

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL 2019

ROMÁN GUILLERMO MEYER FALCÓN, Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con fundamento en los artículos 75 fracciones I, IV y IX, y 77 penúltimo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 58, fracción II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 23 fracción I de la Ley de Vivienda; 1 y 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5 y 6, fracción XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; 26 y 27 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019; así como el Artículo 7, fracción I del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda, la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Vivienda en su Cuarta Sesión Extraordinaria, celebrada el 10 de diciembre de 2018, aprobó las presentes Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social, para el ejercicio fiscal 2019

CONSIDERANDO

Que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio correspondiente, asignará para el Programa denominado Programa de Vivienda Social, un monto específico claramente determinado, observando para tal efecto lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 30 del referido Presupuesto.

Que la emisión de estas Reglas de Operación se sujetará al procedimiento establecido en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Que la Ley de Vivienda establece en sus artículos 5, 19 fracciones VII, VIII, 71 y 86 que los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional, las diversas necesidades habitacionales, así como desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidios federales y ahorro previo para la vivienda, en sus diferentes modalidades y líneas de apoyo, priorizando la atención a la población en situación de pobreza, promoviendo el uso de energías renovables mediante las nuevas ecotecnologías aplicables a la vivienda, de acuerdo a las regiones bioclimáticas del país, utilizando equipos y sistemas normalizados en cualquiera de sus modalidades.

Que con el objeto de asegurar la aplicación de los criterios legales y programáticos antes mencionados se ha tenido a bien emitir las siguientes:

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL

1. Antecedentes

1.1. Perfil de la política de vivienda en el marco del cumplimiento de lineamientos constitucionales

La política de vivienda que propone el nuevo gobierno de México tiene como eje conductor el cumplimiento de las obligaciones del Estado relativas a promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de la población mexicana a una vivienda adecuada, por medio de mecanismos apropiados para el desarrollo de programas de vivienda social y del apoyo a la producción social de vivienda; centrándose en las familias de bajos ingresos, y en aquellas personas que viven en condiciones de riesgo, de marginación, así como grupos vulnerables.

1.2. Obligaciones del Estado Mexicano en materia de vivienda (acuerdos internacionales pactados)

El concepto de la vivienda adecuada fue reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Asimismo, aparece en el párrafo 1º del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966 donde, los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Reconociendo de este modo, que una vivienda adecuada es fundamental para el disfrute del resto de los derechos económicos, sociales y culturales. A éste, México se adhirió desde el 23 de marzo de 1981.

Dicho concepto es producto de un largo desarrollo consensuado entre gobiernos y sociedad civil con el mando de la estructura de las Naciones Unidas del que México es parte en tanto que ha signado diversos documentos que le comprometen en el marco del derecho jurídico internacional. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966; hasta los acuerdos referidos a Observación

General número 4 que refiere e identifica el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada (DHVA) con siete cualidades que le identifican:

- La seguridad de la tenencia: la vivienda es adecuada si sus ocupantes tienen garantías de protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda es adecuada si sus ocupantes tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- Asequibilidad: la vivienda es adecuada si su costo no pone en peligro o no dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- Habitabilidad: Se refiere a las características del material y los espacios de la vivienda, así como la infraestructura para acceder a los servicios básicos, definido por el CONEVAL. Además, la vivienda cumple con esta cualidad si se garantiza la seguridad física o proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- Accesibilidad: la vivienda es adecuada si se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- Ubicación: la vivienda es adecuada si ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o no está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- Adecuación cultural: la vivienda es adecuada si toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

En suma, la garantía del derecho a una vivienda adecuada implica reconocer que la producción de vivienda no puede estar regida por las reglas del mercado sino, más bien, por la satisfacción de una necesidad humana.

1.3. Estrategias

Para arribar progresivamente al logro del derecho a la vivienda adecuada se consideran tres estrategias:

Primera. Atender a la población con mayor rezago

A partir de datos de estadística nacional¹, se refiere que existe un rezago habitacional de un poco más de nueve millones de viviendas que presentan hacinamiento, precariedad o deterioro en sus componentes. Por ello, se reconoce que es necesario contribuir a abatir este rezago habitacional por medio de facilitar el acceso a una vivienda nueva a la población que se encuentra en esta condición de rezago y por medio de políticas que favorezcan el mejoramiento de la vivienda existente. Consecuentemente, es una prioridad la atención a la población que no puede acceder a una vivienda adecuada por sus propios medios, por lo cual se plantea el acceso al subsidio público en una lógica de equidad social.

