

EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS DE REORDENAMIENTO TERRITORIAL Y HABITACIONAL 2001- 2006, EN LA CONFIGURACIÓN ESPACIAL Y SOCIAL ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL

Edna Vega Rangel¹
Anavel Monterrubio²

1. Introducción

El proceso de urbanización, aunque es un fenómeno global en progreso constante en todo el mundo, se distingue hoy en los países latinoamericanos por su rapidez, su alcance y por sus consecuencias en términos de fragmentación espacial y exclusión social. Estas regiones enfrenan una problemática caracterizada, entre otras cuestiones, por precarias condiciones de vida urbana, la vulnerabilidad de la mayoría de ciudadanos, tanto en el ámbito social como económico, la degradación del entorno natural y construido, y la reorientación de las políticas sociales de combate a la pobreza, así como nuevas tendencias sobre planificación del territorio urbano, factores que repercuten directamente en las formas de urbanización capitalista entendida como "multitud de procesos privados de apropiación del espacio". (Topalov, 1979)

En este contexto, la posibilidad de contar con una vivienda digna, y adecuados medios de subsistencia, aparecen como factores vitales estrechamente vinculados, asociados con la configuración actual del territorio, pues la vivienda –sobre todo la social³- y los procesos de habitabilidad que ésta implica, tienen una especial importancia en virtud de los múltiples factores que confluyen y se interrelacionan en el espacio físico y social del territorio urbano.

Para comprender mejor los procesos que en este ámbito se generan, en el presente documento analizamos los resultados cuantitativos de la política de reordenamiento urbano desde la perspectiva habitacional de la ciudad de México en el periodo 2001-2006, su relación con la configuración espacial y social actual del Distrito Federal.

En la primera parte presentamos el contexto general acerca de los cambios en los procesos de urbanización en ciudades latinoamericanas en las últimas cuatro décadas; en un segundo momento presentamos los elementos que caracterizaron la política habitacional en el periodo de referencia (2001-2006), y sus principales resultados; para llegar a un último punto, a manera de reflexiones finales sobre el rumbo de tales resultados.

2. Cambios en el proceso de urbanización en ciudades latinoamericanas

Desde la segunda mitad de la década de los años 70, el patrón de urbanización de los países latinoamericanos ha estado en constante transformación, debido, entre las razones principales, a los cambios provocados por la crisis del modelo de sustitución de importaciones; la transición demográfica; revolución científico-tecnológica; y, reestructuración económica mundial (con los programas de ajuste estructural de la economía; y con el despliegue de las políticas neoliberales).

¹ Maestra en Planeación Metropolitana y Doctorante en Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Profesora del Departamento de Sociología de la misma universidad. Correo electrónico ednavegarangel@hotmail.com. La información proporcionada por la autora tiene como base la investigación individual *Los procesos de gestión de la vivienda social en el Distrito Federal 2001-2006, desde la mirada de una institución pública local, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal*, financiada parcialmente por el Concejo Nacional para la Ciencia y Tecnología (CONACYT)

² Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas y Doctorante en Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico anabel_monterrubio@hotmail.com. La información proporcionada por la autora se basa en el proyecto de investigación individual *Hábitat Popular, Renovación urbana y Movimientos Sociales en barrios céntricos de la Ciudad de México, 1985-2006* (WP2 Livelihoods y Territorio, del IP5 Prácticas Sociales y Cambios Espaciales) del Centro Nacional de Competencia en Investigación Norte-Sur (NCCR-NS): Asociaciones de Investigación para la Mitigación de Síndromes del Cambio Global, co-financiado por la Swiss National Science Foundation (SNF) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)

³ Consideraremos como vivienda social el acceso a vivienda para las familias de escasos recursos a partir tanto de la intervención y participación de los usuarios, como del gobierno a través de distintos organismos públicos y programas de vivienda.

En el ámbito específicamente urbano se observan cuatro procesos que están transformando las ciudades de los países de América Latina: a) la diversificación de las redes y funciones urbanas; b) los cambios en los patrones migratorios; c) las transformaciones en los mercados laborales en las ciudades; y d) el surgimiento de una nueva estructura social urbana (Lungo, 1994)

Respecto de la diversificación de las redes y funciones urbanas, las grandes ciudades se han vuelto un actor clave dentro de la nueva sociedad, pues son espacios en donde se crea la nueva infraestructura de telecomunicaciones y telemática, y son territorios más flexibles para adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados, la tecnología y la cultura; surgen nuevas unidades territoriales basadas en redes (físicas y virtuales), como las ciudades globales, las áreas metropolitanas policéntricas, los corredores megapolitanos (los territorios más urbanizados del mundo), y los nuevos espacios industriales; se crean nuevas formas de representación política, gubernamental y promocional de las grandes ciudades, aparecen nuevos conceptos e instrumentos como la planeación estratégica, la contractualización de las relaciones interinstitucionales, la cooperación pública-privada, la gestión social, y la planeación participativa.

Por otro lado, los cambios en los patrones de los flujos migratorios se expresan en la importancia creciente de la migración tanto internacional como la migración interna en la mayoría de los países, y una mayor diversificación de los lugares de origen y destino, ambos sobre todo urbanos.

Con relación a las transformaciones en los mercados laborales en estas ciudades, la estructura del empleo formal se estancó o declinó en muchas ciudades y creció la importancia de la economía informal en términos de empleo; la distribución general del ingreso se concentró y se incrementó la polarización social

En lo que se refiere al surgimiento de una nueva estructura social urbana, se manifiestan nuevas y mayores desigualdades entre ciudades y al interior de las mismas, en los planos mundial, nacional y regional, pues hay una tendencia a la fragmentación del territorio, con zonas muy articuladas y otras marginadas, con áreas densas y polivalentes y otras de baja densidad y alta homogeneidad. Se observa también una desestructuración social caracterizada por segregación social en el espacio, una alarmante acentuación de la pobreza, y una distribución del ingreso más concentrada que en el pasado; un aumento de la desigualdad social; empobrecimiento de los sectores medios y un aumento de los grupos de más altos y más bajos ingresos.

