

DERECHOS

Económicos, Sociales,
Culturales y Ambientales

Derecho a la vivienda en
México y el Distrito Federal



DERECHOS

Económicos, Sociales,
Culturales y Ambientales

Derecho a la vivienda en
México y el Distrito Federal



A large, light-colored background illustration of a hand holding a bird. The hand is on the left, with fingers spread, and the bird is on the right, facing left. The bird has a simple, stylized body with a circular eye and a pointed beak. The entire illustration is rendered in a light gray or beige tone, blending with the background.

Contenido: Georgina Sandoval (Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat, HIC-AL)

Revisión: Lorena Zárate y María Silvia Emanuelli, (Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat, HIC-AL); Miguel Moguel (CDHDF).

Primera edición, 2007.

Coedición: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL)

D. R. © 2007, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Chapultepec 49, Centro Histórico,
06040 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

D. R. © 2007, Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL)
Tacuba 53, 1^{er} piso, col. Centro,
06000 México, D. F.
www.hic-al.org

Este material puede ser duplicado a través de medios reprográficos para la capacitación y la enseñanza en derechos humanos. Le solicitamos dar puntual crédito al autor y a la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta

ISBN: 978-970-765-091-6

Impreso en México

Printed in Mexico

PRESENTACIÓN

Con este texto, la CDHDF se complace en presentar el quinto número de su colección destinada a la promoción y difusión de los DESCA en la ciudad de México dedicado al derecho a la vivienda en México y, en concreto, en el Distrito Federal. Su estructura y contenidos han sido elaborados conjuntamente con la sección mexicana de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL por sus siglas en inglés: Habitat International Coalition, America Latina), así como con Casa y Ciudad, México, organización miembro de dicha coalición.

Los números anteriores trataron los siguientes temas: el primero abordó el tema de el derecho a una vida digna; el segundo versó sobre el derecho al agua; el tercero trató sobre el derecho a la salud y el cuarto, sobre exigibilidad y justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

En una ciudad tan grande y compleja como la de México, el asunto de la vivienda es tal que debe revisarse a profundidad entendiéndolo como un derecho de todas las personas. Una vivienda debe contar con ciertas características, estandarizadas internacionalmente, para poder ser considerada como vivienda digna. De igual manera, los actores involucrados y la sociedad en su conjunto debemos reflexionar en torno a las condiciones y posibilidades reales de la población para adquirir una vivienda.

Este folleto constituye un material útil para personas, organizaciones e instituciones que tengan trabajos relacionados con el tema de la vivienda en nuestra ciudad, así como para las y los promotores de derechos humanos que, a través de charlas, talleres, conferencias o capacitaciones, intentan acercar a la población en general a conocer, promover, exigir y defender los DESCA y la totalidad de los derechos humanos desde la perspectiva de su integralidad e indivisibilidad.

¿CUÁLES SON Y QUÉ DICEN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA?

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) y las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar su ejercicio se encuentran consagrados principalmente en el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC). Este instrumento universal, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1966 y ratificado por México en 1981, consagra el *derecho humano a un nivel de vida adecuado* (artículo 11); al trabajo (artículos 6°, 7° y 8°); a la alimentación (artículo 11); a la vivienda adecuada (artículo 11, párrafo 1); a la salud y a un medio ambiente sano (artículo 12); a la educación (artículos 13 y 14) y a los derechos culturales (artículo 15). Todos los derechos humanos son *indivisibles* (no se pueden fragmentar ni reducir) e *interdependientes* (la realización de cada uno es indispensable para el pleno goce de los demás; la violación de uno afecta a los otros).

Estas obligaciones suponen que los Estados deben:

- a) *Respetar*: tienen que abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos.
- b) *Proteger*: deben supervisar y garantizar que la acción de terceros actores no estatales (las empresas, por ejemplo) sea respetuosa de los derechos humanos.
- c) *Realizar*: que implica: i) *promover*: deben adoptar medidas (legislativas, de política pública y asignación de recursos, entre otras) que faciliten el goce de los derechos humanos y ii) *garantizar*: deben hacer efectivos los derechos humanos, directa o indirectamente.

El PIDESC señala que los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, *destinar la mayor cantidad de recursos disponibles* para lograr que estos derechos se realicen plenamente y *rendir cuentas* mediante el envío al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC)¹ de informes periódicos sobre el avance alcanzado en el cumplimiento de los derechos sociales. Asimismo, es ineludible el *respeto a los principios de no discriminación, equidad de género y no regresividad*.

Este instrumento internacional reconoce el *derecho a la vivienda adecuada como parte del nivel de vida adecuado*: “toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (artículo 11, párrafo 1).

Más específicamente, la *Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000* (1988) considera que el concepto de *vivienda adecuada significa* “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

¹ El Comité DESC es el órgano supervisor del PIDESC y está integrado por 18 expertos independientes.

El documento internacional que más detalladamente describe qué se entiende por vivienda adecuada es la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.² Allí se enfatiza que: “el derecho a la vivienda se aplica a toda persona y no debe interpretarse en un sentido estricto, sino que debe considerarse como el *derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*. Se debe garantizar a todos, sin importar sus ingresos o recursos económicos”. Más importante aún, aquí se especifican los siete elementos para que una vivienda pueda ser considerada como adecuada:

1. **Seguridad jurídica de la tenencia:** marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento, el desalojo involuntario u otras amenazas.
2. **Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras:** todas las personas deben tener acceso permanente a recursos –naturales y comunes– tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.
3. **Gastos adecuados al nivel de ingreso (asequibilidad):** los gastos que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.
4. **Vivienda habitable:** la vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
5. **Accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación):** todas las personas, y especialmente las más vulnerables, deben poder acceder a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
6. **Lugar adecuado:** la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, escuelas y otros servicios sociales. No debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.
7. **Adecuación cultural de la vivienda:** la manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad.

Se considera que si uno de estos elementos no se respeta, entonces se está poniendo en peligro la realización y el goce del derecho a la vivienda adecuada.

Este instrumento también señala las obligaciones de los Estados respecto al derecho a la vivienda. Afirma, por ejemplo, que el Estado debe implementar una vigilancia eficaz de la situación de vivienda en su jurisdicción, realizando un relevamiento del problema y de los grupos que se encuentran en situación vulnerable o desventajosa,

² Las Observaciones Generales (OG) que emite el Comité DESC sirven para avanzar en la interpretación de los contenidos y alcances de los pactos. La OG núm. 4 es de 1991.

personas sin hogar y sus familias, personas alojadas inadecuadamente, que no tienen acceso a instalaciones básicas, que viven en asentamientos ilegales, personas sujetas a desahucio forzado y grupos de bajos ingresos. Como ocurre con los demás derechos humanos, el Estado deberá garantizar el respeto de este derecho sin condicionarlo a los recursos de que disponga.

¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES VIOLACIONES AL DERECHO A LA VIVIENDA?

Según diversos documentos del derecho internacional, los desalojos forzosos constituyen una violación grave al derecho a la vivienda adecuada por lo que los Estados deben abstenerse de llevarlos a cabo y garantizar que siempre se aplique la ley a sus agentes o a terceros que los efectúen. Entre ellos, la Observación General núm. 7 define a los desalojos forzosos³ como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”.⁴

En este sentido, se vuelven relevantes para el respeto del derecho a la vivienda todas las medidas que se tomen para evitarlos o, en su defecto, para mitigar sus impactos. Así, se insiste en que:

antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas,⁵ los Estados parte deberían velar por que se estudien, en consulta con los interesados, todas las demás posibilidades que permitan evitar la necesidad de recurrir a la fuerza. Los Estados Parte deberán velar también por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas.

El Comité DESC detalla algunas de las garantías procesales que deberían aplicarse en el contexto de los desalojos forzosos:

- a) Auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas.
- b) Plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo.
- c) Información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas.
- d) Presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos.

³ La OG núm. 7 (1997) trata específicamente sobre el tema de los desalojos forzosos y su relación con el derecho a una vivienda adecuada. Según este documento, la prohibición de los desalojos forzosos no aplica cuando son efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los pactos internacionales (PIDESC y PIDCP).

⁴ Este planteamiento se ve reforzado además por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En esta disposición se reconoce, entre otras cosas, el derecho a la protección contra injerencias arbitrarias o ilegales en el domicilio propio.

⁵ En relación con los desalojos provocados por proyectos de desarrollo se pueden revisar los recientes “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo”, Anexo A del Informe del Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada (documento A/HRC/4/18 del 5 de febrero de 2007) presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su cuarto periodo de sesiones.

- e) Identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;
- f) Abstenerse de efectuar el desalojo cuando haga mal tiempo o sea de noche;
- g) Ofrecer recursos jurídicos y asistencia jurídica a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

Al mismo tiempo, esta normativa impone al Estado la obligación de revelar información específica sobre desalojos forzosos, indicando al menos el número de personas expulsadas de sus viviendas y que carecen de protección jurídica contra la expulsión arbitraria así como las leyes relativas a los derechos de los inquilinos, la seguridad de la ocupación y la protección frente al desahucio.

Existen además otras violaciones al derecho a la vivienda adecuada sobre las que hablaremos más adelante en este texto.

Como hemos podido apreciar hasta el momento, el derecho a la vivienda adecuada se compone de una serie de características diversas y complementarias. Por lo tanto, implica que los Estados deben considerar simultáneamente varias esferas para hacer frente a las obligaciones jurídicas que han asumido a nivel internacional en relación con respetar, proteger y realizar este derecho para toda su población.

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN EN NUESTRO PAÍS?

Como país firmante de estos instrumentos internacionales, México está obligado a avanzar en la implementación de sus contenidos y recomendaciones fundamentales.

En particular, desde la ratificación del PIDESC por nuestro país, en 1981, el gobierno mexicano ha presentado al Comité DESC cuatro informes periódicos (1986, 1993, 1999 y 2006) para su evaluación. Junto a éstos, diversas organizaciones de la sociedad civil han hecho lo propio destacando tanto los avances como –sobre todo– los problemas y lagunas que quedan por resolver en materia de derechos humanos.

Por lo que se refiere al derecho a la vivienda en particular, el *Comité llama la atención a México* sobre dos asuntos fundamentales:

- a) Observa con preocupación que los programas de vivienda existentes no atienden adecuadamente las necesidades de vivienda de las personas pobres.
- b) Reitera su preocupación acerca de la ausencia de información estadística sobre el número de desalojos forzosos y el alcance del problema de las personas sin vivienda en el país.

Durante el último sexenio de la administración pública federal (2001-2006), se hizo un esfuerzo importante “hacia afuera” para tratar de convencer a la comunidad internacional respecto a la preocupación de atender los derechos humanos en el territorio nacional. Así lo evidencian los informes oficiales remitidos al Comité DESC, la elaboración y publicación del *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*,⁶ la subsiguiente definición

⁶ Realizado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (diciembre de 2004).

del Programa Nacional de Derechos Humanos (2005) y la apertura para recibir visitas de varios relatores en materia de derechos humanos, incluyendo la del relator especial para la vivienda adecuada, Miloon Kothari, en marzo de 2002. El informe de este último refleja algunas de las problemáticas más graves aún vigentes, incluyendo algunas recomendaciones importantes:⁷

- **Exclusión de los pobres de los programas y apoyos financieros:** sostiene que los programas de financiación “son insuficientes porque en su mayor parte se orientan al sector urbano y a la población cuyos ingresos superan cinco salarios mínimos” y que “los esfuerzos realizados hasta ahora consisten en su mayor parte en la financiación y suministro de viviendas por el sector privado, en lugar de atender las necesidades financieras de las viviendas producidas por los propios interesados (más de 60% de las viviendas existentes), el mejoramiento de las viviendas así construidas y su conexión a los servicios públicos”. Recomienda a las autoridades que “no escatimen esfuerzos para apoyar a las distintas modalidades de la producción social de vivienda tales como las construidas por las propias familias, las autoproducidas en forma cooperativa y otras opciones sin fines de lucro”.
- **Falta de protección contra desalojos forzosos:** constata que “la mayoría de las familias pobres no recibe protección jurídica ni tiene capacidad para presentar un recurso judicial” y enfatiza los efectos particularmente graves de los desalojos forzosos en las mujeres y los niños y la inseguridad que se vive en la vivienda de arrendamiento. Recomienda la constitución de un grupo de trabajo sobre el tema con la participación de la sociedad civil para vigilar y proponer salidas al problema, llevar un registro público de los desalojos realizados e impartir formación a jueces y magistrados respecto a la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos.
- **Grave situación habitacional de los pueblos indígenas:** tras su visita a varios campamentos de desplazados, expresa con fuerza su preocupación por las condiciones de vivienda y de vida de los indígenas e insta al Estado a dar prioridad a los grupos que viven en condiciones precarias.
- **Impactos negativos de los acuerdos internacionales de libre comercio:** en su visita a Mexicali y Tijuana, el relator especial pudo constatar los efectos del TLCAN en cuanto al rápido aumento de los asentamientos informales, su vulnerabilidad y su carencia de servicios y equipamientos adecuados. Enfatiza que entre las obligaciones internacionales está el velar porque no se deniegue “a ningún hogar el derecho al agua”, considerada como un “bien social y cultural”. Destaca la lucha de 30 años sostenida por pobladores de Mexicali para obtener tarifas de electricidad justas, ya que los pobres llegan a pagar recibos equivalentes a más de la mitad de sus ingresos, señalando que tal situación tiene un impacto negativo sobre el derecho a la salud y a un nivel de vida adecuado.
- **Criminalización de quienes defienden su derecho a un lugar donde vivir:** plantea que es importante garantizar que no haya repercusiones ni medidas punitivas contra los activistas y defensores de los derechos vinculados a la vivienda”.

⁷ Documento E/CN.4/2003/5/ADD.3 de las Naciones Unidas.

¿Qué ponen en evidencia estas observaciones? Que el Estado mexicano está descuidando las políticas sociales y está faltando a los compromisos internacionales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos para la mayoría de su población y en particular para los sectores más vulnerables.

VEAMOS AHORA DE DÓNDE VIENE Y EN QUÉ CONSISTE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

Puede afirmarse que el gobierno federal (2001-2006) hereda una política de *fomento y desregulación de la vivienda* negociada por el presidente Carlos Salinas de Gortari con organismos multilaterales y el sector privado. Se da entonces continuidad a estos preceptos y se toma una serie de medidas institucionales para impulsarlos, entre ellas, la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, organismo encargado de conducir una política que enfatiza el papel de la producción de la vivienda como un motor del desarrollo económico centrado en la producción mercantil por el sector privado.⁸ Con esta lógica, lo que interesa es producir y vender muchas casas sin importar su tamaño y adecuación a las necesidades de la demanda, y mucho menos su ubicación y articulación con el tejido urbano, las fuentes de empleo y la accesibilidad a los equipamientos.

Así, la producción mercantil de vivienda en México logró beneficiarse con más de 3 millones de créditos hipotecarios, entre 2000 y 2006, otorgados por los organismos que canalizan recursos de los fondos de vivienda de los trabajadores del sector privado (INFONAVIT), de los trabajadores al servicio del Estado (FOVISSTE) y del ahorro social, vía diversas entidades hipotecarias privadas (bancos y sociedades financieras de objeto limitado –Sofoles–, principalmente) y el respaldo de la banca de desarrollo (Sociedad Hipotecaria Federal).

Esto permitió, en pocos años, incrementar la producción habitacional mercantil, pero se dejó al margen a una gran cantidad de la población más pobre del país, por su incapacidad de acceder a este mercado.⁹ En otras palabras, la política que fomenta la vivienda como una mercancía en vez de como un derecho concibe su producción como una industria y *la atención* a los más pobres como una tarea de *focalización*, para lo que se destinan algunos recursos públicos a manera de subsidio.¹⁰

Esto, sumado al cierre o la modificación de los pocos instrumentos institucionales que existían para apoyar las iniciativas y esfuerzos productivos de estos sectores, e incluso su criminalización, ha traído serios problemas de hacinamiento y deterioro del hábitat popular y, paradójicamente, nuevas ocupaciones y la adquisición irregular de suelo en áreas inadecuadas y vulnerables. Cabe, entonces, preguntarse: ¿qué caso ha hecho nuestro país a sus compromisos respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos?

⁸ Destacando su relevancia para la activación de 37 ramas económicas, generación de empleo, consumo de insumos y activación del sector financiero.

⁹ Como resultado de su visita a México, el relator Kothari señala que: "México ha puesto en marcha varios planes hipotecarios de vivienda, pero la mayoría de éstos están orientados hacia los empleados de ingresos medios del sector estructurado, lo que prácticamente ha excluido a los pobres que están empleados en la economía no estructurada (el 40% de la población)", considerando que quedan fuera del mercado habitacional los hogares en donde el total de sus integrantes económicamente activos logran reunir ingresos menores a cuatro salarios mí-nimos (formales o informales) simplemente porque no son sujetos de crédito. Retomando los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2004 aplicada por el INEGI, en México 13 220 941 hogares tienen percepciones, hasta cuatro salarios mínimos representan 51.29% del total de hogares para ese año. Por su parte, los resultados del Censo de Población y Vivienda 2005 señalan la existencia de 24 803 625 hogares, de los cuales, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Políticas Públicas (junio 2007), 10 178 614 hogares se encuentran en alguna situación de pobreza (patrimonial, de capacidades o alimentaria), lo que representa 41.04% del total de la población.

¹⁰ A través del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, se autorizan a FONHAPO cerca de 550 millones de pesos para el otorgamiento de 243 mil subsidios.

¿QUÉ MEDIDAS SE HAN TOMADO Y QUÉ POSIBILIDADES TENEMOS DE HACER EFECTIVO EL DERECHO A LA VIVIENDA?

En términos generales, podemos decir que todavía son muy reducidos los esfuerzos que ha hecho nuestro país para adecuar el marco legislativo vigente en materia de vivienda, desarrollo urbano y acceso al suelo, según corresponde a su ratificación del PIDESC y otros documentos internacionales ya señalados. Un primer problema identificado por varios expertos tiene que ver con el artículo 4º de la Constitución, ya que limita el derecho a disfrutar de una vivienda *digna y decorosa a toda familia* y no a todos los individuos, como correspondería al carácter universal de los derechos humanos. De esta norma constitucional se desprende el marco de regulación de la vivienda que incluye leyes, planes, programas, reglamentos y reglas de operación, tanto del ámbito federal como estatal y hasta municipal. Entre éstas se encuentran las siguientes leyes: Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley de Sociedades Cooperativas, Ley de Protección al Consumidor, Ley del Trabajo, Ley de Expropiación y el Código Civil Federal. Y además, más específicamente, las leyes orgánicas para la atención de la vivienda: Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (Fovissste).

Esta diversidad del marco normativo conlleva una distancia y falta de coordinación entre las instancias gubernamentales (en los tres niveles) encargadas de las tareas de ordenamiento territorial, medioambiente, desarrollo urbano y vivienda; es de destacar, además, la ausencia en la estructura de gobierno de un organismo público que atienda integralmente estas problemáticas tan estrechamente vinculadas.¹¹

En este sentido, es importante resaltar que, entre 2003 y 2006, se abrió un *proceso de elaboración de una nueva Ley de Vivienda del Ámbito Federal*, que entró en vigor el 28 de junio del año pasado.¹² Diversos sectores de la sociedad civil participaron centrando sus principales preocupaciones y aportaciones en lograr su adecuación a los principios y contenidos del derecho humano a la vivienda (según la OG núm. 4 antes mencionada) y en incorporar la producción social de vivienda. Finalmente, y aunque con limitaciones y olvido de algunos temas, se incluyeron los principales aspectos que definen internacionalmente el derecho humano a la vivienda.¹³ La producción social de vivienda recibió un tratamiento amplio y acertado a todo lo largo de la Ley, con una definición muy precisa:

aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos; incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso

¹¹ Como sería el caso del Ministerio de las Ciudades de Brasil, por citar un ejemplo.

¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de junio de 2006.

¹³ "Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda" (artículo 3º).

de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones (artículo 4º, fracción VIII).¹⁴

Esta disposición puede ser considerada como un logro muy relevante porque la historia reciente de los asentamientos humanos señala que en su mayoría se han conformado y construido al margen de las políticas públicas y gracias al enorme esfuerzo individual, familiar y colectivo de sus habitantes. Desde hace 40 años, el análisis de esta realidad ha permitido a movimientos, ONG y la academia trabajar en torno al concepto de *producción social de vivienda*, destacando su valor estratégico en la construcción de una sociedad más justa, ya que implica capacitación, participación responsable, organización y solidaridad activa de los pobladores y, en términos más generales, el fortalecimiento de las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa.

¿Y QUÉ PODEMOS DECIR DE LA SITUACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL?

Por su parte, la Ley de Vivienda del Distrito Federal¹⁵ tiene como principio que:

todos los habitantes tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas (artículo 3º).

En ese marco, considera a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y al Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) como los responsables de diseñar, proponer y ejecutar la política y los programas de vivienda para esta ciudad, con base en principios y líneas generales¹⁶ tales como:

- Congruencia con los programas de desarrollo económico, social y urbano del gobierno del Distrito Federal.
- Consideración de la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y características del medioambiente.
- Ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo.
- Fomento, reconocimiento y concertación de la participación de los diferentes productores de vivienda (personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado).

¹⁴ Véase el título séptimo, “De la Producción Social de Vivienda”, capítulos 1 y 2, pp. 20-21.

¹⁵ Data de diciembre de 1999; ha tenido adecuaciones en septiembre de 2000 y la más reciente en enero de 2004.

¹⁶ Artículos 9º y 14 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal; *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2004.

- Reconocimiento y apoyo a los procesos habitacionales y la producción social de vivienda, en particular garantizando la asistencia técnica a través de diversas instancias.

De acuerdo con los criterios de la ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, se considera que un país atiende sus requerimientos de vivienda cuando no existe necesidad de vivienda nueva y los requerimientos de mejoramiento no exceden 3% del inventario habitacional.¹⁷ El gobierno mexicano calculó que en el país es necesario construir 1.8 millones de viviendas nuevas y mejorar 2.5 millones (11.52%). Al Distrito Federal le correspondía 8.46% de las necesidades de vivienda nueva y 3.72% de las acciones de mejoramiento. El número de viviendas nuevas aún es elevado, y el índice de mejoramiento respecto al inventario de vivienda es de 4.38%, aún muy lejos del máximo aceptable. De esta manera, para el año 2000, 11.26% de los hogares residentes en el Distrito Federal no contaba con una vivienda adecuada por las condiciones de hacinamiento o de deterioro en la construcción, y 17.12% del rezago habitacional de vivienda nueva correspondía a las cuatro delegaciones centrales.¹⁸

Ahora bien, por concepto de necesidades de vivienda para enfrentar el crecimiento de la población, así como el deterioro de la vivienda por concepto de caducidad de la construcción (50 años para la vivienda aceptable y de 25 años para la vivienda en condiciones regulares en la actualidad), el gobierno mexicano establece que en el Distrito Federal serán necesarias 372 693 viviendas nuevas (5.09% del país) y 460 146 acciones de mejoramiento en muros y techos (11.56% del país) para el periodo 2001-2010.¹⁹

Es importante señalar que el precio de la vivienda en el mercado inmobiliario es inaccesible para los sectores de ingresos menores a los cuatro salarios mínimos. Al observar los costos de la construcción de vivienda, podemos darnos cuenta de que estos precios no incluyen el costo del suelo, que se debe agregar. De esta manera, aún cuando las personas accedan a un crédito de vivienda, no necesariamente lo ejercerán en el Distrito Federal. De esta manera, las condiciones socioeconómicas se convierten en un elemento de segregación para la población que habita la ciudad de México. La vivienda en el Distrito Federal es muy cara, incluso para los mecanismos financieros impulsados por los organismos federales de vivienda, y pone serias restricciones para el organismo local de vivienda.

Algunos avances destacables en el ámbito local son que, en términos generales, el Invi aplicó condiciones de 0% de tasa de interés, sólo actualización del salario mínimo, pago mensual igual a 15% del ingreso; si con ese pago la familia no alcanzaba a cubrir el crédito en 30 años, esta diferencia se iba a subsidio (en ocasiones llegó a representar 70%). Se otorgaron cerca de 500 subsidios de 100% para familias en extrema pobreza. En caso de pago adelantado, aplicaba lo que se llamó el "2 x 1", con lo cual se reducía la deuda a la mitad.

Respecto a las políticas públicas, las contempladas por el Invi incluyen, por ejemplo, introducir nuevas tecnologías y medidas ambientales en la construcción y uso de la vivienda; incorporar en el diseño de las viviendas y sus conjuntos habitacionales procedimientos constructivos alternativos o con innovaciones tecnológicas que mejoren las condiciones ambientales, así como el diseño de viviendas para diferentes grupos de población (indígena y con capacidades diferentes); promover la vivienda de bajo costo (alrededor de 230 mil pesos, la mitad de

¹⁷ Citado por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), *Rezago habitacional 2000*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2001.

¹⁸ Delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

¹⁹ Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), *Necesidades de vivienda 2001-2010*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2001.

lo que existe en el mercado) y al menor tiempo de ejecución posible; impulsar acciones tendientes al mejoramiento barrial y contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.

En cuanto al trabajo realizado desde la CDHDF, de enero de 2005 a septiembre de 2007 se recibió un total de 103 quejas por presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado. Se refieren a presuntas violaciones al derecho a una vivienda adecuada y a servicios básicos de vivienda, las cuales se distribuyen de la siguiente manera: desalojo ilegal (27 casos); obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación a una vivienda adecuada (107 casos), ambos tipos de casos repartidos entre autoridades diversas, y obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etc. (159 casos). Cabe aclarar que una queja puede implicar más de una violación y la violación puede ser reiterada cuando más de una autoridad la comete, por lo cual, la suma de estos números es superior al número de quejas.

Las recomendaciones emitidas por la CDHDF por violaciones al derecho a la vivienda son ocho, y tres de ellas corresponden a desalojos forzosos (14/1995, 01/2003 y 12/2007), una a la violación a la seguridad jurídica (08/1996) y otras cuatro a la violación a la seguridad y el bienestar de las personas en (09/1996, 11/2002, 07/2006 y 15/2006). Cinco de ellas fueron totalmente aceptadas y concluidas, a excepción de la 01/2003, concluida pero aceptada parcialmente, con el cumplimiento total por parte de la Contraloría General del Distrito Federal, la no aceptación por parte de la delegación Xochimilco y la aceptación parcial y cumplimiento insatisfactorio por parte de la Secretaría de Seguridad Pública. Este caso se refiere al desalojo del predio de Amalacachico. No obstante que se constató el pillaje por parte de elementos de la policía y los inadecuados procedimientos para llevar a cabo el desalojo de numerosas viviendas, las autoridades no realizaron la investigación sobre los elementos policiacos ni subsanaron el procedimiento para atender el desalojo de las personas que habitaban estas viviendas.

CIUDADANÍA: ¡MANOS A LA OBRA!

Ahora que ya conocemos un poco más acerca de qué dicen los instrumentos internacionales, cuál es el marco normativo y las políticas a nivel nacional y de nuestra ciudad y qué avances y dificultades tenemos en la realidad, es buen momento para tratar de identificar *algunas de las actividades en las que podemos seguir participando* activamente para vigilar y aportar elementos para la defensa, promoción y realización del derecho a la vivienda adecuada para todas las personas.

- Velar por que el Estado mexicano haga mayores esfuerzos para adecuar la legislación nacional a los compromisos internacionales y hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la vivienda adecuada. En este marco se debe vigilar la aplicación y el monitoreo del Plan Nacional de Derechos Humanos (por ejemplo, en cuestiones de reforma constitucional y elaboración de una Constitución para el Distrito Federal).
- Presionar por el establecimiento y el seguimiento de indicadores nacionales, estatales y locales respecto a las Metas del Milenio, en particular la meta 11 del objetivo 7, que se refiere a aumentar la proporción de personas con seguridad de tenencia (indicador 31) y con provisión de saneamiento mejorado (indicador 32).

- Monitorear, evaluar e informar al Comité DESC²⁰ y a otras instancias de la ONU sobre los programas de vivienda existentes, la atención para los más pobres y sectores vulnerables en general. Presionar para que se atiendan las observaciones y recomendaciones, en particular las referidas a llevar un registro público de los desalojos (las amenazas o los ya realizados, así como sus causas y efectos) e impartir formación a jueces y magistrados respecto a la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos.
- Retomar las sugerencias del relator Kothari de poner en acción los “Instrumentos prácticos y operacionales para promover, vigilar y aplicar el derecho humano a la vivienda adecuada” incluidos en su informe más reciente, para construir indicadores que puedan dar cuenta al Comité DESC de la ONU del grado de avance o retroceso de este derecho, tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal.
- Presionar por el cumplimiento de la legislación en materia de vivienda y avanzar en el impulso a la conformación de un sistema de instrumentos de apoyo y fomento (administrativos, legales, técnicos, financieros, sociales y de capacitación) a la producción social de vivienda en nuestro país y en la ciudad.
- Impulsar una mayor articulación interinstitucional entre representantes de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo social del poder Legislativo y el poder Ejecutivo para colocar con más fuerza el tema del derecho a la vivienda adecuada, la producción social del hábitat y los recursos económicos necesarios en las políticas y programas federales y del Distrito Federal.
- Insistir en la ejecución del Reglamento de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y velar por la no regresividad en el mandato del Invi, específicamente en cuanto a seguir atendiendo a una población meta de hasta 4.7 veces el salario mínimo (vsMM) individual y 8 vsMM como ingreso familiar, incluyendo a los trabajadores del sector informal; realizar cuatro mejoramientos por cada vivienda nueva, promoviendo la participación social organizada con una línea de crédito específica para productores sociales de vivienda, y garantizar que el presupuesto público no se utilice como complemento de subsidio de la producción privada a través de otros institutos nacionales, banca o Sofoles que atienden a sectores de mayores ingresos.
- Revisar la eficacia del Fideicomiso de Recuperación Crediticia (Fidere) y, sobre todo, su pertinencia operativa y su independencia del Invi, ya que la recuperación del crédito y la escrituración de la vivienda construida resulta vital para mantener una política social de vivienda.
- Desarrollar una campaña de sensibilización y difusión del enfoque del derecho a la vivienda adecuada, basada en el estricto cumplimiento de la legislación vigente, dirigida tanto a los distintos ámbitos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como a las familias, organizaciones y público en general del Distrito Federal.
- Hacer todos los esfuerzos por garantizar que las universidades formen profesionales y técnicos que sepan trabajar con la población y en apoyo de los procesos autogestionarios.
- Participar activamente en iniciativas propositivas de los grupos de la sociedad civil con el fin de sumar fuerzas para la defensa y la plena realización del derecho a la vivienda adecuada, a través de la producción social del hábitat.

²⁰ Las directrices para la presentación de informes al Comité DESC de la ONU están disponibles en <<http://www.hic-al.org/documentos/directricesinonu.pdf>>.

FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS COMPLEMENTARIAS

- Derecho a la Vivienda, *Situación en México 1997-2004. Compilación*, Casa y Ciudad, México, 2006.
- Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2007).
- Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (2004), <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/>.
- Estrategia Mundial de Vivienda (11 de diciembre de 1987), <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/521/10/IMG/NR052110.pdf?OpenElement>>.
- Informe más reciente del Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada, documento A/HRC/4/18 del 5 de febrero de 2007, <<http://www.hic-al.org/noticias/G0710631%20sp.pdf>>.
- Informe de la visita a México del Relator Especial para la Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, en marzo de 2003, E/CN.4/2003/5/Add.03, <<http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/vivienda.pdf>>.
- Ley de Vivienda del Distrito Federal (1999), <http://www.seduvi.df.gob.mx/mjuridico/ley_vivienda.html>.
- Ley de Vivienda (2007), <<http://www.conafovi.gob.mx/Secciones/Legislacion/index.htm> (2006)>.
- Observación General núm. 4 del Comité DESC (1991), <http://www.escrnet.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428687&parent_id=425976>.
- Observación General núm. 7 del Comité DESC (1997), <http://www.escrnet.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428701&parent_id=425976>.
- Observaciones y recomendaciones del Comité DESC al estado mexicano, documentos de la ONU E/1994/104/Add y E/C.12/CO/MEX/4, <<http://www.equipopueblo.org.mx/observadesca.pdf>>.
- Ortiz Flores, Enrique, *Notas sobre la producción social de vivienda: elementos básicos para su conceptualización e impulso*, Casa y Ciudad/Coalición Internacional para el Hábitat, México, 2004.
- Ortiz Flores, Enrique, *La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?*, en Enrique Ortiz Flores y María Lorena Zárate (comps.), *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, UAM/HIC, México, 2002.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm>.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm>.
- Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (2001), <<http://www.conafovi.gob.mx/Secciones/programa%20sectorial/index.htm>>.
- Programa Nacional de Derechos Humanos (2005), <[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEGOB/Programas/05082005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEGOB/Programas/05082005(1).pdf)>.
- Sandoval, Georgina, *Apuntes para la evaluación de la política de vivienda en el Distrito Federal*, Casa y Ciudad, México, 2006.
- Torres, Rino, *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*, HIC, México, 2006.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS:

Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), <<http://www.conafovi.gob.mx/>>

Consejo Nacional de Vivienda (Conavi), <<http://www.conavi.org.mx/>>.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), <<http://www.enlace.df.gob.mx/relacion/seduvi.html>>.

Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-AL), <<http://www.hic-al.org>>.

Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), <<http://www.hic-net.org>>.

Casa y Ciudad, A. C./Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana, <<http://www.casayciudad.org.mx>>.

Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C., <<http://www.cenvi.org.mx/>>.

Movimiento Urbano Popular, <http://mx.geocities.com/movimiento_urbano_popular/Que_es_el_MUP.htm>.



*Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.
Derecho a la Vivienda en México y el Distrito Federal*
se terminó de imprimir en diciembre de 2007
en los talleres de Ediciones Jano, S. A. de C. V.,
Lerdo pte. 864, col. Electricistas Locales,
50040 Toluca, México. Para su composición
se usaron tipos Futura de 8 y 10 puntos
La edición constó de 1,000 ejemplares.