Adicionalmente, de acuerdo con estimaciones del CONEVAL "hay rezago en más de 14 millones de viviendas en el país, en la mayoría de los casos el ingreso es uno de los principales factores asociados: 57.9 por ciento de los hogares que se ubican en los primeros cuatro deciles económicos (mismos que en su totalidad cuentan con ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingresos) presentan rezago de vivienda². Entidades federativas como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, cuentan con mayor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza por ingresos y también con mayor porcentaje de rezago de vivienda. En contraste, Ciudad de México y Nuevo León se encuentran entre las entidades con menor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza por ingresos y entre las entidades con menor porcentaje de rezago de vivienda"³

Según el informe alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de *Habitat International Coalition* ⁴, en México la compra de vivienda nueva sólo es accesible para quienes

¹ Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (2016), Análisis del rezago habitacional y grupos vulnerables en México: 2008-2016. Ver http://snlv.conavi.gob.mx/Docs/RepTrim/Vivienda_Jul_Sep_2017.pdf. Consulta realizada julio 2018.

² Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) (2015) Encuesta Intercensal.

³ Coneval (2018). Estudio Diagnóstico del derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018, pág. 67. Ver www.coneval.org.mx

⁴ Coalición Internacional del Hábitat cit en CONEVAL 2018

perciben más de cinco salarios mínimos, ya que a partir de ese nivel de ingreso se puede acceder a créditos hipotecarios públicos y privados⁵.

Adicionalmente, CONEVAL destaca que aproximadamente 73.6 millones de mexicanos, se encuentran prácticamente excluidos del mercado formal de vivienda al no percibir ingresos por hogar equivalentes a más de cinco salarios mínimos⁶.

En virtud de este problema, resulta relevante construir o ampliar mecanismos que permitan atender a la población de bajos ingresos y con carencias relacionadas a la vivienda. En este contexto, la Comisión Nacional de Vivienda tiene el compromiso de promover políticas de vivienda basadas en los principios de inclusión social, eficacia económica y protección ambiental; apoyar el uso eficaz de los recursos públicos para viviendas asequibles y sostenibles a través de mecanismos financieros apropiados para el desarrollo de programas de vivienda social y, como objetivo principal, contribuir a garantizar el derecho humano a la vivienda adecuada para los sectores de la población que por su bajo ingreso no tienen la posibilidad de hacer efectivos estos derechos.

Segunda estrategia. Contribuir a los grandes desafíos nacionales en materia urbana y de bienestar social

Trabajar para dotar de una vivienda adecuada a la población de menores recursos, con mayor rezago socioeconómico, que se encuentre ubicada en zonas de mayor concentración de pobreza, rezagos en infraestructura, servicios y equipamiento urbano y aquellas personas que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad (indígenas, adultos mayores, mujeres jefas de familia y personas con discapacidad). Prioridad de atención tendrá la población afectada por los fenómenos naturales o que habitan en situación de riesgo.

El nuevo gobierno de México busca generar políticas y programas integrales y multisectoriales, por lo que la política habitacional se integrará con otros programas o proyectos federales. Para tales efectos, con la finalidad de establecer una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como la focalización de prioridades para distribuir el subsidio que otorga la Comisión a través de las diferentes modalidades y líneas de apoyo, el Programa de Vivienda Social articula su estrategia a través de dos vertientes de intervención: 1) Producción Social de Vivienda Asistida (que considera cuatro formas de intervención: Vivienda en Zonas Rurales y Urbanas; Vivienda en Zonas Urbanas Marginadas; Vivienda Afectada por Fenómenos Naturales; y, Vivienda Ubicada en Proyectos Estratégicos); y, 2) Cofinanciamiento

Tercera estrategia. Fortalecer e incrementar intervenciones que favorezcan la Producción Social de Vivienda Asistida

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 5 de la Ley de Vivienda, el Programa de Vivienda Social distingue la vivienda promovida empresarialmente, edificada por un constructor en una oferta de Llave en Mano, y la producida socialmente, construida por la familia mediante autoproducción o autoconstrucción en donde la persona usuaria mantiene el control del proceso. Para apoyar el esfuerzo de las familias y mejorar la calidad del parque habitacional de bajos ingresos, que por su carácter progresivo requiere acciones personalizadas, la persona beneficiaria del subsidio contará con asistencia técnica integral que garantice su participación en las decisiones para aprovechar óptimamente sus recursos económicos, sociales y en especie, al mismo tiempo que procure una vivienda con mayor calidad estructural, constructiva y de diseño. El cambio de paradigma es no solamente hacerlo "para ellos" sino hacerlo "con ellos" en procesos participativos que propicien una mayor adecuación cultural, en tanto que responda a su interés, usos y costumbres.