Por otro lado, y no menos importantes, son los cambios en el papel del Estado, el cual, con las nuevas condiciones globales de la producción y del comercio, en materia de política social, se retira de la producción de bienes y servicios como resultado de los procesos de privatización y ajuste, y el mercado se convierte en el mecanismo central de asignación de recursos (inversión, educación, fuerza de trabajo, dinámicas demográficas, entre otros); se transita así a la subsidiariedad, la focalización, la inversión social y la constitución de fondos sociales del Estado Regulador.

En el campo de política urbana se abren nuevas temáticas que abarcan la problemática urbana de manera más global (salud, niños, ecología, violencia), y se modifican los mecanismos de regulación de la administración pública, relacionados con la planificación del desarrollo urbano; se da una revalorización de lo local y lo territorial como lugar posible de combate a la pobreza a partir de las categorías de participación, de descentralización y de democratización del proceso de toma de decisiones políticas y de inversión regional y local.

Al mismo tiempo (sobre todo desde la década de los 80 del siglo pasado), en los países latinoamericanos se registra un cambio de dirección en materia de planificación urbana y habitacional, mediante el cual se pasa de un enfoque orientado de la expansión periférica y metropolización (propios del modelo de sustitución de importaciones y del Estado de Bienestar),

a una perspectiva de recuperación y renovación de la ciudad existente (introspección o retorno a la ciudad construida), en el contexto del proceso de globalización, (Carrión, 2000), con lo que las áreas centrales cobran un sentido diferente, planteando nuevos retos vinculados a las accesibilidades, a las centralidades intraurbanas, a las simbologías existentes y a las tramas de relaciones sociales que les da sustento. Retos difíciles de enfrentar sobre todo por el desafío que representa una de sus principales contradicciones características: la existencia de un excepcional valor patrimonial histórico y cultural, al mismo tiempo que la pobreza y segregación social de muchos de sus habitantes y el deterioro y degradación del entorno espacial y social.

En este proceso involutivo de planificación urbana, las nuevas configuraciones espaciales y sociales (resultado de la materialización de los factores antes mencionados), están determinadas, a su vez por: las disposiciones administrativas y legislativas vigentes; el desarrollo de prácticas económicas concretas; las formas de intervención gubernamental a través de programas públicos de renovación urbana o regeneración habitacional; y los intereses y características de la población residente (sus formas de organización, su sentido de pertenencia y arraigo a estos espacios, la localización de la vivienda, el estatus legal de la propiedad, y la relación con el empleo, entre otros), es decir, la articulación entre el espacio construido y las formas de vida de la población que habita en él, en un periodo histórico específico.

En este documento abordamos el punto que se refiere a la intervención de la administración pública como uno de los factores principales en el proceso de reordenación urbana, enfocándonos principalmente en el impacto de la instrumentación de las políticas habitacionales como herramienta de planificación urbana orientado a la recuperación de las áreas centrales de la ciudad de México, y a dotar de vivienda a las familias de escasos recursos económicos; acciones tales que nos orientan a la comprensión de la configuración espacial y social actual del Distrito Federal.

Tal es el caso de las políticas de reordenamiento territorial y habitacional del Gobierno del Distrito Federal, en el periodo 2001 – 2006, en cuyo contexto se desarrollaron acciones relacionadas con la promoción de proyectos de alto impacto, los más conocidos son los segundos pisos, los distribuidores viales de San Antonio y Heberto Castillo; la ciclopista; la obra del Eje 5 Poniente (primer polígono de actuación por cooperación pública y privada); la rehabilitación del Centro Histórico; consolidación, mejoramiento y rehabilitación del corredor Reforma-La Villa; otros como La Torre Mayor (de inversión privada pero con un gran impacto, además de todas sus innovaciones tecnológicas); el programa de vivienda que fue acompañado de una concepción particular del ordenamiento territorial (Bando Informativo Núm. 2), por mencionar los más relevantes. Algunos con varios años de haber sido concebidos dentro de los programas de vialidad (por ejemplo), algunos controvertidos; otros cuestionados en su origen y apoyados posteriormente.

El eje de esta política de reordenamiento fue la provisión de vivienda como una de las intervenciones urbanas más importantes que se llevó a cabo en la ciudad, mediante la generación de una oferta legal de suelo servido, y sobre todo, la instrumentación de un programa de vivienda que planteó el financiamiento de 150 mil acciones de vivienda, cuyas herramientas más importantes fueron: un incremento presupuestal sin precedentes, territorialización de los recursos hacia zonas de muy alta marginación urbana; otorgamiento de créditos asequibles a las familias más pobres; vinculación de programas de vivienda con las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano, simplificación de trámites, entre otros. Su instrumentación estuvo a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

3. Tipos de intervención gubernamental en la revitalización de las áreas centrales

En cuanto a la intervención gubernamental como factor asociado al proceso de revitalización de las áreas centrales, tenemos que ésta incide a través de las acciones de planificación urbana (como mecanismo de regulación del equilibrio entre las actividades comerciales y las residenciales), cuyas manifestaciones más claramente identificadas son (UN-Hábitat, 1984):

- La regulación de los cambios de uso de suelo y las edificaciones en las zonas céntricas de las ciudades;
- La consideración de proyectos de intervención en zonas céntricas en los instrumentos de planificación urbana nacionales y locales;
- El control de alquileres para mantener (o tratar de mantener) los costos de los alquileres al alcance de los habitantes, lo que, sin embargo, ha traído algunos efectos negativos como desalentar al sector privado para invertir en esta esfera, y con ello, el descenso de la producción de viviendas de alquiler destinadas a los pobres.
- Intervención en la regulación del régimen de tenencia de la tierra y de la vivienda mediante por ejemplo, el reconocimiento del principio de la expropiación de tierras con fines de utilidad pública y la creación de los instrumentos legislativos correspondientes;
- Creación de instrumentos fiscales y financieros específicos para la construcción de vivienda social.

