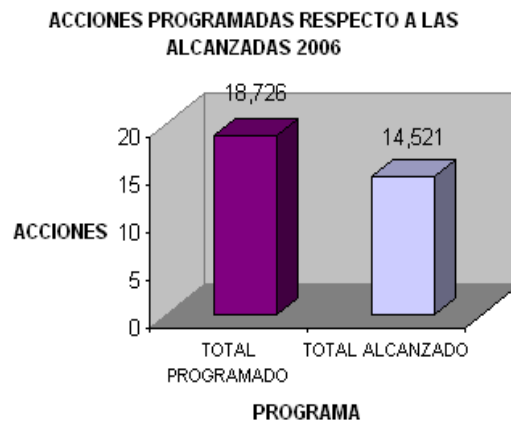
Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal en www.invi.df.gob.mx

Esta tabla es lo contrario de la primera, debido a que en el año 2001 y 2002 no se cubrió las acciones programadas, y en el último año, sólo se alcanzaron un 86% de las acciones programadas. Particularmente, en este año, el total de acciones programadas, incluyen tanto el Programa de Vivienda en Conjunto como el Programa de Mejoramiento de Vivienda, mismas que corresponden a 18,726 de las cuales, 12,615 corresponden a Vivienda en Conjunto y 6,111 a Mejoramiento de Vivienda (ver gráfica 2, 3 y 4). Sin embargo, en los resultados arrojados por el Instituto de Vivienda, sólo se alcanzó un 75% aproximadamente, es decir, no se alcanzaron las metas planteadas al año 2006.

Datos relevantes deben destacar, en cuanto a la cobertura geográfica que alcanzó el Programa de Vivienda por Delegación. Por ejemplo, la siguiente gráfica representa la distribución porcentual correspondiente a 33,497 acciones terminadas del Programa de Vivienda en Conjunto distribuidas en: Ciudad Central como son la delegación Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, con el 54%; Primer contorno como Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e

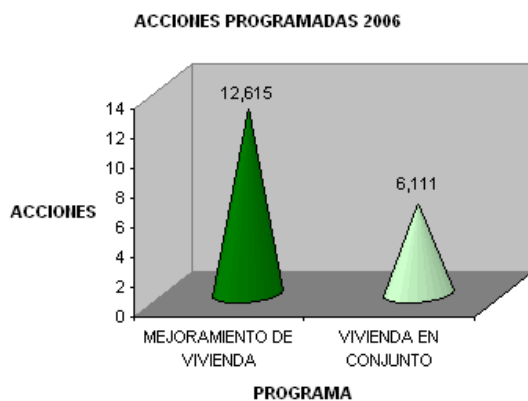
Iztacalco, con el 32%; en el Segundo Contorno se encuentran delegaciones como Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras y Tlalpan, con el 13%; y el Tercer contorno, con el 1% integrado por las delegaciones de Milpa Alta, Tlahuac y Xochimilco. Acciones comprendidas del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2006 (Ver gráfica 5)

GRAFICA 2

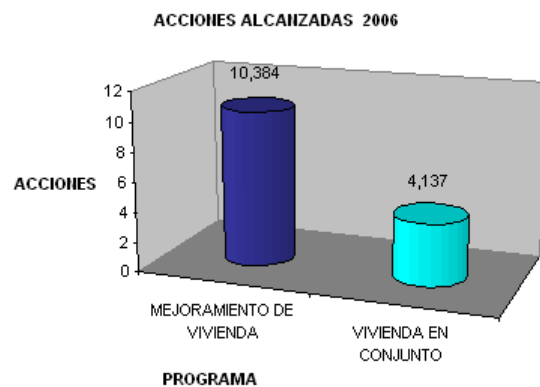


Fuente: Elaboración propia.

GRAFICA 3



GRAFICA 4

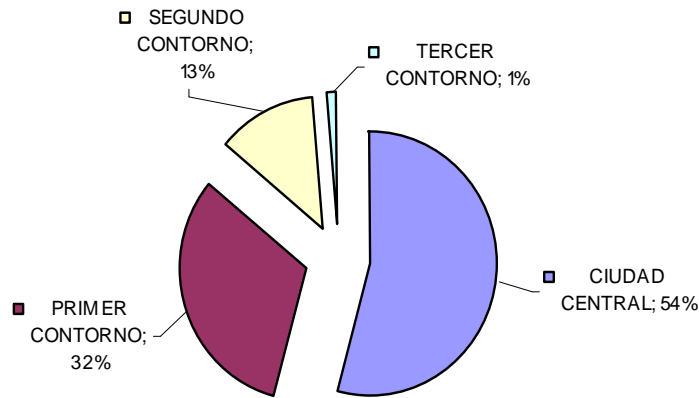


Fuente: Elaboración propia.

GRAFICA 5

Cobertura geográfica de vivienda por Delegación, corresponde a las acciones terminadas y créditos otorgados por Programa de Financiamiento 2001- 2006.

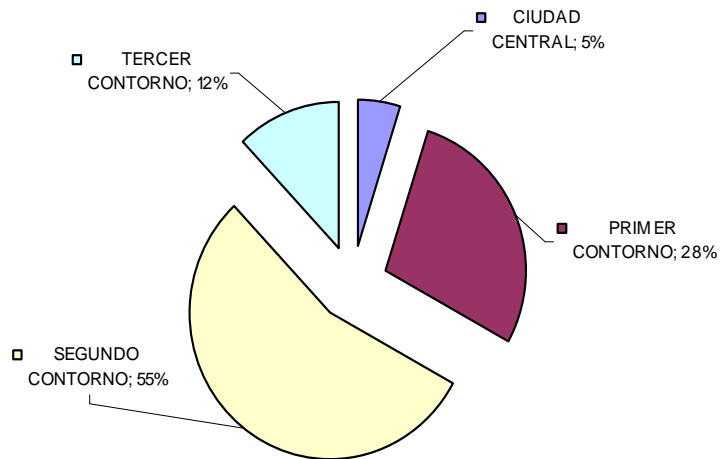
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO



Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal en www.invi.df.gob.mx

GRAFICA 6

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA



Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal en www.invi.df.gob.mx

En cuanto al Programa de Mejoramiento de Vivienda, la distribución porcentual corresponde al 112,872 acciones acumuladas, distribuidas en Ciudad Central, con el 5%; Primer contorno, el 28%; 55% para el Segundo Contorno; y 12% para el Tercer contorno. Acciones realizadas del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2006.

Un detalle más interesante es que para el Programa de Vivienda en Conjunto, se aplicó más en Delegaciones de la Ciudad Central, como la de Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; quizás por ser de las delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible para habitar. A diferencia del Programa de Mejoramiento de Vivienda, donde hay mayor índice porcentual en el Segundo Contorno, delegaciones como Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuahimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras y Tlalpan, donde se atendieron problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional (Ver gráfica 6).

El género también representa un dato importante, debido a que uno de sus objetivos establece que toda persona, sea física o moral puede acceder a los programas; inclusive la Ley de Vivienda establece que no debe haber diferencia de género al otorgar los créditos.

El Instituto de Vivienda nos ofrece una tabla donde representa el porcentaje por programa y según el sexo correspondiente (Ver tabla 3). Particularmente, la tabla 3 representa que las mujeres, en su mayoría, fueron las beneficiarias con algún crédito, con un 61% en el Programa de Vivienda en Conjunto y un 58% en cuanto al Programa de Mejoramiento de Vivienda.

TABLA 3

EQUIDAD DE GÉNERO

Sexo	Vivienda en Conjunto	%	Mejoramiento de Vivienda	%
Hombres	17,022	61	65,695	58
Mujeres	11,058	39	47,177	42
Total	28,080	100	112,872	100

Nota: Los datos del Programa de Vivienda en Conjunto corresponden a una muestra de 28,080 titulares considerando únicamente beneficiarios atendidos, y para el Programa de Mejoramiento de Vivienda se consideró el total de acciones correspondientes a un acumulado de 112,872 titulares del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2006, en las que se incluyen cancelaciones del mismo periodo.

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal en www.invi.df.gob.mx

Las siguientes tablas nos exponen datos a cerca del impacto que hubo en los programas de vivienda, con respecto al ingreso y al número de familias beneficiadas. Como vemos, los créditos fueron para aquellas familias que no

contaban con un ingreso y para aquellas que contaban con 8vsmd, mismo que se traduce en un ingreso diario de \$389.36, aproximadamente, según el salario mínimo vigente (ver tabla 4 y 5). La tabla 4 comprende el Programa de Mejoramiento de Vivienda y la tabla 5 el Programa de Vivienda en Conjunto.

TABLA 4

Impacto de la atención a hogares en pobreza.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

(1 de Enero de 2001 al 31 de Diciembre de 2006)

Ingreso familiar ¹	Número de familias beneficiadas con un crédito	Distribución porcentual de familias beneficiadas
De 0.0 vsmd	171	0.15%
De 0.1 a1.5 vsmd	15,184	13.45%
De 1.6 a 3.0 vsmd	58,230	51.59%
De 3.1 a 4.7 vsmd	28,723	25.45%
De 4.8 a 6.0 vsmd	3,581	3.17%
De 6.1 a8.0 vsmd	1,529	1.35%
De 8.0 vsmd	5,454 ³	4.83%
Total	112,872 ²	100%

¹ El Salario mínimo en el Distrito Federal es de \$48.67 pesos; vigente en 2006.

² 112,872 corresponde al número total de acciones acumuladas realizadas por el Programa de Mejoramiento de Vivienda del 1 de Enero de 2001 al 31 de diciembre de 2006.

³ en este dato se contemplan las cancelaciones correspondientes al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006.

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal en www.invi.df.gob.mx

TABLA 5

PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO

(1 de Enero de 2001 al 31 de Diciembre de 2006)

Ingreso familiar ¹	Número de familias beneficiadas con un crédito	Distribución porcentual de familias beneficiadas
De 0.0 vsmd	1,572	5.60%
De 0.1 a1.5 vsmd	1,665	5.93%
De 1.6 a 3.0 vsmd	14,245	50.73%
De 3.1 a 4.7 vsmd	8,725	31.07%
De 4.8 a 6.0 vsmd	1,220	4.34%
De 6.1 a8.0 vsmd	455	1.62%
De 8.0 vsmd ^{3 3}	198	0.71%
Total	28,080 ²	100%

¹ El Salario mínimo en el Distrito Federal es de \$48.67 pesos; vigente en 2006.

² 28,080 corresponde a la muestra representativa de las acciones realizadas por el Programa de Vivienda en Conjunto, del 1 de Enero de 2001 al 31 de diciembre de 2006.

³ Las familias con más de 8 vsmd pueden corresponder a los hogares originales de predios que van al Programa de Sustitución de Vivienda, ya que el Instituto respeta su derecho de arraigo.

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal en www.invi.df.gob.mx

En las dos tablas anteriores, podemos observar que, efectivamente, ambos programas fueron para aquellas familias de escasos recursos. Esto porque en su mayoría, quienes recibieron crédito tienen un ingreso que oscila entre \$77.87 y \$146.01 diarios aproximadamente. Es decir, población de clase media o bajo y un pequeño porcentaje para quienes contaban con un ingreso entre \$296.88 y \$389.36 diarios.

Un estudio realizado por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), afirma que el INVI es el único organismo que no cobra intereses en sus créditos, y esto es una ventaja para las familias que han adoptado un crédito ya sea para rehabilitar, edificar o mejorar su vivienda.

Según la publicación de un artículo periodístico dice el "GDF no cobra intereses en sus créditos para casa"¹⁹⁷. Los préstamos para vivienda no tienen ninguna tasa de interés sobre el capital, a diferencia de la política habitacional que promueve el gobierno federal que oscila entre 3 y 13.9% anual.

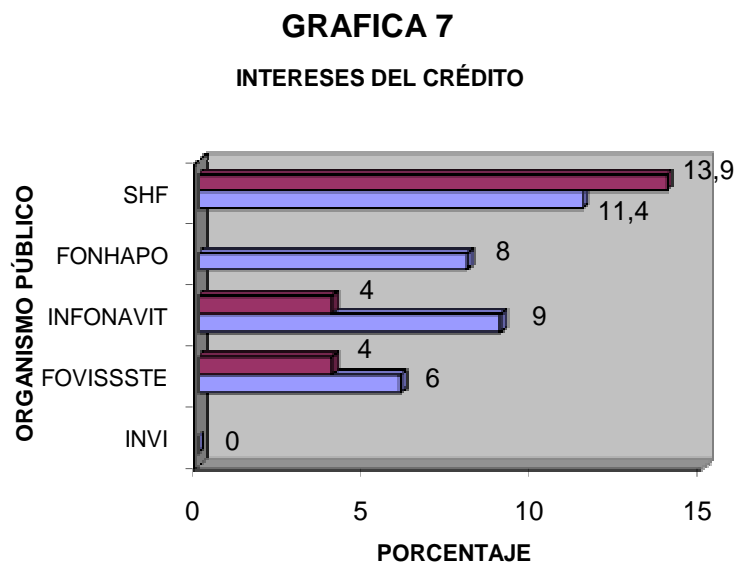
El director de Finanzas del INVI, Luis Guillermo Rangel, dijo que "únicamente aumenta el cobro cuando se realiza la actualización del salario mínimo porque nuestros créditos son medidos en veces salario mínimo (vsm)"¹⁹⁸, es decir, sí llegan a finiquitar intereses sólo cuando son moratorios por que no han pagado, pero de alguna otra forma no.

Sin embargo, los intereses con algunos otros organismos de vivienda son tan altos en crédito de las casas, por ejemplo, el INFONAVIT; hay desacuerdo en familias debido a que pese a que no ha dejado de depositar y haber pagado hasta dos veces el valor original de su vivienda, cuando ya tienen más de 10 años abonando, los beneficiarios aún adeudan hasta 50 mil pesos. En suma, los intereses no permiten que las aportaciones disminuyan la deuda y por el contrario crece. Según la Conafovi, en INFONAVIT cobran de 4 a 9% anual, en

¹⁹⁷ Por Diana León en: "Metro, Lectura de la Gran Ciudad" No. 3439, Año 9, Dr. Gral. Lázaro Ríos, Diario, México D. F., Jueves 7 de julio de 2006, p.14.

¹⁹⁸ *Ibíd.*, p.15

FOVISSSTE de 4 a 6%; en FONHAPO es de 8% y en la SHF* va de 11.4 a 13.9%, en ésta última el plazo para pagar es de 25 años, en las demás de 30 años (Ver gráfica 7). Esta gráfica representa en promedio el porcentaje de intereses que llegaron a cobrar, independientemente del monto total del crédito.



Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda 2005 e INVI en www.conafovi.gob.mx

El costo de las viviendas para las personas más pobres que ha repartido el GDF, a través del INVI es de 130 hasta 250 mil pesos para pagar hasta 30 años y con una tasa cero de interés, "algunas como las de San Pablo, donde se introdujo instalaciones para discapacitados, sí se eleva un poco más, o en los proyectos del Centro Histórico con los edificios donde se tienen que mantener la fachada como se hizo en el s. XVC, pues también tiende a subir un poco el promedio"¹⁹⁹.

Además, las mensualidades oscilaban entre 600 y 700 pesos, dependiendo de cómo podían pagar, pues hay familias que erogaban mil pesos o hasta dos mil como renta, y si la gente quería liquidar porque ya estaba mejor económicamente, podía hacerlo y se descontaba hasta el 25%.

* Sociedad Hipotecaria Federal (SHF): institución financiera perteneciente a la Banca de Desarrollo, creada en el año 2001, con el fin de propiciar el acceso a la vivienda de calidad a los mexicanos que la demandan
¹⁹⁹ *Ibíd.*, p. 14

Así mismo, el costo de producción en las unidades para el INFONAVIT es muy similar al INVI pero su costo de venta es de 350,450 mil pesos. Otra de las diferencias, es que el INVI sólo da crédito con base al 15% de afectación salarial, en cambio el INFONAVIT, según datos de la Conafovi, afecta 30%, igual que FOVISSSTE y FONHAPO, pero éste último es sobre el ingreso familiar y la SHF 25% (Ver tabla 6).

TABLA 6. Organismos Nacionales de Vivienda

ORGANISMO PÚBLICO	TASA DE INTERES	PLAZO	MONT MÁXIMO HASTA	AFECCIÓN SALARIAL
INVI	0%	30 años	\$260.000	15%
INFONAVIT	4% a 9%	25 años	180 VSMMDF (\$256.089)	Incluye aportación patronal 5%
SHF	11.4% A 13.9%	25 años	5000.000 UDIS (\$1,767.883)	25%
FOVISSSTE	4% a 6%	30 años	341 VSMMDF (\$485.148)	30%
FONHAPO	8%	30 años	116 VSMMDF (\$116.548)	30% de ingreso familiar

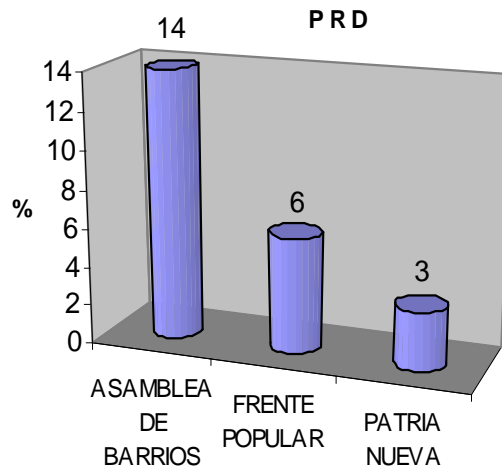
Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda 2005 e INVI en www.conafovi.gob.mx

Un aspecto importante a resaltar es que no todas las familias pueden llevar a cabo una solicitud, esto debido a que gran mayoría de los solicitantes se da a través de las organizaciones; son aquellas quienes realizan el trámite en conjunto y abarcan mayor cantidad de créditos. Se presume, que hay preferencias para aquellas que simpatizan con el partido político que se encuentra en el poder, en este caso, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) como partido que se encuentra en el Gobierno del Distrito Federal. Un artículo periodístico dice "Reciben organizaciones 12% de los apoyos que otorga el PRD"²⁰⁰. Se dice que más de 9 mil 593 créditos del INVI han obtenido organizaciones perredistas ligadas a la Asamblea Barrios, Frente Popular Francisco Villa y Patria Nueva (ver gráfica 8). Estas tres organizaciones suman el 12% en relación con los grupos beneficiarios con créditos del INVI.

²⁰⁰ Por Ella Grajeda en: "El Universal", Diario, México D. F., Domingo 16 de Enero de 2005, p. 2

GRAFICA 8

ORGANIZACIONES GESTORAS DE CRÉDITO



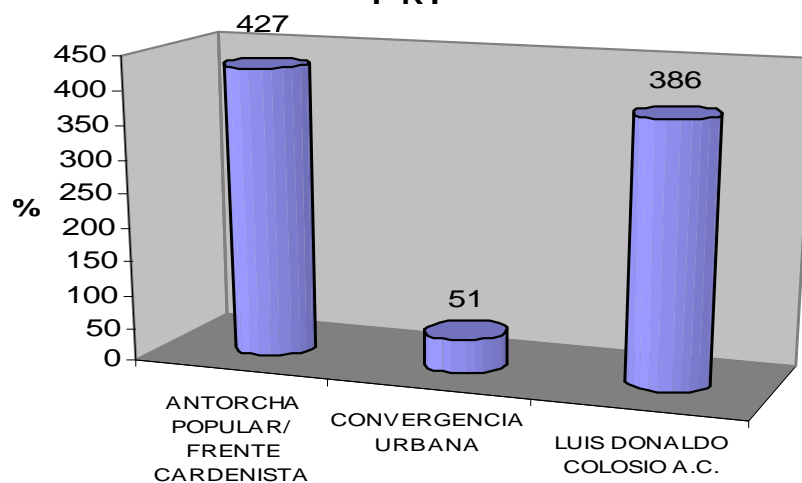
AGRUPACIÓN

Fuente: Elaboración propia con base a un artículo periodístico

Así como hay agrupaciones del PRD, también algunas se identifican con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como Antorcha Popular, que junto con el Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional lograron 427 créditos de viviendas; Convergencia Urbana obtuvo 51 acciones en tres predios y la agrupación priísta Luis Donaldo Colosio, A. C. sumó 36 viviendas (Ver gráfica 9).

GRAFICA 9

PRI

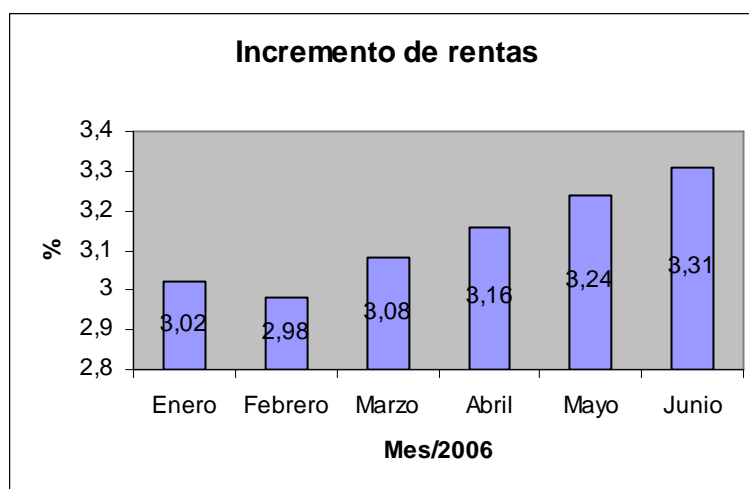


AGRUPACIÓN

Fuente: Elaboración propia con base a un artículo periodístico

A pesar de las facilidades que hay para adquirir una vivienda, algunas familias se encuentran en la necesidad de continuar rentando (Ver gráfica 10), a pesar de haber incrementado los costos. "Mes a mes las rentas suben aprovechando su ventaja de ofrecer hasta 20 por ciento más espacio que una vivienda nueva"²⁰¹. Tal es el caso de algunas colonias del Distrito Federal, donde según datos del Banco de México, "hay un deseo de compradores jóvenes por rentar en Colonias como Polanco, condesa, Nápoles, El Carmen Coyoacán"²⁰².

GRÁFICA 10



Incrementos con respecto al mismo mes del 2005. Fuente: Banxico

También, quienes tienen la oportunidad de sumarse al bienestar, son aquellas familias que viven en zonas de alto riesgo, la variedad de proyectos para ese tipo de familias, no logran una vivienda adecuada. Una entrevista realizada por el periodista Alberto Acosta, asegura que las familias no aceptan el crédito del INVI porque no tienen para pagar, además de no confiar en promesas de la autoridad. Muchas familias prefieren habitar una casucha de cartón y construir sus casas sin asesoría técnica. El periodista, entrevistó algunas familias de la Delegación Álvaro Obregón, manifestando que rechazan desalojar sus viviendas, por que dicen "no

²⁰¹ Aumenta en DF el costo de rentas por Karla Ramírez en: "Metro, Lectura de la Gran Ciudad" No.3442, Año 9, Dr. Gral. Lázaro Ríos, Diario, México D. F., 10 de Julio de 2006, p.6.

²⁰² *Ibíd.*, p. 7

tenemos dinero para comprar un terreno en otra parte"²⁰³. En este sentido, vemos que efectivamente, no para todos hay facilidad de acceso a una vivienda.

4. 3 Trabajo de campo: entrevistas

En estas líneas trataremos la interpretación de los datos de las entrevistas realizadas tanto a funcionarios del INVI como a un beneficiario del programa de vivienda. La primera entrevista se realizó a la Lic. Claudia Gabriela Sánchez Aragón²⁰⁴, quien se denominará Funcionario 1; la segunda entrevista fue con el C. Rodolfo Lara Castro²⁰⁵, quien se denominará funcionario 2 y; la tercera entrevista se realizó al C. Francisco García López²⁰⁶, quien se denominará Beneficiario.

La estructura de la entrevista se realizó en función de cuatro temáticas principales: primero, la demanda de vivienda, donde aborda las condiciones de las personas que necesitan una vivienda; segundo, aspectos internos del Instituto, por ejemplo, población objetivo, requisitos y promoción; tercero, los procesos del Instituto, incluye la manera de acceso, atención, crédito, programas, recursos, normas y reglamentos; por último, aspectos externos con respecto a los beneficiarios, es decir, pagos, la organización de los solicitantes y las organizaciones no gubernamentales.

²⁰³ Atan vida abarrancas por Alberto Acosta en: "Metro, Lectura de la Gran Ciudad" No. 3421, Año 9, Dr. Gral. Lázaro Ríos, Diario, México D.F., 19 de junio de 2006, p.4

²⁰⁴ Entrevista realizada en las oficinas centrales del Instituto (Av. Morelos #98, Col. Centro, Delegación Cuauhtémoc. México, Distrito Federal), el día Jueves 13 de Diciembre del 2007 con una duración de setenta minutos, iniciando a las 10:00 a.m. y concluyendo a las 11:30 a.m. lleva seis años trabajando para el INVI, ha estado en la Dirección de Promoción Social, después en el área de Programas Preferentes y actualmente integrante de la oficina de atención de vivienda indígena. Su principal función es revisar cada uno de los proyectos para la población indígena.

²⁰⁵ Entrevista realizada en las oficinas centrales del Instituto (Av. Morelos #98, Col. Centro, Delegación Cuauhtémoc. México, Distrito Federal), el día Jueves 13 de Diciembre del 2007 con una duración de cincuenta minutos, iniciando a las 11:30 a.m. y concluyendo a las 12:40 p.m. Es líder coordinador de programas y responsable de vivienda indígena. Trabajo ocho años para FOSOVI y actualmente lleva seis años trabajando para el INVI. Su función primordial es atender a grupos indígenas y realizar el seguimiento de proyectos.

²⁰⁶ Entrevista realizada el día Sábado 15 de Diciembre del 2007, en su domicilio (Calle Juan Escutia Mz. 5 Lt.3, Col. Miguel de la Madrid. Delegación Iztapalapa, D.F.), con duración de una hora, iniciando a las 4:00 p.m. y concluyendo a las 5:00 p.m. Fue un beneficiario del Programa de Mejoramiento de Vivienda en el año 2004.

Para una mejor interpretación de los datos realizaremos un cuadro que contendrá la información arrojada por los entrevistados, de cada uno de los aspectos descritos anteriormente.

CUADRO 12. CONTENIDO DE LAS ENTREVISTAS

TEMA	FUNCIONARIO 1	FUNCIONARIO 2	BENEFICIARIO
DEMANDA	“Las condiciones de sus viviendas no les permiten tener una mejor calidad de vida”	“La gente que acude es porque tiene necesidad en mayor o menor medida, pero hay necesidad”	Refleja la necesidad de apoyo para su vivienda, debido a las condiciones en que vive, es decir, “tenía dos cuartos, uno grande que ocupaba como recámara y uno para la cocina, el techo era de lamina de asbesto, eran cuartos sobrepuestos”

En la primera temática, a los entrevistados se les preguntó acerca de la población que demanda un apoyo para vivienda. El funcionario y el beneficiario, coinciden en que, las condiciones en que viven son las que determinan la carencia de esta necesidad. Sin embargo, se les da prioridad a aquellos que menos facilidades tienen para obtener una vivienda.

ASPECTOS INTERNOS

POBLACIÓN OBJETIVO	“Trabajo con madres solteras, discapacitados, adultos mayores, personas en situación de calles, personas en alto riesgo, reubicados de asentamientos irregulares y población indígena”	“El INVI ha adecuado las reglas de operación a indígenas, discapacitados, madres solteras y adultos mayores”	
REQUISITOS			Las principales “tener un terreno de mi propiedad tener un ingreso mas de 2000 pesos mensuales y lo que me dijeron es que realmente necesitara un apoyo para vivienda por que había gente que quería un préstamo

			pero su casa estaba mejor que la mía, tener mayoría de edad”
PROMOCIÓN	“Hay mucha demanda de vivienda y sin necesidad de hacer promoción, el INVI ha rebasado, ya no hay capacidad de respuesta por ahora”	“los medios de promoción de los programas del INVI se realiza a través de la misma gente que viene a solicitar, esa es la forma de publicidad”	“Había un terreno que decía INVI programa de vivienda solicita tu crédito para ampliar tu vivienda”

En cuanto a la segunda temática, tenemos aspectos internos, donde abordamos, la población objetivo, donde se atiende a las personas que marcan las reglas de operación pero un aspecto importante es la atención a la población indígena, respecto a los requisitos, manifiestan que los más importantes son vivir en el Distrito Federal y tener un ingreso que permita realizar el pago correspondiente a un crédito otorgado, en cuanto a la promoción que realiza el Instituto, los funcionarios dicen que es innecesaria porque la gente es quien trasmite las acciones que ofrece el gobierno, en comparación con el beneficiario, indica que precisamente la convocatoria la encontró en un lugar público.

PROCESOS DEL INSTITUTO

ACCESO	“Existen dos formas de acercarse al INVI, una de manera individual y otra agrupada (se organizan)”	“Diariamente se atienden 1,000 solicitudes, ahí las detecta cada una y las mandan al área que corresponda, ya llegan aquí y se determina si el apoyo se da en usufructo vitalicio o con deudor solidario”	“Fui solo a las oficinas que están en el DIF, presente mis papeles y poco a poco me fueron dando respuesta”
ATENCIÓN	“Desafortunadamente hay prioridad de atención para las organizaciones, la demanda grupal rebasa las solicitudes individuales, lo que hace que el proceso para ellas sea lento”	“Se tiene que tener en cuenta varios aspectos para consolidar los proyectos como el social, técnico, financiero, jurídico, son áreas fundamentales y en el proceso unas cobran mayor relevancia que otras o viceversa”. “La atención a grupos indígenas, por ejemplo, se hace	“Metí solicitud...que dentro de 15 días para ver si aprueban, después que un mes para continuar con la aprobación. Fácil fueron como seis meses, viene la trabajadora social para inspeccionar las condiciones de la vivienda, los arquitectos para el diseño de la casa, y asesoría de los materiales”

		dependiendo de cada caso...desde la gestión, el origen, la ubicación del predio, pugnar por hacer vivienda, broncas con los vecinos..."	
CRÉDITO	<p>"Quienes adquirieron un primer crédito, se les puede otorgar otro, siempre y cuando hayan realizado bien sus pagos, hasta 2 o 3 créditos al mismo beneficiario"</p> <p>"Los apoyos ofrecidos a la población objetivo realmente alcanza su nivel de satisfacción de vivienda...Mi experiencia al atender a grupos vulnerables es que realmente solucionan, temporalmente su problema de vivienda, al asignar un techo y después se asigna una vivienda"</p>	<p>"Se ponen topes a los créditos y ahora se ha rebasado por los costos por lo que es necesario hacer modificaciones"</p>	<p>"Si quiero otro pero hasta que termine de pagar este"</p> <p>"El apoyo fue en dinero, \$85,000.00"</p>
PROGRAMAS	"El INVI realiza desde la adquisición del lote, construcción y ampliación de vivienda hasta los acabados"		"Programa de mejoramiento de vivienda para ampliar y poner loza"
RECURSOS	"Los recursos no son suficientes para toda la demás gente, a parte la falta de suelo que de acuerdo al bando No. 2 que restringe la construcción de vivienda, es una limitante, ya que solo para las cuatro delegaciones centrales. Falta presupuesto por que todo influye a partir de ello para el cumplimiento de metas"	"El trabajo que realiza el Instituto es limitado porque no se cuenta con los recursos, hay muchos proyectos que se tiene pero hace falta recursos"	"No alcanza, quedan los detalles por terminar, solo prestan poco"

NORMAS Y REGLAMENTOS	“Se realizan reestructuraciones para dar solución a problemas como el no pago, medidas para las organizaciones, nuevas propuestas de las que se encarga cada área”	“Se han adecuado dependiendo del fenómeno que se presenta para no caer en situaciones de abuso”	
-------------------------	--	---	--

La temática correspondiente a los procesos del Instituto, desarrolla seis aspectos fundamentales: el acceso, donde se realiza únicamente de manera individual u organizada; se brinda atención a todo aquel que ingresa su solicitud y cubra los requisitos necesarios para después canalizarlos al área correspondiente; existen topes a los créditos, dependiendo de la modalidad de cada programa; los programas son variados y existe uno para cada caso que la población requiera; cuenta con un presupuesto específico, asignado año con año, de ese de deriva la aplicación a los programas para cada uno de los créditos, tanto el funcionario como el beneficiario, coinciden en que el recurso no alcanza, por una parte, para el funcionario, son necesarios para otorgar los créditos y para el beneficiario, lo requiere para terminar al cien por ciento su vivienda; por último, las modificaciones a los ordenamientos jurídicos se realiza cada vez que el INVI detecta una situación que vulnere los lineamientos.

ASPECTOS EXTERNOS (BENEFICIARIOS)

PAGOS	“La recuperación ha sido lenta y se ha omitido pagos” “Existe una gran cantidad de personas que no realizan sus pagos, pero FIDERE es quien tiene conocimiento de eso” El fideicomiso realiza concursos para quienes están al corriente en sus pagos, donde se les pueda condonar la deuda”		El pago mensual es poquito en comparación con algún otro “Pago \$785.00 mensuales” “No me he retrasado en mis pagos”
	“Son organizaciones gestoras de crédito como el frete Popular Francisco Villa, el	“Antes era básico que llegaran organizaciones a realizar solicitudes, ahora no están así,	

ORGANIZACIONES	Movimiento Urbano Popular, Asamblea de Barrios, son las mas grandes y a su vez en ellas se agrupan unas mas pequeñas"	luego hay organizaciones que se han convertido prácticamente impedimentos para los grupos porque las organizaciones han deformado la idea de organización, entonces lo han visto como negocio"	
----------------	---	--	--

Fuente: Elaboración propia en base al Modelo de Balcazar, Nava Patricia. *et.al.* investigación cualitativa. UAEM. México, 2006. p.88-89.

La última temática corresponde aspectos externos, referentes a los beneficiarios, toma en consideración dos aspectos: los pagos y la participación de las organizaciones en los programas y políticas de vivienda. La recuperación de los créditos no ha sido del todo provechosa, a pesar de que el pago es poco, diversas familias dejan de cumplir en sus pagos. Sin embargo, el funcionario establece que la gente no cumple con sus pagos, a diferencia del beneficiario, comenta que realiza sus pagos de manera puntual, sin necesidad de que le requieran el pago. En cuanto a las organizaciones, exigen vivienda para sus agremiados, ganando terreno en obtener respuesta del Instituto.

4.4 Criterios de evaluación

Este inciso es creado para determinar si el Programa de Vivienda del D. F, durante el periodo 2001-2006 fue eficiente, eficaz y legítimo, de acuerdo a los conceptos e indicadores retomados de Myriam Cardozo²⁰⁷. Hemos agrupado los conceptos, de manera que nos ayuden a detectar si los tres programas que implementa el INVI (Programa de Vivienda en Conjunto, Programa de Vivienda en Lote Familiar y Programa de Reserva Inmobiliaria) aplican determinados indicadores y sus variables.

De acuerdo a la información obtenida durante el desarrollo de la investigación, mostraremos mediante cuadros, cada uno de los indicadores, que determinan la eficiencia, la eficacia y la legitimidad, junto con sus variables; donde se

²⁰⁷ Cardozo, Brum Myriam. La evaluación de políticas y programas públicos. Porrúa, México, 2006. p.p.251-294.

representará con una X si el programa aplica a la variable, y estará vacío si el programa no aplica la variable. De manera general, con el resultados de los indicadores formaremos una tabla, donde utilizaremos tres valores "1 (si cumple), 0.5 (existe la tendencia) y 0 (no aplica)"²⁰⁸, esto dependiendo del número de X o del número de celdas vacías.

4.4.1 Variables de Eficiencia

Para determinar la eficiencia se utilizarán indicadores pertinentes a aspectos internos del INVI, tales como el diseño de programas, los recursos, los procesos y la participación; cada uno de ellos tiene sus propias variables, mismas que serán analizadas en los siguientes cuadros.

INDICADOR A. DISEÑO DE LOS PROGRAMAS		
PROGRAMAS DEL INVI	DISEÑO DE OBJETIVOS	CONGRUENCIA ENTRE ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO	X	X
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR	X	X
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.261

Como podemos observar, el cuadro del indicador A, referente al Diseño de los Programas esta conformado por dos variables: el diseño de los objetivos y la congruencia entre las estrategias y los objetivos, por lo que es necesario considerar si las necesidades y demandas sociales justifican la existencia de los programas y revisar la relación entre ellos. A manera de resultado obtenemos que, efectivamente los tres programas presenten dichas variables.

INDICADOR B. RECURSOS					
PROGRAMAS DEL INVI	PRESUPUESTO PROGRAMADO	PRESUPUESTO EJERCIDO	EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EJERCIDO	COSTO PROMEDIO POR APOYO	DISTRIBUCIÓN DEL GASTO
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO	X	X	X		
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR	X	X	X		
PROGRAMA DE RESERVA					

²⁰⁸ Estos valores son retomados de un Ensayo denominado "Innovación en la gestión de residuos sólidos en la Región VII del Estado de México" de Alejandro Aguilar Miranda y Melesio Rivero Hernández en Revista: Espacios Públicos No.18, Año 9, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Agosto 2006, Edo. Méx. P.23.

INMOBILIARIA	X	X	X		
--------------	---	---	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.p. 266-267

Como podemos observar, el cuadro del indicador B, referente a los Recursos esta integrado por cinco variables: el presupuesto programado, el presupuesto ejercido, evolución del presupuesto ejercido, el costo promedio por apoyo y la distribución del gasto. Su revisión nos muestra que las tres primeras variables referentes al presupuesto, son abordados por los informes del INVI y de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (SEDUVI). Sin embargo, dejan de lado el costo promedio por apoyo y la distribución del gasto, éstas no son reflejadas en los tres programas del Instituto.

INDICADOR C. PROCESOS

PROGRAMAS DEL INVI	DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN	RECEPCIÓN DE RECURSOS	SOLICITUD Y DICTAMEN	SELECCIÓN Y RECERTIFICACIÓN	CONTROL DE INFORMACIÓN	COORDINACIÓN
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO		X	X	X	X	X
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR		X	X	X	X	X
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA		X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.268

El cuadro del Indicador C, representa las variables correspondientes a los procesos, tales como: la difusión y promoción de los programas, la recepción de recursos, solicitud y dictamen, la selección y recertificación de los solicitantes, el control de información y la coordinación de las direcciones. Como podemos observar, no se hace referencia a la primera variable, debido a que de manera anual se establecen cuantas metas a alcanzar y sin necesidad de promocionar, el Instituto recibe solicitudes.

INDICADOR D. PARTICIPACIÓN

PROGRAMAS DEL INVI	ORGANIZACIÓN DE BENEFICIARIOS	CURSOS DE CAPACITACIÓN	ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	APORTACIONES EN DINERO O EN ESPECIE	APORTACIONES DE TRABAJO
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO			X	X	X
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR			X	X	X
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA					

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.278

Las variables del indicador D, correspondientes a la participación en la gestión de los programas son cinco, tales como: organización de los beneficiarios, participación de los beneficiarios en cursos de capacitación, involucramiento de la organización civil, aportaciones en dinero o en especie y aportaciones de trabajo. Como resultado podemos observar, que la participación se hace, a través de la organización de la sociedad civil, mismas que realizan aportaciones de dinero o en especie y los solicitantes, realizan su aportación de trabajo.

TABLA DE EFICIENCIA

DISEÑO DE LOS PROGRAMAS	1
RECURSOS	0.5
PROCESOS	0.5
PARTICIPACIÓN	0.5
VALOR MÁXIMO 4	2.5

Fuente: Elaboración propia con base en "Innovación en la gestión de los residuos sólidos en la Región VII del Estado de México" de Alejandro Aguilar Miranda y Melesio Rivero Hernández²⁰⁹

En la tabla anterior, tenemos que el valor máximo para determinar la eficiencia es de 4, porque son cuatro los indicadores. Sin embargo, el resultado obtenido es de 2.5, equivalente a un 62.5%, es decir, el Programa de Vivienda del Distrito Federal para el periodo 2001-2006, tiende a la mediana eficiencia. Traducido en que, efectivamente, una de las limitantes es la falta de recursos.

4.4.2 Variables de Eficacia

Para determinar la eficacia se utilizarán indicadores pertinentes a aspectos externos, tales como la pertinencia de los programas, la focalización, la cobertura, los resultados y el impacto; cada uno con sus propias variables, mismas que serán desarrolladas en los siguientes cuadros.

²⁰⁹ En Revista: Espacios Públicos No.18, Año 9, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Agosto 2006, Edo. Méx. p.23.

INDICADOR 1. PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS

PROGRAMAS DEL INVI	POBLACIÓN AFECTADA Y MAGNITUD DEL PROBLEMA	CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN BENEFICIADA	CONGRUENCIA CON EL PDUDF
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO	X	X	X
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR	X	X	X
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.260.

En el cuadro anterior, referente a la pertinencia de los programas, aborda tres variables, tales como: la población afectada y la magnitud del problema, las características de la población beneficiada, así como la congruencia con el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF). El resultado es, los tres programas analizan las variables anteriores para justificar la existencia del programa, tomando en cuenta el tamaño del problema que aqueja, es decir, estudia el escenario de la problemática.

INDICADOR 2. FOCALIZACIÓN

PROGRAMAS DEL INVI	IDENTIFICACIÓN Y RECERTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS	ERRORES DE INCLUSION Y EXCLUSION	CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACION BENEFICIADA	PERTINENCIA DE BENEFICIARIOS
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO	X		X	X
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR	X		X	X
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA	X		X	X

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.263

El cuadro del indicador 2, agrupa las variables correspondientes a la focalización, tales como: identificación y recertificación de beneficiarios, errores de inclusión y exclusión, las características de la población beneficiada y la pertinencia de los beneficiarios. Como podemos observar, los tres programas del INVI aplican la primera, la tercera y cuarta variable, dejando de lado los errores de inclusión y exclusión.

INDICADOR 3. COBERTURA

PROGRAMAS DEL INVI	POBLACIÓN ATENDIDA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN OBJETIVO	DISTRIBUCIÓN POR DELEGACIONES	CALCULO EXCLUSIVO A DELEGACIONES	EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA	DISTRIBUCIÓN POR PROYECTOS	INDICE PORCENTUAL DE COBERTURA RESPECTO DE LA META
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO	X	X	X	X	X	X	X
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR	X	X	X	X	X	X	X
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.270-271

Como podemos observar, el cuadro del indicador 3 referente a la cobertura de los programas, se conforma por siete variables. Los resultados obtenidos, lo demuestran los informes que arroja el INVI, al destacar que respecto a la cobertura, trata aspectos como la población atendida, el porcentaje de la población objetivo, la distribución de los créditos por Delegaciones, realizando exclusivamente su cálculo, la evolución de la cobertura, la distribución por proyectos y el índice porcentual de la cobertura respecto de la meta.

INDICADOR 4. RESULTADOS

PROGRAMAS DEL INVI	SERVICIOS BRINDADOS	LOGRO DE OBJETIVOS	DISTRIBUCIÓN REGIONAL	EVOLUCIÓN DEL NUMERO DE ACCIONES	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR GENERO
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO	X	X	X	X	X
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR	X	X	X	X	X
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA	X	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.273

El indicador 4 trata los resultados, utilizando variables como: los servicios brindados, el logro de los objetivos, la distribución regional, evolución del número de acciones, distribución porcentual por género. Sin embargo, es difícil comprobar a ciencia cierta cada uno de los que resultaron beneficiados. El INVI, a través de sus informes, desarrollo las variables antes mencionadas, a excepto de una, misma que refiere al Programa de Reserva Inmobiliaria, no aborda la distribución por género.

INDICADOR 5. IMPACTOS

PROGRAMAS DEL INVI	CAMBIOS EN CONDICIONES DE BENEFICIARIOS	ATRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS AL PROGRAMA	PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS BENEFICIARIOS	VALORACIÓN GLOBAL DEL IMPACTO
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO	X		X	
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR	X		X	
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA	X		X	

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.276

En cuanto al impacto, aborda cuatro variables, tales como: cambios en las condiciones de los beneficiarios, la atribución de estos cambios a los programas, percepciones y expectativas de los beneficiarios y; la valoración global del impacto. El resultado se traduce en que la mitad de las variables se aplican en los tres programas del INVI, y las variables restantes no. Solamente se analizan los cambios en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios y las expectativas de estos hacia su entorno, a nivel de las familias, las organizaciones y las comunidades.

En la tabla siguiente, tenemos que el valor máximo para determinar la eficacia es de 5, porque son cinco los indicadores empleados. Sin embargo, el resultado obtenido es de 3.5 equivalente a un 70%, tomando en consideración los resultados de las variables. Por lo que, el Programa de Vivienda del Distrito Federal para el periodo 2001-2006, tiende a determinar mayor eficacia a diferencia de la eficiencia. Analizando, se tiene que se logra el cumplimiento de los objetivos por los que fue creado el Programa, aunque los procesos internos parecieran indicar lo contrario.

TABLA DE EFICACIA

PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS	1
FOCALIZACIÓN	0.5
COBERTURA	1
RESULTADOS	0.5
IMPACTOS	0.5
VALOR MÁXIMO 5	3.5

Fuente: Elaboración propia con base en "innovación en la gestión de los residuos sólidos en la región VII del Estado de México" de Alejandro Aguilar Miranda y Melesio Rivero Hernández²¹⁰

²¹⁰ En Revista: Espacios Públicos No.18, Año 9, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Agosto 2006, Edo. Méx. p.23.

4.4.3 Variables de Legitimidad

El estudio de la legitimidad del Programa de Vivienda del Distrito Federal 2001-2006, se realizará mediante dos indicadores: el impacto y la participación. Los tres programas del INVI nos mostrarán la aplicación de cada una de las variables. Con respecto al impacto, utilizaremos: cambios en condiciones de los beneficiarios, atribución de los cambios al programa, percepciones y expectativas de los beneficiarios; y la valoración global del impacto.

PROGRAMAS DEL INVI	INDICADOR I.		IMPACTOS	
	CAMBIOS EN CONDICIONES DE BENEFICIARIOS	ATRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS AL PROGRAMA	PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS BENEFICIARIOS	VALORACIÓN GLOBAL DEL IMPACTO
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO	X		X	
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR	X		X	
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA	X		X	

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.276

El cuadro anterior, aborda los impactos del Programa, se aplican dos variables y determina que, efectivamente se percibe la existencia de cambios en las condiciones de los beneficiarios, además de las percepciones que tienen del programa; deja de lado, la atribución de los cambios del programa y la valoración global del impacto.

PROGRAMAS DEL INVI	INDICADOR II.		PARTICIPACIÓN		
	ORGANIZACIÓN DE BENEFICIARIOS	CURSOS DE CAPACITACIÓN	ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	APORTACIONES EN DINERO O EN ESPECIE	APORTACIONES DE TRABAJO
PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO	X		X		X
PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR	X		X		X
PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA	X		X		X

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de políticas y programas públicos de M. Cardozo, p.278

El indicador II, referente a la participación, cuenta con cinco variables, sin embargo, únicamente se aplican tres: la organización de los beneficiarios, la organización de la sociedad civil al demandar vivienda y las aportaciones de

trabajo, cuando el solicitante adquiere un crédito, existe la facilidad de colaborar con mano de obra (trabajo).

IMPACTOS	0.5
PARTICIPACIÓN	0.5
VALOR MÁXIMO 2	1

Fuente: Elaboración propia con base en "innovación en la gestión de los residuos sólidos en la región VII del Estado de México" de Alejandro Aguilar Miranda y Melesio Rivero Hernández²¹¹

La tendencia a la legitimidad el Programa de Vivienda del Distrito Federal 2001-2006, corresponde a la media; como observamos, el valor máximo para determinarla es 2, obteniendo como resultado 1, equivalente al 50% del total. Entonces, se tiene que existe mediana tendencia a la legitimidad, porque se refleja los cambios en las condiciones de los beneficiarios, además de percibir el apoyo como una buena opción. Por parte de la participación, los beneficiarios tratan de transmitir las tendencias de los apoyos, se organiza la sociedad civil para solicitar vivienda y los mismos beneficiarios son quienes, dependiendo la situación, colaboran con mano de obra para edificar su vivienda.

Conclusiones.

A consideración de la información obtenida, por medio de entrevistas y sobre todo la valoración de los resultados, mediante la ponderación, utilizando los indicadores expuestos en líneas anteriores. Podemos rescatar que, el Programa de Vivienda del Distrito Federal durante el periodo 2001-2006, no resultó exitoso al cien por ciento; sin embargo, presenta eficiencia y eficacia en más del cincuenta por ciento y la legitimidad alcanza la media.

La eficacia ganó terreno, debido a que procesos internos demostraron una organización y coordinación entre las distintas áreas del Instituto; logrando dirigir los programas a la población de escasos recursos económicos, otorgando

²¹¹ En Revista: Espacios Públicos No.18, Año 9, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Agosto 2006, Edo. Méx. p.23.

subsidios y facilidades de pago, a través del esfuerzo coordinado entre el INVI y los beneficiarios.

Sin embargo, a pesar de la buena organización y coordinación interna, los funcionarios comentan que, unas de las fallas en el Programa es con respecto a la eficiencia, donde la cantidad de recursos es insuficiente para producir viviendas; además, la recuperación de los créditos no fue favorable, lo que provoca inutilizar el recurso para otorgar nuevos créditos. Entonces, el factor que impide cubrir totalmente la demanda de vivienda, es la carencia de recursos. Es decir, los resultados no dependen tanto del trabajo de las direcciones.

Por otra parte, aunque el programa alcance más de la media de eficiencia, la gente, en su mayoría, no reconoce las acciones que realiza el gobierno. Si bien, únicamente, la gente beneficiada, es la que otorga legitimidad pero no al gobierno como tal, sino que reconoce al partido político que se encuentra en el poder, por brindarle la ayuda que ellos necesitan.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La creación del Instituto de Vivienda tuvo la finalidad de llevar a cabo los programas en ésta materia en el Distrito Federal. Particularmente el Programa atiende las solicitudes para el mejoramiento, ampliación, edificación y adquisición de vivienda y las respuestas dependen de cada una de las situaciones y características que presentan las familias de la capital.

El desarrollo de ésta investigación, permitió cumplir con los objetivos planteados en un principio, concluyendo lo siguiente:

- En años anteriores, la participación del Estado en la política habitacional se diseñaba por el Gobierno Federal, con la creación de organismos nacionales como el INFONAVIT y el FONHAPO, principalmente; atendían a la población del D. F. En esta época, esta entidad cuenta con un organismo público de vivienda propio (INVI) que busca atender a la población bajo otros criterios como: dar prioridad a las familias de escasos recursos económicos.
- El proceso de adquisición de una vivienda, se realizaba mediante el gremio, es decir, forzosamente los ciudadanos tenían la obligación de integrarse a una organización; mismas que practicaban movilizaciones para presionar al gobierno y se les destinaba una vivienda. Sin embargo, ahora el trámite es individual, aunque el instituto continúa atendiendo las solicitudes grupales, la participación en una organización se convierte en voluntaria.
- El INVI es el organismo encargado de ejecutar los programas que el Gobierno del D. F. diseña; éste instituto se coordina y organiza para dirigir los recursos financieros y humanos (asesores técnicos) para atender cada una de las solicitudes, verificando que los solicitantes cumplan con los requisitos necesarios para recibir el beneficio.
- Cuando la población obtiene un beneficio, decide reconocer el trabajo que lleva a cabo el gobierno y ubican al partido político al que pertenece; de tal manera que, la gente cree en el discurso de la figura política.

Con la información y el análisis efectuado, nos cercioramos que la hipótesis, planteada al inicio de la investigación, se comprobó. Misma que se integra en dos partes.

- La primera se comprueba al determinar que el Programa de Vivienda del Distrito Federal, durante el periodo 2001- 2006, demostró una mediana eficiencia y eficacia; esto porque, los resultados de los indicadores empleados así lo muestran. La eficacia resultó mayor que la eficiencia, efectivamente aunque se cumplieron los objetivos y las metas, la insuficiencia de recursos propició que las acciones programadas, no se cumplieran en su totalidad.

- La segunda parte de la hipótesis se comprueba, debido a que la aprobación de los créditos, también se hizo a través de los módulos de atención del INVI, ubicados en las Delegaciones que conforman el D. F. para cubrir las zonas que presentan más necesidad de vivienda, logrando mayor cobertura para la población.

Las técnicas utilizadas durante la investigación permitieron analizar que las políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal (GDF), efectivamente destinan un espacio y prestan atención para tratar el asunto de la vivienda, convirtiéndose en asunto de la agenda pública; con la aplicación de la Política Social se dirigen a la población de más bajos recursos.

Puedo observar que el INVI, emplea para la implantación del programa, un enfoque de gerencia pública como herramienta que le permite llevar a cabo los procesos internos con la intención de alcanzar con eficiencia y eficacia resultados para la población en general.

La planeación estratégica origina la creación y el diseño de nuevos planes y programas, es el caso del programa materia de estudio, para establecer acciones y estrategias que solucionen la problemática en un lugar y tiempo definido. Además, con esta herramienta se tiene una visión de los escenarios en que se desarrolla el problema, para aplicar las acciones que permitan una solución. Por

ejemplo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, surge de un estudio de diagnóstico donde se revisó que atender la vivienda es en función del territorio, esto porque en algunas zonas las familias necesitaban apoyo para rehabilitar sus viviendas y en otros lugares, el suelo era insuficiente para edificar nuevas; de aquí parten los distintos programas.

Las políticas de vivienda se proponían la disminución del déficit de vivienda y la atención preferente a la población de bajos ingresos; con la creación del programa de vivienda para un período de seis años, se propuso atender la necesidad de vivienda de los sectores más pobres de la población; revertir el crecimiento desordenado de la ciudad; repoblar algunas Delegaciones; así como definir la factibilidad de servicios públicos para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario.

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal busca promover y ejecutar en coordinación con instituciones financieras, el otorgamiento de créditos con garantías diversas, para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales integrados a éstas, a favor de los beneficiarios del programa, incluidas las vecindades en evidente estado de deterioro que requieran rehabilitación o sustitución total o parcial a favor de sus ocupantes.

Al analizar la práctica de los criterios para la evaluación y la aplicación de las entrevistas para recopilar información de primera mano; tenemos que los actores principales (funcionarios) realizan su función de manera que el dar una respuesta no implique tomar a la ligera la problemática, sino que analizan de fondo la situación del solicitante, en todas sus esferas, sea económica, jurídica y técnica para adaptar la modalidad del crédito a su necesidad.

El beneficiario juzga conveniente que el gobierno atienda los problemas de la comunidad mediante apoyos para la gente que percibe un ingreso menor; además de que, el acceso a los programas es con mayor facilidad y sin intermediarios que propicien el retraso a la solución.

Para incrementar los índices en materia de eficiencia, eficacia y legitimidad, se recomienda que: en cuanto a eficiencia el Instituto de Vivienda, necesita establecer nuevas medidas para evitar que la recuperación de los créditos se vayan a fondo perdido, con esto logrará que la demanda pendiente continúe con el proceso para obtener un crédito y cubrir a la población faltante. En cuanto a la eficacia, los programas deberían de definir con mayor claridad los objetivos planteados, además de realizar un estudio del impacto que representa para la sociedad. Por parte de la legitimidad, se requeriría promocionar e informar con más intensidad los programas, esto porque únicamente queda en la gente que obtiene el beneficio y no se entera la población total.

Se recomienda que para superar la problemática, se requiere no sólo de mayores recursos y una política habitacional que recupere su contenido social; sino también de programas que tomen en cuenta las limitaciones que se detectan en el proceso de adquisición de 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.

Efectivamente el Programa de Vivienda del Distrito Federal, durante el periodo 2001- 2006 además de cumplir con los objetivos, logró más del 90% de las metas, otorgando los créditos a los solicitantes que cumplieron con los requisitos.

Sin embargo, sería imprescindible e interesante profundizar el estudio en el aspecto de analizar a los beneficiarios de forma directa, tomar una muestra de la población beneficiada y realizar encuestas para conocer las características, el entorno y las concepciones de la gente y las familias, cuando las condiciones de su vivienda son otras; cómo sería la forma de vida después de obtener el beneficio, en el aspecto político, económico y social.

Por otra parte, analizar la calidad de la vivienda, ya que cuando llegan sus habitantes, se debe invertir para fortalecer la seguridad de la vivienda y para evitar que se deteriore rápidamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, Charles (1967), La lucha por el Techo: en un mundo en urbanización, Ed. Infinito, Argentina.
- Aguilar Villanueva Luis F., (1982), Política y Racionalidad Administrativa, INAP, México.
- _____ (1990). Política Pública y Gobierno del Estado, en la Revista del Colegio, Año II, Núm. 4.
- _____ (1994), La Hechura de las Políticas, Porrúa, México.
- _____ (1994), La Implementación de las Políticas Públicas, Porrúa, México.
- _____ (1994), Populismo y democracia, Porrúa, México.
- _____ (2000), Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Tercera Antología, 3ra. ed. Porrúa, México.
- Anaya Cadena Vicente, (1997), Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Ed. Gobierno del Estado de Tlaxcala, México.
- Audefroy Joel, (2005), El Mejoramiento de la vivienda indígena en la ciudad de México, en Revista INVI, Mayo, Vol. 10, Núm. 053. Chile.
- Balcazar Nava Patricia. et.al., (2006), Investigación cualitativa, UAEM, México.
- Bañon Rafael, (s/f), La Nueva Administración Pública, Ed. Alianza Universidad.
- Bobbio Norberto, (1994), [trad. José Fernández Santillán] Estado, Gobierno y Sociedad, F. C. E., México.
- _____ (2000), Diccionario de Política L-Z 12º ed, Ed. S. XXI, [Traduc. Crisafio, Raúl. et. al. México.
- Bozeman Barry, (1998), La Gestión Pública: su situación actual, F. C. E., México.
- Bogdanor Vermon, (1991) Enciclopedia de las Instituciones Políticas
- Cabrero Mendoza Enrique, (1995), Del Administrador al Gerente Público, INAP, México.
- _____ (1999), Gerencia Pública Municipal, Porrúa, México.
- Canto Chac Manuel, (2000), El Léxico de la Política, Ed. F. C. E., México.
- Cárdenas García J. F., (1992), Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos, Ed. F. C. E., México.
- Cárdenas Gutiérrez Eusebio, (1987), Los aspectos sociales en la evaluación de proyectos y principios de análisis de programas, UAEM, México.

- Cardozo Brum Myriam, (2006), La evaluación de políticas y programas públicos, Porrúa, México.
- Chávez, Arellano María Eugenia. et. al., (s/f), El Cambio en el Desarrollo Rural: Surgimiento y Legitimación del Estado Moderno y el Liberalismo.
- Chevallier Jacques y Loschak Daniele, (1983), La Ciencia Administrativa, Ed. F. C. E.-INAP, México.
- Chiavenato Adalberto, (1979), Administración de Recursos Humanos, McGraw Hill, México.
- Claus Offe, (1988), Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza Editorial, México.
- Coulomb, (1991), ¿Todos propietarios?, Ed. Eón, México.
- Cordera Campos Rolando y Ziccardi Alicia, (2000), Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión, Porrúa, México.
- Cruz Rodríguez María Soledad, (1994), Crecimiento Urbano y Procesos Sociales en el D. F. (1920-28), UAM-A, México.
- Donoso Salinas Roberto, (1993), Antecedentes de la Sociología Urbana, UAM-X, México.
- Duahua Emilio, (1998), Hábitat Popular y Política Urbana, UAM-A, México.
- Dunmelt de Rodríguez Miriam, (2005), Conferencias: Desafíos de la Nueva Gestión Social, IAEDPG-ASOCA, México.
- Enciclopedia de México (1993) Guerra- Instituto, vol. 7.
- Frederickson H. George, (1997), La Nueva Administración Pública, Ed. Noema, México.
- Guerrero Orozco Omar, (1979), La Administración Pública del Estado Capitalista, INAP, México.
- Gutiérrez Sáenz Raúl, (1992), Introducción al Método Científico, 6ta. ed., ESFINGER, México.
- Kajumulo T. Anna, (2005), Foro Iberoamericano y del Caribe sobre mejores Prácticas: Programas de mejoramiento de vivienda en América Latina y el Caribe, CENVI, Brasil.
- Kliksberg Bernardo, (1994), Gerencia Social eficiente: un problema estratégico para el futuro en América Latina, Argentina.

- Kriele Martín, (1980), Introducción a la Teoría del Estado: fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático, Ed. Palma, Traduc. Eugenio Bulygin, Buenos Aires.
- Lamas Alicia, (1998), Mitos y Desafíos de la Política Social, Ed. Universidad Juveriana, Colombia.
- López Paniagua Rosalía, (2004), Pobreza Urbana y Neoliberalismo en México, UNAM, México.
- Marilee S. Grindle, (1984), El implementador: restricciones políticas sobre el desarrollo rural en México, INAP, España.
- Marshall Dimock, (1976), Administración Pública: como planear objetivos y programas, UTEHA.
- Martínez, De Pisón José. (1998) Políticas de Bienestar: un estudio sobre los derechos sociales. Ed. Tecnos S.A. España
- Martínez Silva Mario, (1978), Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública A-F, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.
- Martínez Vera Rogelio, (1994), Fundamentos de Derecho Público Mexicano, Mc-Graw Hill, México.
- Mendez Absalon, (1992), Estado y Política Social en Venezuela, Ed. Faces, Venezuela.
- Muller, (2002), Las políticas públicas, Colombia.
- Muñoz Amato Pedro, (1954), Introducción a la Administración Pública: teoría general, planificación, presupuestos, 5º ed., F. C. E., México.
- Musto Stefan, (1975), Análisis de Eficiencia, Metodología de evaluación de Programas Sociales de Desarrollo, Ed. Tecnos, España.
- North Douglass C., (1995), Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Ed. F. C. E., México.
- Olias De Lima Blanca, (2001), La Nueva Gestión Pública, Ed. Prentice Hall, España.
- Padiernas Felipe, (2002), Metodología y Técnicas de investigación en Ciencias Sociales, 37ª. ed., S. XXI, México.
- Ramírez Leticia et.al., (1986), Apuntes de Métodos de Investigación, IPN, México.

- Rey Juan Carlos, (1980), Problemas Sociopolíticos de América Latina, Ed. Ateneo, Venezuela.
- Rodríguez Alberto, (1992), Formulación, seguimiento y evaluación de proyectos sociales, Ed. FEGS/PNUD, Venezuela.
- Rodríguez Valencia Joaquin, (2000), Administración con enfoque estratégico, Ed. Trillas, México.
- _____ (2001), Cómo aplicar la planeación estratégica a la pequeña y mediana empresa, ECAFSA, México.
- Rojas Soriano Raúl, (2000), Guía para realizar investigaciones sociales, 34ª. ed., Plaza y Valdes, México.
- Sánchez Anaya Adolfo, (2000), La Ciudad de México en el Desarrollo Económico Nacional, UNAM, México.
- Sánchez González José Juan, (1998), Administración Pública y Reforma del Estado en México, INAP, México.
- Sarmiento Libardo, (1999), Crisis de hegemonías y ecosocialismo, Colombia fin de siglo, Colombia.
- Sharkansky Ira, (1977), Administración Pública: Elaboración de la Política en las Dependencias Gubernamentales, Ed. Asociados, México.
- Uvalle Berrones Ricardo, (1984), El gobierno en acción: la formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública, F. C. E., México.
- _____ (1993), La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública, 2da. ed., Plaza y Valdés, México.
- _____ (1997), La Argumentación Administrativa, F. C. E., México.
- _____ (1997), Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, UAEM-IAPEM, México.
- Villarespe Reyes Ofelia, (2001), La Solidaridad: beneficios y programas, Col. Textos Breves de Economía, UNAM/IIEC, México.
- Villavicencio Judith, (2000), Condiciones de vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México, Porrúa, México.
- Waterston Alberto, (1966), Planificación del Desarrollo Industrial, Ed. S. XXI, México.

HEMEROGRÁFICA

- Aguilar Miranda, Alejandro y Rivero Hernández, Melesio (2006), "Innovación en la gestión de los residuos sólidos en la Región VII del Estado de México" en revista: Espacios Públicos, año 9, núm. 18, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Metro, Lectura de la Gran Ciudad, 07/07/2006, "GDF no cobra intereses en sus créditos para casa", D. F., México.
- El Universal, 16/01/2005, "Reciben organizaciones 12% de los apoyos que otorga el PRD", D. F., México.
- Metro, Lectura de la Gran Ciudad, 10/07/2006, "Aumenta en DF el costo de rentas" D. F., México.
- Metro, Lectura de la Gran Ciudad, 19/06/2006, "Atan vida a barrancas", D. F., México.
- Sánchez Mejorada Fernández Ma. Cristina, (2004), De actores y programas sociales en la Ciudad de México: el Caso del programa de vivienda en lote familiar, en Revista de investigación social, Andamios. No. 001, UACM. México, D. F.
- Villavicencio Judith, (1995), La política habitacional y las alternativas de vivienda para los pobres en la Ciudad de México, en Revista Sociológica, UAM-A, Año 10, Núm. 29, Sept –Dic.

INFORMACIÓN DE DOCUMENTOS OFICIALES

- Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Oficial Número 161, (29 de septiembre de 1998), Decreto emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- _____ (29 Septiembre 1998), Octava época, Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
- _____ Gaceta Oficial del D. F., (07 de Diciembre de 2000), Acuerdo Núm. 2.
- _____ (17 de enero del 2001), Acuerdo Núm. 3 sobre Política Habitacional.
- _____ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001- 2006.
- _____ Programa de Vivienda del Distrito Federal 2001- 2006.
- INVI, (2000), Informe de gestión: Entrega de la Administración Pública del D.F. 1997- 2000, México.

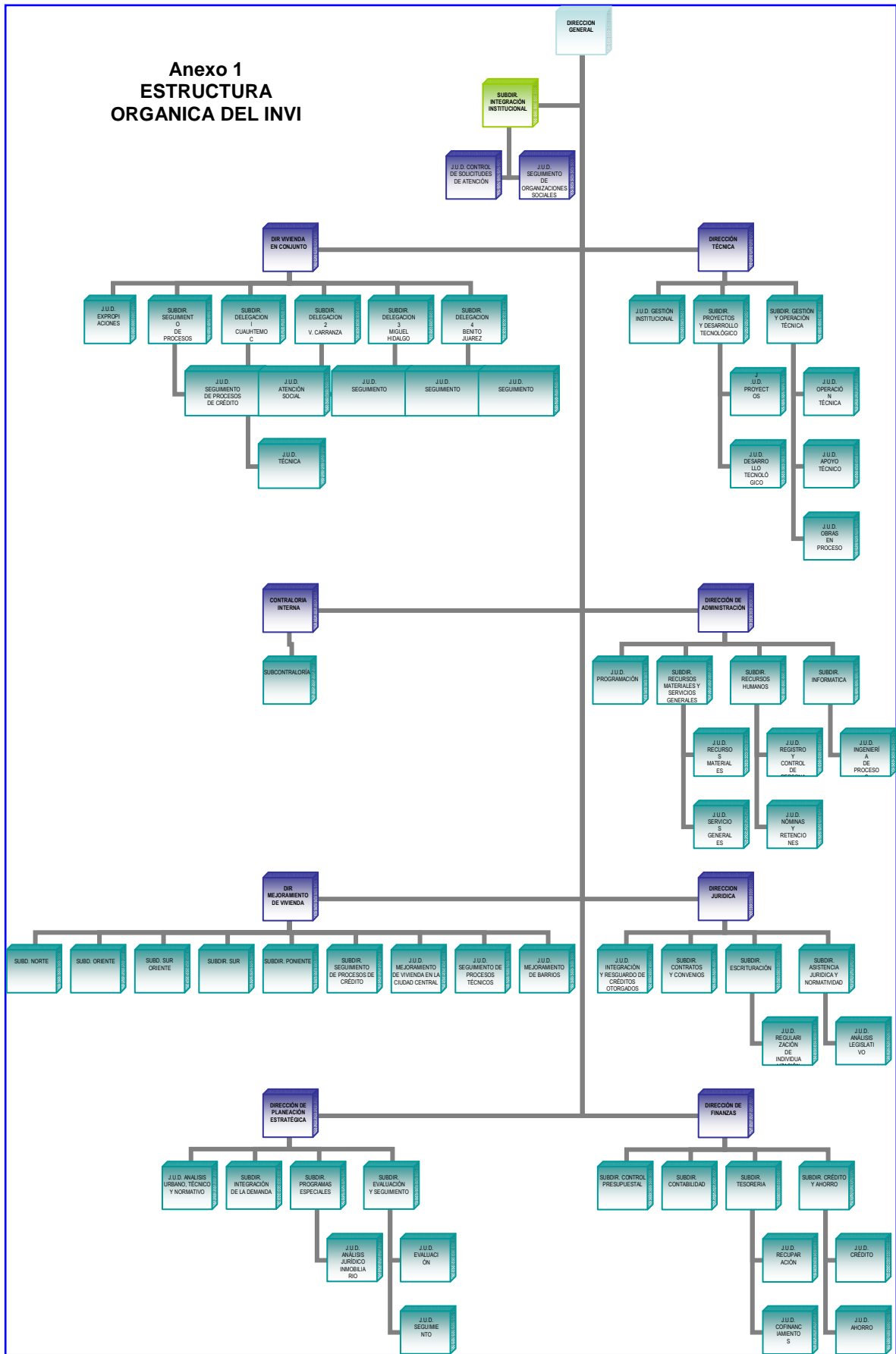
- ____ (2005), Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, México.
- Asamblea Legislativa del D. F., Ley de Vivienda del Distrito Federal.
- Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Organismos Descentralizados: Manual de Organismos del Gobierno Federal, Tomo III.

INFORMACIÓN DE LA WEB.

- Cordera Campos, Rolando *et.al.* (2003). *La política social moderna: evolución y perspectivas*. Facultad de Economía UNAM [en línea] Disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/gasto/2005/cordera.pdf>,
- Deusdad, Blanca. *El concepto de liderazgo político carismático: populismo e identidades*. Revista de Ciencias Humanas y Sociales [en línea] agosto- 03, Vol. 41 [consultado el 28 junio de 2005] 35 p.p. Disponible en <http://www.sciclo.org.vesciclo.php>
- Espinosa, Jiménez Alfredo. (2004) *El sector informal de la vivienda en México* [en línea], p.p. 5, [Consultado el 10-agosto de 2007) Disponible en <http://www.cohalicionhabitatmexico.org.mx>
- Gaceta Oficial del D. F. (1º de Abril de 2003). *Convenios de Extinción del Fideicomiso de Vivienda de Desarrollo Social y Urbano* [en línea]. Disponible en: <http://www.contraloría.df.gob.mx/prontuario/vigente/52.htm-218k>
- Garjeda, Ella. *Busca GDF recuperar 668 mdp por viviendas* [en línea] [Consultado el 2 Enero de 2006]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/78804/html>
- Gobierno del D. F. (2004) *Manual Administrativo del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del D. F. (FIDERE III)* 66 p.p. [en línea] Disponible en: www.fidere3.df.gob.mx/transparencia/manualadministrativo.pdf.
- <http://www.infonavit.gob.mx>
- <http://www.invi.df.gob.mx>
- <http://www.seduvi.df.gob.mx>
- Martínez, Venancio [en línea] en <http://www.ampinacional.com.mx>
- Muller. (2002). *Las Políticas Públicas*. [en línea] Universidad Externado de Colombia, en <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistasp/>

- Nieto, Marco L. et.al. (1998) *Política en Salud Pública para el Distrito Capital*. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), Bogotá [en línea] Disponible en <http://www.medicina.unal.edu.colist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>
 - Palacios, Escobar Ángeles. *La Política Social en México*. CEDEM-UNAM [en línea] Disponible en <http://rolandocordera.org.mx>
 - Programa Operativo Anual (2005) [en línea]. Disponible en http://www.fidere3.df.gob.mx/transparencia_art.13.php
 - Revista del CLAD Reforma y Democracia No.16 Febrero (2000). *El concepto de Política Pública* [en línea] Disponible en <http://www.ciudadanía.uchile.c/investigación.htm>
 - Subirats en <http://www.políticayactualidad.com/textos.asp>
- Vile, Pérez Miguel Angel. *La vivienda en el Distrito Federal*. 26 p.p.[en línea] Disponible en <http://www.fundación-christlieb.org.mx/estudios/estudio20-fp.pdf>

**Anexo 1
ESTRUCTURA
ORGANICA DEL INVI**



Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación Administrativa y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal

Anexo 2

**REQUISITOS DE LOS PROGRAMAS
VIVIENDA EN CONJUNTO**

MODALIDAD: VIVIENDA NUEVA TERMINADA

REQUISITOS		ADQUISICIÓN DE INMUEBLE					ESTUDIOS Y PROYECTOS					EDIFICACIÓN					APOYO A LA AUTOADMINISTRACIÓN				
		FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V	FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V	FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V	FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
1	Título de propiedad del inmueble inscrito en el Registro Público de la Propiedad	◆					◆					◆					◆				
2	Antecedente registral actualizado (constancia de folio real o libro)	◆					◆					◆					◆				
3	Carta oferta de venta firmada por el propietario y/o firmado por el cónyuge, y carta anuencia para fideicomitir el inmueble	◆															◆				
4	Antecedente registral actualizado (constancia de folio real o libro)	◆										◆					◆				
5	Acta constitutiva de la organización social inscrita en el Registro Público de la Propiedad y acreditación legal de sus representantes, en el caso de organización	◆					◆					◆					◆				
6	Acta constitutiva correspondiente y poder notarial, que incluya las facultades de los representantes de personas físicas y morales.		◆																		
7	Poder notarial para actos de dominio	◆					◆					◆									
8	Acta del patronato y de la junta de Instituciones de Asistencia Privada en que conste la autorización para vender (sólo en el caso en que el propietario sea una Institución de Asistencia Privada)	◆																			
9	Comprobantes de presentación ante Notario Público de acta de matrimonio del titular del inmueble, y en su caso, de defunción del cónyuge	◆										◆					◆				
10	En caso de existir sucesión, documento que acredite el estado que guarda la misma para llevar a cabo la adjudicación de manera simultánea a la adquisición del inmueble con cargo al oferente	◆										◆					◆				
11	Contratos de apertura de crédito individuales, convenios modificatorios, de entrega en depósito de vivienda, y de aportación de suelo urbano						◆					◆						◆			
12	Fianza por vicios ocultos, de cumplimiento y de 100% de anticipo						◆					◆						◆			
13	Escritura de constitución de Régimen de Propiedad en condominio constitutiva de Fideicomiso y Garantía Hipotecaria				◆									◆						◆	
14	Constitución de régimen de propiedad en condominio													◆						◆	
15	Boletas de pago de agua y predial	◆																			
16	Póliza de seguro con Cia. Legalmente autorizada para ellos, contra terremoto, inundación, explosión, incendio, y con cobertura contra daños a terceros, por el importe de la prima en proporción del indiviso que corresponda a cada beneficiarios													◆						◆	

REQUISITOS TÉCNICOS	ADQUISICIÓN DE INMUEBLE					ESTUDIOS Y PROYECTOS					EDIFICACIÓN					APOYO A LA AUTOADMINISTRACIÓN				
	FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V	FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V	FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V	FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
ESTUDIOS Y PROYECTOS																				
17	Croquis de localización con medidas, colindancias, vías de acceso. Incluye reporte fotográfico	◆				◆					◆					◆				
18	Plano del estado actual del inmueble	◆				◆					◆									
19	Dictamen técnico de contratación de proyectos						◆													
20	Contratos de estudios y proyectos						◆										◆			
21	Mecánica de suelos y/o estudios geotécnicos en el caso de áreas con presumbles fallas geológicas	◆									◆						◆			
22	Proyecto ejecutivo firmado por un Director responsable de obra, mandatarios y corresponsables de obra							◆			◆						◆			
23	Autorización de intervención por parte del INHA o INBA y/o dictamen de sitios patrimoniales de la Seduvi					◆					◆						◆			
AUTORIZACIONES Y PERMISOS																				
24	Constancia de alineamiento y número oficial	◆				◆					◆						◆			
25	Certificado único de zonificación y uso de suelo específico. Incluye factibilidad de servicio del Sistema de Aguas de la ciudad de México (SACM)	◆				◆					◆						◆			
26	Licencia de subdivisión de suelo, en su caso	◆									◆							◆		
27	Licencia de demolición, en su caso											◆							◆	
28	Resolución de impacto urbano, en su caso											◆								◆
29	Aviso de inicio de obra a la Secretaría del Medio Ambiente y/o reducción de impacto ambiental, en su caso											◆								◆
30	Manifiestación de construcción											◆								◆
31	Solicitud de servicios de energía eléctrica (SE)	◆				◆					◆						◆			
32	Presupuesto de obra concluido											◆								◆
33	Programa de obra (incluye calendario y flujo de efectivo)											◆								◆
34	Dictamen técnico de contratación											◆								◆
35	Contrato de obra y convenios modificatorios											◆								◆
EDIFICACIÓN																				
36	Contrato de supervisión y convenios modificatorios											◆								◆
37	Contrato de laboratorio											◆								◆
38	Contrato del DRO y corresponsables											◆								◆
39	Aviso de terminación de obra y visto bueno de uso y ocupación emitido por la instancia correspondiente												◆							◆
40	Memoria técnica de unidades privativas e individuos												◆							◆
SOCIALES																				
41	Solicitud de atención	◆				◆					◆									
42	Acta de nacimiento del titular (en caso de sociedad conyugal, acta de nacimiento del cónyuge)	◆				◆					◆									
43	Acta de nacimiento de los dependientes económicos	◆				◆					◆									
44	Acta de matrimonio o constancia de trámite de divorcio, o escrito bajo protesta de decir verdad en caso de madres o padres solteros y solteras con	◆				◆					◆									

	dependientes económicos directos (padres, hijos o hermanos menores de edad)																			
4 5	Credencial para votar o identificación oficial	◆				◆				◆				◆						
4 6	Comprobante de ingresos del titular y del cónyuge o concubino o coacreditado. En caso de asalariado, aviso de alta o vigencia de derechos ante el IMSS o ISSSTE y recibo de las últimas tres quincenas. En caso de no asalariados, escrito bajo protesta de decir verdad, en el que se manifiesta la actividad, lugar, periodo e ingreso mensual promedio	◆				◆				◆				◆						
4 7	CURP del titular y cónyuge o concubino	◆				◆				◆				◆						
4 8	Constancia médica expedida por instituciones de salud pública, en caso de personas con capacidades diferentes	◆								◆				◆						
4 9	Padrón de solicitantes al 100%	◆				◆				◆				◆						
5 0	Carta de los beneficiarios en la que se comprometen a pagar el excedente de la obra que no financia el Invi									◆									◆	
5 1	Comprobante de domicilio	◆				◆				◆				◆						
5 2	Certificado de no propiedad emitido por el RPP y en caso de ser casado o vivir en unión libre, certificado de no propiedad del cónyuge		◆							◆				◆						
5 3	Estudio socioeconómico (cédula única de información)	◆					◆				◆								◆	
5 4	Comprobante de aportación extraordinaria de los beneficiarios	◆																		
5 5	Comprobante de pago del fondo de garantía al Invi		◆							◆									◆	
FINANCIEROS																				
5 6	Comprobante de pago de la póliza del contrato de seguro de vida		◆								◆								◆	
5 7	Comprobante de pago de la cuota de cobranza		◆								◆								◆	
5 8	Comprobante de pago de la supervisión técnica en caso de cofinanciamiento										◆									
5 9	Comprobante de pago de acuerdo con las condiciones establecidas en el contrato de crédito					◆				◆				◆						◆
6 0	Póliza de contrato de seguro de vida		◆				◆				◆								◆	
6 1	Póliza de contrato de seguro contra daños		◆									◆							◆	
REQUISITOS PARA SOLICITAR SUSPENSIÓN DE PAGOS																				
6 2	Solicitud del acreditado					◆				◆				◆						◆
6 3	Documento con el que demuestre pérdida de empleo					◆				◆				◆						◆
6 4	Certificado médico que ratifique la enfermedad, dado por una institución del sector salud local o federal					◆				◆				◆						◆
6 5	Estado de cuenta proporcionado por FIDERE					◆				◆				◆						◆

Fase I: Factibilidad Crediticia y aprobación **ase II:** Contratación **Fase III:** Ejercicio del crédito **Fase IV:** Recuperación

Anexo 3

REQUISITOS DE LOS PROGRAMAS

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

TODAS LAS MODALIDADES:

AMPLIACIÓN; MEJORAMIENTO; MANTENIMIENTO PREVENTIVO; MANTENIMIENTO CORRECTIVO; MANTENIMIENTO GENERAL; MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN; VIVIENDA NUEVA PROGRESIVA; VIVIENDA NUEVA TERMINADA; VIVIENDA CATALOGADA PATRIMONIAL.

REQUISITOS		MODALIDADES DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA				
JURIDICOS		F A S E I	F A S E II	F A S E III	F A S E IV	F A S E V
1	Documento que acredite propiedad o posesión del inmueble	♦				
2	Anuencia del propietario (s) en su caso	♦				
3	Identificación oficial del propietario (s) en su caso	♦				
4	Acta de matrimonio del propietario	♦				
5	Contrato de apertura del crédito		♦			
6	Pagaré (referenciar en base de datos, ubicación en la subdirección de Tesorería)		♦			
7	Póliza de seguro de vida (referenciar en base de datos, el agente de la aseguradora con el que quedó inscrito)		♦			
ADICIONALMENTE PARA VIVIENDA NUEVA TERMINADA						
8	Constancia de no propiedad en su caso	♦				
9	Libertad de gravámenes, en su caso	♦				
10	Certificado de no adeudo fiscal	♦				
11	Escritura de constitución de régimen en condominio, constitutiva de fideicomiso y garantía hipotecaria		♦			
12	Contrato de obra		♦			
TECNICOS		F A S E I	F A S E II	F A S E III	F A S E IV	F A S E V
13	Visita técnica	♦				
14	Uso de suelo, en su caso	♦				
15	Alineamiento y número oficial, en su caso	♦				
16	Levantamiento	♦				
17	Proyecto y presupuesto			♦		
18	Bitácora de obra			♦		
19	Bitácora de gastos			♦		
20	Finiquito				♦	
21	Para vivienda catalogada				♦	

	patrimonial, autorización de INAH o INBA					
SOCIALES		F A S E I	F A S E II	F A S E III	F A S E IV	F A S E V
22	Cédula única con dictamen integral	♦				
23	Acta de nacimiento del titular	♦				
24	Identificación oficial del titular	♦				
25	Acta de matrimonio, en su caso	♦				
26	Acta de nacimiento del cónyuge, en su caso	♦				
27	Identificación oficial del cónyuge, en su caso	♦				
28	Acta de nacimiento de dependientes económicos, en su caso	♦				
29	Constancia de ingresos	♦				
30	Acta de nacimiento del deudor solidario, en su caso	♦				
31	Identificación oficial del deudor solidario	♦				
32	Constancia de ingresos del deudor solidario, en su caso	♦				
FINANCIEROS		F A S E I	F A S E II	F A S E III	F A S E IV	F A S E V
33	Comprobante de aportación del 9%	♦				
REQUISITOS PARA SOLICITAR SUSPENSIÓN DE PAGOS						
34	Solicitud de acreditado					♦
35	Documento con el que demuestre pérdida de empleo					♦
36	Certificado médico que ratifique la enfermedad, preferentemente dado por una institución del sector salud, local o federal					♦
37	Estado de cuenta proporcionado por Fidere					♦

Fase I: Factibilidad Crediticia y aprobación **Fase II:** Contratación **Fase III:** Ejercicio del crédito **Fase IV:** Recuperación

Anexo 4

**REQUISITOS DE LOS PROGRAMAS
RESERVA INMOBILIARIA**

REQUISITOS		ADQUISICIÓN DE INMUEBLE			
		F A S E I	F A S E II	F A S E III	F A S E IV
1	Título de propiedad del inmueble inscrito en el Registro Público de la Propiedad (en su caso, documento que lo acredite)	♦			
2	Antecedente registral actualizado (constancia de folio real o libro)	♦			
3	Carta oferta de venta firmada por el propietario (en caso de estar casado por el Régimen de Sociedad Conyugal, firmado por el cónyuge) y carta anuencia para fideicomitir el inmueble	♦			
4	Comprobante de no adeudo fiscal	♦			
5	Boletas de pago de agua y predio	♦			
6	Acta constitutiva de la empresa o asociación inscrita en el Registro Público de la Propiedad y acreditación legal de sus representantes (sólo en el caso de que el propietario sea una persona moral)				
7	Poder notarial para actos de dominio (en su caso)				
8	Acta del Patronato y de la Junta de Instituciones de Asistencia Privada en que conste la autorización para vender (sólo en caso de que el propietario sea una Institución de Asistencia Privada)	♦			
9	Acta de matrimonio del propietario del inmueble y/o, en su caso, de defunción del cónyuge	♦			
10	En caso de existir sucesión, documento que acredite el estado que guarda la misma para llevar a cabo la adjudicación de manera simultánea a la adquisición del inmueble	♦			

	con cargo al oferente				
11	Constitución del régimen de propiedad en condominio	♦			
12	Dictamen de avalúo emitido por la autoridad competente conforme a la normatividad aplicable		♦		
13	Dictamen jurídico		♦		
14	Certificación de suficiencia presupuestal		♦		
15	Emisión de Cuenta Líquida Certificada (CLC)		♦		
16	Contrato de Aportación de Suelo Urbano			♦	
17	Pagaré por concepto de anticipo a favor del Instituto de Vivienda			♦	
18	Constancia de Reducciones Fiscales				♦
19	Escrituras con garantía hipotecaria				♦
20	Constitución del Fideicomiso TraslATIVO de Dominio				♦

Fase I: Factibilidad Crediticia y aprobación **Fase II:** Contratación **Fase III:** Ejercicio del crédito **Fase IV:** Recuperación