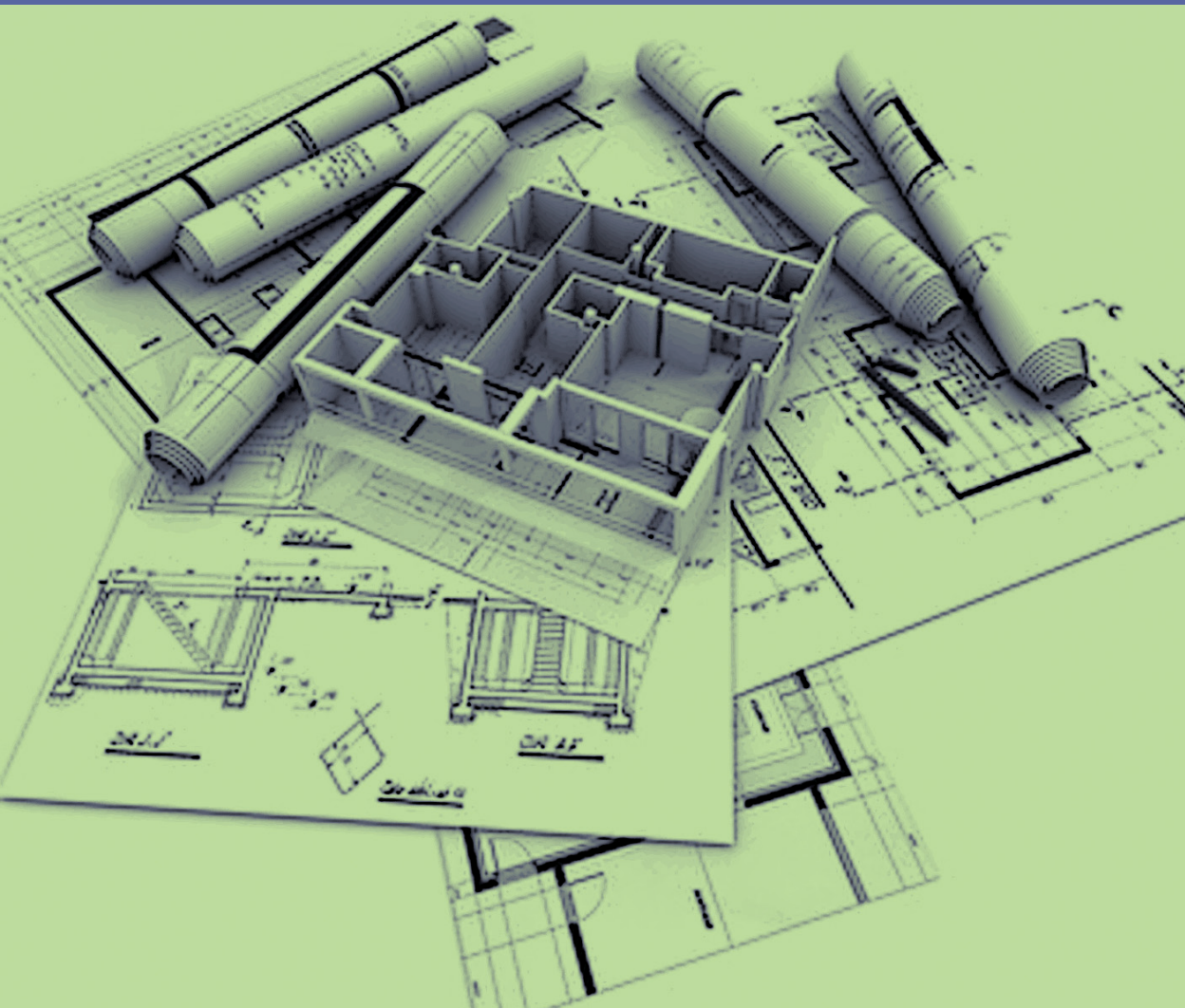
La propuesta de Ley de Vivienda del INVI...

¿Una legislación en contra del Derecho a la Vivienda Adecuada?



Julio de 2011, México D.F.

La propuesta de Ley de Vivienda del INVI…
¿Una legislación en contra del Derecho a la Vivienda Adecuada?

Realización:
Proyecto de "Asesoría para el Fomento del Desarrollo a favor de Grupos Organizados de la Ciudad de México"

Diseño de Contenido:
Georgina Sandoval y Leticia Cruz

Diseño Gráfico:
Communicare/Gabriela S. Sánchez Téllez

Presentación

Desde marzo de 2010 en la página electrónica del **Instituto de Vivienda del Distrito Federal** (**INVI**) se encuentra dispuesta una propuesta de "Ley de Vivienda", sin embargo no se menciona la pretensión de su disposición.

En noviembre del mismo año, el INVI ha expuesto la propuesta de ley corregida ante los integrantes del Comité de Seguimiento a una Vivienda Adecuada de los Espacios de Participación para el Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del D.F.

En julio del presente, la Subsecretaría de Gobierno y la Dirección del INVI, convocan a integrantes de organismos civiles y académicos para verter sus opiniones respecto de la propuesta de Ley de Vivienda que ha promovido el INVI, misma que se tiene la **intención de presentar en septiembre a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Cabe hacer mención que por parte de otras instancias, se han realizado diversos foros, eventos y talleres que han abordado el tema, entre los actores que han promovido esto están Casa y Ciudad, A.C. y la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Son diversos los hechos que dejan entrever, por un lado, la dirección que ha tomado actualmente la política habitacional, y por el otro la intencionalidad de la propuesta de Ley de Vivienda, que finalmente confluyen en lo mismo:

- El beneficiar a las empresas inmobiliarias con recursos que son públicos y que debieran aplicarse para lograr el acceso a la vivienda a la población en condición de pobreza.
- La omisión de la participación ciudadana en la planeación, seguimiento y evaluación de los programas de vivienda.
- El empleo de postulados como el Derecho a la Ciudad, la Producción Social de Vivienda y el Derecho a la Vivienda Adecuada[1] como pegotes, ya que no se desarrollan en el cuerpo de la Ley ni se vislumbra en cómo

[1] Concepto generado por las Naciones Unidas y que considera 7 cualidades integradoras para hablar no solo de cuatro paredes: 1) situación jurídica de la tenencia, 2) servicios y equipamientos, 3) habitabilidad (soporte estructural y hacinamiento), 4) costo adecuado; 5) ubicación, 6) acceso y 7) adecuación cultural. Es decir también es una relación entre la vivienda y la ciudad.

convertirles en acciones. **Se trata de una simulación para dar paso a intereses económicos**, lo cual se evidencia en el capítulo V.

Al mismo tiempo, el cuerpo de Ley contiene propuestas bien recibidas:

1. Capítulo XI "De la producción Social de Vivienda"; la idea ya está contenida en la Ley vigente y en las Reglas de Operación actuales. Sin embargo esto no logra convertirse en acción concreta alguna.
2. Capítulo IV "del suelo para vivienda" es novedosa en tanto ni la Ley de Desarrollo Urbano se propone el equilibrio entre los diversos intereses que sobre el suelo existen, tampoco ha logrado conformar una política de suelo y crear una reserva territorial. Con lo que este capítulo "del suelo para vivienda" (el del insumo básico) se tiene que entender de la mano con el capítulo "del financiamiento" (en donde el tema es dar paso a "los otros recursos" –más allá de los recursos que el GDF ha dejado de colocar a la vivienda del DF–).

Entre las ausencias de la iniciativa se encuentran:

a) Las actuaciones del INVI frente al fenómeno metropolitano en tanto son muchos los estudios realizados que señalan el gasto de energía generada por la ubicación de la oferta de vivienda en la zona metropolitana, que es cara por su simple ubicación. Por lo que, la SEDUVI a partir de su titular ha propuesto la conformación de una política de vivienda generada en la ciudad central. La pregunta es si esto hará que la vivienda en la ciudad central sea más barata.
b) Frente al soporte generado entre suelo- financiamiento se convierte en obvio que se trata de aplicaciones a la vivienda nueva. No existe preocupación para con el Programa de Mejoramiento, para el programa más exitoso en tanto el número de acciones que ha conformado con menos recurso; que cuenta con el insumo básico que es el suelo y que entre los impactos más importantes para la ciudad se encuentra el alivio al hacinamiento y el promover una mayor densidad.

Es por esto que Casa y Ciudad ha decidido difundir los elementos contenidos en la propuesta de Ley de junio de 2011, que considera esenciales para tomar consciencia por parte de las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, para evitar que se promulgue **una ley que va en contra del Derecho a la Vivienda Adecuada** para los sectores menos favorecidos de la población.

Son diversos los cuestionamientos que se hacen a la propuesta de Ley del INVI de junio de 2011:

¿Se trata de una Ley de Vivienda para el Distrito Federal o es una Ley de Vivienda para el Instituto de Vivienda del D.F.?

Una Ley de Vivienda para la Ciudad **debería ser para regular los intereses del conjunto de la sociedad**, debería **regular la intervención de los diferentes actores que inciden en el tema** (empresas inmobiliarias, constructoras, instituciones de crédito, gobierno: Jefatura de Gobierno, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto de Vivienda del D.F., Delegaciones Políticas, Secretaría de Medio Ambiente), **y en todas las modalidades de vivienda** (mínima, social, económica, media y residencial).

En la propuesta de Ley (junio de 2011) **se regula sólo el actuar del INVI y del Gobierno, no del mercado inmobiliario**. Sólo se hace referencia a la vivienda de interés social y popular promovida por el INVI.

¿La propuesta de Ley es vinculatoria y coherente con el marco legislativo de la Ciudad?

La Ley Federal de Vivienda, LFV, incorpora la **Producción Social de Vivienda** (art. 4º,8º, 34º, título 7º con artículos del 85º al 94º).

La Ley de Desarrollo Urbano, LDU, no retoma la Producción Social del Hábitat.

En su **artículo 2º** hace referencia, en sus principios generales, el planear el desarrollo urbano…a fin de garantizar la sustentabilidad de la ciudad mediante **el ejercicio de los derechos de los habitantes** del D. F., **a la vivienda**, a la calidad de vida…

En la misma Ley en **el artículo 3º** se refieren los conceptos de **vivienda de interés social**[2] (con valor hasta 15 vsma[3], que equivale para 2011 a $327,514.5) y **vivienda de interés popular** (con valor hasta 25 vsma, que equivale en el mismo año a $545,857.5).

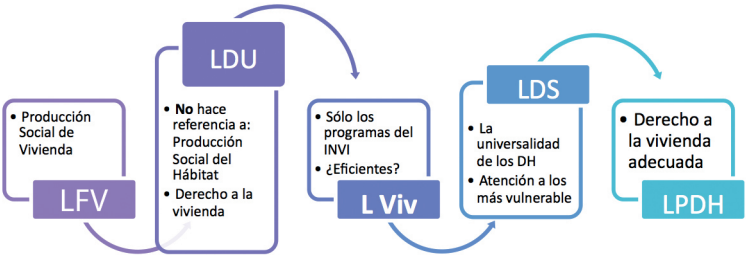
En el **artículo 7º** como parte de las atribuciones se refiere la creación de una **reserva territorial para la producción social de vivienda**.

La Ley de Desarrollo Social, LDS, establece la universalidad de los Derechos Humanos.

La Ley del Programa de Derechos Humanos del D.F, LPDHDF, establece las bases para la **elaboración, actualización del Programa, así como su implementación y evaluación**. En su **artículo 5º** establece que corresponde al Jefe de Gobierno promover **el cumplimiento de la ley** mediante la **aplicación de políticas públicas**. En el **PDHDF** el capítulo 16 hace referencia al **Derecho a la Vivienda Adecuada** con 32 estrategias y 172 líneas de acción.

---

[2] Conceptos que por cierto la Ley de Vivienda del País ya no considera.
[3] Veces salario mínimo anual. El salario mínimo diario general para 2011 es de $59.82



La propuesta de Ley sí contempla la Producción Social de Vivienda y del Hábitat, sin embargo en algunos artículos es notorio que se incorpora el concepto como "pegote", se hace mención del Derecho a la Vivienda Adecuada pero no se desarrolla en el cuerpo de la Ley.

Una Ley de Vivienda para… ¿cuál población objetivo?

La **Secretaría de Desarrollo Urbano**, **SEDUVI**, en su Programa de trabajo 2007-2012, hace referencia a población que no accede al mercado inmobiliario y que tiene ingresos **por debajo de 6vsmm** (veces salario mínimo mensual) que equivale a $10,767.00 mensuales.

Las **Reglas de Operación del INVI, R.O.**, de acuerdo al numeral 4.6.1 establecen: "tener un ingreso hasta de 5 vsmd (veces salario mínimo diario, equivale a $8,973.00 mensuales) para solicitantes individuales y en caso de que sólo exista un ingreso familiar, y el ingreso familiar máximo (para casos en que haya más de un ingreso en la familia), no deberá rebasar las 8 vsmd ($14,356.80 mensuales)".

Según el **Programa de Desarrollo Social 2007-2012**, la **Secretaría de Desarrollo Social, SDS**, señala quién es la población vulnerable y centro de atención de la política social del GDF, es la población con ingresos menores a 2 salarios mínimos ($3,589.20 mensual).

La **propuesta de ley, en su artículo 6º** establece a la población en situación de pobreza como aquella que tiene ingresos hasta 3.7 veces salario mínimo diario ($6,640.02).

La iniciativa se refiere a "Dirigida a la población de más escasos recursos"

Artículo 39º de la propuesta de Ley

Los que están fuera de mercado	• Según la SEDUVI menos de 6 smm • Según R.O. hasta 8 smm familiar
Los pobres	• La propuesta de ley: hasta 3.7 smm
La población vulnerable	• Según la SDS: los que ganan hasta 2 smm

¿Por qué, además de definir a la población en condiciones de pobreza, no se establecen en la Ley, considerando a la población de la ciudad, los requisitos para ser incorporados como beneficiarios INVI, para el resto de la población?

¿Viviendas más baratas? ¿Para quienes?

EL **valor aproximado** de las viviendas que produce el **INVI** por los medios convencionales es de $450,000.00 con superficie aproximada de 50 m[24].
La **propuesta de Ley** establece en su **artículo 6º** fracciones XXXI y XXXII, y en el **artículo Sexto Transitorio**[5]:

Vivienda de interés social	Vivienda de interés popular	Transitorio Sexto
Monto hasta 25 vsma **$545,857.00**	Monto de 25 a 30 vsma **$655,029.00**	Hasta 40 vsma **$873,372.00**

[4] Dato proporcionado por el Director del INVI para el caso de Aldana.
[5] La Ley de Vivienda para el D.F. **vigente,** en su artículo 4º establece que el precio de venta para la vivienda de interés social es hasta 15 vsma, que equivale para 2011 a $327,514.50 y la de interés popular entre 15 y 25 vsma, que equivale en el mismo año hasta $545,857.50.

La Comisión Nacional de Vivienda **CONAVI[6] y el Sector Financiero[7]** coinciden en su tipificación de vivienda:

Tipo de vivienda	VSMM	M^2	Pesos 2011
mínima	Hasta 60	Menos de 30 m^2	$107,676.00
social	De 61 a 160	45 m^2	Hasta $287,136.00
económica	De 161 a 300	55 a 60 m^2	Hasta **$538,380.00**
media	De 301 a 750	100 m^2	De **$540,175.00** hasta $1,345,950.00
residencial	De 751 a 1670		Hasta $2,996,982.00

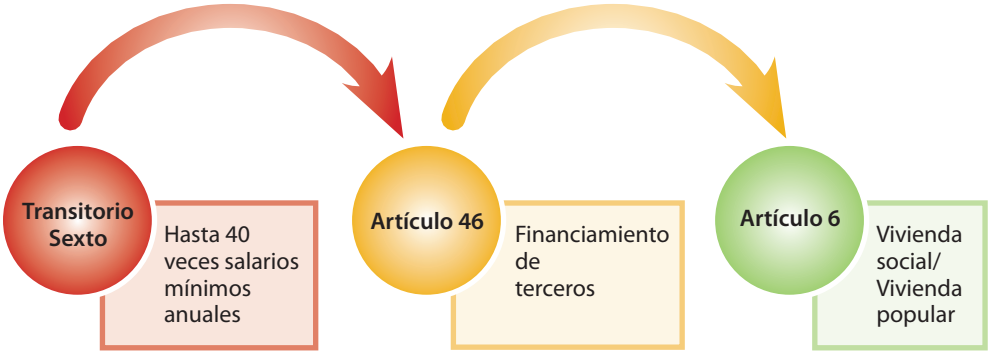
Vivienda de interés social

¡Vivienda de interés popular¡

¿Son estas viviendas accesibles para la población de menos recursos?

¿Entonces, por qué no quitar de la propuesta la vivienda popular y limitar al INVI a la producción y promoción de la vivienda de interés social?

¿Qué relación se establece entonces entre el artículo 6º transitorio, el artículo 46 y el artículo 6º de la propuesta de Ley?



[6] Información dispuesta en www.conafovi.gob.mx
[7] Boletín Bancomer

El **artículo Sexto Transitorio** de la propuesta de Ley establece que la vivienda producida **podrá gozar de los beneficios de la norma no.26** [8] aplicables únicamente para viviendas **de interés social y popular y podrán hacerse extensivos** para la construcción de **vivienda con valor de hasta 40 salarios mínimos anuales**…

El **artículo 46** de la propuesta de Ley, hace referencia al **financiamiento de terceros,** establece que el INVI puede **realizar convenios con personas físicas o morales para la edificación de viviendas con recursos de terceros** de acuerdo a ciertas condiciones, entre éstas:

I. La **propiedad del suelo** podrá ser **del INVI**, de **la empresa constructora** u de **otras personas físicas o morales.**
III. **Se cubrirá la demanda original**, en su caso **las viviendas sobrantes serán asignadas como se establezca en el convenio respectivo.**
IV. Como parte del financiamiento de terceros **podrán realizarse proyectos específicos para atender demanda adicional.**

[8] La norma 26 establece los criterios de sustentabilidad que representan estímulos aplicables únicamente para la construcción de viviendas de interés social y popular (ahorro de agua y energía, área libre de construcción y requerimiento de cajones de estacionamiento).

¿Qué pasaría si el suelo es propiedad de una empresa inmobiliaria y no hay demanda original?

Se aplicaría….

La fracción III, y se entendería que **todas las viviendas** serían **asignadas** como se establezca en el **convenio**, y ¿si éste dice que todas son para la empresa?, o ¿establece una proporción desventajosa para la demanda del INVI?

O se aplicaría…

La **fracción IV**, que cabe señalar que en la **propuesta no se explica el concepto de demanda adicional**. El numeral 5.1.2 de las **Reglas de Operación** del INVI **define**: la demanda adicional como "…jefes de familia que **no habitan en el predio**, que tienen necesidad de vivienda **y que cubren el perfil socioeconómico de los beneficiarios del INVI**, como requisitos para ser incorporados."

Se argumenta por parte del INVI, que en el **Artículo Sexto Transitorio**, también se establece que esto aplicará "…siempre y cuando **formen parte integral de un proyecto o conjunto habitacional**, en donde, se asegure con **mezcla de viviendas**, que se mantenga **un valor promedio** de venta de las viviendas en su conjunto, correspondientes a los de **vivienda popular**", es decir: **valor de venta promedio de vivienda del conjunto de hasta $ 655,029.00.**

¿Qué significa esto?

Siguiendo el ejemplo:

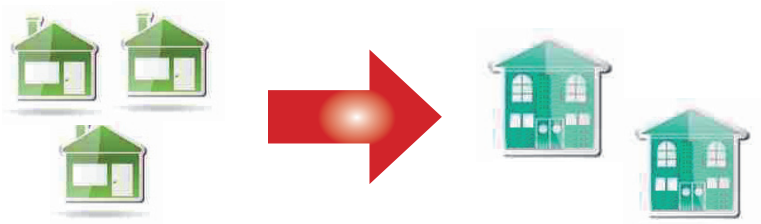
- 9 viviendas para la demanda original con viviendas de interés social ($545,857.00)
- 6 viviendas para demanda adicional de $810,000.00

No. viviendas	Valor por vivienda	Valor total del conjunto
9	545,857.00	4,912,713
6	810,000.00	4,860,000
Total :15		**9,772,713**

Valor promedio de vivienda en este proyecto de ejemplo: **$ 651,514.20**

Está dentro del criterio

Sin embargo…esto es:



3 viviendas de interés social ***POR CADA*** **2 viviendas de nivel medio**

¿A quiénes se busca beneficiar realmente?

LOS ARTÍCULOS 46 Y SEXTO TRANSITORIO SON CONTRAPUESTOS, incluso al **Artículo 39 de la misma propuesta** que establece que la **APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS** PARA LA VIVIENDA **SE HARÁ SIN FINES DE LUCRO Y TENDRÁ POR OBJETO PROMOVER LA PRODUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DIRIGIDA** A LA **POBLACIÓN DE MÁS ESCASOS RECURSOS**…

¿De verdad se dirige a la población de más escasos recursos?

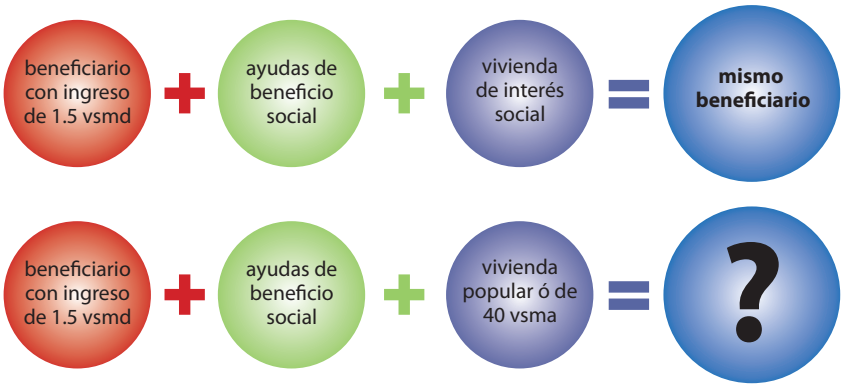
¿Tiene esta población las condiciones de adquirir vivienda popular y de hasta $873,372.00, si una vivienda de interés social evidentemente es la que correspondería a su capacidad de pago?

Se puede argumentar entonces, que se pueden aplicar ayudas de beneficio social, según las reglas de operación, en el numeral 4.8, establece que las **ayudas de beneficio social**:

"…son la **erogación no recuperable** que se **aplica en los créditos** que otorga el INVI, **con cargo a sus recursos presupuestales** y que se pueden aplicar en las siguientes condiciones:
Por capacidad de pago, con el fin de **complementar el financiamiento** que un beneficiario requiere para satisfacer su necesidad de vivienda, **cuando no tiene capacidad de hacerlo vía crédito**;…"

Si la población es sujeta de ayudas de beneficio social por su capacidad de pago:

¿A quién se beneficia?



Sistema Financiero; ¿objetivo del INVI?

Crédito
¿el INVI sólo tiene mandato para dar crédito?

¿Ahorro?

Aplicación subsidio
¿local?
¿federal?

¿Fondo de Ayuda Social?
¿Cuándo aplica?
Para los más pobres o para complemento a la producción privada

Existe el problema del "flujo de recursos fiscales" al INVI, al parecer **la tendencia es disminuir la aplicación de los recursos fiscales para vivienda**…entonces:

¿Cómo se hará accesible una vivienda adecuada a la población en condiciones de pobreza?

El **Distrito Federal ha sido la única entidad del país, que aplica recursos fiscales a la vivienda, esta excepción lo ha distinguido, por la voluntad política en cuanto a desarrollar una política habitacional realmente dirigida a hacer valer el derecho a una vivienda adecuada, garantizando con esto el acceso y la asequibilidad** (gastos adecuados al nivel de ingreso) a la población de más bajos ingresos.

Otros cuestionamientos…

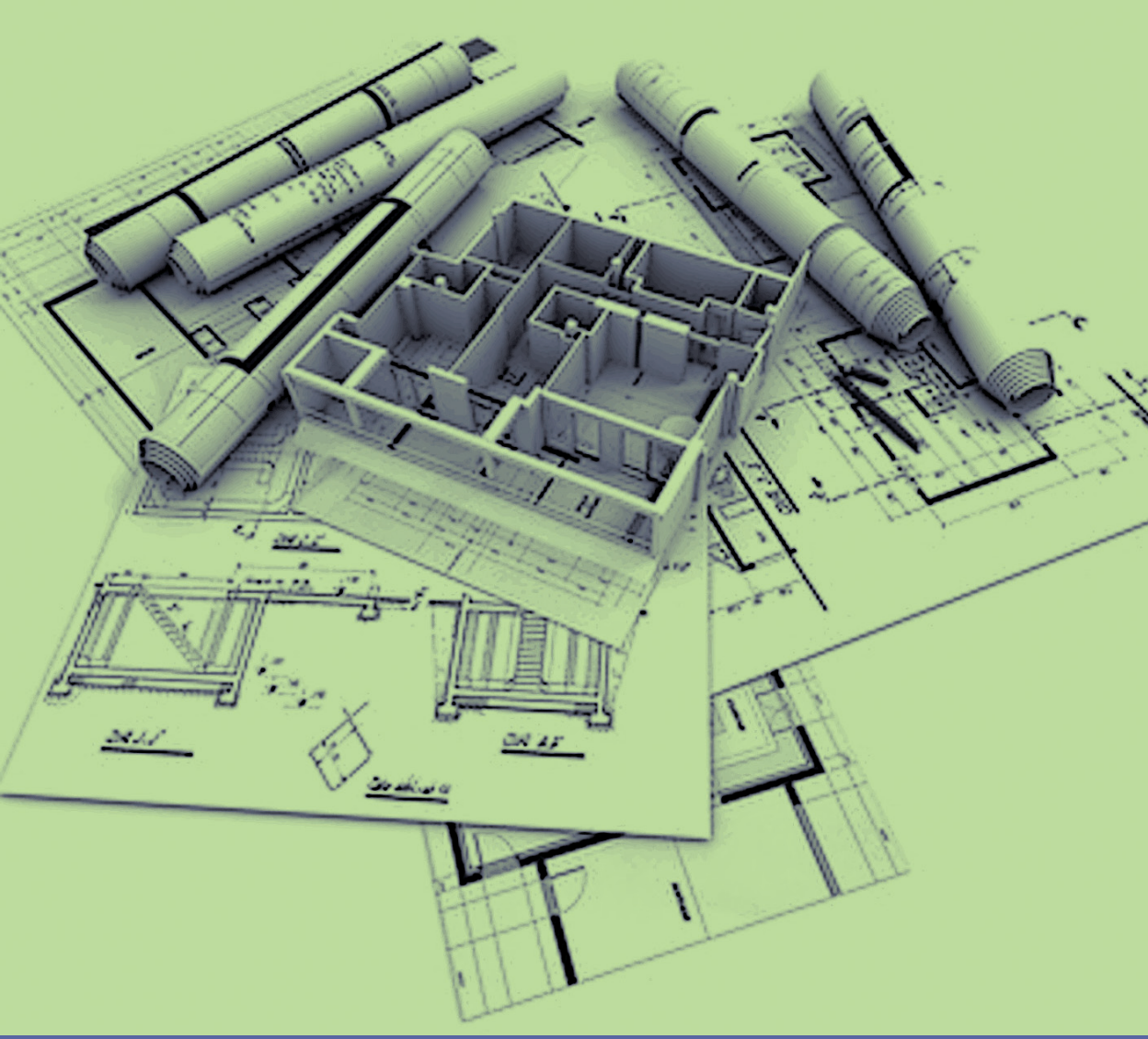
No se hace referencia en la propuesta de la **participación ciudadana** en la planeación, seguimiento y evaluación de los programas de vivienda.

Se hace referencia en las disposiciones generales, capítulo I, al **Derecho a la Vivienda Adecuada** (artículo 3º) y menciona sus atributos, sin embargo en el capítulo de la Política y de la programación de vivienda, lo adecuado ya no se menciona ni se desarrolla en el cuerpo de la ley.

No se aborda en la propuesta la manera de garantizar una cobranza eficiente, con base al supuesto a una respuesta a la pregunta respecto a la cartera vencida: será…¿qué no quieren pagar?

Propuestas:

- La Ley debe regular la producción privada y social de la ciudad. La Ley no puede ser una Ley del INVI.
- La Ley tiene que considerar la temática habitacional y dejar a otras legislaciones vinculantes el tema del Hábitat y el Mejoramiento Barrial.
- La Ley debe definir con precisión el destino y la población receptora del recurso fiscal del Gobierno de la Ciudad para: ahorro, subsidio, crédito, fondo de ayuda social o generación de patrimonio del INVI, y quién se hará cargo de su aplicación.
- Se debe garantizar que el recurso subsidio no sea para la producción, sino para el consumo.
- La ley tiene que definir con precisión su población objetivo en concordancia con la Legislación de Desarrollo Social. Ello significa hacer distingo entre atención a población vulnerable; población pobre; población fuera del mercado.
- La ley sólo debe referirse a la vivienda social (olvidar la referencia a la vivienda popular en tanto sólo es un elemento de confusión) a efecto que este tipo de viviendas tengan protección de ley. Para efecto tendrían que desaparecer el artículo 46 y el 6º transitorio.
- Así como se fijan parámetros para el financiamiento, no se hace distingo con respecto al tipo de programas al que se refiere; por los montos se hace evidente que se trata del Programa de vivienda nueva en Conjunto. Pero ¿y el programa de mejoramiento de vivienda?
- Por lo que, a efecto de orientar la aplicación del recurso público se debe soportar si la gran incidencia de la política de vivienda promovida por el INVI es en el campo de la vivienda nueva (aquella que requiere de otros financiamientos + insumo básico suelo) o en qué proporción del recurso público debe ser destinado a la vivienda mejorada. A efecto de ello, se sugiere se tome nota de los resultados emanados de Evalúa DF: **ENCUESTA DE PERCEPCIÓN Y ACCESO A LOS SATISFACTORES BÁSICOS.**
- Una ley tiene que considerar sanciones y esta ley no contiene sanciones.



Casa y Ciudad A.C.
Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana
Calzada de Tlalpan no. 1025,
Col. Américas Unidas,
Delegación Benito Juárez
CP 03610, México D.F.
Tels. 56-74-21-35, 56-72-53-19,
tel fax 55-39-20-87
e-mail: casayciudad@prodigy.net.mx
www.casayciudad.org.mx