Respecto de los tipos de intervenciones que se proponen mediante la planificación urbana, éstos van desde la restauración a la rehabilitación, hasta remodelación o renovación, los cuales, dependen de los objetivos y las estrategias urbanas que se buscan.

Estas estrategias raramente se presentan de manera aislada. En la mayoría de los casos se encuentran acciones que pueden considerar desde la conservación de algunos edificios, de partes del tejido urbano y hasta la renovación de grandes partes de las áreas centrales. Esto depende del carácter histórico-cultural y de las cualidades arquitectónicas -urbanísticas de los sectores en los cuales se interviene, de la demanda y de la presión de las empresas privadas, como también de la voluntad de quienes, por parte del sector público, toman las decisiones para promover uno u otro tipo de cambio en la ciudad. (CEPAL, 2002)

4. Programa de Reordenación Urbana de la ciudad de México 2001 – 2006. El retorno a la ciudad central

Contexto territorial y sociodemográfico

El Distrito Federal, integrado por 16 delegaciones político administrativas, forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (la más grande concentración urbana del país), tiene una superficie total de 149,524 ha, de la cual 61,082 ha (41%) es suelo urbano, y 88,442 ha (59%) suelo de conservación.

Al inicio del periodo que nos ocupa, el Distrito Federal contaba con una población total de 8.6 millones de habitantes (Censo 2000) (el Censo 2005 registra 8.7 millones), del cual, 19% se concentraba en las cuatro delegaciones que integran la Ciudad Central (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez), en tanto que 81% se localizó en el resto de las delegaciones.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), las delegaciones de la Ciudad Central, en el periodo 1970 – 2000, perdieron 1 millón 200 mil habitantes, lo que implicaba pérdida de función habitacional del espacio urbanizado, con la consecuente subutilización del equipamiento e infraestructura en la zona central, mientras que en el mismo periodo la periferia recibió una muy fuerte presión demográfica y urbana, que

incluía asentamientos humanos en tierras agrícolas, reservas naturales en áreas no aptas para la urbanización con serios riesgos de desastres naturales, o en zonas donde la dotación de infraestructura y equipamiento resultaba compleja debido a su geomorfología. Todo esto en un contexto de una gestión gubernamental poco eficaz en materia de ordenamiento territorial.

Por otra parte, la Ciudad de México, como la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas, encontró en el desarrollo de conjuntos habitacionales una opción urbana ante la limitada oferta de suelo urbano apto para su desarrollo; en la búsqueda de alternativas habitacionales, a la fecha, existen al menos 6 mil unidades, con 463 mil viviendas habitadas por cerca de 25% de la población del Distrito Federal. De 1950 a la fecha en el Distrito Federal en promedio se han construido cerca de 100 unidades por año, es decir prácticamente 8 mil viviendas se han incorporado anualmente al parque habitacional. De estas viviendas, poco más de 68% ha sido construido, financiado o promovido por algún organismo público federal o local.

Ante esta situación, el gobierno de la ciudad, de acuerdo con declaraciones de la entonces responsable de la política de desarrollo urbano y vivienda local, decidió llevar a cabo:

Un modelo territorial sustentable con el fin de aprovechar la inversión histórica del espacio construido y revertir las tendencias negativas del crecimiento expansivo hacia suelo no apto ...Para lo cual, el gobierno de la ciudad "asumió la responsabilidad de conducir el desarrollo urbano, a partir de una política habitacional clara, basada en la gestión pública del suelo y, sobre todo, en un Programa de Vivienda propio que garantizara este derecho humano básico para las familias más pobres, como parte de un proyecto social integral (Castillo, 2005:7)

5. Impacto del Programa de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en la configuración espacial y social actual en el DF

En el Programa de Gobierno 2000 – 2006 se estableció como compromiso fundamental en materia de vivienda *atender de manera prioritaria las demandas inmediatas de la población más necesitada, y paralelamente, regularizar el crecimiento urbano con reglas claras y procedimientos ágiles que permitieran diferenciar las zonas en que pudieran efectuarse nuevos desarrollos de aquéllas en las que no era procedente el establecimiento*. En este sentido, el planteamiento se fundamentó *en impulsar el crecimiento hacia las zonas centrales y otras zonas con factibilidad*, mediante normas adecuadas, programas parciales, apoyo y estímulos a los particulares y de consumo con la acción gubernamental directa.

Para tal efecto, se estableció una alternativa integral sobre dos ejes, a través del Programa General de Desarrollo Urbano, una Política Habitacional plasmada en el *Bando Informativo No 2*, denominado *Impulso del crecimiento habitacional del Centro de la Ciudad de México* (5 de diciembre del 2000); y el Acuerdo No. 3 sobre Política Habitacional (17 de enero de 2001). Estos ejes proponían, desde una perspectiva social, la realización de 25 mil acciones de vivienda al año, a través de diversas medidas como otorgar un incremento sustancial al presupuesto destinado a los programas de vivienda; vincular estrechamente la política habitacional a las de ordenamiento territorial; modificar los trámites y procedimientos para la obtención de licencias de construcción; territorializar una parte del presupuesto hacia las zonas de mayor marginación urbana, así como instrumentar una serie de cambios administrativos y de la estructura orgánica de las dependencias encargadas de la aplicación de los programas de vivienda, así como diversos esquemas financieros y facilidades administrativas para promover la inversión y recalificación de las delegaciones centrales

El programa de vivienda propuso, que paralelamente con la reversión del fenómeno del despoblamiento de la ciudad central -lo que implicaba no sólo evitar la expansión urbana en las zonas periféricas sino la refundación de los espacios originarios en un proyecto de ciudad global-, y la consecuente preservación del suelo de conservación y de las áreas de reserva ecológica que el proceso conlleva, la atención de la demanda de un sector de la población que,

debido a la escasez de suelo, a su alto costo y a la imposibilidad de ser sujeto de crédito en las modalidades que impone el mercado, no había podido acceder a esta garantía social.