Con tales propósitos, las presentes Reglas de Operación se estructuran en cuatro apartados, en el primero se explicitan los conceptos fundamentales en el glosario de términos; en el segundo se explican el objetivo general y los objetivos específicos; en el tercero se establecen los lineamientos generales; y, en el último, la Mecánica de Operación del Programa.

2. Glosario de términos

Para los efectos de estas Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social, se entenderá y utilizará cada uno de los siguientes términos, en singular o plural, según corresponda, con inicial mayúscula o con mayúsculas, como indica su definición.

⁵ Coneval. Op. Cit. Pág. 68.

⁶ Coneval. Op. Cit. Pág. 68

Adquisición de vivienda: Consiste en la compra de una vivienda nueva o de una vivienda usada en la que la persona beneficiaria del financiamiento y/o subsidio, para su solicitud, acredita mediante la escritura pública correspondiente, la regularidad del inmueble a adquirir.

Ahorro previo: cantidad en dinero aportado por las personas beneficiarias para que, sumada a los recursos del financiamiento y/o subsidio, sea aplicada a la intervención habitacional. En intervenciones habitacionales correspondientes a: ampliación, mejoramiento o construcción de vivienda. La mano de obra y la aportación de materiales para la construcción podrán ser consideradas como ahorro previo.

Ampliación de vivienda: Consiste en el incremento de la superficie de construcción habitable de una vivienda edificada con anterioridad, a fin de disminuir el hacinamiento en la vivienda.

Anexo: Documentos adjuntos en los cuales se indican precisiones a los procesos previstos, los cuales forman parte integral de este documento. Los anexos de las presentes Reglas son:

- **Anexo 1:** Cédula de Información básica.
- **Anexo 2:** Criterios para la evaluación de Intervención Habitacional.
- **Anexo 3:** Diagrama de flujo de atención a solicitantes del Programa.
- **Anexo 4:** Matriz de Indicadores para Resultados 2019.
- **Anexo 5:** Solicitud del subsidio federal.
- **Anexo 6:** Certificado de Recepción del Subsidio.
- **Anexo 7:** Requisitos Generales.

Aportación: para los efectos del artículo 47 de la Ley de Vivienda, es cualquier cantidad en dinero, distinta al financiamiento, al subsidio y al ahorro previo a que refieren estas Reglas, así como cualquier bien o servicio a favor de la persona beneficiaria, sin contraprestación y con el carácter de no reembolsable, como complemento de la intervención del Programa.

Asistencia técnica: comprende aspectos técnicos, financieros, organizativos, legales y de gestión, adecuados a las características de las familias beneficiarias del programa y atendiendo las condiciones de habitabilidad y seguridad estructural. Asesoría calificada en el diseño, presupuesto, materiales, proceso y sistema constructivo, así como la inspección técnica de la construcción con el objeto de elevar la calidad y optimizar los costos en la edificación de las acciones de vivienda, la cual es proporcionada a la población beneficiaria por las personas físicas o morales, acreditadas ante la CONAVI para tal efecto, pudiendo ser organismos ejecutores de obra, productores o desarrolladores sociales de vivienda y prestadores de servicios, que gestionan, realizan, asesoran proyectos o acciones de vivienda en forma organizada, planificada y permanente.

Autoproducción de vivienda: el proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda bajo el control directo de las personas usuarias de forma individual o colectiva, la cual puede desarrollarse mediante la contratación de terceras personas o por medio de procesos de autoconstrucción y preferentemente incluirá atributos de uso eficiente de los recursos naturales⁷.

Autoconstrucción de vivienda: El proceso de construcción o edificación de la vivienda realizada directamente por sus propios usuarios, en forma individual, familiar o colectiva⁸.

Cargas financieras: las obligaciones de pago, en la vertiente de cofinanciamiento, generadas a cargo de la Entidad Ejecutora por la falta de devolución oportuna de los recursos recibidos para su dispersión la persona beneficiaria, las cuales serán determinadas por la Comisión para su reintegro a la Tesorería de la Federación, en términos de las disposiciones que emita la propia Tesorería para tal efecto.