La emisión del Bando generó una significativa polémica con respecto a la definición de las políticas de desarrollo urbano que diversos actores han planteado. El resultado de su aplicación ha generado reflexiones surgidas desde ámbitos diversos: el legislativo; el de los organismos sociales ligados con la vivienda; el de la academia; el de las instituciones públicas y privadas que de alguna manera convergen en la temática y en las acciones del desarrollo urbano y la vivienda.

Fueron tres las premisas básicas para la definición de la política habitacional: a) abordar el tema de la vivienda a partir de su reconocimiento como un derecho humano básico (no una mercancía); b) la política de vivienda como elemento estructurador del ordenamiento territorial; y, c) la constitución del programa de vivienda como un factor que dinamizara el desarrollo del sector de la construcción, altamente generador de empleos.

Con base en los objetivos y las premisas señaladas se determinaron los lineamientos de la política y los programas de vivienda de la siguiente manera:

- Incrementar y diversificar las opciones para que las familias de escasos recursos económicos tuvieran acceso a una vivienda adecuada.
- Restringir la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las delegaciones periféricas: Alvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, y al mismo tiempo facilitar la construcción de vivienda e impulsar la redensificación en las delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo. Este lineamiento quedó claramente establecido en el Bando Número 2 emitido por el Jefe de Gobierno.
- Evitar los asentamientos humanos en áreas de mayor vulnerabilidad, riesgosas y en suelo de conservación.
- Consolidar al Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) como único organismo encargado de la ejecución de los programas de vivienda en la ciudad.
- Incrementar sustancialmente el presupuesto destinado a los programas de vivienda reduciendo, al mismo tiempo, la proporción del gasto corriente respecto del gasto de inversión mediante la aplicación del programa de austeridad;
- Sustituir la vivienda precaria y en alto riesgo por viviendas nuevas en conjuntos habitacionales en la Ciudad Central.
- Generar una reserva territorial en la Ciudad Central a través de la desincorporación de predios patrimonio del Gobierno del Distrito Federal con uso no habitacional y expropiación de inmuebles en alto riesgo estructural para beneficio de sus ocupantes originales.
- Simplificar los trámites y procedimientos en la obtención de permisos y autorizaciones para la construcción.
- Reforzar los ingresos propios provenientes de la recuperación de los créditos otorgados;
- Construir, con la colaboración nacional e internacional, esquemas de financiamiento para el desarrollo de programas especiales, particularmente para el rescate y rehabilitación de inmuebles con valor histórico o artístico destinados a la vivienda social.

- Adecuar las Reglas de Operación para el otorgamiento de créditos garantizando su accesibilidad a las familias de más bajos ingresos y grupos vulnerables poniendo énfasis en:
 - La reducción de los tiempos de tramitación, gestión y resolución en la operación de los financiamientos;
 - El establecimiento de un esquema de mayores subsidios a quienes menos tienen vinculando el monto de estos a los niveles de ingresos de cada familia;
 - La eliminación de las tasas de interés en el pago de crédito;
 - La incorporación de las figuras jurídicas de Usufructo Vitalicio y Patrimonio Familiar para proteger el patrimonio de la familia o de las personas adultas mayores; La adopción de medidas para evitar prácticas irregulares por parte de organizaciones sociales en la gestión de financiamiento;

Tal política estuvo dirigida fundamentalmente a atender los requerimientos habitacionales de la población de escasos ingresos; y de quienes vivían en campamentos (vivienda provisional precaria), asentamientos irregulares y en zonas o inmuebles de alto riesgo. Su instrumentación estuvo a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2005), a través de dos programas principales de financiamiento: Programa de Vivienda en Conjunto⁴; y Programa de Mejoramiento de Vivienda⁵. Además, dos programas complementarios: el de Rescate de Cartera Hipotecaria y, el programa que se refiere a la Reserva Inmobiliaria.

La aplicación y operación de estos programas enfrentó innumerables retos, particularmente el fuerte rezago en la atención a la necesidad de vivienda (tanto por la sustitución o mantenimiento del parque habitacional existente como por las necesidades de vivienda nueva), y el asumir los costos de la segregación y la polarización urbanas generadas a lo largo de varias décadas, característica común de muchas ciudades latinoamericanas; es decir, la necesidad de atender el fuerte deterioro en los centros históricos y en las áreas centrales, la ocupación de áreas no aptas para la vivienda (barrancas, causes de ríos, suelo de conservación ecológica), y el hacinamiento y la precariedad de los asentamientos que se desarrollaron en las zonas periféricas.

Podemos afirmar que, en particular, los programas de Vivienda en Conjunto y el de Mejoramiento tuvieron impactos territoriales diversos:

Vivienda en Conjunto

Las distintas modalidades de este programa son las siguientes (INVI, 2005):

1. *Vivienda nueva terminada*, que se realiza en un proceso único de edificación, en predios baldíos u ocupados por vivienda precaria. En el primer tipo de terrenos, se trata de una contribución al incremento del parque habitacional de la ciudad y, en el segundo, de una mejora a las viviendas existentes, aunque en varios casos el conjunto que se construye permite un mayor número de viviendas que las que originalmente había, a lo que se denomina "saturación", de modo que también contribuye al aumento del "stock" habitacional.

⁴ Se refería a la construcción de unidades habitacionales en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible; se aplicó en predios urbanos con propiedad regularizada y uso habitacional. Con este programa se atendió a solicitantes con ingreso individual máximo de 4.7 vsmm (veces salario mínimo mensual). Se atendió la demanda de vivienda nueva terminada, vivienda en uso, adquisición a terceros y rehabilitación de unidades habitacionales. (INVI, 2005)

⁵ Atendía problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional y el arraigo familiar. Operó en ocho tipos de modalidades: Mejoramiento, Ampliación, Mejoramiento y Ampliación, Vivienda Nueva Progresiva, Vivienda Nueva Terminada, Mantenimiento Preventivo, Mantenimiento Correctivo y Mantenimiento General. Formó parte del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT), por lo que se realiza una programación en las Unidades Territoriales, siendo prioritarias las de alta y muy alta marginación. (Ibidem)

2. *Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados*, que se realiza en edificios patrimoniales ocupados por pobladores, para lo cual se otorga financiamiento para la compra del inmueble por parte de sus ocupantes, así como para su rehabilitación. Esta modalidad puede combinarse parcialmente con la anterior y contribuye a la conservación del patrimonio histórico.

3. *Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados*, que también es para que la gente adquiera el inmueble que ocupa y se realicen obras de rehabilitación, mejoramiento o mantenimiento, de acuerdo con las condiciones en que se encuentre el inmueble. Esta modalidad contribuye a la mejora del parque habitacional construido.

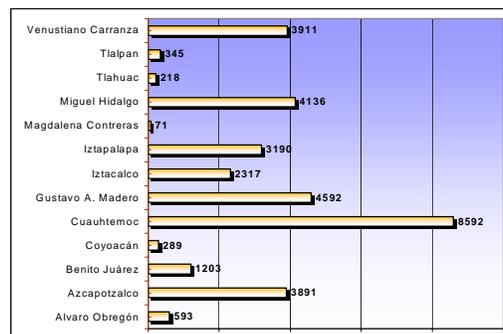
4. *Vivienda progresiva* es la edificación de vivienda en conjuntos horizontales o verticales, a través de un proceso de construcción paulatina. Esta modalidad se aplica también en predios baldíos u ocupados, de modo que puede o no contribuir al incremento del parque habitacional de la ciudad.

5. *Adquisición de vivienda*, consiste en el otorgamiento de créditos a la población abierta para la compra de una vivienda nueva o usada propiedad de terceros. Esta modalidad no requiere de obra alguna y no incide en el incremento del "stock" habitacional.

Resultados del Programa:

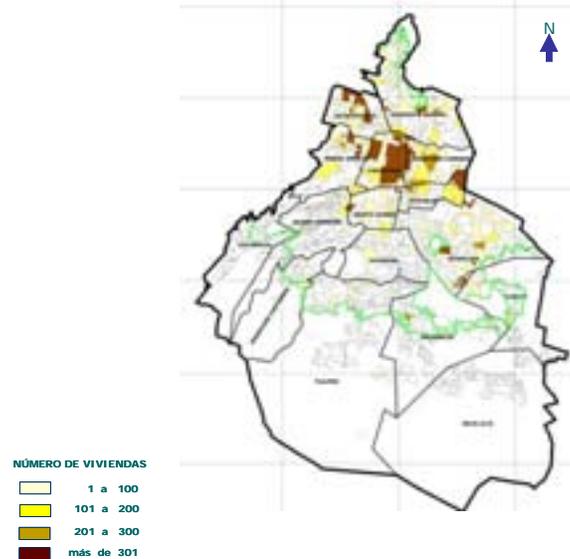
- o Para efectos del presente documento tomamos dos modalidades de acciones que tuvieron un impacto territorial, la que se refiere a la sustitución de vivienda, la cual representó 21% del total de las acciones; la segunda, vivienda nueva terminada a través de la cual se construyeron más de 21 mil viviendas, es decir 64% de las acciones. En sentido estricto, ambas líneas de financiamiento se refieren a vivienda nueva, la diferencia estriba en que en el primer caso se dirige a las familias que ya habitaban en esos predios, en el segundo, la población tiene distintos orígenes.
- o Desde este programa se construyeron, rehabilitaron o adquirieron 33,497 viviendas terminadas, de las cuales 55% se ubicó en las delegaciones centrales, es decir en Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza (gráfico 1, plano1); de este total, 2,811 viviendas se localizan en el Centro Histórico.

Gráfico 1
Programa de Vivienda en Conjunto 2001-2006
Distribución por delegación de créditos otorgados



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Invi

Plano 1
Programa de Vivienda en Conjunto 2001 - 2006
Distribución territorial por número de viviendas



Fuente: SIG Seduvi 2006

- Se construyó vivienda nueva en las zonas donde el costo de suelo era más accesible (el crédito para este rubro se ubica en aproximadamente 350 USD por metro cuadrado), en colonias populares como Doctores, Obrera, Santa María la Ribera, Morelos fueron nuevos conjuntos habitacionales, que con base en la norma 26 del Programa General de Desarrollo Urbano se eximía de cajones de estacionamiento.
- Respecto de las estrategias planteadas por el INVI para contribuir en la regeneración habitacional de la zona central de la ciudad destacan: ampliación y diversificación de la oferta de vivienda; rescate del uso habitacional en edificaciones patrimoniales; intervención emergente de edificios de alto riesgo estructural; rehabilitación definitiva del parque habitacional de los sectores populares; construcción de vivienda nueva en lotes baldíos y edificios ruinosos.
- En los resultados sobre el contexto urbano respecto de las condiciones de habitabilidad dentro y fuera de la vivienda, de aquellas familias que llegaron a vivir a estos barrios céntricos, cuyo grado de marginación urbana -basado en aspectos como acceso a servicios urbanos, equipamiento (de educación, cultura y recreación)- es menor del que registra su lugar de origen, es decir, que salieron de zonas con alta y muy alta marginación urbana, y llegaron a vivir a zonas de mediana marginación;
- Respecto de la clase de vivienda, las familias que previamente residían en los predios objeto de intervención, la mayoría pasaron de habitar una vecindad o vivienda provisional, con espacios deteriorados (en muchos casos en alto riesgo estructural), generalmente pequeños, y en algunos casos sin servicios completos dentro de su vivienda, a una vivienda nueva (con prototipos de entre 45 y 55 m²), con un diseño que garantiza iluminación, ventilación, espacios especializados y servicios integrados.

- La población que habitaba en los inmuebles objeto de sustitución de vivienda, lo hacían con un alto grado de hacinamiento, para lo cual, se otorgó un crédito para vivienda a cada una de las familias habitantes en el inmueble, garantizando de esa manera, que cada familia tuviera su propia vivienda, y la permanencia de la población en las delegaciones centrales.
- Con la rehabilitación o construcción de vivienda en edificios con alto valor patrimonial, en muchos casos se manifiesta una valoración distinta sobre el significado de vivir en estos espacios, pues la familia modificó la conducta sobre el uso de los espacios colectivos, y asigna recursos adicionales para la conservación del inmueble.
- Con las acciones del programa de vivienda, se manifiesta también un cambio importante para las familias respecto de la tenencia de la vivienda, pues pasan de ser inquilinos -en el mejor de los casos, pues en muchos de ellos se registran significativos problemas jurídicos en la propiedad (intestados, inmuebles ocupados ilegal o irregularmente)-, a propietarios de su vivienda y, en muchos casos, a condóminos de una unidad habitacional.

Programa de Mejoramiento de Vivienda

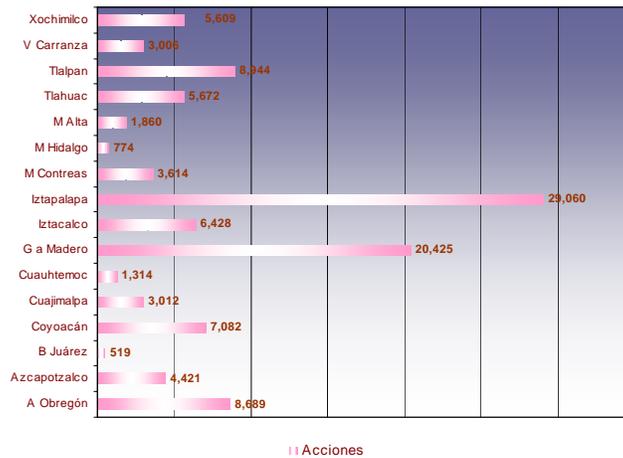
Las modalidades de financiamiento son:

1. *Ampliación*, que corresponde a la edificación de espacios adicionales a la vivienda original.
2. *Mejoramiento*, que es una intervención para mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda en cuanto a instalaciones sanitarias, elementos estructurales, etc.
3. *Mantenimiento preventivo*, que es la rehabilitación de la vivienda con el objetivo de aumentar su vida útil, sin afectar los elementos estructurales.
4. *Mantenimiento correctivo*, que es igual a la anterior, pero en este caso sí se tocan los elementos estructurales.
5. *Mantenimiento general*, que conjunta las modalidades de mantenimiento preventivo y correctivo.
6. *Mejoramiento y ampliación*, que conjunta los alcances de las primeras dos modalidades.
7. *Vivienda nueva progresiva*, que consiste en la edificación de vivienda nueva no terminada, en segundos y terceros niveles en sustitución de vivienda precaria, en predios subdivididos o en lotes propiedad de familiares.
8. *Vivienda nueva terminada*, que es la edificación de una vivienda completa, ya sea para sustituir habitaciones que ya cumplieron su vida útil (vecindades que no se redensifican) o para construir condominios familiares en lotes habitados (en desorden) por familiares directos, hacinados y desdoblados. Esta modalidad implica obras mayores, por lo que sí se considera la participación de empresas propuestas por los beneficiarios.
9. *Vivienda catalogada patrimonial*, que corresponde a la restauración (consolidación y reutilización) de viviendas unifamiliares por parte de sus ocupantes y se aplica en inmuebles catalogados como patrimonio artístico.

El Programa de Mejoramiento formó parte del Programa Integral Territorial (PIT) de Desarrollo Social del GDF, por lo que su aplicación se realiza a través de las Unidades Territoriales (UT), tomando como criterio el grado de marginación urbana, otorgando prioridad a las de alta y muy alta.

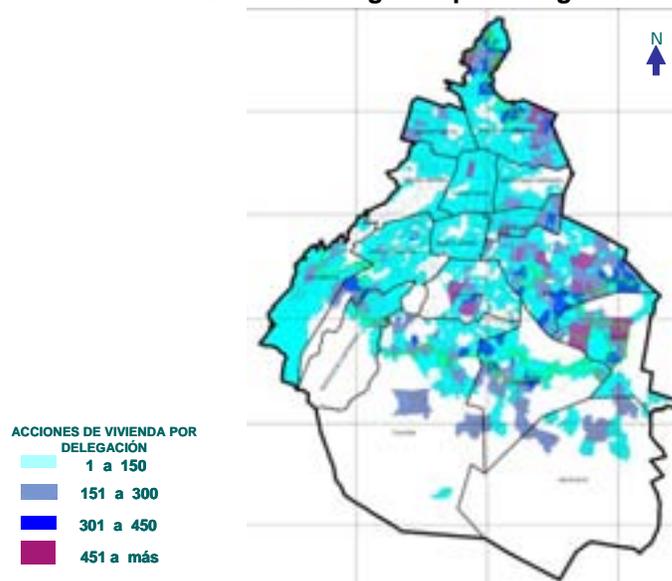
Dentro de este programa se otorgaron un total de 112, 749 créditos, de los cuales 34% se destinaron a vivienda nueva (gráfico 2, plano 2)

Gráfico 2
Programa de Mejoramiento de Vivienda 2001 - 2006
Créditos otorgados por delegación



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INVI

Plano 2
Programa de Mejoramiento de Vivienda 2001 – 2006
Créditos otorgados por delegación



Fuente: SIG Seduvi 2006

En resumen, de 2001 a 2006 se realizaron a través de estos dos programa 146,368 acciones en materia de vivienda social, de las cuales 67,958 corresponden a vivienda nueva y 78,410 a mejoramiento y ampliación, con un ejercicio presupuestal cercano a los 13 mil millones de pesos para alcanzar la meta de 150 mil créditos de los cuales alrededor del 66% de las familias beneficiadas tenían un ingreso inferior a 3 veces el salario mínimo.

Otras acciones relevantes

Es importante mencionar que con este Programa no sólo se trataba de reorientar el crecimiento de la ciudad con base en la edificación de nueva vivienda en la ciudad central y realizar acciones para mejorar las condiciones de la vivienda ya consolidada, sino de instrumentar también acciones diversas que permitieran atender una enorme gama de situaciones complejas en términos sociales, técnicos, jurídicos y urbanos. Entre estas acciones destacan las siguientes:

1. La atención a familias que habitaban en zonas de riesgo hidrometeorológico, es decir en zonas que, principalmente en la temporada de lluvias, representan un riesgo para la integridad física de quienes han construido allí sus viviendas.
2. Por otra parte, en 2003, a partir del derrumbe de un inmueble ubicado en el perímetro de la delegación Cuauhtémoc, se valoró la enorme necesidad de instrumentar otras acciones dentro del programa, enfocadas específicamente a la atención de familias que habitan en inmuebles en muy alto riesgo estructural. El mayor porcentaje de estos inmuebles se ubican justamente en la zona centro de la ciudad y la mayoría de las familias que los habitan son familias de escasos recursos económicos.

El Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural representó la posibilidad de que aquellas familias que por décadas habían habitado en inmuebles a punto de colapsarse - en la mayoría de los casos ubicadas en el Centro Histórico de la Ciudad de México, y además catalogados como patrimonio histórico o artístico (elemento que significaba la necesidad de una mayor inversión)- pudieran acceder a una vivienda en mejores condiciones.

Este programa se basó, primero, en la desocupación inmediata de los edificios para garantizar la integridad física de las familias que habitaban dichos inmuebles; en tanto se apoyó a las familias con recursos financieros para pago de renta mensual, o se les reubicó provisionalmente en albergues u otros sitios, aunque algunas eligieron hospedarse con parientes.

En una primera etapa, durante el año 2003, se realizó un diagnóstico de los inmuebles que se encontraban en mayor riesgo, dando prioridad a los ubicados en el Centro Histórico y la Delegación Cuauhtémoc. Se integró una lista de 209 inmuebles y se formó una Comisión Técnica con la participación de la Secretaría de Obras, el Instituto de Vivienda y la Dirección General de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal, quienes junto con la Dirección de Concertación Política visitaron los predios y definieron el primer grupo de 106 casos en situación de muy alto riesgo estructural, en donde fue necesario llevar a cabo las expropiaciones respectivas con un importe de alrededor de poco menos de cinco millones de US dólares.

Durante 2004 se llevó a cabo la segunda etapa del programa, habiendo realizado la revisión de más de 1 mil 400 inmuebles, de los cuales se determinó que 147 se encontraban en situación de muy alto riesgo y, por lo tanto, se incorporaron al programa.

Para la operación de este programa se consideró, en primera instancia, la calificación del inmueble por su grado de riesgo y si de acuerdo con esta calificación se incorporó al programa, se procedió a su expropiación buscando que, de existir algún propietario cierto, se llevara a cabo de manera concertada. Una vez expropiado un inmueble, se efectuó su desocupación con el apoyo de diferentes áreas del gobierno de la ciudad, habiéndose realizado previamente un censo de las familias ocupantes a quienes se les entregó un certificado de vivienda (este documento especificó el número de vivienda y el inmueble que le corresponde a cada familia, además de contar con todas las medidas de seguridad para ser infalsificables). Posteriormente, se realizó la demolición de los edificios, se desarrollaron los proyectos ejecutivos y, de acuerdo con la programación del presupuesto, se dio inicio a la construcción de las nuevas viviendas.

El Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural formó parte también de la política de repoblamiento del área central de la ciudad y consideró, en los casos de edificios catalogados por el INAH, por el INBA y/o por la Dirección de Sitios Patrimoniales de la SEDUVI, las acciones necesarias para su conservación patrimonial en coordinación con dichas instancias.

Este programa incidió fundamentalmente en la Delegación Cuauhtémoc, ya que de 73 proyectos que requirieron durante el 2004 del visto bueno de la Dirección de Sitios Patrimoniales de la SEDUVI, 72 se encontraban en dicha demarcación y, de éstos, 56 fueron objeto del trámite de licencia del INAH y 40 del INBA, lo que a su vez dio cumplimiento a lo establecido en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia del INVI, al contribuir a la conservación de inmuebles habitacionales con valor patrimonial, histórico y artístico.

Las acciones de vivienda de los inmuebles sido incorporados al Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural (1ª y 2ª etapas) se encuentran contabilizadas dentro del Programa de Vivienda en Conjunto y su distribución delegacional es la siguiente: 184 en la Delegación Cuauhtémoc, 29 en Venustiano Carranza, 18 en Miguel Hidalgo, 7 en Gustavo A. Madero, 9 en Benito Juárez, 2 en Iztacalco y 4 en las demás delegaciones, lo cual representa un total de 253 inmuebles, de los cuales 224 son expropiaciones, que conlleva a beneficiar a 4 mil 149 familias con 5 mil 255 viviendas.

Se contó con el apoyo de recursos federales provenientes del programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL-, cuya aplicación se ha destinado a la ejecución de la primera etapa del Programa Emergente de Inmuebles en Alto Riesgo, en demoliciones e instalación de viviendas provisionales.

En todo el proceso, las familias participan en el desarrollo del proyecto, sus alcances, designan tanto a quienes diseñan el proyecto como a la empresa que se hace cargo de la construcción. Ello se refiere no solo al programa de alto riesgo, sino en general a todos los casos del Programa de Vivienda en Conjunto.

3. La emisión del Bando Dos, además de la gran polémica, generó para el Instituto de Vivienda la responsabilidad de dar alternativas a los proyectos que habían sido gestionados con anterioridad y que en consecuencia al Bando no era posible llevar a cabo, casos que iban desde solicitudes previas hasta suelo ya adquirido por los grupos (incluso con recursos del propio Instituto).

Como alternativa de solución para aquellos proyectos en los que ya se contaba con suelo adquirido y que no podrían realizarse total o parcialmente, el INVI ofreció a las familias beneficiarias de dichos proyectos la suscripción de convenios de concertación en los cuales se planteó, para aquellos casos en los que los proyectos no podrían realizarse, la alternativa de la permuta de esos predios por otros ubicados en las delegaciones centrales. Para los casos en los que los proyectos podrían realizarse parcialmente se estableció en los convenios la incorporación de las familias no atendidas en otros proyectos a desarrollar por el Instituto.

4. Otra importante problemática a la que se le dio atención dentro del programa es la de las familias que habitan en campamentos, sustituyendo las viviendas precarias de estos asentamientos por nuevos conjuntos habitacionales.

Las características de estos campamentos son diversas y, por lo tanto, también las soluciones fueron diferentes. Así, hay casos en los que el lugar en el que se ubica el campamento no es adecuado para llevar a cabo la edificación de nuevas viviendas y, por ello, es necesario reubicar en nuevos proyectos a las familias que los habitan; otros casos difieren en cuanto a la situación jurídica de la propiedad o en cuanto a la zonificación que les corresponde de acuerdo con los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano; además, existen diversas situaciones en cuanto a las condiciones físicas y sociales de cada asentamiento.

5. Atender la necesidad de vivienda de familias de comunidades indígenas radicadas en el Distrito Federal requirió también de acciones específicas como parte del programa. Este sector ha sido objeto históricamente, como en muchas otras ciudades del mundo, de actitudes y medidas discriminatorias mucho más exacerbadas que hacia otros grupos de la población. Se calcula que más de 141 mil habitantes de la ciudad tienen identidad con algún grupo étnico; 27 organizaciones representan a familias mayoritariamente de comunidades mazahuas, otomíes y purepechas, que se dedican principalmente al comercio en vía pública, sin contar con algún tipo de seguridad social.

Reconociendo a esta población como de atención prioritaria, el INVI convocó, a principios del 2001, a las organizaciones indígenas para la realización de un taller con la finalidad de discutir bajo qué mecanismos pudieran incorporarse al programa las características que debieran tener sus viviendas a partir de las condicionantes del entorno y de la política urbana. Como resultado de este trabajo se llevaron algunas modificaciones a las Reglas de Operación.

6. Reflexiones finales

El presente documento aporta evidencias más bien cuantitativas y descriptivas de los resultados del programa de vivienda en términos territoriales, que proporciona, en forma conclusiva, elementos que abren interrogantes de orden cualitativo e interpretativo acerca de factores de igual relevancia que nos indican cual fue el impacto de la política de reordenamiento urbano y redensificación de la ciudad central, tales como, si las familias para quienes estuvo dirigido el programa, que resultaron beneficiadas con un crédito, especialmente las ubicadas en las cuatro delegaciones centrales viven ahí o en otro lado; la dimensión del impacto territorial en el ámbito metropolitano ante la carencia de políticas urbanas y programas a esta escala; los efectos del programa en términos de renovación urbana, y en las formas de vida tanto de la población residente como de quienes llegaron a vivir a estos espacios urbanos. Elementos, por cuya importancia, merecen un análisis amplio que pueden aportar información que nos ayuden a identificar, en qué medida el proceso de recuperación de las áreas centrales de la ciudad es socialmente sostenible.

Bibliografía

CARRIÓN M. Fernando. 2000. Lugares o Flujos centrales: los centros históricos urbanos. En *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* No. 29. [En línea] Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Disponible en [http:// www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/6557/LCL1465PE.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/6557/LCL1465PE.pdf) [ISSN 1680-8886].

CASTILLO JUÁREZ, Laura Itzel. 2005 "Regreso a la ciudad Central". Ponencia presentada en el 5to. Seminario Internacional de Suelo Urbano. *La redensificación de la ciudad central a debate. ¿Para qué, para quién, cómo?* Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. México, D. F. 2005

CENTRO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (UN Hábitat). 1984. *Mejoramiento de barrios de tugurios céntricos.* Nairobi, Kenya

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Acuerdo del Jefe de Gobierno sobre la Política Habitacional. 17 de enero de 2001. México, D. F.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Bando Informativo Número 2. Impulso del crecimiento habitacional del Centro de la Ciudad de México. 5 de diciembre del 2000. México, D. F.

INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL. 2005. Reglas de Operación y Políticas de administración crediticia y financiera. Gobierno del Distrito Federal. México, D. F.

INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL. 2006. Base de datos del Programa de Vivienda en Conjunto proporcionada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2001 – 2006. México, DF

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Censo Nacional de Población y Vivienda 2000. México. Disponible en <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>>

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. II Conteo de Población y Vivienda 2005. México. Disponible en <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>>

LUNGO, Mario. 1994. "La autoconstrucción del hábitat popular: perspectivas frente a los cambios estructurales de la economía y sociedad". En Martínez, Edín (coordinador) *Reflexiones sobre la autoproducción del hábitat popular en América Latina*. Programa de ciencia y tecnología para el desarrollo CYTED XIV.B Viviendo y construyendo. pp. 41-66

TAMAYO, Sergio (coord) 2007. *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito federal 2000 – 2006*. Universidad Autónoma Metropolitana, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Instituto de Vivienda del Distrito Federal. México, D. F.

TOPALOV, Cristian. 1979. Presentación y capítulos 1 a 3. En *La Urbanización Capitalista*, Edicol, México, páginas 11-86.