Cédula de Información Socioeconómica (CIS): formato en el que se recopilan los datos socioeconómicos de la persona solicitante del financiamiento y/o subsidio, y las características de la vivienda que ocupa.

Cofinanciamiento: financiamiento otorgado simultáneamente por dos o más fuentes, de las cuales una debe tener la calidad de Entidad Ejecutora.

⁷ Artículo 4to, párrafo I de la Ley de Vivienda. H. Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_230617.pdf

⁸ Artículo 4to, párrafo II de la Ley de Vivienda. Op cit.

Cohesión social: es el conjunto de acciones que promueven el desarrollo de las capacidades de la población beneficiaria y que se materializan en procesos participativos de los mismos, para la creación, fortalecimiento y regeneración del tejido social.

Comité de Financiamiento: Instancia colegiada que tiene como función autorizar las modalidades de aplicación del subsidio, las líneas y los montos de apoyo establecidos en las Reglas de Operación, con base en la evaluación de la viabilidad técnica, financiera, jurídica y social de cada intervención para la operación del Programa.

Comité de Evaluación Técnica: Instancia colegiada que tiene la facultad de integrar el padrón de profesionales y empresas que participan en todas las obras y proyectos que sean financiados con recursos del Programa: evaluación y acreditación de la asistencia técnica, empresas constructoras; de supervisión; diseñadores; y, laboratorios de control de calidad de materiales.

Comisión: la Comisión Nacional de Vivienda⁹.

CONAVI: la Comisión Nacional de Vivienda.

Condiciones de habitabilidad: Son los elementos que contribuyen al ejercicio efectivo del derecho a la ciudad y a mejorar la calidad de vida de la población, fomentando la apropiación del espacio y la participación ciudadana desde los siguientes niveles básicos:

1. Vivienda: Se refiere a la certeza jurídica y a las características del material y los espacios de la vivienda, así como la infraestructura para acceder a los servicios básicos, definido por el CONEVAL, y
2. Urbano: Que considera la relación entre las viviendas con el entorno físico inmediato, cuyos componentes son infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano, espacios públicos, elementos ambientales y ordenamiento del paisaje urbano, conectividad y movilidad;

Conjunto Habitacional: Grupo de viviendas planificado y dispuesto en forma integral, con la dotación e instalación necesaria y adecuada de los servicios urbanos: vialidad, infraestructura, espacios verdes o abiertos, educación, comercio, servicios asistenciales y de salud¹⁰.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Contraloría Social: mecanismo de las personas beneficiarias, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social¹¹.

Convenio de Adhesión: Acuerdo de voluntades entre la Comisión con cada uno de los siguientes actores: la Entidad Ejecutora; la persona beneficiaria; los profesionales que brindan asistencia técnica; y, los ejecutores de obra; y, Organismos Estatales de Vivienda, cuya finalidad es establecer los compromisos y procedimientos que defina la Comisión, cuyo cumplimiento por los segundos será condición indispensable para la aplicación de recursos federales destinados al otorgamiento del subsidio. El convenio puede consultarse en la página electrónica www.gob.mx/conavi

Convenio de Colaboración: acuerdo de voluntades entre la Comisión y entidades del sector público o privado que tiene por objeto establecer los compromisos y procedimientos para la aplicación de recursos federales destinados al otorgamiento del subsidio, el cual está disponible para consulta en la página electrónica www.gob.mx/conavi

Convenio de Coordinación: Acuerdo de voluntades entre la Comisión y las entidades gubernamentales federales, estatales o municipales que tiene por objeto establecer los compromisos y procedimientos para la aplicación de recursos en materia habitacional.

Copropiedad: figura jurídica regulada en el artículo 938 del Código Civil Federal, en la que dos o más personas son propietarios de un mismo objeto o un mismo derecho.

Crédito: cantidad de dinero de carácter recuperable que recibe una persona beneficiaria, que ha satisfecho los requisitos y criterios de selección de la entidad que lo otorga.

⁹ Artículo 4to, párrafo VI de la Ley de Vivienda. Op cit.

¹⁰ Comisión Nacional de Vivienda (2010) "Glosario de Términos". Código de Edificación de Vivienda. México: CONAVI

¹¹ Artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social. H. Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf