



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y
AMBIENTALES (CEDUA)

**CAMBIO INSTITUCIONAL Y GESTIÓN DE VIVIENDA EN LA
CIUDAD DE MÉXICO 1988-2008**

Tesis para optar al título de doctor en Estudios Urbanos y Ambientales
2008-2012

Yency Contreras Ortiz

Directores

Clara Eugenia Salazar

Vicente Ugalde

Lector

Claudia Puebla Cadena

El Colegio de México, Ciudad de México

Octubre, 2012

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y
AMBIENTALES (CEDUA)**

**DOCTORADO EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES
2008-2012.**

EL COLEGIO DE MÉXICO A.C.

CONSTANCIA DE APROBACIÓN.

Directores de la Tesis:

Dra. Clara Eugenia Salazar _____

Dr. Vicente Ugalde _____

Aprobada por el Jurado Examinador:

Dra. Claudia Puebla _____

Dr. René Coulomb _____

Dr. David Aurellano _____

Para mi hermoso Martín...

AGRADECIMIENTOS

Los logros que se alcanzaron en el proceso de elaboración de este estudio son un cúmulo de aportes de varias personas, grupos y organizaciones. Cada uno de estos me permitió conocer las distintas dimensiones que deben confluír para producir no sólo una tesis, sino una forma de investigación y de vida. Lo primero es agradecer la oportunidad que me dio México y el gobierno mexicano a través de El Colegio de México y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), de hacer parte del grupo de mentes y almas que seleccionaron para pensar en los problemas de las sociedades latinoamericanas. A México por su grandeza en todos los sentidos: en experiencias, personas, lugares y amigos.

Al Colegio y sus docentes porque me hicieron sentir parte de una comunidad y de una familia que todos los días estuvo preocupada por brindarme todas las herramientas para dedicarme al estudio que decidí escoger con total libertad intelectual. A los profesores Clara Salazar y Vicente Ugalde por alimentar mis preocupaciones con las respuestas, pero sobre todo con las preguntas adecuadas. A los profesores José Luis Lezama y Edith Pacheco por su apoyo incondicional en dos etapas determinantes de mi estancia en México. A la profesora Claudia Puebla por cuestionar...me, se lo agradezco profundamente.

A mi familia: Felipe, Sarita, Lina María, Carlos Iván, Angie, Lizeth, Slendy, Edwin, Liliana, Carlos, Marina y Humberto porque sus sacrificios no fueron en vano y su acompañamiento a miles de kilómetros se sintió cada día de este camino. A mis papás porque siempre creyeron en mí y en lo que sería desde que pensaron en que me querían en este planeta. A Angie siempre le agradeceré por existir, por llenar mi vida cuando nació. A la familia Esquinas por el soporte que nos dio en todo momento.

A mis amigos colombianos en México: Yolanda, Jeanneth, Leo, Rosa Emilia...por estar cerca, compartir sueños y hacerme sentir como en casa. A mis amigos mexicanos: Esthela, Martha, Lety, Paloma, Mauricio y Eduardo...porque me permitieron conocerlos y hacer parte de sus vidas. A mis amigos colombianos en Colombia: Ivonne, Diana Mabel, Liliana,

Diego, Vivian, Jairo Iván, Pauleta, Mauri...porque nunca se alejaron y me acogieron siempre que quería volver. A mis amigos en y de otros países: Raulín, Germán, Maurine, Lisa, Luz y Manito, mil gracias por recibirme con los brazos abiertos cuando tuvieron la oportunidad. Al resto de mis amigos...también aprovecho para decirles que los quiero mucho.

A David por enseñarme lo que significa la vida...por mostrarme cómo se puede construir un camino a partir de lo que se desea...por arriesgarse, por ir conmigo en este proceso y por ofrecerme los momentos más importantes de mi vida y por la oportunidad de cumplir otro de mis deseos más profundos.

Al profesor Peter Ward por brindarme la posibilidad de visitar la Universidad de Austin (LLILAS) y vincularme a sus trabajos de investigación. Al profesor Bromberg por ser mi maestro de vida. A todos los actores que nutrieron este trabajo con sus experiencias y conocimiento, porque su trayectoria y sus vivencias siempre serán parte de la historia presente, pasada y futura que nos permite aprender.

Finalmente le doy gracias a Martín...porque me llenó de fuerza, alegría y me permitió descubrir que amaba lo que era y lo que ahora tenía.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1	17
SOBRE LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y GESTIÓN: UNA VISIÓN A TRAVÉS DE LAS INSTITUCIONES	17
A. LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS	20
1. SOBRE LA RELACIÓN POLÍTICA-POLÍTICAS: HACIA UN ENFOQUE INTEGRAL.....	21
2. ASPECTOS CLAVE DE LA ELECCIÓN TEÓRICA.....	27
B. LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN VISTOS A TRAVÉS DE LAS INSTITUCIONES	28
1. LAS REGLAS FORMALES Y LAS PRÁCTICAS COMO EXPRESIÓN DE LAS INSTITUCIONES	32
2. LOS ACTORES Y LOS MECANISMOS DE INTERMEDIACIÓN EN LA GESTIÓN	38
C. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL Y SU EXPRESIÓN EN LA GESTIÓN	43
1. LA PERMANENTE TENSION ENTRE CAMBIO E INERCIA INSTITUCIONAL	44
2. EL CAMBIO INSTITUCIONAL COMO PROCESO	54
D. EL ENFOQUE INSTITUCIONAL PARA ESTUDIAR LA GESTIÓN: MÁS ALLÁ DEL ANÁLISIS FORMAL Y DE TÉCNICA ADMINISTRATIVA	62
1. EL VÍNCULO ANALÍTICO ENTRE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN	64
2. CAMBIO INSTITUCIONAL Y GESTIÓN DE VIVIENDA: OPERACIONALIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS	70
CAPÍTULO 2	76
SOBRE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS GOBIERNOS DE PARTIDO ÚNICO	76
A. LAS REGLAS FORMALES: INSTRUMENTO PARA GARANTIZAR LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA	80
1. LAS REGLAS DE COMPETENCIA POLÍTICA: ¿REFORMAR PARA CONSERVAR EL CONTROL POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD?	82
2. LAS REGLAS DE LA GESTIÓN DE VIVIENDA: INEXISTENCIA DE UNA POLÍTICA LOCAL.	94
a. <i>La atención en vivienda a través de los organismos federales</i>	96
B. LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA GESTIÓN DE VIVIENDA: ¿POLITIZACIÓN DEL MOVIMIENTO SOCIAL?	119
1. DE ORGANIZACIONES DE VECINOS A LA CONSOLIDACIÓN DE GRUPOS DE SOLICITANTES DE VIVIENDA.....	121
a. <i>Las organizaciones hijas del sismo y transformación casi inmediata</i>	125
2. DE ACTORES SOCIALES A ACTORES POLÍTICOS	132
B. LAS PRÁCTICAS DE LA GESTIÓN DE VIVIENDA: ¿DÉBIL INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN SOCIAL?	140

1.	LOS SISMOS COMO PUNTO DE INICIO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DE VIVIENDA	142
2.	LA ARDF: ¿NUEVO ESPACIO PARA EL TRÁMITE DE DEMANDAS DE VIVIENDA?	155
CAPÍTULO 3.....		162
NUEVO ESCENARIO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN SOCIAL Y LA DISCRECIONALIDAD POLÍTICA		162
A. LAS REGLAS QUE ORGANIZAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS		164
1.	RESULTADOS DE LAS REGLAS DE COMPETENCIA POLÍTICA: UNA DEMOCRACIA DE INTERESES	165
B. LAS REGLAS DE LA GESTIÓN DE VIVIENDA EN EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO..		173
1.	TRANSFORMACIONES EN LAS LEYES DE ORDEN SUPERIOR: LA FORMALIZACIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN SOCIAL.....	176
a.	<i>El paso de lo federal a lo local en la gestión.....</i>	176
b.	<i>Ley de Desarrollo Urbano: nuevos mecanismos, viejos métodos de (no) implementación</i>	179
c.	<i>Ley de Planeación: una inexistente política sectorial de vivienda</i>	185
d.	<i>Ley de Vivienda: institucionalización de las prácticas de intermediación “social”</i>	189
e.	<i>Otra forma de discrecionalidad: el Bando Informativo 2.....</i>	195
2.	EL APARATO ADMINISTRATIVO Y LAS REGLAS PROCEDIMENTALES: DESCENTRALIZACIÓN DE LA PRESIÓN POR VIVIENDA	198
a.	<i>El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI).....</i>	202
3.	CAMBIO PROGRAMÁTICO: EL PODER DE LA FIGURA DEL JEFE DE GOBIERNO.....	208
a.	<i>De lo explícito y lo implícito en los compromisos de gobierno</i>	209
b.	<i>Transformación de las reglas procedimentales para formalizar prácticas</i>	216
CAPÍTULO 4.....		224
LA GESTIÓN DE VIVIENDA: INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CLIENTELISMO.....		224
A. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS “VIEJOS” ACTORES		227
1.	ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS: DOS PUNTOS DE UN CONTINÚUM.....	228
2.	LAS BASES DE LAS ORGANIZACIONES COMO SOPORTE ELECTORAL DE LOS LÍDERES POLÍTICOS.....	235
3.	LAS ORGANIZACIONES: ADMINISTRACIÓN DEL MONOPOLIO DE LA GESTIÓN DE VIVIENDA	242
B. INSTITUCIONALIZACIÓN DE NUEVOS ESPACIOS Y VIEJAS FORMAS DE INTERMEDIACIÓN		253
1.	LA ALDF: UN ESPACIO PARA LA GESTIÓN DE INTERESES PARTICULARES.....	254
a.	<i>Gestión particular en nombre de sectores específicos.....</i>	258
b.	<i>La aprobación de la Ley de Vivienda: discusiones e intereses explícitos e implícitos</i>	264
c.	<i>El presupuesto público para vivienda: negociaciones partidistas.....</i>	268
2.	EL INVI COMO ESPACIO DE ATENCIÓN A GRUPOS DE PRESIÓN	277
a.	<i>Las prácticas de presión-negociación-asignación.....</i>	279
b.	<i>Criterios de asignación discrecionales, beneficios electorales</i>	286
CAPÍTULO 5.....		306
CONCLUSIONES.....		306

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	318
LECTURAS RECOMENDADAS	325
DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS.....	327
ANEXOS.....	332

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. NÚMERO DE ACCIONES INFONAVIT EN EL DF 1989-1997	101
TABLA 2. NÚMERO DE ACCIONES FOVISSSTE EN EL DF 1989-1997.....	102
TABLA 3. NÚMERO DE ACCIONES FONHAPO EN EL DF 1989-1997	104
TABLA 4. NÚMERO DE ACCIONES FICAPRO- FIVIDESU EN EL DF 1983-1997	112
TABLA 5. ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA COORDINADORA ÚNICA DE DAMNIFICADOS (CUD).....	126
TABLA 6. NÚMERO DE INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA ALDF 1988-1997 (POR PARTIDO POLÍTICO)	156
TABLA 7. CLASIFICACIÓN POR TEMAS DE LAS SESIONES DE LA ARDF 1988-1997.....	156
TABLA 8. RESULTADOS ELECTORALES PARA JEFE DE GOBIERNO 1997-2006.....	166
TABLA 9. ATRIBUCIONES INVI. 1995-1998.	204
TABLA 10. NÚMERO Y PORCENTAJE DE CRÉDITOS ASIGNADOS POR LOS ORGANISMOS FEDERALES Y LOCALES EN EL DF 1998-2006	207
TABLA 11. NÚMERO DE CRÉDITOS ASIGNADOS POR LOS ORGANISMOS FEDERALES Y LOCALES EN EL DF 1998- 2006 (POR ORGANISMO)	207
TABLA 12. PROGRAMAS DEL INVI. 2001, 2005 Y 2008.....	218
TABLA 13. TRAYECTORIA DE LÍDERES SOCIALES VINCULADOS A ESPACIOS POLÍTICOS FEDERALES	230
TABLA 14. TRAYECTORIA DE LÍDERES SOCIALES VINCULADOS A ESPACIOS ADMINISTRATIVOS	230
TABLA 15. TRAYECTORIA DE ACTORES PRIVADOS VINCULADOS A ESPACIOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS	231
TABLA 16. TRAYECTORIA DE LÍDERES SOCIALES VINCULADOS A ESPACIOS POLÍTICOS LOCALES (ALDF)	231
TABLA 17. TRAYECTORIA DE LÍDERES SOCIALES VINCULADOS A ESPACIOS POLÍTICOS LOCALES (ALDF) Y ADMINISTRATIVOS.....	232
TABLA 18. TRAYECTORIA DE LÍDERES SOCIALES VINCULADOS A ESPACIOS POLÍTICOS LOCALES (ALDF), FEDERALES Y ADMINISTRATIVOS	233
TABLA 19. CIUDAD DE MÉXICO. VERTIENTES DE LA ASAMBLEA DE BARRIOS.....	252
TABLA 20. SESIONES DE LA ALDF DEDICADAS A ASUNTOS HABITACIONALES 1989-2008.....	256
TABLA 21. NÚMERO DE INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA ALDF. 1988-2008 (POR PARTIDO POLÍTICO)	257
TABLA 22. NÚMERO DE DISCUSIONES PROMOVIDAS EN LA ALDF (POR ACTOR). ANTES Y DESPUÉS DE 1997 .	258
TABLA 23. DISCRIMINACIÓN DE LOS TEMAS DISCUTIDOS EN LA ALDF. 1988-2008.....	259
TABLA 24. DISCUSIONES SOBRE LA LEY DE VIVIENDA EN LA ALDF ENTRE 1999 Y 2008.....	267
TABLA 25. DIARIOS DE DEBATE ALDF: VOTACIÓN DE LA INICIATIVA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LA ALDF.....	270
TABLA 26. FECHAS DE SOLICITUD DE INCREMENTO PRESUPUESTAL POR PARTIDO. 1989-2008.	274
TABLA 27. PRESUPUESTO APROBADO, PROGRAMADO Y EJECUTADO. 1989-2008.....	276
TABLA 28. SESIONES DE DENUNCIA DE ATENCIÓN POLITIZADA EN VIVIENDA DF. 1989-2008.....	293
TABLA 29. ORGANIZACIONES BENEFICIARIAS DE PROYECTOS DE VIVIENDA EN EL DF ANTES DE 1998	297
TABLA 30. ORGANIZACIONES BENEFICIARIAS DE PROYECTOS DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DESPUÉS DE 1998.	298
TABLA 31. NÚMERO Y PORCENTAJE DE ACCIONES POR DELEGACIÓN	300

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. VARIABLES QUE DEFINEN LOS COMPONENTES DEL ENFOQUE INSTITUCIONAL	70
CUADRO 2. ÁMBITOS DE ACCIÓN EN EL SECTOR DE VIVIENDA	72
CUADRO 3. FUNCIONES DEL TITULAR DEL DDF EN 1978 (RESUMEN).....	93
CUADRO 4. CORRIENTES INTEGRANTES DEL PRD 1989-2010	136
CUADRO 5. LÍDERES DE ORGANIZACIONES SOCIALES INVOLUCRADOS EN ÓRGANOS POLÍTICOS LOCALES Y FEDERALES	138
CUADRO 6. CONTENIDO LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL RELACIONADA CON LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	181
CUADRO 7. CONTENIDO DE LA LEY DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL SOBRE PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA.....	193
CUADRO 8. PUNTOS DE ACUERDO PRESENTADOS POR EL PRD EN LA DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO. VIGENCIA 2008	272

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

GRÁFICO 1. MAPA CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN	68
GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN PARTIDISTA EN LA ALDF. 1988-2006	167
GRÁFICO 3. ELECCIONES ALDF 1988-2006. RESULTADOS DE LA COMPETENCIA POLÍTICA	168
GRÁFICO 4. TEMAS DISCUTIDOS EN LA ALDF POR PARTIDO POLÍTICO. 1989-2008.....	262
GRÁFICO 5. PRESUPUESTO ASIGNADO A VIVIENDA POR EL GDF (PROMEDIO ANUAL).....	275
GRÁFICO 6. COMPORTAMIENTO DE LAS ACCIONES DE VIVIENDA GDF. 1988-2009. PROMEDIO ANUAL.....	287
GRÁFICO 7. COMPORTAMIENTO DE LAS ACCIONES DE VIVIENDA DF DISCRIMINADOS POR PROGRAMA. 1988-2009. PROMEDIO ANUAL	288
GRÁFICO 8. PORCENTAJE DE ACCIONES DE VIVIENDA GDF POR DELEGACIÓN Y PERÍODO	289
GRÁFICO 9. PORCENTAJE DE ACCIONES DE VIVIENDA DEL GDF POR DELEGACIÓN Y PERÍODO.....	289
GRÁFICO 10. PORCENTAJE DE ACCIONES DE VIVIENDA DEL GDF POR TIPO DE ACCIÓN, DELEGACIÓN Y PERÍODO.....	291

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS	332
ANEXO 2. NÚMERO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN TRÁMITE 1995-2008 (QUE INVOLUCRAN AL DF).....	342
ANEXO 3. PRINCIPALES DENUNCIANTES EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN TRÁMITE 1995-2008 (QUE INVOLUCRAN AL DF).....	343
ANEXO 4. BASES DE DATOS DE BENEFICIARIOS DE VIVIENDA. 1989-2008 (EN DIGITAL)	343
ANEXO 5. BREVE RESEÑA DE LAS REFORMAS A LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS EN EL DISTRITO FEDERAL	343
ANEXO 6. COMPARACIÓN DE LAS ORIENTACIONES PROGRAMÁTICAS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO (PND) 1989-2006	345
ANEXO 7. COMPARACIÓN DE LAS ORIENTACIONES PROGRAMÁTICAS PROGRAMAS NACIONALES DE VIVIENDA (PNV) 1989-2006	350

ANEXO 8. COMPARACIÓN DE LAS ORIENTACIONES PROGRAMÁTICAS PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO (PGDDF) 1995-2006	362
ANEXO 9. COMPARACIÓN DE LAS ORIENTACIONES PROGRAMÁTICAS PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO URBANO (PGDU) 1987-2006.....	370
ANEXO 10. EVOLUCIÓN DE LAS COMISIONES AL INTERIOR DE LA ALDF 1988-2009.....	379

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México tuvo importantes procesos de reforma político institucional a finales de la década de 1980 e inicios de 1990. La base de estos cambios fue la necesidad de reestructurar los mecanismos y acuerdos de acceso al poder en el marco de la democratización y la descentralización en América Latina. En este contexto, se promovieron nuevos marcos legales e institucionales que se expresaron en la transformación de las reglas de acceso al poder, la asignación de nuevas competencias a los órganos colegiados de elección popular y la diversificación de los objetivos e instrumentos de planificación y gestión, entre otros (Castells y Borja, 2000).

Estas reformas se expresaron en la Ciudad de México en importantes transformaciones relacionadas con el partido que llegó al poder y sus discursos; la apertura de canales políticos de expresión de demandas ciudadanas; la posibilidad de legislar desde lo local sobre los asuntos propios de la ciudad; el nacimiento y en otros casos el fortalecimiento de organizaciones sociales y su tránsito al escenario político; así como la descentralización de las funciones que pertenecían al nivel nacional, entre otros. Esta nueva estructura institucional (no solo política, sino administrativa) significó, un cambio, al menos de tipo formal.

Esta redefinición de las estructuras político-institucionales buscaba en el discurso explícito, superar el período del partido único y construir una acción pública democrática, eficiente, equitativa y transparente, a través de la ampliación del conjunto de actores que participaban en las políticas públicas y de garantizar su confluencia legítima en la toma de decisiones y su respectiva implementación. Asociado con estos retos, el objeto de la gestión urbana trascendió de la capacidad de administrar “bien” las ciudades con estructuras políticas rígidas, hacia la posibilidad de construir reglas e instrumentos de gobierno que promovieran procesos y resultados, no solo en términos de eficacia, sino de legitimidad.

De esta forma, las instituciones sobre las cuales se había construido el ejercicio de gobierno y la gestión se fueron modificando a partir de un nuevo marco de reglas de tipo formal

creadas deliberadamente para modificar la estructura y dispositivos de funcionamiento. A partir de estas evidencias, cabe preguntarse si este conjunto de reformas que tuvieron como objetivo modificar las reglas y los mecanismos de acceso al poder (la política) afectaron de alguna manera los procesos y resultados de la gestión. Preguntarse por el significado de las nuevas instituciones creadas en la ciudad y su capacidad de transformación o reproducción de las normas y prácticas de la gestión, es la base de esta investigación.

Esta propuesta se centró en el análisis de las relaciones entre los mecanismos de acceso al poder (forma de gobierno), los procesos políticos que se desarrollaron a partir de estos en el ejercicio de gobierno y los productos de la política pública de vivienda en la Ciudad de México. Es decir, puso de relieve la necesidad de repensar el reto de la gestión urbana como un asunto político, teniendo en cuenta que los sistemas electorales y las formas de gobierno desempeñan un papel determinante en la transformación de las políticas públicas, en este caso en la vivienda.

Uno de los aportes de este trabajo es evidenciar, a partir del análisis neo institucional, las principales transformaciones en la formulación, negociación e implementación de la política pública de vivienda, en el contexto de los cambios políticos de la ciudad, los cuales han producido la institucionalización de las reglas y prácticas del pasado que se pretendían superar.

Al incluir los incentivos de la estructura político institucional en el análisis de la gestión de vivienda, se pretendió trascender de los estudios que centran la atención en la acción pública como una administración urbana¹, hacia análisis que involucraran la discusión de los contextos, reglas y actores de los procesos políticos que orientan la toma de decisiones y que incentivan determinado tipo de acciones y resultados de gobierno. En este trabajo se hace un llamado a la incorporación de enfoques que integren a la reflexión académica el análisis de los fenómenos urbanos a la luz de las instituciones, no solo de manera

¹ La administración urbana está relacionada con las acciones técnico-burocráticas-financieras, a través de las cuales el gobierno de la ciudad organiza y administra los distintos elementos de la estructura urbana (usos del suelo, vivienda, equipamientos, viabilidad y transporte, etc.) y de la vida colectiva en las ciudades (seguridad, acceso a bienes de uso público, constitución y defensa jurídica de los espacios privados, etcétera) (Coulomb R., 1993).

tangencial, sino como un eje fundamental para entender los procesos y productos de los gobiernos urbanos.

Tener en cuenta las instituciones significa en esta investigación prestar atención a las reglas formales e informales o prácticas² y su interacción con los actores involucrados en los procesos políticos, para llegar a explicaciones sobre el gobierno y la gestión. En ese sentido, el enfoque institucional permite integrar el análisis de las estructuras formales de la política y sus transformaciones, así como aquellos comportamientos pautados que se generan como mecanismos de interacción entre los actores que están involucrados en este marco institucional.

El enfoque movilizado permite así mismo evaluar los cambios en las políticas y en la política de forma integrada a partir de herramientas teóricas que permiten analizar el cambio institucional articulando las personas, las reglas y los mecanismos que lo producen. En ese sentido, los análisis a partir de los factores institucionales fueron muy útiles para relacionar explicaciones micro (lo individual e intencional) y macro (del proceso social) sobre la toma de decisiones políticas.

Esta propuesta integra no solo los incentivos que generan las reglas formales sobre los procesos sociales, sino también el papel de los actores y sus estrategias en el resultado del ejercicio de gobierno y la gestión. Para dar cuenta de lo anterior la tesis se estructura en cinco capítulos.

El primero, presenta el marco teórico. El eje central de este análisis conceptual son las instituciones y el cambio institucional vistos como el marco a partir del cual los actores políticos y sociales definen sus estrategias de acción y modifican o adaptan sus comportamientos a partir de las reglas formales. Como parte de las explicaciones sobre el cambio y la inercia de las prácticas en la gestión de vivienda, se pone de relieve el poder de las reglas y acuerdos informales para reproducir o transformar los arreglos institucionales.

² Entendidas como las acciones repetidas o pautadas, así como los acuerdos continuados entre los actores en determinados marcos institucionales.

La construcción teórica tuvo como base los conceptos y debates académicos de la escuela neoinstitucionalista por considerar que aunque son distintas escuelas y enfoques, sus definiciones y herramientas aportan en gran medida a la discusión sobre el poder de las instituciones para explicar la reproducción o inercia de las prácticas de gobierno y de gestión en la ciudad.

El objetivo de esta selección teórica fue ofrecer una vía de análisis que permitiera acercarse en forma conjunta a los procesos políticos, sociales y administrativos que guían el ejercicio de gobierno y la gestión. Analiza el contexto institucional como orientador de las prácticas de los actores, y explica el papel de los mecanismos de intermediación de estos como determinantes en la definición de los productos de gobierno.

En este capítulo, también se describen las estrategias utilizadas para analizar el cambio institucional y sus expresiones en la política y gestión de vivienda en la Ciudad de México. En la investigación se aplicó una metodología mixta para mostrar a partir de evidencia empírica los efectos mediatos e inmediatos de las transformaciones políticas y de las prácticas de la gestión de vivienda en la Ciudad de México a la luz del cambio institucional. En este reto metodológico, los aportes de la Ciencia Política y los estudios en gobierno urbano fueron esenciales. Especial atención se prestó a la relación entre el poder de los marcos institucionales para promover ciertos comportamientos y reproducir o transformar las prácticas de los actores involucrados en la gestión. Al mismo tiempo, fueron centrales los procesos causales y resultados de las reformas institucionales en un período de tiempo extenso. Lo anterior requirió un esfuerzo por dar cuenta de múltiples procesos, causalidades e interconexiones expresadas en análisis de tipo cuantitativo y cualitativo.

En el segundo capítulo se revisó el contexto institucional que caracterizó las reformas políticas y sociales en la Ciudad de México, previo a la implementación de las reformas de 1993 y 1996. A partir de la identificación de los principales aspectos del marco institucional formal y del comportamiento de los actores entre 1988 y 1998, este apartado pretendió servir de antecedente a la discusión posterior que se centra en los elementos y

productos del cambio. También se describen los nodos, las estructuras y los resultados previos a la modificación del marco institucional formal, los arreglos que los mantuvieron vigentes hasta entonces, así como las estrategias movilizadas por los actores para interactuar con dichos marcos.

El tercer capítulo hace un recorrido por las transformaciones en la historia institucional y normativa de la política y del proceso de la gestión de vivienda en la ciudad. Presenta un análisis de las normas y sus incentivos sobre el conjunto de prácticas de los actores sociales, políticos y administrativos, expresadas en acciones formalizadas y en comportamientos pautados (leyes, reglamentos, estructuras administrativas, etc.). También estudia las modificaciones de las rutinas organizacionales y en las negociaciones de intereses expresadas en las normas que orientaron la gestión de vivienda en la ciudad.

El cuarto y quinto capítulo exponen las principales conjeturas explicativas resultantes del estudio de fuentes secundarias y trabajo empírico de los procesos de transformación e inercia que se produjeron entre 1998 y 2008 en la Ciudad de México en materia de representación política y gestión de vivienda.

Específicamente en el cuarto capítulo se analizan los cambios en las reglas de orden superior y las transformaciones en las rutinas y procedimientos organizacionales (a partir de 1998) para indagar si el proceso de aprobación e implementación de las reglas formales y el “uso” de la norma modificaron los mecanismos de intermediación que sustentaban las prácticas del arreglo institucional previo a las reformas.

Las preguntas acerca de ¿qué instituciones se crearon?, ¿a quiénes beneficiaron? y ¿cómo?, son la base de este capítulo, el cual se hace la pregunta si las reformas al marco político institucional alteraron la distribución del poder y los circuitos de responsabilidad del arreglo institucional anterior a 1997. Es decir, si con los cambios en la política los resultados de las prácticas e intermediaciones en la gestión fueron distintos.

En el quinto capítulo se hace un análisis de las prácticas sociales, políticas y administrativas producto de las reformas de mediados de los años 1990. La primera parte presenta un estudio del mapa de actores sociales y políticos involucrados en los procesos de gestión de vivienda en la Ciudad de México, así como la transformación de sus roles y posiciones en la estructura institucional. A partir de la exploración de las redes de relaciones entre los actores, se indaga por su participación y principales estrategias en el proceso de transformación de las reglas formales. Al mismo tiempo, se evidencian las principales características de sus prácticas de gestión en respuesta a la modificación del marco institucional.

La segunda parte de este capítulo hace una exploración por las consecuencias de las reformas en las formas de intermediación en los espacios políticos y de gestión creados a partir de los cambios político-institucionales de 1996, con el fin de dar cuenta del alcance de las transformaciones en materia formal y de prácticas.

El último capítulo presenta un breve apartado de conclusiones que retoma los elementos conceptuales del primer capítulo, así como los resultados del trabajo empírico para construir algunas ideas a modo de reflexión sobre el cambio institucional y su aplicación en el análisis de la gestión de vivienda.

Se aspira a que esta investigación contribuya no solo a los análisis sobre los procesos urbanos a la luz de los aportes de la Ciencia Política y otras disciplinas, sino que aporte herramientas metodológicas para los estudios de los gobiernos urbanos fortaleciéndolos como una línea de investigación con sus propios instrumentos y bases teóricas.

CAPÍTULO 1.

SOBRE LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y GESTIÓN: UNA VISIÓN A TRAVÉS DE LAS INSTITUCIONES

Los países de América Latina asistieron a partir de los años 1980 a reformas en sus estructuras políticas en el marco de procesos de democratización y descentralización que modificaron el panorama de acción del Estado y de los gobiernos para resolver los problemas públicos. Estos ajustes a sus entramados institucionales pretendían, al menos en el discurso explícito, modificar las bases de los arreglos institucionales vigentes con el fin de garantizar mejores gobiernos y resultados de la gestión.

En las ciudades estas reformas se expresaron en nuevos marcos de consenso y legitimidad políticos a través de la apertura política, la creación de escenarios locales de representación y canalización de demandas, así como la transformación de los objetivos e instrumentos de la gestión urbana. Estas reformas incluyeron la elección directa de alcaldes, la extensión del período de sus mandatos y la modificación de atribuciones relacionadas con la planeación y el ordenamiento del territorio (Castells y Borja, 2000: 17).

Cumplidas ya varias décadas de estas reformas en las cuales se modificó el papel de los gobiernos urbanos, así como los mecanismos de acceso al poder, esta investigación se pregunta por los efectos de los cambios en *la política* (entendida como los mecanismos a través de los cuales se gana y se usa el poder, *politics* en inglés) sobre los procesos y resultados de la gestión de *políticas públicas* (definidas como los programas de acción de las autoridades públicas, *policies* en inglés). Lo anterior, a partir de la perspectiva que pone en un primer plano las características institucionales como estructuras de oportunidades y restricciones que influyen en los procesos y resultados de la gestión, entendida esta última como una expresión de la acción gubernamental.

Se parte de la pregunta de si existe una lógica de cambio en la gestión, al tiempo que se producen las transformaciones en los procesos políticos y viceversa. Es decir, si los cambios en la política explican o producen transformaciones en las políticas, o si los cambios en las políticas reflejan los atributos del tipo de transformación política.

En el trasfondo de los análisis sobre el quehacer gubernamental, ésta relación entre la *política* y *las políticas* ha sido planteada en forma permanente, casi siempre privilegiando uno u otro aspecto explicativo. Por una parte, se señala que la primera determina las segundas, siendo las políticas consideradas como simples productos o *outputs* del sistema político. Por otra, algunos análisis de políticas públicas centran su atención en los componentes de desempeño administrativo y los resultados operacionales que hacen que a través del aparato público gubernamental se atiendan demandas sociales convertidas en problemas públicos.

Sin embargo, en nuestro trabajo se sugiere que, a diferencia de estas propuestas teóricas que privilegian aspectos únicos para analizar la evolución de los procesos y resultados de la gestión, “las instituciones interesan” por lo que la interrelación entre los principales protagonistas que actúan sobre la ciudad con el marco político-institucional resulta relevante.

Nos preguntamos si acaso los cambios en las instituciones políticas tienen efectos sobre la gestión o si se trata de un problema de cómo se organiza el aparato de Estado. Se pretende superar los análisis que separan las dos esferas de análisis (*politics–policy*), además de plantearse de nuevo una propuesta integradora en la cual ambas se retroalimentan en lugar de ser una dependiente de la otra.

Bajo el supuesto anterior, los procesos *en* política y *de* las políticas estarían en una interacción constante. Más allá de plantear una relación mecánica entre estos conceptos, nuestro postulado analítico (y que pretendemos comprobar a través de herramientas empíricas) sugiere que las transformaciones político institucionales relacionadas con los cambios en el sistema de elecciones, y de asignación y ejecución de competencias a las

autoridades locales puede tener efecto en la forma en que se lleva a cabo la gestión de vivienda, ya que los mecanismos a través de los cuales se accede al poder tienen implicaciones directas en la forma en que se ejerce el mismo para resolver los problemas públicos.

Para responder a estas preguntas, el análisis neoinstitucional sobre las instituciones y el cambio institucional, nos permitió dar cuenta de la limitación de las explicaciones causales entre *politics* y *policies*, al ofrecernos una batería de herramientas argumentales para entender dicha relación, superando las definiciones centradas en criterios meramente administrativos o enfocados en la variable de cambio político o electoral.

En nuestro caso, el concepto de cambio institucional permite discutir los elementos que caracterizan la evolución lenta y gradual de los procesos de gestión y los soportes de estas transformaciones (y viceversa). Lo anterior en el entendido que los aspectos económicos o electorales no son los únicos que pueden responder el por qué y el cómo de esta evolución, sino que en la base misma del proceso se encuentran un conjunto de movimientos que pueden explicar el cambio o la estabilidad institucional y su expresión en la gestión.

Este capítulo se divide en cuatro partes. La primera presenta la evolución teórica de la discusión de la relación entre política y políticas. Para ello, en primer lugar, presentamos las principales discusiones teóricas a partir de las cuales se ha explicado esta relación, con el fin de mostrar sus principales aportes y limitaciones. Al mismo tiempo, esbozamos los principales debates alrededor de estas propuestas y justificamos los sustentos de nuestra elección teórica.

Posteriormente (numeral B), desarrollamos nuestra construcción teórica para estudiar la relación entre las transformaciones político-institucionales y los mecanismos y productos de la gestión de vivienda a la luz de las herramientas del neo institucionalismo. Este numeral se divide a su vez en dos partes. La primera, sustenta la fortaleza del concepto de instituciones para explicar la importancia de las reglas formales e informales en el estudio de las transformaciones de la gestión. La segunda, justifica la discusión sobre el papel de

los actores en los procesos de cambio-inercia en los procesos y resultados políticos y de gestión.

En el numeral C, presentamos lo que entenderemos por cambio institucional y su aplicación al análisis de la interacción dinámica entre los mecanismos de acceso al poder y el sostenimiento o reproducción y la transformación de las prácticas de la gestión. Finalmente (numeral D), exponemos los principales componentes del enfoque neo institucional que nos sirvieron de mapa analítico para guiar el proceso de investigación, así como los elementos que hicieron posible operacionalizar los conceptos y desarrollar el trabajo empírico.

A. La *política* de las *políticas*

Los estudios en Ciencia Política han privilegiado los análisis relacionados con los resultados de la competencia política (quién gana el poder y cómo), los determinantes de los sistemas electoral y de partidos sobre los procesos de representación social (modelos de representación), y las características de las formas de gobierno y el papel del poder político (mecanismos de acceso y ejercicio del poder) en las sociedades modernas.

Por su parte, el estudio de las políticas públicas a partir de su momento de auge en la década de los 1950 ha centrado su interés en entender la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad (Meny y Thoenig, 1992), a partir de explicaciones que contemplan qué hace el Estado (a través de su aparato y sus representantes gubernamentales), cómo lo hace (a través de qué mecanismos), y a quiénes atiende, entre otras cuestiones.

Sin embargo, un breve análisis de cómo se ha venido estudiando la relación entre la política y las políticas, muestra que han sido muy limitados los esfuerzos por construir teorías articuladas que integren no solo uno de sus aspectos, y que las explicaciones ofrecidas se han concentrado en los elementos eminentemente técnicos, económicos o electorales (o de color político-partidista). A continuación evidenciamos los principales aportes de los

diferentes acercamientos teóricos al respecto y lo que consideramos sus principales limitaciones.

1. Sobre la relación política-políticas: hacia un enfoque integral

En la revisión de la literatura sobre políticas públicas es posible identificar tres enfoques que pretendieron dar respuestas a las principales preguntas sobre la relación entre la política y las políticas, los cuales cubrieron gran parte de la atención de los académicos e incluso se constituyeron en los paradigmas de actuación de las administraciones en algunos países hasta los años 1980. Meny y Thoening describen estos enfoques como el de la ciencia administrativa, el determinismo de los grandes sistemas y el de los grupos de presión (Meny y Thoening, 1992).

El primero de ellos o de la ciencia administrativa, señalaba que el uso y aplicación de buenos métodos y la organización especializada de tareas técnicas garantizaría una mejor gestión pública. Este enfoque no consideraba el contenido de las políticas o la influencia de las autoridades que encarnaban el aparato en ninguna etapa del proceso de la gestión. El centro de la discusión se concentraba en los instrumentos y las herramientas con que contaban las administraciones públicas para atender las necesidades de la población, sin cuestionar el sistema político. En ese sentido podría considerarse un enfoque apolítico.

Basado en las ideas racionalistas centradas en el instrumentalismo y desde una visión funcionalista, sus interpretaciones sobre la acción pública y sus procesos de transformación, consideraban el Estado como una máquina o ventanilla encargada de atender demandas sociales o de convertir *inputs* en *outputs*. Una expresión teórica de este enfoque fue el *public choice*³, el cual retomó los postulados del *rational choice* según el cual, los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional en la búsqueda de optimizar los beneficios de sus decisiones. Preocupados por el modo en que se toman decisiones públicas y se hacen elecciones colectivas (asociadas con la técnica administrativa), estos trabajos señalaban las estructuras de organización y decisión como

³ Esta escuela tiene como principales representantes a Downs (1967) y Dunleavy (1986, 1991) (citado en Subirats, 2008).

instrumentos que reaccionan racionalmente a las demandas sociales para satisfacer necesidades.

En este modelo de esencia liberal, la toma de decisiones estaba sustentada en la racionalidad (ya sea absoluta o limitada) obviando la influencia de la política sobre estos procesos. El enfoque de racionalidad absoluta se centró en el poder racional de elección de los encargados de la toma de decisiones a partir de un conjunto de preferencias establecidas. Según lo anterior, el *policymaker* se propone objetivos, fija sus valores, selecciona sus ventajas y luego busca las alternativas disponibles (a partir de la mejor relación entre las ventajas y los inconvenientes) para responder a los problemas. Así, la acción se produce de acuerdo con un criterio de ordenamiento de preferencias (Elster, 1995).

En reacción a la propuesta anterior se desarrolló el enfoque de racionalidad limitada, representado principalmente por los trabajos de Simon (1957) y Lindblom (1959), el cual señalaba la inexistencia de información y de alternativas completas y de un completo equilibrio de costos y beneficios en la toma de decisiones públicas. En ese sentido, planteaba además de la racionalidad, otros factores como la subjetividad, los compromisos políticos y los elementos no consensuales que configuraban el entorno que incidía sobre la decisión y la persona encargada de esta.

Como se observa, esta propuesta teórica basó sus supuestos en una idea de Estado y de gobierno utilizados en forma instrumental, en la cual la respuesta a sobre cómo y por qué actúan las autoridades públicas estaba definida por los mecanismos administrativos o técnicos de respuesta o trámite de problemas sociales.

La vertiente política de estos modelos racionalistas fue la teoría del pluralismo de Estado de Dahl (1947), la cual explicaba la relación entre *politics-policies* señalando la existencia de varias elites compitiendo por obtener el poder político, siendo este aspecto el que definía la existencia de un número plural de políticas. En el centro de esta teoría estaba la postura de que todas las sociedades están constituidas por grupos de individuos que buscan su propio

interés, por lo que el Estado a través de su aparato de gobierno era el encargado de fungir como árbitro. A partir de la dispersión del poder en distintos grupos, la democracia se consideraba una confluencia de intereses representados.

El consenso entre estas posiciones teóricas es la existencia de un Estado neutro, en el cual los actores que toman decisiones (autoridades públicas) actúan racionalmente a partir de intereses individuales cuya suma expresa el bien común o el interés general. De esta forma, la acción política y el intercambio político, al parecer no tiene incidencia en los procesos y resultados de la política pública. De esta forma, estas propuestas niegan la transformación de las políticas a partir de factores que no sean provenientes de los procedimientos o de la técnica administrativa, sin considerar que la aplicación de estos está en cabeza de seres de carne y hueso con distintas intencionalidades e intereses. A partir de ello, la relación entre política y políticas está mediada por elementos instrumentales de la acción administrativa, donde la primera es solamente un elemento de contexto.

Aunque no podemos negar la importancia de los procedimientos y de las herramientas que provee el aparato administrativo para explicar los procesos y resultados de la gestión, nos planteamos si esta es la única variable que explica su transformación. Otros enfoques responden a ello al señalar la limitada capacidad del Estado para modificar las condiciones impuestas por el capital a través de las políticas públicas, y explican el peso que tienen las relaciones sociales de producción sobre el proceso y productos de la gestión.

Muestra de ello es el enfoque neo marxista, principalmente movilizado en los años 1970 y 1980, que planteaba el trabajo gubernamental como una variable dependiente de otras como la lucha de clases, el desarrollo de ciertas formas de sociedad, etcétera. Estas propuestas atribuyeron al Estado una autonomía marginal y una condición de instrumento al servicio de alguna clase o grupos (Castells y Godard, 1972; Offe, 1972 y Habermas, 1973).

Los enfoques neomarxistas se interesaron en demostrar que la función del Estado era perpetuar las relaciones capitalistas de producción. Según estos estudios, las políticas se constituían en el producto de la confrontación entre clases y reflejaban un doble poder de

dominación en la escena política: entre las fuerzas políticas y entre clases sociales (Meny y Thoening, 1992). De esta forma, la política urbana estaba determinada por las relaciones de clase influyendo sobre la estructura socioeconómica y acelerando sus contradicciones (Lojkine, 1979).

Una expresión de esta propuesta de autonomía limitada del Estado también fueron las teorías elitistas del neomanagerismo (Crozier y Friedberg, 1977) o neoweberismo, las cuales asignaron una particular insistencia en el papel de los agentes que controlaban el aparato administrativo en la provisión de servicios públicos. A su vez, los funcionarios o el tipo de burocracia explicaban las variaciones que se podían constatar en la ejecución de las políticas de una localidad a otra y en el tiempo (Subirats, 2008). Basados en lo anterior, la burocracia y los expertos eran concebidos como élites que controlaban el Estado y sus políticas, teniendo aquel solamente una autonomía reducida, ya sea porque es prisionero de la burocracia o se halla al servicio del capital (Meny y Thoening, 1992).

Este tipo de análisis sobre el quehacer gubernamental tuvo, sobre todo en los años 1970 diferentes expresiones en las investigaciones sobre política urbana, las cuales estuvieron dominadas en su mayoría por economistas, quienes relegaron el factor político en este tipo de estudios. Incluso en 1976, el análisis realizado por Fried (1972) a un gran número de investigaciones en políticas urbanas mostró que la mayoría de explicaciones a los resultados de las políticas era eminentemente atribuido a los factores económicos, sin importar quien controlaba el poder, cuáles eran sus valores, el tipo de participación electoral, las preferencias de las élites, de los electores o de la organización del sistema político-administrativo, etcétera. (Fried, 1972, citado en Meny y Thoening, 1992).

Este tipo de análisis confirió a los factores de la estructura económica todo el peso explicativo de los procesos y resultados de la política y de la gestión. En ese sentido, los intereses y fines del Estado y sus gobernantes estarían determinados por la estructura de las relaciones de producción, siendo estas condiciones casi inmodificables a través de las políticas públicas. De nuevo, estas últimas se consideran como una variable dependiente de los aspectos económicos que explican cualquier producto de la acción del Estado.

Los elementos explicativos de los análisis neomarxistas y neweberianos aportan importantes elementos en el estudio de los procesos de cambio en la gestión, como son respectivamente, el papel del contexto económico en los resultados de las políticas y la influencia de los actores encargados de la implementación de las mismas. Sin embargo, estas propuestas teóricas restringen en extremo el papel los intereses de los actores, sus intencionalidades como parte de un sistema político, así como los contenidos del intercambio político que se construye en torno a la toma de decisiones públicas.

Frente a estos últimos aspectos de la acción pública, otros enfoques más basados en las teorías sociológicas, explican las transformaciones de la gestión y su relación con la política a través del poder de influencia de los grupos de presión (partidos, agrupaciones, profesionales, *lobbies*) sobre la toma de decisiones gubernamentales a partir del juego de negociaciones e influencias. Estas propuestas teóricas agrupadas bajo el rótulo del neocorporativismo (Jobert y Muller, 1987 citados en Meny y Thoening, 1992) rechazan el racionamiento economicista y de una sociedad dependiente del Estado cautivo a una minoría y proponen un análisis a partir de la relación de intermediación entre los sistemas de representación de grupos y el Estado (Meny y Thoening, 1992).

De acuerdo con estos trabajos, las políticas públicas eran resultado de un proceso de negociación entre el Estado y los portavoces de los grupos de los sectores afectados. Aunque estas propuestas teóricas intentaron adjudicar a los actores un papel importante de intermediación en la definición de la acción de las autoridades públicas, al parecer dejaron de lado el componente de poder de los actores políticos y la burocracia, así como de las estructuras institucionales que los definen.

Esta breve reseña de los enfoques de análisis de políticas públicas sobre la gestión y su relación con la política y sus procesos de transformación, evidencian algunas limitaciones en los cuerpos explicativos al privilegiar un aspecto del complejo de relaciones que definen el intercambio social. En ese sentido, al concentrarse solamente en el poder o influencia del individuo o los grupos en la toma de decisiones (papel de la burocracia, los funcionarios y/o las élites administrativas, así como los grupos de interés), o bien en la estructura económica

(el Estado al servicio del capitalismo), se ha dejado de lado la oportunidad de ofrecer explicaciones que expresen en mayor medida la complejidad del proceso y de los actores de la toma de decisiones públicas, así como sus resultados en el tiempo.

Nuestra propuesta está orientada a indagar si más allá de los elementos relacionados con el color político, la racionalidad instrumental de los funcionarios, los obstáculos en la implementación de las políticas, entre otros aspectos, así como los entramados político institucionales y sus transformaciones influyen o determinan el proceso y los resultados de las políticas, en nuestro caso la vivienda. Lo anterior sugiere preguntarse por la relación entre la política y las políticas a partir de la interacción dinámica entre los tipos de actores (individuos o grupos) e intereses, las reglas (formales e informales) y los mecanismos de intermediación.

Este tipo de preguntas han sido retomadas por la escuela del neoinstitucionalismo, que a partir de los años 1980 propuso estudiar las políticas públicas como un medio para describir el comportamiento institucional y atribuir sus variaciones a las estructuras que guían dicho comportamiento. Los nuevos institucionalistas coincidieron en que las instituciones eran relevantes para explicar el desarrollo del juego político y al mismo tiempo, los procesos y resultados de trámite de problemas sociales por el aparato público.

Estas propuestas analíticas llaman la atención sobre la importancia de las instituciones del Estado como organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (electos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales, y a la vez como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan o influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o en los grupos de interés (Meny y Thoenig, 1992). De esta forma, las políticas se vuelven análogo de las instituciones más que un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales (Ashford, 1982).

A partir de esta (re) interpretación que plantea el neoinstitucionalismo sobre la relación entre la política y las políticas y de la observación empírica, planteamos aquí algunas

inquietudes teóricas que orientaron nuestro estudio. En primer lugar, sugerimos que las posiciones teóricas tradicionales aquí expuestas brevemente tienen algunas limitaciones para explicar el cambio en la gestión y de la política, al atribuir los resultados de las primeras a factores únicos o a relaciones de causalidades unidireccionales.

En ese sentido, creemos necesario superar las ideas del Estado como un actor neutro en la distribución de las políticas; así trascender de las propuestas teóricas que proponen una distinción de políticas a partir de ideologías de “izquierda” o “derecha”. Sugerimos entonces, una discusión que involucra la transformación de las formas de interacción entre los contextos institucionales y los mecanismos políticos y de intermediación de los distintos actores que intervienen en la atención y gestión de los problemas públicos.

2. Aspectos clave de la elección teórica

Nuestra lectura sobre los procesos y resultados de la gestión pretende trascender los estudios que se centran en la valoración de los productos de las reformas constitucionales como acciones desligadas de las intermediaciones y procesos políticos, así como de aquellos que privilegian los factores económicos (de mercado) o administrativos para explicar los resultados de la gestión.

Este tipo de discusiones son pertinentes ya que ayudan a explicar las diferencias de experiencias entre los países, al alejarse de interpretaciones únicas y proponer un conjunto de variables asociadas con el papel de los jugadores relevantes y los incentivos que tienen para actuar, las características del contexto y de los escenarios en los que interactúan y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran. Lo anterior en el entendido de que el proceso político parece inseparable del proceso de formulación de políticas, por lo que ignorar este vínculo entre ambos puede conducir a reformas inadecuadas y decepciones (Tommasi y Stein, 2006).

En la búsqueda de explicaciones por los factores que influyen en las transformaciones de los procesos y resultados de la gestión más allá de los aspectos estrictamente administrativos o técnicos; encontramos que la teoría neo institucionalista (histórica)

ofrecía algunos indicios al proveer explicaciones que articulaban elementos micro o del comportamiento individual con componentes macro o asociados con las estructuras sociales.

Nuestro enfoque busca explicar ciertas características de las políticas públicas y sus transformaciones a través del análisis de las instituciones que las sustentan. Así, siguiendo a Subirats (2008: 29) consideramos que el contenido y las características institucionales de una acción pública son el resultado de las interacciones en la práctica entre las autoridades político administrativas y los grupos sociales a partir de las reglas establecidas por el marco institucional.

B. Los cambios en la gestión vistos a través de las instituciones

La propuesta del neo institucionalismo que desarrollaremos aquí postula que en el análisis de las transformaciones *de* política y *en* la gestión, los actores y las instituciones se influyen recíprocamente. Según este paradigma, el *homo institutionalus*, al encontrarse “incrustado” o “atrapado” en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones (Subirats, 2008: 94)

El análisis de las reglas, normas y estrategias emprendidas en desarrollo de los procesos políticos como centro del marco analítico y metodológico nos permitió entender cómo se movieron y se comportaron los actores frente a la transformación de las reglas formales; además de ofrecernos una explicación sobre las fuerzas de la estabilidad y del cambio en sociedades marcadas por importantes procesos de modificación de estructuras institucionales y reacomodamiento de actores y estrategias en los procesos de acción y gestión pública.

Aunque se retomó esta escuela por considerar que ayudaba a explicar la estabilidad y el cambio, sobre todo la primera, se encontró que no existen definiciones únicas, sino que

existen diferentes énfasis de acuerdo con cada una de las escuelas sobre el papel que desempeñan las instituciones en el comportamiento individual y la racionalidad de los actores (ya sean individuos u organizaciones) en la transformación o el cambio institucional. Incluso, aunque sus distintas vertientes otorgan un valor relevante al contexto y al marco institucional en la construcción del comportamiento sociopolítico, aún existen importantes diferencias de énfasis que señalaremos, solo para especificar las razones de inclinarnos por uno de ellos (el institucionalismo histórico).

De acuerdo con Hall y Taylor (1996) hay tres enfoques analíticos en la escuela neo institucionalista (histórico, elección racional - *rational choice* y sociológico). Por su parte Scott (1995, 2010) clasifica los enfoques según su pilar analítico en tres grupos: regulativos (Economía), cognitivos (Sociología) y normativos (Ciencia Política). Este último grupo lo divide en aquellos estudios que se identifican con el *rational choice* en Ciencia Política y con la Sociología Política (a los que llama históricos). Todos estos enfoques han buscado elucidar el papel que desempeñan las instituciones en la determinación de comportamientos y resultados sociales y políticos. Sin embargo, estos tienen distintas explicaciones sobre el por qué interesan las instituciones y cómo se produce el cambio institucional que retomaremos de forma breve.

En general, podemos ubicar en el enfoque neo institucionalista en Economía los trabajos de Williamson (1985); North (1990 y 1993) y Ostrom (1990, 1993, 2005). Estos trabajos centrados en la relación entre instituciones y desempeño económico estudian cómo aquellas afectan las elecciones individuales, otorgan incentivos y producen condiciones de equilibrio colectivo. Según este enfoque, las instituciones son creadas por el acuerdo voluntario de los actores para realizar los beneficios de las acciones individuales que llevan al bienestar colectivo (ganancias de la cooperación). Así, la sobrevivencia de las instituciones se debe a la existencia y persistencia de un equilibrio que garantiza beneficios a los creadores de la institución (Hall y Taylor, 1996: 13)

En su caso particular, North plantea el cambio institucional como una alteración en las reglas formales e informales que producirán un nuevo marco para la toma de decisiones de

los actores. Sin embargo, aunque el cambio en las restricciones informales proviene de las mismas fuentes de aquellas que se producen en las reglas formales, este ocurre en forma gradual y en ocasiones muy inconscientemente, tal como los individuos están envueltos en patrones alternativos de comportamiento coherente con su nueva evaluación de percepción de los costes y beneficios (North, 1993: 35). En ese sentido, North sugiere el proceso de cambio como incremental.

Para evaluar las transformaciones institucionales, los neo institucionalistas económicos plantean la importancia del cálculo estratégico del individuo y la estructura de oportunidades e incentivos que ofrece el marco institucional, así como las ganancias del intercambio en la búsqueda de mejores resultados sociales. En el centro del debate sobre el cambio, estos teóricos plantean la importancia de las reglas formales e informales en la determinación de los intereses individuales, a partir de los cuales los actores definirán sus marcos de acción, y por ende en los resultados de estas acciones-decisiones.

Otros trabajos como los de Pfeffer (1982), Paul J. Di Maggio y Walter W. Powell (1983, 1991, 1999), Meyer y Scott (1983), Perrow (1986), Scott (1995), Zucker (1988), se clasifican en el enfoque sociológico. Estos análisis definen las instituciones en su sentido más amplio considerándolas sistemas compartidos de reglas que limitan las opciones individuales (cognitivas) producidas por la interacción humana y no como producto de un diseño consciente. En ese sentido, las instituciones son sistemas de símbolos, guiones cognitivos, morales y plantillas que dan "marcos de significado" que guían la acción (Di Maggio y Powell, 1999). Esta última se encuentra ligada a la interpretación y no a los intereses predefinidos de los individuos.

En relación con el cambio institucional, estos enfoques señalan que las instituciones no se adaptan rápidamente a los intereses individuales, sino que evolucionan lentamente y sin resultados definidos o anticipados. Lo anterior debido a que los acuerdos institucionalizados son reproducidos ante la imposibilidad de los actores inmersos en las instituciones para concebir otras alternativas. El centro de este enfoque es la naturaleza

cognitiva de los procesos autorreproducción institucional y su dificultad de control consciente por parte de los individuos.

Finalmente, dentro de la escuela del neo institucionalismo histórico se reconocen los trabajos de Thelen (1999), Hall (1996, 2010), Pierson (2000, 2004), Lieberman (2002), y Campbell (2004), entre otros. Se discute aún en qué línea se sitúa el trabajo de March y Olsen (1997). Para algunos analistas como Terry Moe (1990), hacen parte de los neo institucionalistas sociológicos, mientras que Scott (1998) los ubica dentro de los neo institucionalistas normativos por sus aportes sobre los procesos de organización política. En general, la propuesta teórica de esta escuela está en el punto intermedio entre las dos reseñadas anteriormente, pues retoma elementos que le dan una importancia especial a los actores, pero también a los procesos macro que constituyen la cultura en la que estos se encuentran inmersos.

Estos autores asocian las instituciones con los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones incorporados en la estructura organizativa de la política y como resultado de transmisión de las prácticas culturales. Así mismo, señalan el fuerte proceso de arraigo de las instituciones debido a sus dinámicas de autorreforzamiento y a la adaptación social de las mismas en niveles individual y organizacional. Según estos teóricos, las instituciones perduran y son resistentes por la tendencia de los actores a reproducir los acuerdos institucionales.

Nuestra investigación propone sin ser la primera, retomar los aportes más importantes del neo institucionalismo histórico o normativo, en el entendido de que la transformación o inercia de los procesos sociales y políticos no es atribuible solo a la acción individual (como lo señala el neo institucionalismo económico), sino también a las rutinas y prácticas informales institucionalizadas, a partir de los marcos normativos y arreglos institucionales que orientan las interacciones sociales. A su vez, el enfoque histórico hace un estudio de la política nutriéndose de los elementos más relevantes de sus pares neo institucionalistas sociológicos y económicos, razón por la cual, consideramos que podía aportar una visión integral a nuestro objetivo explicativo.

En la medida en que las instituciones van más allá de las reglas formales y poseen un carácter determinante en la construcción de marcos normativos que orientan los comportamientos de los actores (individuos u organizaciones), su definición se constituyó en la base para construir las explicaciones sobre la estabilidad y el cambio institucional y su efecto sobre los procesos de gestión.

Al mismo tiempo, debido a que creemos importante involucrar la discusión sobre el papel de los actores en la transformación institucional, desarrollamos también su posible papel mediador en los procesos de cambio político y en la gestión. Finalmente, profundizaremos en las características de lo que en adelante denominaremos cambio institucional, que será el eje orientador a través del cual se podrán evaluar los efectos del cambio político-institucional sobre los procesos de gestión de vivienda.

1. Las reglas formales y las prácticas como expresión de las instituciones

En general no hay mucha discordancia entre los teóricos sobre el concepto de instituciones. Sin embargo, una de las dificultades de utilizar el término fue que usualmente toma varios significados, no solo en los estudios sociales y políticos, sino para el conjunto de académicos y ciudadanos del común. La principal confusión es que se reconoce como institución a una entidad organizacional (firmas, partidos, etcétera.), o a la estructura del aparato público u oficial (dependencias de gobierno). De igual modo, se le asocia con las reglas formales o con exclusivamente el marco institucional formal.

Entre los conceptos más aceptados por el conjunto de analistas se encuentra el de Douglas North (1990), que define las instituciones como las reglas formales, las limitaciones informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos o estándares personales), y las características de aplicación de ambos, que definen la estructura que los seres humanos imponen a la interacción humana (North, 1990: 13). Aunque el aporte de North en un principio se aplicó al estudio del desempeño económico, cada vez más a partir de esta definición se han construido otras que básicamente la complementan y le dan sentido para el análisis político o de las políticas.

En la misma línea, Ostrom asocia las instituciones con un marco de reglas, procedimientos y acuerdos, o prescripciones sobre lo requerido, prohibido, o permitido, el cual ofrece incentivos (más que premios y penalidades) que permiten o restringen la acción de los individuos. Así, las percepciones individuales sobre los costos de romper las reglas afectan el modo de vida que se seguirá en un particular curso de acción (Ostrom, 1993: 8).

Ostrom y North se concentran en el carácter voluntario de las instituciones, al señalar como su principal característica el carácter restrictivo que estas tienen sobre el comportamiento individual con el fin de limitar la incertidumbre de la acción colectiva. Así, la conducta de los actores es impulsada por un cálculo estratégico del individuo que se verá afectado por las expectativas sobre cómo se comportarán los demás en la búsqueda de sus preferencias-intereses (Ostrom, 1993, p. 9).

Los supuestos de este enfoque se basan en el comportamiento racional de los individuos frente a un conjunto de incentivos que proveen las instituciones. Este comportamiento es altamente estratégico y supone un cálculo previo por parte de los individuos. Lo anterior le da un papel central al individuo en la creación y diseño de las instituciones, al señalar que son resultado de acciones que encierran propósitos racionales y son ejecutadas por individuos con intereses instrumentalmente orientados.

Estos elementos de la conceptualización del neo institucionalismo en su vertiente económica aportan a nuestra discusión teórica el componente de los incentivos que producen las reglas formales e informales en la definición del comportamiento de los actores, pero además el importante papel de estos en la transformación institucional.

A diferencia de estas concepciones voluntaristas sobre las instituciones y centradas en el contenido cultural de las mismas, los análisis provenientes desde la sociología las define como normas sociales que incluyen las reglas y procesos formales, pero además integran todo un sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento. Para Di Maggio y Powell son sistemas compartidos de reglas que limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar sus resultados, y privilegian algunos grupos cuyos

intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes (Di Maggio y Powell, 1999: 45-46).

En la propuesta de estos autores, aún cuando las instituciones son resultado de la actividad humana, no son necesariamente producto de un diseño consciente. Esta propuesta rechaza los modelos de “actores racionales” y dirige su atención hacia explicaciones cognitivas y culturales y a unidades de análisis supra-individuales (más allá de las agregaciones o consecuencias directas de los motivos o atributos individuales).

Finalmente, se encuentran las definiciones del institucionalismo histórico, que asocia las instituciones con el conjunto de procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones incorporadas en la estructura organizativa de la política o la economía política (Hall y Taylor, 1996: 5). Al igual que North, estos autores integran el componente de las reglas informales o prácticas, en este caso asociadas con los procedimientos o rutinas, pero además como convenciones culturales que dan marco a los procesos políticos.

En este enfoque se identifica la propuesta de Mahoney y Thelen (2010), quienes señalan que las instituciones deben ser vistas además, como prácticas culturalmente determinadas, similares a los mitos y las ceremonias concebidas por muchas sociedades y asimiladas dentro de las organizaciones, como resultado de los procesos asociados con la transmisión de las prácticas culturales en general.

En el mismo sentido, autores como March y Olsen (1997), aunque no presentan explícitamente lo que entienden por institución (Vergara, 2010), hacen un aporte definitivo sobre el concepto de marco institucional (a nuestro parecer en toda su explicación lo usan como sinónimo de instituciones), el cual definen como el conjunto de normas, tradiciones y costumbres que existen en un sistema político y punto de referencia a partir del cual los actores deciden su comportamiento.

Este marco establece lo que los individuos y sus organizaciones pueden y deben hacer en circunstancias específicas, definiendo también posiciones, roles y atribuciones a los

distintos actores (March y Olsen, 1997). En ese mismo sentido, señalan que a partir del mantenimiento o reforma de este marco institucional se pueden cambiar los recursos y la distribución de los intereses políticos, creando nuevos actores e identidades, proveyendo a los actores de criterios de éxito y de fracaso, construyendo reglas de comportamiento adecuado y dotando a ciertos individuos, y no a otros, de autoridad y otros tipos de recursos (March y Olsen, 1997: 23-24).

En ese sentido, las reformas institucionales son consideradas como acciones orientadas a transformar este tipo de estructuras y las prácticas que soportan dicho marco. Podría decirse que en la base de dichas reformas se encuentra la intención deliberada de los diseñadores institucionales de evaluar los marcos existentes y modificar los balances de poder (March y Olsen, 1997). De acuerdo con esta visión, los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento.

A partir de estas definiciones de instituciones identificamos dos elementos centrales que creemos resultan útiles para nuestra construcción analítica. El primero, las instituciones se expresan al mismo tiempo, en los marcos legales, acuerdos y normas escritas (que definen incentivos y mecanismos de acción, otorgan posiciones y atribuciones en la estructura social y distribuyen poder), así como en los patrones de acción repetida o prácticas sociales compartidas o legitimadas socialmente.

Un buen ejemplo de ello lo plantea North (1993) cuando hace una analogía entre las instituciones y las reglas de juego de un deporte competitivo de equipos, las cuales están conformadas por las normas escritas formales (por ejemplo los reglamentos, etcétera.) así como los códigos de conducta no escritos que las complementan (por ejemplo, no lastimar deliberadamente a un jugador clave del equipo contrario).

Es decir, las instituciones están definidas por el conjunto de *estructuras y reglas formales explícitas* y por lo general formalizadas jurídicamente (leyes de orden superior e instrumentales) y *normas informales implícitas* (que en adelante llamaremos prácticas)

compartidas por los miembros de una organización o comunidad. Por ejemplo, a partir de nuestro caso de estudio, las aplicaciones laxas de la norma para atender ciertos tipos de población que desea acceder a la vivienda, la forma de interacción entre partidos y organizaciones sociales para lograr apoyo electoral y a su vez lograr beneficios para sus agremiados, etcétera.

De acuerdo con Subirats (2008: 96), en el análisis de la gestión se debe plantear la integración de esta doble dimensión de las instituciones, sus procesos de estabilidad o de cambio, los posibles conflictos entre ellas, así como la influencia que ambas puedan tener sobre las conductas políticas de los actores. Lo anterior en el entendido que la gestión y las políticas que la enmarcan no se dan en el vacío, sino que por el contrario son la expresión de los acuerdos formalizados en reglas, que a su vez son producidas por actores con distintos grados de poder e implementados por personas de carne y hueso que tienen intereses y diversas interpretaciones de las mismas, de acuerdo con las prácticas en las que hayan interactuado.

Las instituciones crean un marco que permite o restringe a los individuos y organizaciones definir la legitimidad de sus comportamientos (acuerdos y códigos de conducta), y por ende, llevar a cabo sus acciones y decisiones. Es decir, establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar, limitar o reforzar las prácticas de participación e intervención e influencia de los distintos actores en política y en las políticas (por ejemplo, aquellos procedimientos y reglas que definen quien tiene el derecho a presentar una iniciativa o una ley, quienes pueden participar y decidir en un comité, el alcance de las instancias de consulta o decisión, quienes pueden intermediar para gestionar una vivienda, etcétera.).

Al mismo tiempo, las instituciones (a través de las reglas formales e informales) pueden facilitar o limitar la eficacia, legitimidad y sostenibilidad de las políticas públicas, además de ser aquellas que fijan en el tiempo las relaciones de poder entre los grupos sociales (por ejemplo, definir el tipo de representación de las organizaciones sociales en las instancias de decisión, el tipo de atención de una administración frente a los grupos de interés, los

mecanismos de consulta a las organizaciones sociales en la aprobación de una ley, entre otras).

Nuestro enfoque teórico recoge la gran relevancia que tienen las instituciones como guías de acción que orientan el comportamiento individual y colectivo. Más allá de constituirse en un conjunto de reglas o procedimientos (que en esencia lo son), las instituciones consolidan marcos de acción en los cuales la estructura de incentivos producida define los campos de relacionamiento de los actores. En ese sentido, crean postulados normativos que orientan a aquellos que se encuentran inmersos en ellas y se reproducen en la interacción repetida o pautada de las prácticas.

Como se observa, estos conceptos otorgan a las instituciones una perdurabilidad en el tiempo, más allá de los marcos legales o las reglas formales, haciéndolas más amplias y trascendentes que aquellos. Así, las instituciones a diferencia de las organizaciones, integran valores, normas y prácticas culturales que condicionan las prácticas individuales y sociales.

Las definiciones de los neo institucionalistas nos permiten cuestionar el eje de los análisis formales de la gestión y plantearnos la importancia de las prácticas como una de las expresiones de las instituciones, que definen la orientación del conjunto de la acción social, siendo más permanentes en el tiempo, debido a su evolución en el contexto de la interacción repetida o intercambio y de socialización entre los actores.

March y Olsen (1997: 116) señalan la permanencia de las rutinas, ya que con el tiempo las normas informales se convierten en reglas, convenciones o tradiciones que van dando forma a la cultura institucional y que generan formas particulares de “hacer las cosas” al constituirse en prácticas compartidas o legítimas por el conjunto de actores que comparten el marco de reglas.

De acuerdo con lo anterior, creemos que los marcos institucionales que definen los procesos y resultados de la gestión no son estáticos, sino que son en sí mismos escenarios

de permanente negociación y renegociación, concertación y búsqueda de acuerdos entre los actores a partir de la evolución de las reglas, normas y prácticas (individuales y colectivas).

Es a través de la forma en que las instituciones afectan el comportamiento de aquellos que toman decisiones, y de quienes influyen y las deben cumplir, que las instituciones se retroalimentan, ya que las restricciones e incentivos que el marco institucional genera, determinan no solo el comportamiento y la aceptación de reglas, sino la socialización de las mismas. De acuerdo con lo anterior, los individuos y las organizaciones simultáneamente refuerzan, modifican o alteran esas instituciones, por lo que cualquier reforma a este marco produce redefiniciones en los incentivos de acción de los actores inmersos en él.

2. Los actores y los mecanismos de intermediación en la gestión

Asumiremos que los actores inmersos en las características institucionales pueden definir y construir de forma deliberada acuerdos que posteriormente se mantienen o modifican en función de sus intereses, pero también de las rutinas y procesos de reproducción de las prácticas y patrones sociales, políticos y culturales. Sin embargo, en los procesos de cambio y estabilidad, existe al mismo tiempo una interacción mutua entre los marcos institucionales y los actores. De esta forma, los individuos y sus intereses refuerzan, modifican o alteran las instituciones y viceversa. Este concepto abre la posibilidad a la iniciativa humana, a la voluntad y racionalidad, pero dentro de un marco institucional que orienta esta definición de alternativas.

Desde el enfoque económico, North propone una diferenciación entre las instituciones (reglas del juego) y los organismos (jugadores de dicho juego). Estos últimos son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Estos organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativos), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación). Volviendo a la analogía propuesta por este autor, el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación (North, 1993). De acuerdo con lo

anterior, las restricciones impuestas por el marco institucional definen el conjunto de oportunidades y el tipo de organizaciones que existirán.

Como se observa en la propuesta teórica de North, los distintos tipos de actores tienen un papel predominante o principal en la realización de acuerdos voluntarios e intencionales que definen la existencia de instituciones. Los supuestos de esta teoría se basan en el comportamiento racional de los individuos frente a un conjunto de incentivos que proveen las instituciones. De acuerdo con ello, plantea que estos tienen un conjunto fijo de preferencias o intereses y actúan instrumentalmente para conseguirlos o maximizar sus beneficios.

Aunque la propuesta de North sobre la acción racional e instrumental es más cercana al desempeño económico que al ejercicio político, es importante resaltar algunos de sus aportes. En primer lugar, reconoce el juego de actores individuales u organizados a partir de unas reglas, que no siempre están escritas y que además tampoco son respetadas a lo largo del juego. Sin embargo, no necesariamente los actores a partir de las estrategias construidas a partir del marco institucional buscan la eficiencia, sino que en el juego político, las características de la interacción entre los actores tienen una lógica diferente.

Otro aporte importante de la propuesta de North es el concepto de incentivos, pues estos se constituyen en un elemento que define en gran medida las estrategias de acción e interacción entre los distintos tipos de actores (organismos). Una definición interesante sobre incentivos también la hace Ostrom (1993: 9), quien plantea que los individuos son tomadores de decisiones racionales tratando de generar redes de beneficios en una situación dada. Esto nos permitirá cuestionarnos la importancia de analizar para nuestro caso específico, el tipo de incentivos generados por las instituciones que permiten o restringen el rango de acción de determinados grupos o individuos en los procesos y resultados de la gestión.

Al respecto, la teoría sugiere que las instituciones reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción (por ejemplo en nuestro caso específico, solicitar vivienda a través de

la Bolsa Individual) y aumentan los incentivos para realizar otras (siguiendo el mismo ejemplo anterior, utilizar los mecanismos de intermediación de las organizaciones sociales para acceder a la vivienda). En ese sentido, creemos que no sólo es importante fijarse en la estructura formal de atención y gestión, sino en los incentivos para respetar o aplicar las reglas, así como la forma de interpretación que los actores hacen de las mismas.

Nuestra propuesta analítica se centra en los comportamientos políticos, en el entendido que en el intercambio político, los distintos actores (políticos, sociales y privados) tienen algún margen de maniobra otorgado en su interacción con los marcos institucionales que ellos mismos han creado, reproducido o transformado. En este sentido, el institucionalismo histórico aporta elementos interesantes, pues señala que las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores al distribuir roles y posiciones (por ejemplo, quien puede decidir sobre determinados asuntos y cómo debe tomar la decisión); median en sus relaciones de cooperación y conflicto (a través de la estructuración de incentivos y formas de intercambio), y por ende, condicionan los resultados del juego político (quien recibe los beneficios o productos de la política y de las políticas).

La unidad de análisis en este enfoque no son los individuos y sus preferencias, sino las organizaciones y las instituciones. La explicación que ofrecen estos autores sobre el comportamiento individual se basa en argumentos culturales y organizacionales. De esta forma, las organizaciones políticas se comportan como cualquier otra organización y se ven obligadas a crear rutinas para atender sus asuntos cotidianos (por ejemplo, las reglas de operación, los manuales de procedimientos, etcétera.). Con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos, que componen la cultura de la organización (March y Olsen, 1984).

Se podría pensar que las instituciones modelan las preferencias e intereses de los actores, aunque no de forma estática, pues se definen y modifican a través de la combinación de la experiencia (individual o social) y el desarrollo de las rutinas institucionalizadas (formales e informales). Un ejemplo de esto último, para nuestro caso de estudio, son los procesos de

aplicación (o no) de los criterios establecidos en las reglas de operación para la asignación de beneficiarios que define quiénes son atendidos por el aparato gubernamental.

Al respecto, Pierson (2000 y 2004), señala que en la estructuración de los arreglos institucionales, los actores pueden estar motivados más por las concepciones de lo que es apropiado (neo institucionalismo histórico), que por las concepciones de lo que es más eficaz (propuesta del neo institucionalismo económico). Para March y Olsen (1997) existe una lógica de lo apropiado en la cual, una vez los individuos identifican su papel, actúan de acuerdo con lo que se ha definido en términos normativos según las convenciones institucionales (por ejemplo, un líder de organización social que es elegido en un órgano de representación política actuará de acuerdo con las atribuciones asignadas a su oficio-cargo, pero también de sus bases electorales).

También, Pierson (2004), señala que los actores que participan del juego político no pueden tener visión clara del futuro, así como tampoco pueden definir las intencionalidades de los efectos institucionales. Para justificar lo anterior, señala la complejidad de la actividad política (que da lugar a crecientes demandas hacia los tomadores de decisiones) en contextos de limitaciones de tiempo, escasez de información y necesidad de delegar las decisiones. Así mismo, plantea que los errores del mundo de la política a menudo se refuerzan en lugar de corregirse (Pierson, 2000: 490).

Al incluir al Estado como un actor y trascender los análisis que lo consideran neutral en la toma de decisiones, el neo institucionalismo histórico aporta un elemento contundente para el análisis de las transformaciones de la gestión. El Estado y su aparato cumplen un papel determinante en la definición del arreglo institucional creado, pues no se considera un intermediario neutral entre los intereses contrapuestos, sino como un complejo de instituciones capaces de estructurar el carácter y los resultados del conflicto de grupos. Es a partir del funcionamiento y desarrollo de las instituciones que se generan asimetrías, ya que se privilegian algunos intereses y se desmovilizan otros, a través de su papel de distribuidoras de poder de manera desigual entre grupos sociales (mientras unos ganan otros pierden).

Al respecto, Subirats (2008: 104) señala que las acciones y decisiones colectivas, no son exclusivamente definidas por los individuos autónomos y la evolución del contexto, sino que los poderes públicos son agentes activos, y no solo responden a las demandas sociales y actúan como árbitro neutro en los conflictos de intereses entre los grupos organizados (p. 104). Este análisis nos permite reflexionar sobre la importancia del papel de los políticos en la definición de los problemas públicos, así como de los funcionarios en la implementación de las decisiones de la gestión.

También Pierson (2004: 19) muestra cómo en la política se usa la autoridad para aumentar las asimetrías de poder, a través de la posibilidad que algunos actores tienen en determinados momentos de cambiar las reglas del juego para intensificar su poder. Al respecto, señala que estos cambios pueden ser no para modificar las reglas a su favor, sino para incrementar su propia capacidad de acción mientras disminuyen la de sus rivales. En ese sentido, el poder social y político de determinados actores puede ser usado para reforzar y consolidar ventajas políticas.

Este aporte de la teoría pone de presente la necesidad de pensar en la movilidad de los actores sociales y políticos dentro del aparato de toma de decisiones, pues en determinados momentos estos usan las posiciones institucionales para mantener, disminuir o aumentar las asimetrías de poder y generar o restringir tanto sus posibilidades de influencia, como las de sus contrincantes (ideológicos, partidistas, etcétera.) en la definición de las políticas, su gestión e implementación.

Este concepto de asimetrías de poder nos plantea la inquietud sobre el papel de los diferentes actores en la inercia o transformación de las instituciones, ya que muestra la tensión permanente del uso o aplicación de las reglas a partir de las acciones y estrategias de los distintos actores inmersos en las rutinas institucionales.

Los aportes del neo institucionalismo centrado en los actores de Scharpf, muestran además que las instituciones no afectan directamente los resultados de políticas, sino que es a través de su impacto en los procesos de intermediación y del proceso de diseño, aprobación e implementación en el cual participan los distintos tipos de actores. Al respecto señala, las

instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997).

Para entender estas intermediaciones, esta propuesta analítica sugiere examinar cómo los actores públicos y privados que se relacionan en una arena política se encuentran restringidos por las reglas de juego, por ciertos rasgos distintivos de la configuración del sistema político y del contexto más general en el que están insertos.

Los distintos tipos de actores poseen un conjunto diferencial de recursos o capacidades que en general son más o menos estables que definen sus modos de intermediación e influencia en los procesos de las políticas y en sus resultados. Además de este conjunto de recursos, es importante señalar que las interacciones entre los actores no se desarrollan en el espacio neutro, sino en uno estructurado por relaciones de poder. Así mismo, algunas acciones estratégicas por parte de los actores son decisivas para generar cambio institucional, pero también, algunos comportamientos guiados por las normas sociales tienden a reforzar las reglas institucionales en vigor.

C. Las características del cambio institucional y su expresión en la gestión

Los enfoques neo institucionales concuerdan en que las instituciones son difíciles de modificar, ya que existe una tendencia a la continuidad de las reglas, de las estructuras formales y así como de las prácticas, y en muchos casos, el cambio se produce solamente a partir de movimientos exógenos que se dan a través de revoluciones o coyunturas críticas que transforman las bases y los resultados institucionales.

Por su parte, Subirats (2008: 134) nos sugiere tener en cuenta (al menos) tres dimensiones en relación con las reglas institucionales para analizar una política pública específica a través de herramientas empíricas: las reglas formales *versus* informales, las instituciones

estables *versus* instituciones dinámicas, y los comportamientos estratégicos *versus* comportamientos fijados por las normas sociales.

Así, por ejemplo, sería posible suponer que los cambios institucionales vienen provocados por la existencia en distintos momentos de contradicciones importantes entre las reglas formales o las prácticas, o en el margen de maniobra que las primeras dejan a los individuos para adoptar un comportamiento estratégico, entre otras. También puede suceder el caso contrario, es decir, que aunque se modifiquen algunas reglas o prácticas el resultado sea la inercia institucional.

En esta investigación partiremos del postulado de que la transformación de las instituciones tiene altos costos, tanto en reglas formales como en las prácticas y esto influye en cómo se producen e implementan las políticas públicas.

1. La permanente tensión entre cambio e inercia institucional

Este aparte retoma los elementos de los enfoques del neoinstitucionalismo histórico o lo que Scott (1998) denomina del pilar normativo o de la Sociología Política, así como, algunos de los postulados provenientes del *rational choice* para explicar algunas características del cambio y la inercia institucional y sus efectos sobre el juego político y de las políticas.

El primer elemento que retomamos por considerar que ayuda a explicar el cambio y la estabilidad institucional es aquel que muestra la fuerza de las reglas informales en los procesos de transformación y la gradualidad del cambio a partir de ajustes o reformas al marco de reglas y normas que orientan los papeles y posiciones en que “juegan” los actores.

Al respecto North (1993: 14) señala que en el proceso de cambio institucional juegan un papel definitivo las modificaciones que pueden surgir como resultado de los cambios legislativos (tales como la aprobación de un nuevo estatuto), las decisiones de cortes judiciales, la reglamentación promulgada por los organismos reguladores, y las reglas superiores o constitucionales. Sin embargo, igual de importantes se consideran las

transformaciones en las normas ya aceptadas o convenciones sociales, así como la adopción gradual de una nueva regla como cambio natural del intercambio político, social, o económico. Lo anterior sugiere que el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas y normas determinando el poder de negociación de los actores, lo que genera equilibrios informales que evolucionan gradualmente tras un cambio en las normas formales.

En la propuesta de North se identificaron tres ideas centrales para nuestro análisis. La primera, cómo el ajuste permanente de algunas de las reglas (ya sean formales e informales) determina el rango de negociación de los acuerdos que los actores utilizan como base para definir la posibilidad o no de cambio. La segunda, el poder transformador de los actores (políticos, sociales o económicos según sea el caso), sin duda presente en las propuestas de cambio o en la inercia institucional. La tercera, la gran fuerza de las reglas informales en la tendencia a la estabilidad y a la adaptación institucional, rasgo característico de las explicaciones de los otros neo institucionalismos y sustento de la explicación que se desarrolla en esta investigación.

Este rasgo de estabilidad y de inercia también es soporte de algunas explicaciones del neo institucionalismo sociológico, aunque con menor o incluso nulo poder a los actores, razón por la cual solamente retomamos su idea cuando sugiere que las nuevas instituciones adoptarán la misma forma que las antiguas, debido al poder de autorreproducción de las convenciones informales (Di Maggio y Powell, 1999: 46).

De acuerdo con Sven-Erik Sjostrand (1993), la estabilidad y la reproducción continua son asumidas como características de las instituciones, siendo esta última a menudo incompleta y constituyéndose también como la semilla del cambio. Es decir, la reproducción no implica que las instituciones se repliquen en el tiempo (es decir, la reproducción simple), sino que se conserva el núcleo del sistema de normas compartidas, aunque con algunos cambios en las posiciones, roles y funciones de los diferentes actores (es decir, reproducción ampliada).

Este proceso es favorecido si los intereses de los actores, se corresponden con los del marco institucional y si los individuos están totalmente socializados con las normas vigentes (Sjostrand, 1993: 56). Los mecanismos a los que se refiere este autor expresan bien el proceso mediante el cual se reproducen las normas y prácticas que soportan los arreglos institucionales a través de algunos cambios en la estructura.

El segundo elemento que se consideró importante retomar del *rational choice* y que abrió la discusión sobre el papel de los actores en el cambio-inercia, se relaciona con la explicación de la persistencia de las instituciones, en parte por los beneficios que estas ofrecen a los actores que participan del acuerdo institucional. Aunque reconocemos que no todo en la explicación del cambio y la inercia institucional radica en la razón instrumental de los actores, creemos relevante plantear que los arreglos institucionales son producto de los acuerdos creados y sostenidos por los actores (coalición en el poder) y las estrategias que estos han construido a partir de sus intereses, el balance de poderes y los incentivos que el marco institucional les ha proporcionado.

Ostrom (2005: 58) expresa bien lo anterior al señalar que el compromiso de mantener la estructura se aumenta cuando las interacciones y los resultados son productivos para los participantes. En caso contrario, señala, los actores cambian de estrategias adoptando sus comportamientos a partir del contexto de normas relevantes y aprendiendo estrategias (a través de la experiencia y en algunos casos de la interacción repetida). Aunque se ha criticado este enfoque por su limitada visión de los intereses, Ostrom señala que esta adaptación está basada en motivaciones complejas como el autointerés, pero también por las normas de comportamiento, las preferencias y el marco institucional.

Al respecto, los neo institucionalistas económicos soportan también esta idea basados en el concepto de costos de transacción, al señalar que las instituciones crecen y persisten cuando confieren beneficios más grandes que los costos de negociación y aplicación incurridos en crear y sostener unas nuevas (North, 1990).

Lo importante de resaltar en este argumento para nuestra construcción analítica es que al parecer, los actores y la adaptación de sus estrategias tienen un valor explicativo importante en la generación del cambio o el sostenimiento de las instituciones. Si bien es cierto que las prácticas y rutinas de la cultura institucional en que se encuentran envueltos los actores los lleva a una especie de inercia, y que no necesariamente las instituciones “viejas” representan beneficios o resultados “eficientes” a los distintos actores. También es cierto que el mantenimiento o transformación de los arreglos institucionales es un reflejo del balance de poderes e intereses relevantes.

Si el cambio es muy “costoso” (no necesariamente en el sentido económico del término) para los actores con alto grado de poder dentro de la institución y además se han creado candados para impedir resultados inesperados, es más probable la reproducción y la inercia, incluso en contextos de ineficiencia de las políticas y sus resultados.

Al respecto, Pierson (2000) señala que las instituciones perduran y son resistentes al cambio, no porque sean eficientes, sino porque existe una tendencia de los actores individuales y organizados a reproducir los acuerdos institucionalizados en un marco, incluso de inequidades de poder. Este concepto trae a primer plano la idea de que existen actores que tienen un peso más relevante en la toma de decisiones que otros y mayor influencia, tanto en el proceso de creación y cambio de las instituciones, como en aquellos relacionados con la formulación e implementación de las políticas.

Aplicado a la organización de la política, Pierson señala que en contextos de interdependencia social complejos, las nuevas instituciones, a menudo implican altos costos fijos o iniciales, que suponen considerables efectos de aprendizaje, y generan efectos de coordinación y expectativas adaptativas (Pierson, 2000: 492). De esta forma, las instituciones establecidas crean potentes incentivos que refuerzan su propia estabilidad y desarrollo. Estos mismos incentivos se expresarán en el proceso de construcción y evolución de las políticas públicas.

En síntesis, incorporar a la argumentación la variable de los intereses en la creación y sostenimiento de las instituciones, nos permitió mostrar la relevancia de los actores de carne y hueso y sus intencionalidades como uno de los factores explicativos de la inercia o el cambio institucional. Es necesario señalar, además, como posible efecto sobre la gestión, que la estructura formal se transforma, asigna y re asigna campos de poder y negociación, integra y excluye actores de los espacios de acceso al marco institucional, lo que en la práctica modifica las posiciones y los recursos de poder al abrir o cerrar las posibilidades de cambio. En respuesta de estos movimientos institucionales, los actores de las políticas y los resultados mismos de estos procesos pueden expresar mecanismos de autorreforzamiento o de cambio según sea el caso.

Al mismo tiempo, el tipo de actores, el poder que han construido o tienen en sí mismos o a través de coaliciones y las estrategias que desarrollaron a partir de los incentivos institucionales determina los procesos de inercia o de cambio. En todo momento (con mayor o menor visibilidad), algunos de los actores despliegan acciones y movilizan sus propios recursos para tratar de influir en el escenario político e incluso, en la toma de decisiones, lo que los hace determinantes para la generación del cambio. Como ya se mencionó, el Estado a través de su aparato gubernamental no actúa en forma neutral en los distintos procesos políticos. Incluso, la gestión en varias de sus etapas (las más importantes) está marcada por una importante influencia del poder político.

De manera adicional, como parte importante de esta argumentación sobre la estabilidad e inercia de las instituciones, la propuesta del neo institucionalismo histórico nos sugiere que los arreglos institucionalizados en la política suelen ser difíciles de cambiar debido a que el alcance del cambio refleja los momentos históricos por los cuales han transitado las instituciones.

Como se evidencia, el principal argumento es la dificultad del cambio. Las siguientes líneas muestran que en la “evolución” institucional, los candados creados a partir de las reglas formales, la lentitud de la transformación de las reglas arraigadas en la cultura institucional

y la fuerza de los acuerdos informales entre los distintos tipos de actores, pueden limitar referirse estrictamente a un “cambio”.

Al respecto, Pierson (2000: 490) provee herramientas de análisis al plantear los argumentos de la rigidez institucional y la dependencia de la trayectoria o senda habitual (*path dependence*) como obstáculos al cambio. La primera hace referencia a que las instituciones políticas formales suelen ser resistentes al cambio, debido a que existen factores como la estabilidad, que son alcanzados a través de un sistema de reglas arraigadas en cada nivel sucesivo en la jerarquía, haciendo cada vez más costoso el cambio.

Por lo anterior, y en algunos casos para protegerse de las transformaciones inciertas, los actores políticos crean reglas que hacen difícil revertir los acuerdos preexistentes. En palabras de Moe (Moe, 1990: 125) significa que los diseñadores no quieren que "sus" agencias caigan bajo el control de los opositores (que es posible que ocurra por la movilidad política), por lo que solo se puede excluir a sus oponentes cerrando también las instituciones. En muchos casos, los diseñadores institucionales crean a propósito estructuras que incluso ellos mismos no pueden controlar.

Este aporte creemos que puede ayudar en la operacionalización de lo que se entiende por cambio institucional, ya que analizar los procesos jerárquicos de las reglas formales, así como entender sus procesos de definición e implementación evidencia el grado de cambio que se produce en la evolución de las políticas.

El segundo obstáculo que señala Pierson (*path dependence*) hace referencia a que las elecciones institucionales del pasado suelen ser “pegajosas”, y enfatiza en las dinámicas de autorreforzamiento y del proceso de *feedback* positivo de los sistemas políticos (cambio/inercia). De acuerdo con ello, una vez son establecidas algunas trayectorias particulares, los procesos de autorreforzamiento para revertirlas resultan difíciles de modificar (Pierson, 2004: 10).

Para explicar la estabilidad March y Olsen (1984) demuestran cómo las instituciones no se transforman fácilmente debido a la incertidumbre que producen los cambios, ya que modifican las relaciones de poder que se conforman a su alrededor y generan condiciones inciertas. Según esto, el cambio ocurre cuando las divisiones entre los grupos de actores dan lugar a creencias e interpretaciones que anulan las normas establecidas.

Esto último también resulta muy relevante en nuestro análisis, ya que evidencia cómo para motivar el cambio institucional, no es suficiente la transformación de reglas formales y de las rutinas organizacionales, sino la modificación de las normas y tradiciones existentes alrededor de dichas rutinas. En esto también influyen de manera determinante las estrategias de reforzamiento de comportamientos que producen los actores en su relación con el marco institucional y los procesos de gestión derivados de ello.

La interpretación que hacen estos autores es ilustrativa en las explicaciones sobre la estabilidad y el cambio, ya que incluyen un papel importante a los procesos internos a la estructura (relacionados con los actores y las relaciones de poder), en la transformación de las interacciones y prácticas informales y reivindican el campo de incertidumbre que se produce como resultado de estas.

Un aporte fundamental de la propuesta de March y Olsen es que muestra cómo las instituciones tienen importantes implicaciones en la asignación y distribución de recursos políticos. Las instituciones expresan y contribuyen al consenso o conflicto entre los actores (con distintos recursos de poder), haciendo que los resultados no necesariamente expresen los objetivos de un grupo particular, sino que reflejen los acuerdos institucionales promovidos en las luchas internas del sistema (March y Olsen, 1984).

Otro aspecto que consideramos relevante para entender el cambio es su gradualidad. Los estudios recientes sobre cambio institucional muestran cada vez más un acuerdo entre los neoinstitucionalistas en este aspecto. Pierson (2000 y 2004) por ejemplo, señala la existencia de acuerdos que pueden ser vulnerables a la transformación, razón por la cual se puede producir el cambio (a partir de un factor crítico que puede desencadenar cambios

mayores) y cómo algunos procesos y resultados causales ocurren lentamente porque son incrementales (solo toman un largo tiempo para tener sentido). La idea del cambio incremental permite explicar otros factores de cambio más relacionados con la evolución lenta y gradual de las reglas y prácticas sociales.

Muy cercano a la posición del institucionalismo histórico, North plantea que debido a que el cambio en las restricciones informales proviene de las mismas fuentes a las que se producen las reglas formales, este ocurre gradualmente y en ocasiones de manera inconsciente, ya que los individuos están envueltos en patrones alternativos de comportamiento coherente con su nueva evaluación de percepción de los costes y beneficios (North, 1993: 35). En ese sentido, también sugiere el proceso de cambio como incremental.

En esta misma línea de argumentación, Thelen y Mahoney (2010) demuestran la evolución gradual de las instituciones una vez que han sido establecidas, reconociendo el componente cultural de las mismas, así como el peso relativo de la agencia frente a la estructura en varias fases del proceso. En general, explican la estabilidad en función de las retroalimentaciones del mismo sistema, pero también de las movilizaciones políticas en marcha (vulnerables de cambiar no solo en momentos de crisis), mostrando las conexiones causales entre determinados tipos de instituciones, estrategias para el cambio, y los modos de transformación institucional gradual (Thelen y Mahoney, 2010).

La idea de cambio incremental también es apoyada por Peter Hall (2010), quien al igual que Thelen, lo interpreta como un proceso continuo, producido a través de distintos tipos de ajustes institucionales. Bajo esta óptica, los efectos del cambio institucional son usualmente multidimensionales al igual que los intereses de los actores reunidos para apoyarlo. Debido a lo anterior, los procesos de negociación interna son difíciles para lograr las transformaciones, de allí la importancia de la existencia de una coalición a favor del cambio. Así, la adaptación de nuevas instituciones es determinado por un juego coordinado de los actores en función de los costos, las oportunidades y las estrategias o capacidades de movilización y las creencias normativas (Hall, 2010).

De acuerdo con lo anterior, el cambio incremental o por etapas puede darse ya sea por acciones de comportamiento humano o por la configuración de los resultados políticos de fondo, y ocurre cuando los problemas de interpretación y aplicación de las reglas abren un espacio a los actores para modificar en la práctica las normas existentes. Este concepto, igual que la propuesta en esta investigación, liga estabilidad y cambio, señalando que las instituciones son vulnerables a las transformaciones de forma continua.

Finalmente, como complemento a los estudios sobre cambio gradual, Lieberman (2002), integra al análisis institucional el factor ideológico en la estructuración de los resultados políticos. Las explicaciones sobre el campo ideológico, señala, posibilitan la reformulación de incentivos y oportunidades que enfrentan los actores políticos en el cambio a largo plazo.

Según la propuesta analítica de este autor, los acuerdos son a menudo los productos de un acontecimiento pasado, de modo que si bien las instituciones políticas o conjuntos de ideas pudieran haber surgido en respuesta a las circunstancias históricas particulares, a menudo sobreviven a las condiciones que llevaron a su creación y pueden persistir a pesar de ser disfuncionales. En ese sentido, el resultado de los movimientos institucionales e ideológicos es la recombinación de las pautas anteriores con las nuevas manteniendo cierta continuidad. Es decir, las nuevas políticas, arreglos institucionales, o paradigmas ideológicos no reemplazan los antiguos, sino que se colocan en capas encima de las pautas anteriores (Lieberman, 2002: 7).

Esta perspectiva presenta la política como un proceso con elementos estables, pero que contiene en sí mismo las semillas del cambio. El concepto de orden político en este enfoque muestra una interconexión entre arreglos institucionales e ideológicos (discursos) que definen las estructuras políticas y el ejercicio del poder en determinados períodos y espacios, a través de incentivos, oportunidades y motivos de legitimación a los actores políticos (Lieberman, 2002: 8). Estos acuerdos no son un todo unificado, sino la expresión de diferentes y múltiples equilibrios. Esta idea sigue la misma línea de la dependencia de Pierson ya explicada.

Sin embargo, la idea de Lieberman se orienta al seguimiento de múltiples trayectorias, que en el caso de ser coherentes llevan a los actores y sus procesos a la estabilidad y el incrementalismo; pero cuando son más autorrefuerzo de los patrones de "bloqueo", el resultado más probable será la inestabilidad y la incertidumbre en la formulación e implementación de sus objetivos políticos. Esta última será la razón de los actores para promover el cambio institucional (fricción entre múltiples órdenes políticos).

Hasta aquí demostramos cómo la teoría neo institucional nos plantea como postulado la dificultad de hablar en estricto sentido de procesos de cambio total (a diferencia de las revoluciones) y nos sugiere referirnos a cambio gradual o ajustes institucionales, por las características mismas de autorreforzamiento de las instituciones, motivadas además por el arraigamiento de prácticas y acuerdos informales en los actores. En relación con la expresión del cambio institucional sobre los procesos de gestión, las propuestas de análisis neo institucional nos permiten reflexionar en torno al alcance de la definición teórica de cambio e inercia.

Lo primero que debemos señalar, es que hablar de cambio refiere a un proceso, no a un estado final, es decir, a un conjunto de ajustes o movimientos en las reglas formales y/o en las prácticas informales. Es decir, no podemos, ni en la teoría ni en la práctica insistir en una conceptualización del cambio terminada. En ese sentido, puede haber cambios en reglas formales, pero no en prácticas; cambio en papeles y posiciones y balances de poderes, pero no en las prácticas y rutinas de gestión de políticas, etcétera.

A partir de ello, es válido preguntarnos si la teoría neoinstitucional nos permite establecer en la práctica de la gestión a qué podemos llamar cambio institucional y a qué no. ¿Podemos pensar que los distintos procesos de transformación coyuntural en reglas y prácticas son cambios institucionales?, o ¿el cambio institucional y su expresión en la gestión van más allá de ajustes coyunturales y se evidencia en procesos permanentes de transformación tanto en las reglas, como en los comportamientos de los actores y los resultados de la política y de las políticas?

A continuación, a partir de los postulados de la teoría neo institucional trataremos de ofrecer algunos aportes que en nuestro caso sirvieron para dilucidar algunas respuestas al respecto y operacionalizar los conceptos que orientaron nuestra investigación.

2. El cambio institucional como proceso

Partimos del concepto de cambio gradual en el cual desde ajustes constantes en las reglas formales y en las prácticas y de los mecanismos de interacción entre los actores, se dan superposiciones o distintas expresiones del cambio de las reglas, normas y resultados dentro de un mismo proceso de cambio institucional.

A partir de ello, el análisis de las posibles trasposiciones entre “viejas” y “nuevas” instituciones señaló un camino fructífero en la explicación del cambio institucional y su expresión en la gestión. Esta propuesta teórica apoyó nuestro estudio como guía analítica de los resultados empíricos, pues aportó elementos a la idea de que cambio y estabilidad hacen parte de un mismo proceso, en el cual uno no excluye al otro.

Entender el cambio institucional como gradual y ligado a procesos de la estabilidad e inercia como producto de la reproducción de las instituciones informales arraigadas individual y socialmente, nos permitió estudiar de manera empírica las relaciones entre los incentivos del marco institucional formal y los procesos informales de negociación, intermediación y aplicación de las reglas y acuerdos entre los actores involucrados en la gestión.

En la revisión teórica encontramos varias propuestas para analizar las confluencias entre elementos de transformación e inercia de los arreglos institucionales que sustentan la idea de mezcla entre nuevas y viejas prácticas en los procesos de cambio institucional. Todas estas concuerdan en que existen mecanismos de reproducción arraigados tanto en las reglas formales, como en las informales, así como la presencia de cambios en distintos niveles de la estructura con diferentes efectos sobre los procesos políticos y de gestión.

Uno de los aportes más importantes para nuestra investigación en relación con la mezcla de componentes viejos y nuevos en la creación y sostenimiento de las instituciones lo hacen Mahoney y Thelen (2010), quienes clasifican en cuatro los distintos modos de cambio institucional dependiendo del locus de su transformación.

Uno de los modos en que se puede expresar el cambio se denomina *por desplazamiento*. Este implica la remoción de las reglas existentes y la introducción de nuevas a través de un reemplazo que puede ser abrupto-radical, pero también a través de procesos de movimiento lento. En este modo se introducen nuevas instituciones (más que complementar las actuales) por los actores perdedores del viejo sistema. Podríamos señalar que estas características se asocian con una crisis que implica importantes reformas del marco institucional y de las bases que conforman el arreglo institucional.

Otra expresión del cambio es la *estratificación*. En este proceso se crean nuevas reglas sobre o a lo largo de las ya existentes (desplazamiento gradual) sin remover otras. Lo anterior no significa la creación de nuevas reglas, sino la aprobación de adendas, revisiones, o adiciones que no alteran la lógica de la institución o comprometen la reproducción estable de su núcleo. En este proceso cambian las vías en las cuales las reglas originales estructuran el comportamiento, haciendo que cada elemento nuevo pueda ser un pequeño cambio en sí mismo y acumularse llevando a un gran cambio en el largo plazo.

Otro tipo de cambio en esta propuesta teórica es el que sucede a través de la *acumulación-derivación*. En este proceso, el cambio en el ambiente impacta las reglas existentes lo que hace que se nieguen las reglas “viejas” y se produzca un cambio en su impacto. Es decir, aunque las reglas permanecen formalmente, su impacto cambia como resultado de las transformaciones en las condiciones externas, debido a que los actores no responden ante su existencia. De esta forma, la inacción o no aplicación de las reglas puede causar cambio en el impacto de la institución.

Finalmente, al proceso de cambio en la ejecución de los roles existentes debido a las estrategias de redesarrollo, Thelen lo denomina *conversión* (Thelen, 2003). En este caso, las

reglas permanecen pero son ejecutadas de otra forma. Los actores explotan las ambigüedades de las instituciones, dándoles nuevos objetivos, propósitos y funciones. En este proceso de conversión no se desmantelan las reglas anteriores, sino que se usan de forma distinta. Podría decirse que diferentes modelos de ejecución o interpretación de los roles son los que llevan al cambio institucional.

Esta propuesta de Thelen (2010) es una evolución de su hipótesis inicial en la que planteaba tres tipos de cambio: estratificación, conversión funcional (ya explicado en el párrafo anterior) y difusión. En los dos primeros las instituciones se enfrentan a presiones para adaptarse a cambios en el contexto social. Sin embargo, en el primero se produce una renegociación parcial de algunos elementos del set de instituciones, mientras deja a otros en su lugar (Thelen, 2003). En este proceso algunos acuerdos pueden permanecer intactos, pero otras instituciones son añadidas modificando el funcionamiento de las existentes.

Lo más revelador para nuestra investigación en este punto es la idea del surgimiento de coaliciones que aunque pueden diseñar nuevos acuerdos, carecen de soportes para reemplazar las instituciones preexistentes establecidas. La continuidad institucional disfraza considerables cambios en el funcionamiento, los cuales se hacen a través de la interpretación de las reglas formales. De acuerdo con lo anterior, el papel de las reglas puede cambiar incluso en la ausencia de revisión formal. Finalmente, Thelen denomina difusión al proceso a través del cual se da un reemplazo total de las instituciones.

Otro autor que aporta importantes elementos de análisis a los tipos de cambio institucional es Campbell (2004), quien identifica tres diferentes tipos de procesos a partir de su análisis de la globalización, señalando el importante papel de los actores y las ideas en estos procesos de transformación. Los tres tipos de cambio los denomina *difusión*, *bricolaje* y *traslación*.

El primero, hace referencia al proceso a través del cual las prácticas o principios institucionales tienen poca modificación. El segundo, da cuenta de una recombinação de las viejas ideas, principios y prácticas institucionales, asociadas con procesos de

dependencia de la trayectoria, pero expresada en nuevos mecanismos. Para Campbell, esta combinación depende básicamente de la localización de los líderes y del contexto institucional local, lo que le otorga especial importancia al papel de los actores en el cambio.

Finalmente, por traslación, Campbell refiere a la combinación de las nuevas ideas con las viejas prácticas y principios institucionales, a partir de la difusión de estímulos externos al contexto institucional local. El autor señala que esta combinación, a diferencia del bricolaje, se produce en varios grados cuando se da la presencia de grupos simpatizantes con las nuevas prácticas, quienes cuentan con movilización política y recursos para financiar las nuevas prácticas e implementar nuevos mecanismos o arreglos institucionales. Sin embargo, al igual Mahoney y Thelen (2010), este autor reconoce que la implementación de una nueva idea raramente es un rompimiento total con el pasado.

Las dos propuestas teóricas expuestas (Mahoney y Thelen, 2010 y Campbell, 2004) coinciden en varios aspectos relevantes. El primero es que no existe un proceso lineal de cambio. Es decir, no se puede hablar de evolución constante de las instituciones, pues no necesariamente las reformas llevan al “mejoramiento” o “transformación” radical o abrupta de las mismas. Es decir, siempre existe un elemento de continuidad e inercia que marca el desarrollo del marco institucional y sienta las bases del tipo de arreglos que se producen alrededor del mismo.

El segundo aspecto coincidente aunque no explícito en todas las propuestas, es el importante papel que desempeñan los actores de carne y hueso en la transformación o inercia institucional. En este aspecto, como se evidencia en nuestra investigación, la rapidez o lentitud del cambio está definido en gran medida por el tipo de arreglos institucionales que se generan a partir de las aperturas o cierres del marco institucional y la explotación de las ambigüedades del mismo por parte de los actores con mayor grado de poder en la estructura de toma de decisiones y por los grupos de presión que influyen sobre esta. Lo anterior se constituyó en un aspecto recurrente en nuestra investigación que permitió explicar los procesos de inercia y reproducción de prácticas; así como el poder de las

prácticas informales y la adaptación de las estrategias de los actores en la implementación de dichas reformas.

El aporte de estos autores y de Thelen específicamente sobre el lugar en que ocurren las transformaciones que dan origen al cambio institucional, fue fundamental en el momento de explicar de dónde puede provenir el cambio en la gestión y cuáles pueden ser los principales obstáculos al mismo. En ese sentido, consideramos que las reformas institucionales pueden estar orientadas a modificar algunos de los aspectos del conjunto del marco institucional, pero que el cambio como tal, solamente se expresa en distintos grados y tiempos. En esto último, juega un papel relevante el balance de poderes, los recursos de movilización de los actores y el tipo de alianzas que se generan alrededor de la reforma y sus mecanismos de implementación.

Al retomar a Thelen, trabajamos bajo el supuesto de que el cambio institucional tiene diferentes tiempos, ritmos (grados) y formas (en relación con la profundidad y tipo del cambio) de expresarse y que la inercia o estabilidad hace parte de este proceso. Así, en la práctica existen cambios graduales y pequeños que pueden desplegar cambios más amplios y ser al mismo tiempo causas o consecuencias de otros resultados.

Sin ser exhaustivos en clasificaciones, se podrían señalar algunos casos que podrían expresarse a la luz de la práctica política y de la gestión así: (a) Cambios en las reglas formales sin que signifiquen grandes variaciones las prácticas o reglas informales (baja implementación); (b) Cambios de facto sin que existan modificaciones formales; (c) Transformaciones abruptas en el conjunto de instituciones (revoluciones); (d) Transformaciones en los dos tipos de reglas con alto nivel de adaptación de las “viejas” y alta estabilidad del orden existente; (e). Transformaciones en los dos tipos de reglas con bajos niveles de adaptación de las anteriores e inestabilidad, entre otras posibles situaciones. Esta propuesta señala que existen simbiosis entre las distintas expresiones de las transformaciones.

Varios factores juegan en la transformación institucional y que sugerimos tener en cuenta en nuestra investigación. Uno de ellos es que muchas reglas pueden aprobarse en el nivel de procedimientos (nivel inferior en la cadena), pero pocas pueden afectar el conjunto mismo del marco institucional formal. Incluso en este caso, pueden darse dos opciones: o que la regla inferior sea más operativa en el sentido informal que el cambio en la jerarquía más alta del aparato legal, o que la regla superior en rango no tenga instrumentos de aplicación procedimental. En este proceso juegan un papel importante tanto la formalización, como la aplicación que se le asigne a las reglas establecidas por parte de los actores a partir de sus arreglos formales e informales.

Las ideas sobre los momentos y grados de cambio institucional, nos plantearon una oportunidad de entender los niveles de transformación de las reglas y no asumirlos solo como procesos objetivos de diseño institucional lineales. Este aspecto al igual que en los momentos del cambio, se expresa de diferentes maneras. Por una parte, existe la reproducción o transformación del arreglo institucional a partir de vías informales, es decir, sin formalización a través de la norma. Sin embargo, al mismo tiempo se puede utilizar la norma para modificar el balance de poderes y reasignar recursos de los actores para transformar el resultado de la negociación de los productos institucionales. En los dos casos la transformación tiene altos costos para los actores y sus intereses.

En este aspecto es importante mencionar que es tan difícil el cambio formal como el informal. El primero es difícil, ya que en el proceso de transformación se evidencian las múltiples conexiones entre decisiones políticas de orden superior (aquellas que por su importancia deben pasar por los escenarios de representación política y requieren de debate público y ciertos niveles de consenso entre los actores relevantes) y de carácter instrumental (aquellas que se toman por las personas encargadas de los procesos de implementación –funcionarios públicos- que permiten cumplir las primeras).

Como lo muestra Ostrom (2005: 61-62), es difícil modificar profundamente las reglas formales por el costo que ello acarrea, y aunque hayan cambios rápidos de reglas operacionales (las del día tras día), no sucede siempre así con las reglas que orientan la

elección colectiva o constitucionales, que en todo caso serán cambios lentos y con altos costos. En todo caso, es difícil obtener a partir de reformas institucionales deliberadas efectos de cambio en el conjunto de niveles (formal e informal) que determinan la gestión y la acción pública.

Incluso como lo demuestra Ostrom (1993) muchas veces los cambios en algunos niveles se llevan a cabo para mantener las reglas del status quo. Para nuestra investigación también este análisis fue ilustrativo al mostrar cómo la posición de los actores en situaciones o posiciones determinadas, define cómo el cambio sucede en pocos niveles y/o depende de los procesos de implementación de las reglas. Según sus resultados, en muchos casos se continúa con las reglas que producen resultados subóptimos porque cambiarlas tiene costos mayores que los beneficios de mejores reglas. Lo anterior lleva a un reforzamiento mutuo de procesos y estructuras.

A modo de recapitulación, nuestra propuesta analítica imprime un componente dinámico y multidimensional sobre el cambio y la estabilidad. Es decir, no asume que la reproducción institucional cierre todos los procesos de cambio, sino que sugiere la existencia de procesos inerciales conjugados con procesos de cambio permanente, más que de transformaciones inmediatas y revolucionarias.

En segundo lugar, retomamos la idea de Sjostrand (1993) sobre la reproducción incompleta de las instituciones, la cual señala que en este largo proceso no se da una réplica completa de las instituciones en el tiempo, sino que dentro de la preservación de algunas convenciones, existen espacios para la transformación y el cambio (en las posiciones, funciones y resultados).

Aunque en gran cantidad de trabajos, el cambio institucional se expresa en períodos de crisis y en determinadas coyunturas de decaimiento de las estructuras, en este estudio asumimos que si bien el cambio tiene momentos de transformaciones explícitas y abruptas, una de sus características es la gradualidad y la permanencia de las instituciones.

En este proceso de cambio gradual, la estabilidad institucional juega un papel importante, pero también lo juegan las pequeñas transformaciones que se dan en las distintas características de las instituciones. Aquí retomamos la idea de la dependencia de la trayectoria de Pierson como medio de explicar la estabilidad y las características del posible cambio institucional y sus expresiones en la gestión.

Es decir, pese a que una de las mayores críticas al enfoque neoinstitucional es su visión exógena del cambio, nosotros sugerimos, siguiendo a Thelen (1999, 2010) que desde las propias instituciones se permiten o promueven tipos específicos de actores y estrategias que llevan a la inercia o al cambio, debido a la existencia de ambigüedades de interpretación y niveles de aplicación en las reglas que producen las luchas por la asignación de recursos. En estas luchas los individuos explotan y aprovechan las aperturas institucionales para establecer nuevos acuerdos de acción que puede transformar o reproducir la forma como las instituciones distribuyen el poder y por ende los resultados de esta redistribución.

Así mismo, planteamos la existencia de una relación estratégica entre los actores y el marco institucional formal, los incentivos normativos formales e informales movilizados en las distintas etapas de la política y el comportamiento de los individuos y grupos sociales en respuesta a aquellos, además de su respectiva evolución y transformación-reproducción en el tiempo.

El producto de las decisiones públicas se encuentra asociado con el poder y las atribuciones que entregan las reglas formales que incentivan y restringen ciertos comportamientos a los encargados de los procesos de formulación e implementación, con las capacidades técnicas y operativas para intervenir y transformar las demandas, pero también con la forma cómo los diferentes actores concilian, negocian y generan estrategias orientadas a influir el proceso de implementación condicionando su ejecución.

En ese sentido, los cambios institucionales son la expresión de transformaciones, no solo de las reglas formales y de los mecanismos y engranajes asociados con la toma de decisiones,

sino de la dinámica institucional asociada con los campos de relacionamiento (posiciones) y estrategias de los actores que interactúan con ellas.

Al mismo tiempo, las prácticas hacen parte de las construcciones culturales y sociales de los individuos a partir de la interacción repetida de pautas de comportamiento. De allí su importancia para entender el funcionamiento y evolución de las instituciones. Lo anterior no quiere decir que los agentes cumplan a cabalidad (llevando a la eficiencia o al equilibrio) aquello que establecen las reglas formales, sino que el compromiso de mantenerlas, reproducirlas o cambiarlas depende de los resultados del balance de poder y de la negociación, así como de los campos de relacionamiento que estas ofrezcan, permitan o prohíban a los actores. Establecer cómo se da este proceso en la práctica permitió evidenciar el poder de las instituciones para transformarse o reproducirse en el tiempo y su expresión en la toma e implementación de decisiones.

D. El enfoque institucional para estudiar la gestión: más allá del análisis formal y de técnica administrativa

Estudiar la política y las instituciones que la sustentan permite entender la forma en que las sociedades distribuyen el poder político y cómo los actores ejercen el gobierno en la práctica. También aporta elementos para explicar las bases y los contenidos de los intercambios políticos que estructuran los procesos y resultados de la gestión urbana. Así, más allá de pensar esta última como un conjunto de procesos y procedimientos que estructuran la acción estatal, estos componentes le asignan un carácter dinámico al integrar al proceso de toma de decisiones el marco de reglas formales e informales (prácticas) y su interacción con los actores que las definen e implementan.

Coulomb (1993: 18) define la gestión urbana como el conjunto de decisiones y procesos políticos, económicos y sociales, a través de los cuales se gestionan al mismo tiempo las demandas sociales urbanas y las respuestas técnicas y administrativas a estas mismas por parte del aparato del Estado. En el mismo sentido, Azuela señala que la gestión como una expresión del ejercicio de gobierno, involucra las acciones y decisiones públicas

relacionadas con la organización espacial de la ciudad, el espacio construido y el conjunto de bienes y servicios que la constituyen (Azuela y Duhau, 1993). A partir de lo anterior podría entenderse la gestión urbana como la interacción entre los planes, programas e instrumentos y mecanismos para el ordenamiento físico, social y económico de la ciudad y los actores que encarnan dichos procesos.

En nuestra investigación, los problemas de la gestión urbana, y de vivienda específicamente, se encuentran directamente asociados con la evolución del marco institucional y su interacción con el sistema de actores y sus campos de relacionamiento. Según esto, los procesos y resultados de la gestión de vivienda son una expresión de la acción política (competencia política), gubernamental (acciones para la definición y canalización-trámite de la demanda por bienes públicos) y social (intermediación, presión, participación, autogestión, etc.).

Así mismo, el vínculo entre política y gestión sugiere que los mecanismos a través de los cuales los actores políticos llegan al poder definen en gran medida cómo se dará en la práctica el ejercicio de gobierno. En ese sentido, quiénes y cómo se toman las decisiones públicas (*policies*) dentro de un marco institucional definido son determinantes en la forma de hacer la gestión. En este aspecto también desempeñan un papel fundamental los actores sociales, no sólo como receptores de las acciones de gobierno, sino como agentes de la transformación o reproducción política y del desarrollo y evolución de las prácticas de gestión.

Nuestro planteamiento sugiere que los procesos y resultados políticos y de las políticas se producen no solo a partir de los objetivos técnicos o de racionalidad instrumental, sino que responden a las características institucionales en que se desenvuelven los actores sociales y políticos y de los campos de relacionamiento y estrategias que se generan a partir de aquellas. Se presta especial atención a los mecanismos de acceso y ejercicio del poder, no sólo en su ámbito formal (estructuras legales y administrativas, reglas electorales, formulación e implementación de políticas públicas, etcétera.), sino también en su

dimensión informal o de la práctica (estrategias para gobernar, espacios de intermediación, acuerdos informales, etcétera.).

Presentamos a continuación el marco analítico que guió el diseño y las herramientas metodológicas de investigación (anexo 1). En la primera parte, exponemos los conceptos que soportan la estructura analítica del vínculo entre la política y la gestión. En la segunda, desagregamos los principales elementos que permitieron hacer operativo dicho vínculo.

1. El vínculo analítico entre la política y la gestión

Estudios recientes evidencian la importancia de la evolución de las formas de acceso al poder político y del ejercicio del mismo como dos aspectos de la estructura institucional del Estado territorial moderno (Munck, 2006). De acuerdo con este tipo de propuestas, los procesos deben estudiarse en doble vía. Por un lado, teniendo en cuenta los esfuerzos de los grupos en la sociedad para ganar el control sobre las posiciones públicas (acceso), y por otro, el uso del poder político (ejercicio). En la práctica esto significa tener en cuenta los componentes de la política relacionados con las estructuras, reglas y actores que median en los mecanismos de acceso al poder, así como las características del ejercicio de gobierno, a través de la implementación de sus decisiones a través del aparato burocrático-administrativo.

Más allá de la visión unidimensional de atribuir a los procesos cambio político todos los efectos de la transformación en la gestión, este enfoque sugiere estudiar y entender la evolución del acceso y el ejercicio de gobierno a través de las instituciones, expresadas en reglas, prácticas y mecanismos de intermediación de los actores. En este sentido, explica los circuitos de responsabilidad⁴ de los gobernantes, pero además abre la posibilidad de evaluar las acciones públicas y el tipo de decisiones que toman los actores elegidos dentro

⁴ Hacen referencia a las prácticas que generan las formas de nominación de las autoridades locales y las consecuencias políticas y administrativas del ejercicio de sus funciones y atribuciones sobre el territorio y/o la comunidad política que forma parte del mismo. El circuito de responsabilidad señala ante quién responden los actores de acuerdo con su tipo de nominación.

de ese marco institucional y su relación con los actores sociales, en todas las etapas de las políticas públicas (desde la formulación, pasando por la implementación y evaluación).

De esta forma, creemos pertinente considerar los aspectos relacionados con la legitimidad de los actores políticos asociados con sus formas de elección⁵, así como los procesos de negociación para la producción de las políticas en el tiempo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de gobierno (expresados en leyes-normas, presupuesto y burocracia)⁶.

Este tipo de análisis requiere del acercamiento empírico a los productos de la apertura a la competencia electoral, así como a los resultados de la redistribución de las competencias de gobierno. Con base en lo anterior, se sugiere ver la gestión no solo como la administración de la “cosa pública” (herramienta útil), sino profundizar en cómo se crean los gobiernos y cómo estos toman decisiones, atados a marcos institucionales complejos, integrados por reglas de acceso y ejercicio al poder, en algunos casos inestables e impredecibles.

Este tipo de estudios aplicados desde la perspectiva de la relación entre política (*politics*) y gestión urbana, han tenido una limitada incorporación en los estudios urbanos. Según Clingermayer y Feiock, académicos como Robert Lineberry, Edmund Fowler, y más recientemente, Welch, Timothy Bledsoe y Steven Maser han examinado las implicaciones políticas de una serie de instituciones relacionadas con el movimiento de reforma municipal. También Bob Stein, Gary Miller, y Elinor y Vincent Ostrom han contribuido a la comprensión de la función de los acuerdos institucionales en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, al parecer, estas tradiciones de investigación no han sido muy fructíferas en la mayoría de los estudios urbanos (Clingermayer y Feiock, 2001: 2).

En el ámbito local (en México), son reconocidos los trabajos sobre democracia municipal, cambio político y acción pública como el de Merino (1994), Schteingart y Duhau (2001),

⁵ ¿Son designados o elegidos?, ¿ante quién responden? En Ward Peter. Government and administration of mega cities. En Gilbert Alan (editor). The megacities in Latin America. United Nations University Press. New York. 1996: 54.

⁶ Rose Richard. El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales. FCE. México. 1998.

Cabrero (2005), Ibarra (2004) entre otros. Para el caso específico de la vivienda, se encuentran los trabajos de Villavicencio (2000), Eibenschutz y Flores (2000), Puebla (2002), Schetingart y Coulomb (2006), Pardo (2006), Cruz (2006) y Sandoval (2006). Aunque muchos de estos estudios hacen referencia a las características institucionales, éstas son analizadas e interpretadas como fenómenos secundarios o derivados de otro que se considera “principal” o “determinante”.

Nuestra investigación sugiere integrar los factores institucionales como el lente a través del cual se pueden explicar las transformaciones en la política y de las políticas. En esta tarea se requiere de una metodología mixta tomando elementos de disciplinas como la Ciencia Política y la Administración Pública, pero también otros complementarios que han sido más utilizados en los Estudios Urbanos y Sociales.

El marco analítico se resume en la Gráfico 1. Se parte de señalar que las reglas de acceso y distribución del poder, asociadas con la forma en que se eligen los representantes a cargos públicos en la ciudad (Jefe de gobierno, diputados locales –Asamblea Legislativa del Distrito Federal– y Jefes delegacionales) y con la asignación de competencias y responsabilidades (ante quién responden), tienen un efecto importante sobre los procesos que definen la gestión de vivienda.

Partimos del análisis de las reglas de la política y de los mecanismos a través de los cuales los actores ganan y redefinen sus puestos en la estructura institucional, así como a las formas en que estos interactúan con los demás actores en el proceso de la toma de decisiones (desde la definición de la agenda, hasta la implementación). De una parte, se observan las reglas formales que definen sus competencias y atribuciones para participar en la gestión (eje 1 en recuadros azules en la Gráfico 1). De otra parte, se presta atención a las prácticas de intermediación de los actores y los productos de la política (en recuadros rosa en la Gráfico 1).

En cada uno de los momentos en que se expresa la acción gubernamental a través de las políticas públicas (en el Gráfico se marcan en anaranjado), nos preguntamos por la

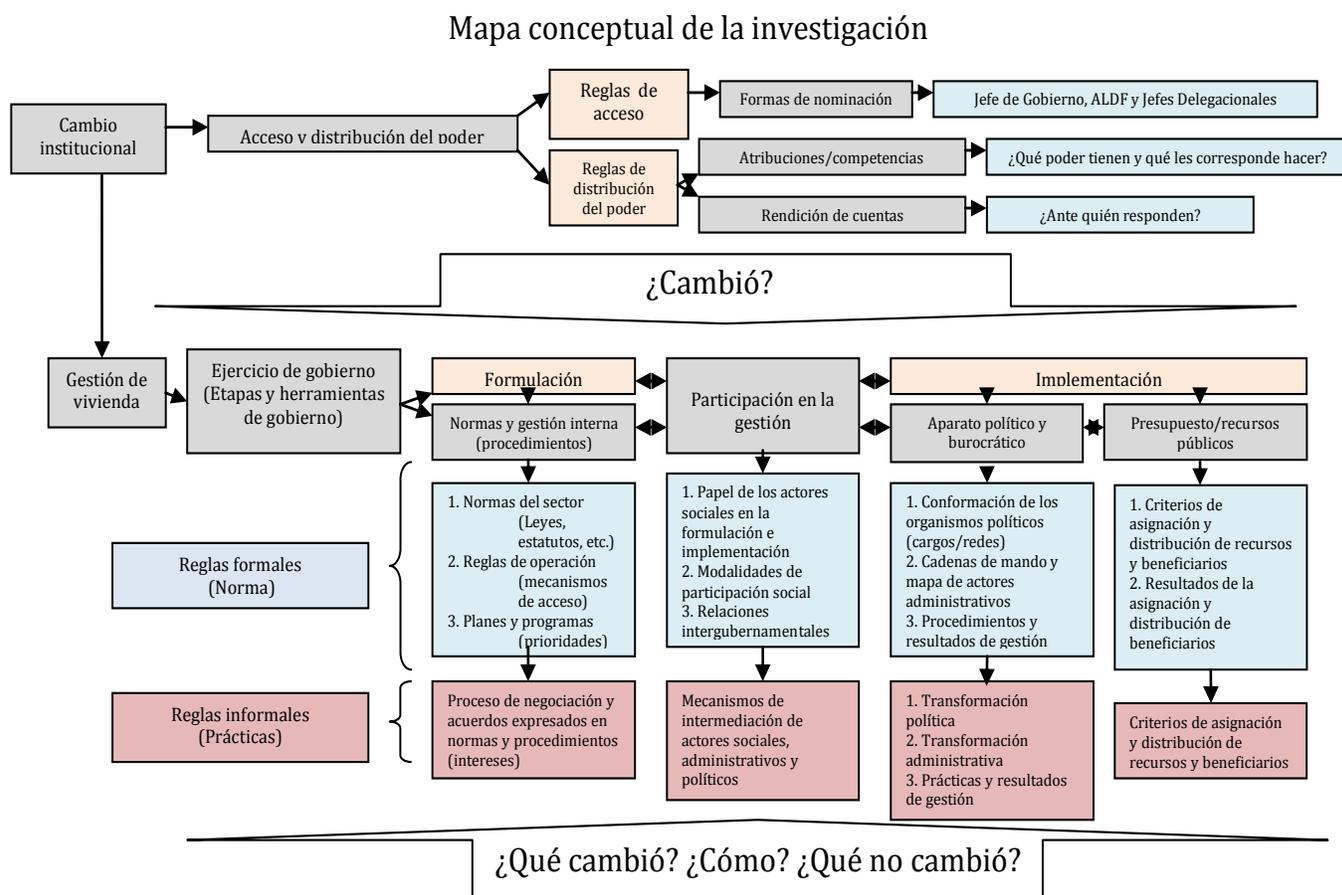
evolución de los marcos y los productos institucionales generados a partir de los movimientos de la política.

El producto de las decisiones públicas se encuentra asociado con el poder y las atribuciones que entregan las reglas formales al incentivar y restringir ciertos comportamientos a los encargados de los procesos de formulación e implementación; pero también con la forma como los diferentes actores concilian, negocian y generan estrategias orientadas a influir el proceso de implementación condicionando su ejecución.

Por lo anterior, damos relevancia al análisis de los cambios formales (legales, constitucionales, etcétera.) y sus contenidos generados a partir del intercambio político y social, así como del alcance o limitación de las transformaciones en los *habitus* o reglas informales al interior de los procesos de gestión (rutinas y procedimientos) y en los resultados de esta (productos). En el nivel formal, retomamos la diferenciación entre las decisiones políticas de orden superior (aquellas que por su importancia deben pasar por los escenarios de representación política y que requieren debate público y ciertos niveles de consenso entre los actores relevantes) y las de carácter instrumental (aquellas que se toman por las personas encargadas de los procesos de implementación, –funcionarios públicos– que permiten cumplir las primeras).

Especial atención otorgamos a las prácticas de los actores que expresan las construcciones culturales y sociales de los individuos a partir de la interacción repetida de pautas de comportamiento. Al respecto, Clingermayer y Feiock (2001: 2) sugieren la necesidad de atender el contexto y contenido de los arreglos institucionales (normas y comportamientos de los responsables de las políticas) en la medida en que estructuran la acción política.

Gráfico 1. Mapa conceptual de la investigación



Fuente: Elaboración Contreras, Yency, 2009.

Estudiar el cambio requiere preguntarse por los actores (públicos, privados y sociales) y las reglas institucionalizadas. Lo anterior incluye no solo conocer los pilares (políticos, jurídicos y administrativos), sino también identificar los responsables y “beneficiarios” de las decisiones.

El tipo de actores, el poder que han construido o tienen en sí mismos o a través de coaliciones y las estrategias que desarrollan a partir de los incentivos institucionales será determinante en nuestro análisis. De acuerdo con Isabelle Rousseau (2001: 26), si no se toman en cuenta las estrategias de los actores, las instituciones son instancias muertas, sin

vida. Es decir, las instituciones cobran sentido a partir de los actores que las encarnan, los cuales tienen intereses, preferencias, distintos grados de poder y mecanismos para ejercerlo, así como diferentes posiciones en la estructura y apoyo para lograr coaliciones y negociaciones.

Lo anterior trae a primer plano el concepto de intereses y cálculo de los actores, así como sus discursos, acciones y decisiones. De igual modo, la existencia de asimetría de poderes y desigual distribución del mismo. Por esta razón, estudiamos a los actores y su relación con el marco institucional, los procesos y resultados de sus acciones con base en su posición en la estructura de poder y de decisión y sus interacciones con otros actores.

En esta guía de análisis, la transformación en la gestión se expresará como una de las evidencias de cambio institucional, entendido este como un proceso más que un estado, en el cual, se producen movimientos a lo largo de la cadena de acciones y decisiones gubernamentales, evidenciando una modificación en las características de los procesos de intermediación y producción de acuerdos y en los productos institucionales.

Los efectos del cambio institucional son usualmente multidimensionales (Hall, 2010) al igual que los intereses de los actores que lo apoyan o lo rechazan. Sin embargo, como ya se mencionó, no todos los actores, en todos los momentos cuentan con los mismos recursos de poder. Tampoco sucede así con las posiciones en que estos se encuentran en el momento de la toma de decisiones relevantes. La estructura formal se va transformando, asignando y reasignando campos de poder y negociación, integrando y excluyendo actores de los espacios de acceso a la matriz institucional.

En el análisis de los procesos y resultados políticos y de las políticas, cumplen un papel importante las acciones emprendidas por las organizaciones y movimientos sociales, los grupos de intereses y de presión (asociados con el *lobby* político), así como las coaliciones informales o esporádicas. En todo momento (con mayor o menor visibilidad), algunos de estos actores despliegan acciones y movilizan sus propios recursos para tratar de influir en el escenario político e incluso, en la toma de decisiones. También en cada momento

existen “ganadores” y “perdedores” de los procesos de desarrollo político, lo que les da un poder importante en las situaciones de apoyo u oposición al cambio y por ende una responsabilidad en la inercia o en la transformación.

También será importante tener en cuenta los efectos de corto y de largo plazo, así como diferenciar aquellos que se expresan inmediatamente y aquellos que tardan más en hacerlo. En este tipo de análisis, el contexto tiene una importancia fundamental, ya que referir la historia institucional y de las ideas (discurso “ideológico”), ayudará a delimitar el efecto y contenido de las transformaciones o de la inercia institucional y su expresión en la gestión.

Estos componentes del marco analítico (reglas formales y prácticas y actores y procesos de intermediación) apoyan el desarrollo del trabajo empírico, al constituirse en las bases argumentativas a partir de las cuales se definieron las preguntas y las herramientas de análisis. A continuación presentamos la operacionalización de conceptos, a partir de la cual se construyeron las variables y descriptores que permitieron llevar la investigación al terreno empírico.

2. Cambio institucional y gestión de vivienda: operacionalización de los conceptos

Para hacer operativos los conceptos de instituciones y cambio institucional, partimos de que el entramado institucional hace referencia a las *reglas formales e informales (prácticas)* relacionadas con el proceso de toma de decisiones políticas, las áreas–competencias de actividad pública y las reglas para seleccionar a los representantes de la sociedad (Colomer, 2001: 14). Las variables se definieron así (cuadro 1).

Cuadro 1. Variables que definen los componentes del enfoque institucional

Cuadro 1. Variables que definen los componentes del enfoque institucional		
VARIABLES	CATEGORÍAS	DESCRIPTORES
Reglas formales	Reglas escritas	a. Reglas de acceso al poder <ul style="list-style-type: none"> ○ Reglas de elección de representantes políticos en la ciudad: Jefe de gobierno y ALDF.
		b. Reglas de ejercicio del gobierno <ul style="list-style-type: none"> ○ Normas sobre distribución de competencias y atribuciones de los distintos niveles de gobierno (EGDF).

		<ul style="list-style-type: none"> ○ Reglas que definen la estructura administrativa y de gestión de la ciudad (Leyes orgánicas de administración Federal y del DF). ○ Reglas sobre el proceso de toma de decisiones públicas (de orden superior e instrumentales).
Reglas informales	Reglas no escritas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Prácticas y procesos de nominación de los integrantes del aparato burocrático. ○ Prácticas de negociación entre actores para la asignación y ejecución de recursos. ○ Acuerdos producidos por los actores sin que medien regulaciones jurídicas.

Fuente: elaboración propia.

La relación entre transformación-inercia no solo se estableció a partir de los cambios en las reglas formales, sino también en las informales, tanto para el proceso político (acceso al poder), como para el proceso de gestión de vivienda (ejercicio de gobierno). La idea de cambio institucional que se retoma en el análisis sugiere la existencia de transformaciones graduales y ligadas a procesos de estabilidad e inercia como producto de la fuerza de la reproducción de las instituciones informales arraigadas individual y socialmente y promovidas por los incentivos de las instituciones formales.

También se retoma como eje analítico el concepto de intereses y cálculo de los actores, basada en la idea de la permanente existencia de asimetría de poderes y desigual distribución del mismo en la evolución social. Con base en lo anterior, se estudió el marco institucional formal y el campo de acción y de juego de los actores, los procesos y resultados de sus acciones con base en la posición que ocupan en la estructura de poder y de decisión y, adicionalmente, sus interacciones con otros actores.

La acción pública en materia de vivienda en Ciudad de México integra no solo la formulación de la política, sino también la implementación de programas, la gestión normativa y de recursos. En este complejo entramado, se generan decisiones relacionadas con la producción y mejoramiento de la vivienda, gestión de suelo y reservas territoriales y la asignación de créditos (cuadro No. 2), en los que confluyen acciones tanto el gobierno del Distrito Federal, como el gobierno federal. Para nuestro objeto de estudio, nos concentramos en el análisis en los programas de *producción y mejoramiento de vivienda* para sectores de bajos ingresos en la ciudad.

Cuadro 2. Ámbitos de acción en el sector de vivienda

Campo de acción	Acción
Formulación de política y planeación del sector para el DF	Nivel federal: PND, Ley Federal de Vivienda, Programa Nacional de Vivienda (PNV), Programa Nacional de Desarrollo Urbano. Nivel GDF: Programa general de desarrollo urbano (PGDU), Ley de Vivienda del DF, plan sectorial, programas institucionales, programas operativos anuales.
Planeación, gestión y ejecución de programas	Producción (vivienda en conjunto): vivienda nueva terminada, progresiva, adquisición.
	Producción (vivienda individual o colectiva): autoproducción
	Mejoramiento: mejoramiento de vivienda, adquisición y rehabilitamiento, mejoramiento barrial
	Gestión del suelo y reservas territoriales: Bolsa de Suelo Urbano e Inmuebles Habitacionales
	Regularización de la tenencia de la tierra
	Otorgamiento de créditos: asignación de créditos, recuperación de cartera
	Otros: reubicación de familias por alto riesgo, vivienda en renta.

Fuente: elaboración con base en revisión de informes de gestión INVI y Seduvi y cuentas públicas 1989-2008.

Una vez especificado lo anterior, definimos tres dimensiones del cambio-reproducción institucional: *normas y gestión interna* (marco legal y procedimientos); *mecanismos de intermediación y negociación de los actores* (participación)⁷, y *criterios y resultados de acceso y asignación de beneficios* (recursos y aparato burocrático). Para cada una de estas dimensiones desarrollamos un conjunto de preguntas específicas que permitieron avanzar en la caracterización del cambio institucional.

En el caso de las *normas y gestión interna* (marco legal y procedimientos) nos preguntamos si se produjeron cambios en los procesos y normas más allá del discurso y de lo formal (es decir, en la forma y en el fondo, pero además en la aplicación) en los ámbitos de la competencia política, y de estos en relación con las reglas, procedimientos y rutinas de la gestión de la vivienda. A continuación las preguntas específicas:

⁷ Los procesos de participación social (relacionada con la acción y activismo propio de movimientos, ONG's y grupos sociales para influir en las decisiones públicas) y política (influir en la toma de decisiones públicas a través de mecanismos electorales –elegir y ser elegido–) de algunos actores provenientes de los movimientos urbanos son un eje transversal en la investigación; ya que además, en el caso de la Ciudad de México, los actores sociales y políticos tienen un fuerte vínculo asociado con el sistema partidista que ha caracterizado la existencia y evolución de este tipo específico de democracia.

¿En qué consistieron los cambios en las reglas formales de competencia política? ¿Qué estaba en juego en las reformas a dichas reglas? ¿El marco normativo e institucional que orientó la estructura, las acciones y decisiones en materia electoral fue modificado? ¿Qué propósitos explícitos se cumplieron con las reformas? ¿Cuáles no? ¿Qué tipo de actores ganadores promovió el nuevo sistema de reglas?

¿A partir del cambio en las reglas de competencia política se evidenció alguna transformación en las reglas de gestión de vivienda? ¿Qué aspectos relevantes de las reglas de gestión se transformaron? ¿Los contenidos de los planes y programas públicos en materia de vivienda fueron modificados? ¿En qué aspectos? ¿Las reglas de operación del sector se modificaron? ¿Cómo y quienes participaron de estas modificaciones? ¿Se modificaron los criterios de asignación de beneficios y beneficiarios de los programas de vivienda? ¿Cómo? ¿Qué intereses se beneficiaron con la transformación o reproducción de las normas y procedimientos? ¿Qué alcance tuvieron las transformaciones en la modificación de las prácticas–rutinas de la gestión de vivienda?

Para la dimensión sobre los *mecanismos de intermediación y actores*, nos preguntamos si el cambio institucional y los procesos de apertura política en la ciudad, trajeron consigo una modificación de los actores y mecanismos de intermediación y los procesos de negociación de la gestión en vivienda, transformando el balance de poderes e intereses de los actores que participan en la toma de decisiones (la formulación) y en la implementación. A continuación las preguntas específicas:

¿El nuevo marco institucional modificó el tipo de representación política en la ciudad? ¿Este marco institucional afectó el poder de los actores relacionados con la gestión de la vivienda? ¿Cómo? ¿Qué tipo de intermediación se promovió en la gestión de vivienda? ¿A qué sector se le dio más peso en el proceso de gestión? ¿Qué ganó y qué perdió cada grupo de los actores? ¿Cuáles fueron los principales acuerdos-conflictos entre los distintos actores en la formulación e implementación de las políticas? ¿A qué se pueden atribuir? ¿Qué actores e intereses se han beneficiado con estos mecanismos de intermediación? ¿Estas formas de intermediación produjeron resultados diferentes a los que se producían antes de las reformas? ¿Qué prácticas de intermediación y negociación se transformaron y cuales se reprodujeron? ¿Los procesos de negociación de las normas atendieron el conjunto de intereses involucrados? ¿Fueron acuerdos selectivos? ¿Qué intereses tuvieron mayor peso (dominantes) en estas negociaciones?

Finalmente, la dimensión sobre los *criterios y resultados de acceso y asignación de beneficios* de la gestión de vivienda (recursos y aparato burocrático) pretendió responder si (y en qué medida), las nuevas reglas de competencia política y el nuevo aparato burocrático que ello conllevó, transformaron la gestión en cuanto a los criterios para acceder a los productos de la política (técnicos, políticos), así como los resultados y el tipo de beneficiarios a quienes se asignaron los recursos de la misma. A continuación las preguntas específicas:

¿Se transformaron en la práctica los criterios, procedimientos y reglas para la asignación de beneficiarios de la política? ¿En qué aspectos? ¿A qué asocia este fenómeno? ¿A quienes beneficiaron estos criterios en la práctica? Características de los principales beneficiarios (grupo político que apoyan o soportan). ¿La distribución territorial, geográfica o por organización social de los beneficiarios expresa un cambio en la orientación de la gestión? ¿Cómo se tramitaron los intereses de los demandantes de vivienda en los espacios institucionales formales e informales? ¿Se transformó la racionalidad administrativa de la gestión en vivienda? ¿Cómo se expresó este cambio en las rutinas administrativas formales e informales para implementar la política?

Como ya se mencionó, la delimitación temporal en que se da el proceso es vital para determinar la validez y confiabilidad (Adcock y Collier, 2001) de la investigación. En este trabajo se estudian veinte años de historia institucional en la ciudad, que contextualizan los hechos a partir de los cuales se dan las modificaciones en las estructuras relacionadas con la competencia política, el estatus jurídico de la ciudad y los procesos de transformación de la movilización social y política de los actores asociados con aquellas.

Para un mejor acercamiento a los procesos de transformación se estableció un período denominado “antes” de las reformas (1988-1997), y otro, al cual se le llamó “después” (1998-2008). La selección de los períodos de tiempo estuvo determinada por el conjunto de eventos y procesos asociados con las reformas legales o los cambios normativos (de normatividad) en su ámbito formal; y también por aquellos asociados con hechos sociales y políticos que se iniciaron o evidenciaron en esos años y que tenían especial relación con el objeto de estudio.

El análisis del cambio institucional y de sus efectos sobre la gestión de vivienda requiere, a diferencia de otro tipo de estudios de políticas públicas, de la caracterización en detalle los procesos previos a la transformación de reglas formales, de allí que parte de esta investigación se concentre en el período que llamamos “antes” como la base de comparación con el período posterior a las reformas.

De acuerdo con Cabrero (2005: 97), el cambio institucional ha incentivado la necesidad de mayores espacios que antes no se debían negociar. Lo anterior ha generado una movilidad permanente de los referentes institucionales, de las arenas de acción pública y de los mecanismos y formas de regulación entre actores. Para explorar este tipo de

transformaciones, nos fue necesario indagar por el contexto, los contenidos y los procesos de cambio, todos juntos y con sus respectivas interconexiones a través del tiempo.

El siguiente capítulo de esta investigación tiene como propósito avanzar en este análisis, a través de la descripción y caracterización del contexto en el cual se produjeron las reformas, en especial el contenido de las reglas formales, los actores y las prácticas que precedieron la transformación en los mecanismos de acceso al poder. Al mismo tiempo, presenta en detalle las estructuras, incentivos y resultados de los procesos de gestión de vivienda en el período previo articulando la evolución de los papeles y posiciones de los actores inmersos en los procesos de intercambio político y social que intervinieron en este.

CAPÍTULO 2.

SOBRE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS GOBIERNOS DE PARTIDO ÚNICO

Hasta 1987 México había consolidado un sistema de gobierno de partido único o monopartidista (el Partido Revolucionario Institucional PRI), el cual aunque con algunas formas de oposición (legal e ilegal) logró, a través de las reformas electorales y otros mecanismos, mantener a su favor la competencia política (Rodríguez y Sirvent, 2005). La centralización política y el presidencialismo característicos de este régimen de gobierno, se expresaron principalmente en el cierre de los canales políticos a otro tipo de actores distintos a los adscritos al partido de gobierno (sociales, políticos, etcétera.).

Algunas de las estrategias utilizadas por el PRI para sostenerse en el poder y reproducir las instituciones políticas que garantizaban dicho mantenimiento fue utilizar las reglas electorales en su favor; construir un sistema corporativo a través de la cooptación de algunas organizaciones sociales y sindicales; y controlar patrimonialmente los recursos del Estado, entre otras. De esta forma, cada presidente y el Congreso de la Unión, en su mayoría del PRI, alternaron o combinaron estas estrategias para la reproducción del régimen, modificándolo en aspectos mínimos o transformándolo para su propio beneficio.

En la Ciudad de México la principal expresión de dicha centralización política fue la inexistencia, hasta 1994 de un Estatuto de Gobierno propio, en 1997 de elecciones abiertas para jefe de gobierno y en 2000 para jefes delegacionales⁸. Desde 1928 con la reforma al artículo 73 de la Carta Política de 1917, desapareció el régimen municipal como forma de gobierno en la Ciudad de México. En este año, se suprimió el ayuntamiento y se convirtió al gobernador del Distrito en el jefe de Departamento Central. A estas estructuras, se le

⁸ Incluso, hasta el presente se discute en círculos académicos, políticos y sociales la necesidad de declarar el Distrito Federal como el Estado 32 con todo lo que ello implica en materia de gobernabilidad (Legorreta, 2006).

especificaron funciones otorgadas bajo el poder del Ejecutivo que se concentró en el Presidente de la República y la facultad legislativa se entregó al Congreso de la Unión.

Este proyecto de centralización política en la Ciudad de México permaneció intacto hasta 1978, tiempo durante el cual se expidieron tres leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal (1941, 1972, 1978), pero que en esencia reafirmaban el poder presidencial en sus estructuras administrativas y de gobierno. Aunque la población de la ciudad creció de 1,5 millones hasta 6,5 millones de habitantes entre 1940 y 1978, y por ende sus necesidades de representación, la hegemonía del partido único desarrolló una estructura institucional que le permitió a través de diversas estrategias, mantenerse en el poder cerca de setenta años.

En este contexto de reglas, los líderes de partidos y movimientos excluidos del sistema y los actores sociales organizados presionaban por la aprobación de reformas que les permitieran entrar al juego político y competir por los espacios de gobierno y la toma de decisiones públicas. Al mismo tiempo, el cierre del régimen evidenciaba cada vez más problemas de legitimidad a quienes detentaban el poder, que los puso en la necesidad de redefinir algunas de las reglas y acuerdos que soportaban el sistema político. Es así como entre 1987 y 1998 se aprobaron importantes reformas (1987, 1993 y 1996) que pretendían, en el discurso explícito, la apertura del sistema político a las distintas expresiones políticas y la descentralización del gobierno de la Ciudad de México.

En los primeros años de su implementación, dichas reformas evidenciaron en la práctica limitaciones en varios aspectos. En primer lugar, mostraron las restricciones de las reglas formales para garantizar el acceso de nuevos líderes (diferentes a los del partido de gobierno) a los escenarios de representación política y para abrir el sistema político de forma inmediata. Al mismo tiempo, las reglas de la gestión, que también se modificaron en este período, expresaron la restringida capacidad y facultades otorgadas a los órganos respectivos para legislar y administrar en forma autónoma y descentralizada los asuntos de la ciudad.

En materia de la atención en vivienda específicamente, este período estuvo marcado por la dependencia casi exclusiva de los organismos y de la política de carácter federal, así como de los mecanismos establecidos en los programas nacionales de vivienda (PNV) para enfrentar las demandas del sector.

Para este período llamaron la atención los efectos que tuvieron los sismos de 1985, tanto en la transformación de las reglas, el surgimiento y consolidación de actores sociales y políticos, como en la institucionalización de prácticas de intermediación en la gestión de la vivienda hasta la fecha.

Aunque el cambio de las reglas electorales permitieron el ascenso paulatino de algunos líderes sociales a los órganos de gobierno (específicamente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ARDF), se mantuvo hasta 1997 y 2000 respectivamente, la designación de la cabeza del Ejecutivo de la Ciudad de México y de los jefes delegacionales por el Presidente de la República y fueron limitados o nulos los avances en la creación de estructuras locales de atención al asunto de la vivienda. Por todo lo anterior, las prácticas de gobierno y de ejercicio del poder se mantuvieron casi intactas hasta 1998.

El propósito de este apartado es situar y contextualizar los *proyectos de reforma y sus incentivos*, así como los *actores*, *estrategias de acción* y las *prácticas* promovidas en este período, determinantes para definir las características del sistema y su reproducción y que, posteriormente, llevaron al cambio en las estructuras institucionales formales de la ciudad entre 1993 y 1996.

El capítulo se divide en tres partes. La primera describe y analiza las reglas de competencia política y sus reformas, así como los productos institucionales de estas sobre la forma de gobierno y administración en la Ciudad de México. A su vez, exponemos las principales características de las reglas para ese período que orientaron la gestión de vivienda en la ciudad.

Mostramos los elementos del sistema centralista y presidencialista en la capital, expresados no solo en la definición de la estructura para gobernarla, sino también en la gran dependencia y centralización de las facultades administrativas y de gestión. En materia de vivienda demostramos la inexistencia de una política local específica y de un aparato público que atendiera o canalizara el problema en la ciudad, debido a las características de los proyectos políticos de carácter federal que centraron su acción en la intermediación a través de fideicomisos. Especial interés ponemos en los hechos que sucedieron a raíz de los sismos, debido a la importancia que tuvieron en la evolución del contexto político y de la política de vivienda en la Ciudad de México.

La segunda parte presenta y caracteriza el conjunto de actores que participaron en la definición y reforma de las reglas (políticos, sociales, entre otros.), así como sus estrategias frente a la apertura de escenarios de representación de demandas y la transformación de sus papeles y posiciones. Finalmente, exponemos evidencia analítica sobre los mecanismos de intermediación para la gestión y acceso a la vivienda promovidos por los actores políticos, burocráticos y organizaciones sociales hasta 1997.

Las fuentes y estrategias de análisis que nutren este capítulo son esencialmente de tres tipos. La primera, el análisis de las reglas formales de carácter superior e instrumental (constitucionales, leyes, reglamentos, programas e informes de gobierno, reglas de operación, cuentas públicas, entre otras) centrado en la revisión de documentos oficiales (anexo 1). A través del análisis normativo y de procedimientos reconstruimos la historia institucional de las reformas legales y de las políticas aprobadas en el período de análisis. Básicamente esta fuente nos aportó información sobre los contenidos de las reglas escritas, que permiten documentar las posiciones y los acuerdos plasmados por los actores elegidos para los órganos de representación política en desarrollo de su función.

La segunda estrategia de análisis consistió en discutir la información y los datos cualitativos encontrados en fuentes secundarias relacionados con el cambio político, las transformaciones institucionales, los movimientos urbano-populares y la política de vivienda en la ciudad entre 1988 y 1998. Este tipo de fuente, sumada a la anterior, hizo

importantes aportes para el análisis de papeles y posiciones de los actores, pero también a la discusión sobre las características de los hechos y procesos sociopolíticos que precedieron las reformas. Es importante mencionar que para el estudio de la evolución de los posiciones de los actores dentro de la estructura política y de gobierno, hicimos uso de la herramienta biográfica, a través del análisis de las trayectorias de los actores.

Finalmente, para documentar la práctica de los mecanismos de intermediación política y de gestión se exploraron los contenidos y las posiciones de los actores frente a diferentes hitos del período, a través del uso de la herramienta de entrevistas semiestructuradas y la revisión de los Diarios de Debates de la ALDF.

A. Las reglas formales: instrumento para garantizar la centralización política

El entramado institucional implementado hasta 1988 consolidó una especie de “hiperpresidencialismo”, que consistió, como señala Casar (1996: 81–82), en la capacidad del Poder Ejecutivo de extralimitarse en sus facultades a pesar de los otros dos poderes y los otros niveles de gobierno, excediendo sus facultades formales y cancelando los mecanismos institucionales legales creados para compartir y contrabalancear el poder.

A partir de esta forma de gobernar, el Ejecutivo mantuvo el control político sobre el poder del Legislativo y sobre las carreras de los legisladores. Margarita Favella (2010: 206) muestra que dicho dominio fue posible gracias a la combinación de tres factores: la no reelección de los legisladores, el control presidencial sobre la postulación de candidatos de su partido a puestos de elección popular y el control presidencial sobre los puestos burocráticos.

Los cierres y candados institucionales que se impusieron a través del sistema electoral y de partidos fueron unos de los más importantes instrumentos para mantener los arreglos que le permitieron al partido de gobierno mantenerse en el poder por más de setenta años. Al

mismo tiempo, las elecciones fraudulentas y la competencia desleal fueron variables considerables en la prolongación del gobierno del PRI.

De acuerdo con Rodríguez y Sirvent (2005), a través del control electoral, el partido del régimen acotó la posibilidad de crecimiento, articulación y desarrollo de la oposición, ya que por un lado garantizaba su existencia, pero por otro, se establecían límites para neutralizar el riesgo que aseguraba el predominio de la hegemonía del partido de gobierno.

En materia de gestión, la existencia de una estructura de gobierno y administrativa dependiente de las decisiones del presidente, así como con un aparato con limitadas competencias impidió el trámite local de las demandas propias de la ciudad. El Departamento del Distrito Federal (DDF) se constituyó como una forma de mantener el control político sobre Ciudad de México, produciendo un sistema que permitiera con mínimas modificaciones, mantener el poder al partido de gobierno (PRI).

Este apartado se divide en dos secciones. La primera presenta el análisis de las reglas formales en materia de competencia política en Ciudad de México, así como sus principales transformaciones, inercias y resultados sobre el proceso político. En esta sección se hace una descripción analítica de las reglas que rigieron el ejercicio gubernamental, aquellas que definieron las atribuciones del aparato administrativo, así como los nodos de toma de decisiones entre 1988 y 1997.

En la segunda parte, hacemos una revisión de la historia y desarrollo de las políticas y organismos de gestión de vivienda de carácter federal y local en la Ciudad de México. A través de la exploración y análisis de las reglas formales que orientaron las acciones y las decisiones gubernamentales en este período. Profundizamos en el contexto que definió hasta 1998 la atención al problema habitacional en la ciudad.

1. Las reglas de competencia política: ¿reformar para conservar el control político y administrativo de la ciudad?

La historia de los cambios políticos en México y su expresión en Ciudad de México, es un continuo relato de adendas, reformas y ajustes a las reglas de competencia política. Sin embargo, solo a partir de 1987 puede hablarse del inicio de cambios del régimen que significan transformaciones de fondo en los arreglos institucionales, al menos en materia electoral. Las bases de la política tal cual como se desarrollaron en ese entonces, marcaron profundamente los procesos y resultados de la gestión urbana y específicamente, la gestión de vivienda en la ciudad.

Las reformas al sistema político-electoral anteriores a 1987 tuvieron limitada o nula expresión para la Ciudad de México hasta 1987, pues aunque desde 1970 se habían creado el Consejo Consultivo y las juntas de vecinos y en 1978 se habían formalizado las asociaciones de residentes y los comités de manzana, las primeras fueron concebidas solo como órganos de colaboración ciudadana con funciones de información, opinión y proposición al jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) sobre obras y servicios en su delegación.

Todos estos mecanismos fueron limitados para canalizar las fuerzas políticas y sociales emergentes en la ciudad, a su vez que se consideraban instancias con limitado poder vinculante en relación con las necesidades de participación de los líderes. Aunque se promovieron como una válvula de escape al sistema centralizado y cerrado, estos escenarios de participación siempre se enfrentaron a la cooptación gubernamental y a la herencia corporativa de los gobiernos del PRI (Mellado, 2001: 46), además de las restricciones y candados que impidieron que estas funcionaran como espacios de representación ampliada de intereses de los pobladores urbanos.

No fue sino hasta 1987 que se inició en Ciudad de México el proceso de transformación en las reglas que sustentaban el proceso electoral de acceso a los cargos públicos. Aunque para entonces el regente seguía siendo elegido por el presidente de la república, la reforma

constitucional aprobada en ese año (23 de abril de 1987) creó la ARDF, que si bien no era un poder legislativo o un cabildo en la ciudad, si se consideraba un órgano de representación política, en el cual se elegía un diputado por cada uno de los distritos que conforman la división electoral de la ciudad (40 distritos) y otros por el sistema de representación proporcional (26 en total). Esta ARDF no cumpliría funciones legislativas, sino reglamentarias de las decisiones que el Congreso de la Unión tomara sobre los asuntos de la ciudad.

De acuerdo con el decreto de creación de la ARDF uno de sus objetivos fue:

Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana (artículo 73, VI, 3a. Literal F, DOF 10 de agosto de 1987).

Este objetivo de la ARDF expresaba lo que en estricto sentido se pretendía con este órgano: canalizar por la vía formal las distintas expresiones sociales y políticas en la ciudad que amenazaban con desestabilizar el régimen. Así mismo, el conjunto de limitadas funciones asignadas a las la I, II y III ARDF, relacionadas con la emisión de bandos y reglamentos, la participación en los procesos de designación de algunos funcionarios, la proposición de leyes ante el Congreso de la Unión y, servir de enlace con la ciudadanía y la sociedad civil organizada, buscaba ante todo crear una válvula de escape al régimen político, sin desmontar o poner en riesgo el *status quo*.

Como lo señala Ziccardi (1998: 109-110), la creación de la ARDF permitió institucionalizar la gestoría que desarrollaban los líderes políticos, en particular los vinculados a los sectores populares, así como atender las peticiones, denuncias y quejas de los ciudadanos y controlar que se cumplieran las obligaciones jurídicas, administrativas, sociales, tanto del gobierno central como de las delegaciones.

Los resultados inmediatos de esta “apertura política” no fueron estrictamente los esperados, pues aunque el Frente Democrático Nacional (FDN, creado en 1988) compitió en elecciones para la presidencia de la república y varios líderes participaron en los comicios

locales (para ARDF), el PRI mantuvo al menos hasta 1994, el control político nacional (su candidato ganó en elecciones cuestionadas por fraude) y local. Muestra de ello es que en 1988 más del 51% de las curules fueron ocupadas por representantes del PRI, mientras que el resto fue cubierto por candidatos del PAN (casi 30%) y de las coaliciones de oposición-izquierda (20%).

Para las elecciones de 1991, el PRI siguió en aumentó hasta llegar al 60% de los asientos en la ARDF, mientras el PAN y los partidos de oposición bajaron sus curules. Sin embargo, el PRD (de reciente creación -1989-) que ganó 10% de las curules, iniciaba su proceso de consolidación en la ciudad. Es importante señalar que parte de lo que perdieron los partidos de oposición diferentes al PAN fue aquello que ganó el PRD, mostrando que al inicio del proceso era difícil construir un solo proyecto político que se enfrentara al partido de gobierno. Aunque ya se había producido la reforma de 1993 para 1994, el PRI seguía mostrando su fuerza electoral en la ARDF (aproximadamente el 58%), mientras los demás partidos aumentaban sus votaciones en pequeños porcentajes (a excepción de aquellos partidos u organizaciones políticas que estaban por fuera del PAN o PRD).

Aunque se evidenciaban signos de apertura política con la creación de la ARDF, el trabajo de este escenario de representación se caracterizó por su limitada capacidad de iniciativa legislativa. En el período de casi nueve años (1988-1997) se realizaron solo 285 sesiones, 151 iniciativas y 21 reglamentos administrativos⁹. Podría decirse que esta ARDF se presentó como la oportunidad de los actores cívico-políticos para construir aprendizaje del funcionamiento interno del órgano de gobierno y de preparación para los partidos de oposición para las siguientes contiendas electorales.

En materia de prácticas, Briseño (2009: 58) señala que este órgano aparte de no incidir en la estructura de representación ciudadana, reforzó los mecanismos clientelares ya existentes, ya que su integración estuvo a cargo de funcionarios y operadores partidistas del

⁹ Entre otros los reglamentos de: Gobierno Interior de la ARDF, de Tránsito, de Establecimientos Mercantiles, de Servicio de Limpia, de Servicio de Agua y Drenaje, para Atención de Minusválidos, para Reclusorios y Centros de Readaptación Social, de Protección Civil, de Transporte Urbano y para la Protección de No Fumadores (en: Puente Khemvirg. Legislar en la oscuridad. Op. Cit: 26).

PRI, con lo que se garantizó la reproducción del sistema político mexicano en el ámbito local.

Lo anterior junto con otros hechos políticos marcaría a finales de la década de 1980 e inicios de 1990 en Ciudad de México, una configuración diferente de fuerzas y estrategias que derivaron en los procesos de reforma en 1993 y 1996. Primero, se produjo una ruptura de la corriente democrática del PRI con el conjunto del partido; segundo, creció el apoyo de organizaciones, fracciones y corrientes políticas alrededor de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas y el FDN; y tercero, se cuestionaron los resultados de las elecciones presidenciales de 1988 en las que el candidato priísta Salinas de Gortari resultó elegido solo con el 27% de votos en el Distrito Federal.

Este contexto fue determinante para que en 1993 en el gobierno de Salinas se promoviera una nueva reforma constitucional. La propuesta gubernamental desde el inicio de los debates estaba acotada, eliminando de entrada la posibilidad de poner en discusión la creación del Distrito Federal como el estado 32. Así lo declaraba Camacho Solís, regente de la Ciudad de México entre 1988 y 1992, en su intervención ante la ARDF:

(...) hacer de esta ciudad un estado más, sería dar una solución antigua a un fenómeno urbano, social y político nuevo, con características distintas a las del conjunto de la República. Hacer de toda la zona metropolitana una sola unidad administrativa, implicaría un exceso de centralización y un gravísimo conflicto de soberanías en esta región y en el resto de la federación (...) lo que hay que hacer en la ciudad es una reforma completa, profunda, sin exponer el funcionalismo mismo de la ciudad; una reforma que responda a los verdaderos reclamos de los habitantes del DF y que conserve para la ciudad de México su carácter de capital de la república; la reforma del gobierno del DF es un asunto que concierne a toda la nación. (Camacho Solís Manuel. Diario de los debates de la ARDF, 16 de abril de 1989).

Los lineamientos generales de la propuesta del gobierno se concentraban en tres puntos: introducir nuevas fórmulas de representación política, definir nuevas facultades a la ARDF, así como reformar la administración de la ciudad con fines de avanzar en la descentralización. La propuesta de los diputados de los demás partidos de oposición, con excepción del Partido Acción Nacional (PAN), que consideraba la creación de un gobierno metropolitano fue la de aprobar la creación del estado 32.

La posición del PRI prevaleció de principio a fin en la discusión de la reforma. De acuerdo con ello, se continuaría con el régimen del DF, pero con un gobierno propio en un esquema que contemplara una intervención restringida del ejecutivo federal en compatibilidad con la administración local, ejecutiva, normativa y judicial¹⁰. En la votación final para la aprobación de la reforma el PAN y el PRI unieron fuerzas y aprobaron el proyecto gubernamental.

Como parte de los procesos de cambio político-electoral en la Ciudad, en octubre de 1993, posterior al plebiscito convocado por líderes de la ARDF, en marzo del mismo año¹¹, se produjo la reforma constitucional en la cual se dieron algunos cambios que modificaron las bases del acceso al poder en la ciudad. Esta reforma incluyó la revisión de los artículos constitucionales 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, el Título Quinto y el 122, sobre la Organización del Distrito Federal¹². Entre otros muy importantes, los principales cambios que promovió esta reforma fueron los relacionados con la posibilidad de definir una estructura de gobierno del Distrito Federal (Estatuto de Gobierno en 1994), el nombramiento del jefe de gobierno, y la ampliación de facultades a la ARDF.

Bajo esta reforma se mantuvo la designación del titular del Departamento del Distrito Federal por parte del presidente de la república, de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que

¹⁰ Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México. Posiciones iniciales de los partidos políticos, México DDF, 1992.

¹¹ Un grupo de seis integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), integrantes de tres partidos políticos, convocaron a realizar la consulta sobre el gobierno en el DF. La convocatoria fue hecha por Demetrio Sodi (PRI), Alejandro Rojas (PRI), Amalia García (PRD), Pablo Gómez (PRD), Pablo Jaime Jiménez Barranco (PAN) y Patricia Garduño (PAN). Consultado el 15 de septiembre de 2012 en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-proyecto-ciudadania/2011/03/24/la-historia-de-las-consultas-y-la-democracia-participativa-que-aun-no-llega/> El plebiscito tenía tres preguntas: ¿Está usted de acuerdo que el DF se convierta en un estado de la Federación? ¿Está usted de acuerdo en que el gobierno del DF sea electo por voto popular y secreto? ¿Está usted de acuerdo en que el DF cuente con un poder legislativo propio? El día 21 de marzo de 1993 se produjo la votación del plebiscito arrojando los siguientes resultados ante más de cuatro millones de potenciales votos: (1) Únicamente 331.180 ciudadanos participaron el abstencionismo ascendió al 93.8% (El Nacional 22 y 23 de marzo de 1993); (2) El 84,8% de participantes votó a favor de la elección de gobernantes, el 84,3% demandó la existencia de un congreso local y el 66% la creación de un estado 32 (La Jornada 22 y 23 de marzo de 1993).

¹² DOF. 25 de octubre de 1993. Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

pertenecieran al partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la ARDF. El nombramiento sería sometido a la ratificación de dicho órgano y en segunda instancia por el Senado.

Además, el jefe del Distrito Federal ejercería por un período de seis años, sería responsable frente al Congreso de la Unión y podría ser removido por el Senado. Lo anterior muestra la relevancia que aún tenía la designación de este titular para mantener el control centralista desde el nivel federal de gobierno hacia la ciudad. Es decir, aunque se abrían espacios para la descentralización y desconcentración de funciones y redistribución de competencias, en el ámbito de acceso al gobierno los pasos eran más lentos.

Lo anterior también se demostraba en que el presidente de la república y el Congreso de la Unión seguían desempeñando funciones esenciales de la vida y gobierno de la Ciudad de México (seguridad pública endeudamiento, iniciativa legislativa, etcétera.). El primero, seguía siendo el encargado de aprobar el nombramiento o remoción del procurador general de justicia y de la designación del titular de la Fuerza Pública en el Distrito Federal, así como enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento entre otras atribuciones¹³.

También se ratificaba la facultad del Congreso de la Unión para expedir y reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En este Estatuto se definirían las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno (Asamblea de Representantes, jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia), para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue quizás el órgano que más transformaciones tuvo con esta reforma sobre todo en el ámbito de atribuciones, pues se le entregaron funciones legislativas, además de facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal y revisar la cuenta pública del

¹³ Hasta hoy se mantienen estas competencias.

año anterior. En todo caso, los proyectos de leyes o decretos que expidiera la Asamblea serían remitidas para su promulgación al presidente de la república (quién podría hacer observaciones).

Entre 1994 y 1997 fue el período en que quizás se modificaron en mayor medida las atribuciones de la ARDF, la cual pasó a cumplir funciones de órgano legislativo. Aunque ya desde 1993 se daban pasos en esta dirección, solamente es a partir de la I Legislatura (1997-2000) que podría decirse que la ALDF inició un proceso de descentralización en materia de la discusión y aprobación de las leyes de carácter local para la Ciudad de México.

Este período sería de gran trabajo legislativo en la ALDF, pues se aprobaron 255 acuerdos parlamentarios¹⁴, de los cuales la mayoría trataban asuntos de carácter administrativo vinculados con las tareas del gobierno del Distrito Federal o los órganos administrativos territoriales. Además, en solo tres años se realizaron 179 sesiones, y se presentaron 265 iniciativas, de las cuales se aprobaron 41 nuevos ordenamientos, 53 reformas y adiciones a leyes ya existentes, y 68 nombramientos en distintas instituciones y dependencias (incluidos los internos). El mayor número de dictámenes, 55 en total, provinieron de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, y de la Administración Pública Local con 34 (Pérez, 2000: 5-16).

En desarrollo de estas atribuciones, podría decirse que la I Legislatura, creó el marco jurídico base que regiría la ciudad en todos los aspectos relevantes para su gobierno y gestión (se aprobaron las Leyes de Planeación y de Desarrollo Urbano, sino también las de Participación Ciudadana (1998) y de Vivienda (2000), lo que demuestra la importancia que tuvo la transformación formal de las funciones y competencias de este órgano de gobierno.

¹⁴ Resolución que se toma al interior de los órganos de gobierno del Congreso o de alguna de sus cámaras, en torno a un asunto político o legislativo que será expuesto al Pleno para su discusión y, en su caso, aprobación, o para establecer lineamientos o disposiciones donde la legislación es limitada o nula. Los acuerdos deben ser alcanzados por la mayoría de los grupos parlamentarios representados en el órgano de gobierno, están apegados casi siempre a las prácticas parlamentarias vigentes y su importancia consiste en dar respuesta de manera ágil al dinamismo e imprevisibilidad del quehacer legislativo: (en: Sistema de Información Legislativa. [Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=6>] (Consulta: 1 de diciembre de 2011).

Como ya se mencionó, la concepción de la ARDF reflejaba los intentos del partido de gobierno (el PRI) de oxigenar el sistema político, abriendo algunos canales a la democracia electoral y permitiendo algunos espacios de expresión y representación de intereses de aquellos que “deseaban” gobernar a través de la gestión comunitaria de demandas en un escenario, podría decirse, sin mayores facultades. Lo anterior permitía al PRI mantener el control político de la ciudad, garantizando un mínimo de pluralismo, ya que el gobierno del D. F. continuaba en manos del Ejecutivo Federal y el papel de la ARDF estaba subordinado al Congreso de la Unión. Algunos analistas señalan que la creación de la ARDF representa una concesión u otorgamiento a la oposición ante la demanda de esta de crear el estado 32.

Otra forma en que el gobierno federal pretendía avanzar en la apertura de espacios “democráticos”, sin ceder mucho en el fondo del arreglo institucional previo, fue la creación de los consejos ciudadanos en las delegaciones, los cuales por medio de elecciones directas tendrían intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de los programas de la administración pública del Distrito Federal en dichos territorios. La ley sería la encargada de establecer los mecanismos de participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de dichos consejos. Como se observa, era un espacio “ciudadano” donde se mantenía el incentivo de la participación partidista, fundamental para que el gobierno federal pudiera mantener y reproducir sus mecanismos de control político.

La posibilidad de tener un Estatuto de Gobierno representaba una oportunidad importante para modificar los circuitos de responsabilidad de los funcionarios de la administración pública en la ciudad, además de permitir la construcción de un aparato propio de gestión (estructura) para los asuntos locales, hecho que sin duda era muy relevante para una ciudad de más de seis millones de habitantes en ese momento. Sin embargo, mientras el titular del Distrito Federal siguiera siendo designado por el Ejecutivo Federal, los efectos de gobierno seguirían siendo en esencia los mismos.

Con la aprobación en 1994 del Estatuto de Gobierno (publicado en DOF, 26 de julio de 1994), se regularon los aspectos administrativos de la Ciudad de México relacionados con

competencias y atribuciones de las autoridades de gobierno. La naturaleza jurídica del Distrito Federal para ese entonces seguía sin responder a las características propias de un Estado de la República. Hasta la actualidad, es una figura *sui generis* en el ordenamiento jurídico mexicano, que mezcla aspectos de éstos, pero al mismo tiempo tiene autoridades y una estructura administrativa propias. Lo más importante en ello fue el tránsito de la figura de departamento, dependiente de la estructura administrativa federal, a un entramado de dependencias que empezaban a definir lo que sería el aparato administrativo del gobierno del Distrito Federal.

Tres años después de estar vigente la reforma de 1993 y dos de la expedición del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal se plantea una nueva promesa de transformaciones en el régimen político administrativo de la Ciudad de México. El contexto político, social y económico en el sexenio de Ernesto Zedillo, decididamente adverso para el partido hegemónico, fue una de las razones por las cuales el PRI abrió las posibilidades para discutir una nueva reforma política. Para ese entonces se enfrentó a un escenario de violencia política (asesinato del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio y del secretario de este partido José Francisco Ruiz Massieu), el levantamiento zapatista, y la crisis económica conocida como “el error de diciembre” o “el efecto tequila” producida por la falta de reservas internacionales y la posterior devaluación del peso (Briseño, 2009: 59).

Hay dos cambios relevantes en este período: la posibilidad de elegir por votación universal, libre, directa y secreta al jefe de gobierno del Distrito Federal por un período de seis años (aunque se mantiene que puede ser removido por la Cámara de Senadores) y a los jefes delegacionales (a partir del año 2000), y la consolidación de la estructura denominada formalmente Gobierno del Distrito Federal (se duplican las organizaciones del Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el DF)¹⁵.

Otros cambios formalizados con la reforma de 1996 aunque no menos importantes que los anteriores, fueron la desaparición de los Consejos Ciudadanos de las delegaciones; la reducción de las facultades del presidente en la ciudad, así como la reformulación de las

¹⁵ DOF. 22 de agosto de 1996.

facultades del jefe de gobierno; la transformación de la ARDF en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y la redistribución de distritos electorales. Como se observa, fue un cambio de fondo en la estructura de gobierno en la ciudad con efectos mediatos e inmediatos en sus mecanismos de representación política y en la forma de gobierno.

Con esta reforma, se ampliaron algunas facultades de la ARDF. De esta manera, este órgano de gobierno tendría facultades para:

(...) j) legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda (i); construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal (artículo. 119. EGDF. Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1997).

El producto final de esta reforma constitucional, es lo que hoy aún existe. Estas reformas tuvieron su principal expresión en las elecciones de jefe de gobierno en 1997, la transformación de la relación entre el gobierno de la Ciudad y el Gobierno Federal, la modificación de las competencias del órgano legislativo al interior del DF y la elección directa de los jefes delegacionales en el año 2000.

Estos cambios en el ámbito de competencia política y funciones de las autoridades locales evidenciaron la importancia que tuvo para los partidos de oposición la oportunidad de competir por los órganos de gobierno e influir en las decisiones de gestión en la ciudad. Esta nueva estructura institucional (no solo política, sino administrativa) significó un cambio formal importante, pues el hecho de que el jefe de gobierno pudiera ser electo representaba un reto crucial para los partidos de oposición y las fuerzas políticas que competían por gobernar la Ciudad de México; una necesidad para lograr la descentralización política y administrativa hacia las autoridades locales, así como para mejorar las formas de representación de intereses y la canalización de demandas en la ciudad.

Como se observa, la reforma de 1996 y los resultados electorales de 1997 y 2000 evidencian una lucha por la alternancia en la competencia política, además de cerrar una época electoral en el país. Posterior a la reforma de 1996, no se ha dado un proceso de cambio profundo en las reglas formales, o de revisión o de adenda a las mismas. Podría decirse que desde 2001 se ha venido discutiendo el tema en varios escenarios, principalmente promovidos en la ALDF, y en círculos académicos y sociales, sin que se haya dado un acuerdo de fondo sobre el entramado institucional que rige hasta hoy.

Este conjunto de reformas definieron el contexto político de la Ciudad de México del período comprendido entre 1988 y 1997, el cual, como se observó estuvo caracterizado por una forma de gobierno centralizada en el poder del presidente de la república y del Congreso de la Unión. Estos órganos federales concentraban la mayoría de atribuciones importantes para definir los destinos de la ciudad, así como los mecanismos administrativos para gestionarlo. Aunque con la reforma de 1996 se amplió la competencia política y se ampliaron las facultades de la ALDF, los elementos de estas reformas, no tuvieron una expresión inmediata en los procesos de gestión en la ciudad.

En materia de gestión anterior a 1996 las funciones del jefe del DDF eran, casi exclusivamente administrativas, en cuyo cumplimiento además debía consultar o informar al presidente de la república (este punto se desarrolla en el próximo literal). Muestra del control que se pretendió imponer sobre la capital, es que el Departamento del Distrito Federal (DDF), como brazo administrativo de la Administración Pública Federal, existió formalmente como tal por casi 66 años, desde 1928 hasta 1994. Esta estructura se mantuvo tras las reformas a las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado (1934 a 1971) y a las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal (1976-1994). Aunque esos departamentos desaparecieron a partir de 1976, el DDF se mantuvo hasta 1994 como una extensión del poder del presidente para el cumplimiento de funciones administrativas y de servicios públicos en la ciudad.

Cuadro 3. Funciones del titular del DDF en 1978 (resumen)

Tipo de función	Contenido	Alcance
Asuntos de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar y controlar los bienes del DDF. • Vigilar dependencias y el cumplimiento de funciones de límites territoriales. • Prevenir y evitar problemas de inseguridad y cuidar la observancia de las reglas de policía. • Dirigir y controlar la política del DDF <i> fijada por el titular del Ejecutivo federal.</i> • Someter al acuerdo del Presidente los asuntos encomendados al DDF, • <i>Mantenerlo informado</i>, así como representarlo en comisiones y convenios, entre las más importantes. 	Vigilar Prevenir Controlar Informar
Asuntos jurídicos y administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar supervisar contratos, convenios y leyes federales con jurisdicción en el DF. 	Vigilar
Asuntos de hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer el anteproyecto de presupuesto de ingresos bajo la <i>participación de la secretaría correspondiente.</i> • Aprobar participación del DDF en empresas, sociedades o asociaciones <i> con el acuerdo del presidente.</i> • Apoyo administrativo en planeación, programación, presupuesto, etcétera. <i> en los términos que le fije el ejecutivo federal.</i> • Vigilar el ejercicio del presupuesto. • Formular proyectos de leyes y disposiciones fiscales <i> con la intervención de la secretaría correspondiente.</i> 	Proponer Apoyar Vigilar
Asuntos de obras y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar política y líneas de acción de planeación urbana y mejoramiento, obras, remodelación urbana <i> con la intervención que le concedan las leyes a la SEDUE.</i> • Promover la regeneración de las colonias populares, elaborar y ejecutar programas de habitación y de fraccionamiento <i> de acuerdo a su presupuesto o en colaboración con las instituciones del sector público y privado.</i> • Fomentar la construcción y, en particular, la autoconstrucción de vivienda para ampliar la cobertura habitacional, planificando acciones necesarias para el efecto. 	Proponer Colaborar Planificar
Asuntos de política social y económica	<ul style="list-style-type: none"> • Promover actividades. • <i>Coordinar con las dependencias del ejecutivo federal las políticas,</i> entre otras. 	Coordinar

Fuente: elaboración con base en DOF. 27 de diciembre de 1978.

Como se observa, la mayoría de las competencias asignadas al jefe del DDF eran de alcance operativo y de administración bajo la supervisión y dirección directa de las autoridades federales, lo que resalta la gran importancia que tenía para los gobernantes de turno mantener no solo el “gobierno”, sino también la administración de la ciudad bajo su control directo.

Las Leyes Orgánicas del DDF aprobadas entre 1978 y 1994 desarrollaron este tipo de atribuciones, contribuyendo en cada período de gobierno, en especificar dichas funciones, pero en todo caso, no a ampliarlas en alcance. Básicamente el aparato administrativo, a través del cual se desarrollaban estas funciones, era una expresión desconcentrada de las dependencias que funcionaban en el gobierno federal. Lo que existía en el Distrito Federal eran unidades administrativas y órganos desconcentrados (las delegaciones) encargadas de auxiliar en el DDF en el ejercicio de sus atribuciones.

Con la expedición del Estatuto de Gobierno en 1994, se entregaron 31 funciones al jefe de gobierno del DF, la mayoría relacionadas con la iniciativa de proyectos, leyes y decretos ante la ALDF; nombramientos de su propio gabinete (entre ellos los jefes delegacionales, que se modificó con la reforma de 1996); la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos; y someter a la consideración del presidente de la república la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal e informarlo sobre el ejercicio de dichos recursos, entre otras.

En cuanto a la gestión urbana, se le asignaron funciones específicas como ejercer la dirección de los servicios de seguridad pública; formular el programa general de desarrollo del DF; y dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano de la ciudad. Sin embargo, como se observa más adelante, estas funciones solamente se expresaron en la práctica en 1998, año en el cual se posesionó el primer jefe de gobierno electo en la Ciudad de México.

En desarrollo de lo anterior, en 1994 se definió una estructura administrativa propia para la Ciudad de México, la cual se encargaría a través de organismos centrales, desconcentrados y paraestatales de los asuntos de la ciudad. Hasta 1996 como autoridad del Distrito Federal, al jefe de gobierno se le asignaron competencias en materia presupuestal como administrar la hacienda pública del DF, presentar la iniciativa sobre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; presentar iniciativas de leyes o decretos ante la ALDF; someter a la consideración del presidente la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del DF (e informarlo sobre el ejercicio de dichos recursos) y rendir la cuenta pública ante la ALDF.

2. Las reglas de la gestión de vivienda: inexistencia de una política local.

Este aparte describe y explica los incentivos creados por las reglas y estructuras de la gestión de vivienda en el ámbito federal (hasta 1998) y local, así como evidenciar los productos normativos y su expresión en la forma de gestión en el período previo a 1998,

año en el cual se empiezan a evidenciar los efectos del cambio del marco institucional. Para este cometido, exploramos analíticamente, a través de fuentes secundarias, las características de la política federal, a partir del proceso de reconstrucción de 1986 y la orientación de los organismos de vivienda en Ciudad de México en todo el período.

Es relevante anotar que la gestión de vivienda en la Ciudad de México en toda su evolución ha sido distinta a la del resto del país. Sus estructuras, procesos y resultados fueron y han sido influenciados, por un lado, por los procesos de urbanización y transformación política en la capital; así como por la fuerza de las reivindicaciones de los movimientos urbanos (especialmente del Movimiento Urbano Popular (MUP) en todas sus vertientes); pero además y en forma determinante, por las condiciones establecidas por los sismos de 1985 y sus efectos mediatos e inmediatos. En ese sentido, las estructuras de la gestión de vivienda en la ciudad y su evolución son y han sido un reflejo de los arreglos institucionales que se han venido construyendo en lo político y en las políticas nacionales y locales, pero también por las interacciones y reivindicaciones promovidas por los actores sociales en respuesta al marco institucional.

En el período previo a la instauración de las reformas de la estructura formal del estatus jurídico de la ciudad (1994) y de la política habitacional a partir de Cárdenas (1998), la gestión y el acceso a la vivienda se caracterizó por importantes procesos que merece la pena analizar como parte del contexto que sentó las bases para los resultados logrados en el período posterior.

En este aparte retomamos algunos antecedentes del tipo de gestión de vivienda hasta 1985 promovida por el nivel federal; los incentivos y resultados que produjeron estos arreglos institucionales, así como las reglas y actores, producto de los sismos de 1985. Este es un hito en la creación de las condiciones, los actores y los incentivos de la gestión de vivienda que se implementó en la ciudad desde finales de los años 1980 y en la década de 1990.

Con ocasión de los sismos de 1985 se modificaron los mecanismos de atención habitacional en la ciudad, lo que sumado a la posterior transformación de las formas de acceso al poder;

promovió un tipo de gestión local propia, en la cual se abrió y se consolidó el papel intermediador de las organizaciones sociales (y algunos de sus líderes) en la gestión y en la producción de vivienda; así como se promovieron mecanismos formales e informales de negociación de la misma entre los grupos de solicitantes, los encargados de los programas y los organismos de vivienda (fideicomisos) que intervenían en la ciudad.

a. La atención en vivienda a través de los organismos federales

Hasta 1994 todas las secretarías y organismos creados para atender el asunto de la vivienda en Ciudad de México dependieron del nivel federal y su política y campo de acción estuvieron limitados a las decisiones del Ejecutivo y su interacción con los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis). Pocas acciones se evidenciaron también en el ámbito Legislativo, ya que la vivienda como problema de política pública en el ámbito federal y su inclusión en la reglamentación mexicana fue tardía frente a los problemas que evidenciaban las grandes ciudades.

Como evidencia de las transformaciones formales en materia de vivienda a inicios de los años 80 está la creación, en 1982, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) como instancia gubernamental encargada básicamente de fungir como coordinadora de la política. Entre sus funciones más importantes en la materia se establecieron las de:

Formular y conducir las políticas generales de asentamientos (...) vivienda y ecología; (...) fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción; promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo, y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución; determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal (APF); y prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en DOF el 29 de diciembre de 1982).

De manera adicional, con la creación de la Sedue se consolidó una estructura específica de atención para el sector de la vivienda, en la cual se definieron dos subsecretarías (de Vivienda y de Desarrollo Urbano) y seis direcciones (de Política de Vivienda, Promoción y Apoyo de Programas de Vivienda a los Estados, Tierra para la Vivienda, Normas y

Tecnología de la Vivienda, Coordinación de Programas de Vivienda y Suelo, Reservas Territoriales y Mejoramiento Urbano)¹⁶.

Otro hito importante fue la incorporación en la Constitución de la vivienda como derecho al establecer que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa” (DOF del 7 de febrero de 1983). A partir de esta formalización, se declaró obligatoria la expedición de una ley específica que definiera los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar tal objetivo. Lo anterior sentó las bases para la aprobación en 1984 de la Ley Federal de Vivienda (LFV)¹⁷ y la creación del Sistema Nacional de Vivienda como coordinador del sector con los objetivos de atender asalariados, pobres e ingresos medios.

La LFV tuvo como objetivos, entre otros, definir las bases del desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la APF en materia de vivienda; coordinar los mecanismos de acción entre los gobiernos de los estados y municipios; así como establecer lineamientos para la concertación e intervención del gobierno con las organizaciones de los sectores social y privado, entre otros. La expedición de la LFV fue determinante ya que en la primera Ley General de Asentamientos Humanos, LGAH, la normatividad hacía referencia al desarrollo urbano en general, pero poco al sector habitacional en específico.

Como se observa en sus objetivos de política¹⁸, la LFV otorgó un papel determinante al gobierno como agente interventor en la provisión de suelo y vivienda para la población de

¹⁶ Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en Diario Oficial de la Federación 29 de marzo de 1983.

¹⁷ Ley Federal de Vivienda. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. Abrogada por la Ley Federal de Vivienda de 2006. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006.

¹⁸ Sus objetivos de política fueron: la ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda de la población urbana y rural de bajos ingresos; la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social (VIS); la ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento; la articulación de las acciones y la coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la vivienda en renta; el mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos; el mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados; el impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial; el apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación

recursos escasos; y a la participación organizada en la construcción, así como a la ampliación de los lineamientos de financiamiento. Aunque esta LFV no privilegió ningún tipo particular de acción habitacional, como lo señala Coulomb y Schteingart (2006), sí mencionaba la necesidad de desarrollar programas de mejoramiento de la vivienda, autoconstrucción organizada, bancos de materiales con grupos organizados y vivienda rural, y la participación de las organizaciones sociales a través de las sociedades cooperativas de vivienda fomentadas por los tres órganos de gobierno. De esta manera, esta primera LFV expresó la intencionalidad intervencionista de los legisladores de la época, siendo amplia en definir las áreas en las que el aparato público debía intervenir en materia de vivienda.

Sin embargo y pese a la creación de una secretaría que coordinara la “política” en el ámbito federal y una reglamentación en la materia, los recursos públicos asignados resultaron siempre limitados frente a las demandas en el sector. Así mismo, la existencia de esta estructura administrativa federal no garantizó una efectiva coordinación con los Onavis, ni mayores inversiones públicas dirigidas a promover la acción habitacional en la ciudad. Como veremos, la “política” federal se centró (como ya se venía haciendo desde 1972) en la promoción de la vivienda a través de los Onavis, que actuaron en forma autónoma, basados en sus propios objetivos de política (interna) para atender la demanda a través de la interacción con la banca privada.

a. Los Onavis como instrumento de la gestión de vivienda para la Ciudad de México: una estrategia limitada

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y el Fomvimi (Issfam-Fuerzas Armadas) creados bajo el gobierno de Echeverría, se constituyeron, como lo señala Puebla (2002) en la (única podría decirse) estrategia del

organizada de la comunidad; el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda. LFV. 1984. Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

gobierno para canalizar recursos privados a la producción de vivienda social, sin tener que realizar erogaciones del presupuesto público.

El antecedente de la creación de estos fondos se encontraba en el programa financiero de vivienda (PFV) creado en 1962. Este programa definió como estrategia de atención en vivienda la creación de fideicomisos públicos y fondos para aumentar el flujo del crédito hacia líneas de actividad que habían estado restringidas por falta de financiamiento (Scheingart, 1989: 139). En el marco de aquel programa se crearon el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA).

El Infonavit, creado en 1972¹⁹, se consolidó como una de las principales herramientas gubernamentales de carácter federal para promover el acceso a la vivienda formal para los trabajadores. Los objetivos del instituto centraban su actividad en el *“establecimiento y operación de un sistema de financiamiento que permitiera a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de vivienda; el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; y la coordinación y financiación de programas de construcción habitacional”*²⁰.

El Infonavit ofrecía créditos a los trabajadores (derechohabientes cuyos ingresos estuvieran entre 1 y 4 veces el salario mínimo) para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de vivienda; así como la coordinación y financiación de programas de construcción habitacional. Sin ser constructor directo, el Infonavit ejercía el control sobre el desarrollo de las obras en los aspectos relacionados con ubicación, calidad y precios de las acciones habitacionales. En este sentido, como lo señala Puebla (2006):

“Su viabilidad financiera obedeció a una reforma legal instrumentada por el gobierno para asegurar el flujo de un monto importante de recursos provenientes del sector privado, en este caso los empleadores, para el desarrollo de programas habitacionales”.

¹⁹ Cuyo antecedente legal era la Ley Federal del Trabajo de 1931 que estableció la obligación a los patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores. Con las reformas al artículo 123 constitucional de 1972 se estableció que los patrones debían aportar 5% del salario de sus trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda (FNV), el cual sería administrado por el Instituto.

²⁰ En Historia del Infonavit. Consultado en www.portal.infonavit.org.mx

Las formas de asignación de créditos del Infonavit han tenido varias fases. Entre 1972 y 1992 fue a través de solicitudes individuales o colectivas (a través del sindicato)²¹, promociones directas²² (asignando a través de sorteo al interior de la institución), y promociones externas (por medio de un representante que hacía la gestión ante el instituto). A partir de este año, la asignación volvió a realizarse de manera individual, privilegiando el criterio de su recuperabilidad²³. Finalmente, entre 1992 y 1997 se modificaron sus reglas de administración financiera hacia la demanda de financiamiento y el ahorro de sus usuarios (González, 2006).

Rápidamente en sus inicios en Infonavit se constituyó en el organismo con mayor producción de vivienda (García y Puebla, 1998). Aunque hubo dos grandes etapas en su funcionamiento (García y Puebla; 1998: 38; Puebla, 2002: 107)²⁴, podría decirse que la gestión en sus primeros veinte años (hasta 1998) priorizó la financiación de la construcción de conjuntos habitacionales a través de la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FNV).

Como lo muestran los estudios de Schtengarth (1988) y García y Puebla (1998), el Infonavit se constituyó en el organismo con mayor producción de vivienda en el país (García y Puebla, 1998). En Ciudad de México, este fondo también tuvo un importante número de acciones entre 1989 y 1997. En total para los nueve años se entregaron 87.545 créditos, de los cuales una cuarta parte (casi el 25%) se localizaron en el Área

²¹ El Infonavit decidía tomando en cuenta las propuestas de los sindicatos y de las empresas empleadoras y las características socioeconómicas de los demandantes.

²² Se seleccionaban a través de un método computarizado que tomaba en cuenta aspectos como nivel de ingresos, número de dependientes económicos, estado civil y necesidades habitacionales (Puebla, 2002: 38.).

²³ Finalmente entre 1997-2007 sus objetivos se transforman de nuevo con el fin de potencializar sus recursos, capacidad de administración en el marco del surgimiento de nuevos instrumentos e instituciones financieras, así como impulso a la industria de la construcción de vivienda.

²⁴ La primera de 1972 a 1991 y la segunda de 1992 a la fecha, cuando se avanza en su desregulación hasta adoptar casi el papel de banco hipotecario para sus beneficiarios. Después de 1992, en particular desde finales de los años 1990, se dio prioridad al objetivo de otorgar créditos (Puebla, 2006). Durante sus primeros veinte años de operación instrumentó dos programas habitacionales y cinco líneas de crédito (Puebla, 1998, 2002), así: programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (Línea I), y programa de créditos individuales para: adquisición de vivienda a terceros (línea II), construcción de vivienda en terreno propio (línea III), mejoramiento o extensión de vivienda (línea IV) y pago de pasivos (línea V).

Metropolitana (es decir, fuera de las dieciséis delegaciones) y 15% figura como no distribuido (Tabla 1).

Tabla 1. Número de acciones Infonavit en el DF 1989-1997

Número de acciones INFONAVIT en el DF 1989-1997				
Año	Área Metropolitana	No Distribuido	Delegaciones	Total
1989	4 946	1 065	4 554	10 565
1990	2 241	3 768	6 770	12 779
1991	1 812	3 303	1 180	6 295
1992	6 665	0	2 668	9.333
1993	0	0	14 359	14.359
1994	0	0	8 216	8 216
1995	0	2 892	6 960	9 852
1996	0	1 449	3 789	5 238
1997	5 455	728	4 725	10 908
Total	21 119	13 205	53 221	87 545

Fuente: elaboración con base en datos suministrados por Conavi, 2009.

Pese a este gran volumen de acciones, las evaluaciones que se han realizado al respecto (Villavicencio, 2000), han demostrado que su acción, al menos para este período, estuvo concentrada en derechohabientes cuyos recursos ascendían a más de 4,5 veces el salario mínimo.

El Fovissste, creado también en 1972 como órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste), tuvo como objetivo otorgar a sus trabajadores créditos hipotecarios para adquisición de vivienda. Su financiamiento se hacía a través de las aportaciones del Estado (5% del sueldo de sus trabajadores), los recursos propios y los ingresos adicionales por recuperación de cartera hipotecaria. Entre sus acciones se destacaron los programas de financiamiento de construcción en conjuntos habitacionales, los cuales una vez terminados dieron lugar a la entrega de las viviendas a los trabajadores mediante la individualización de los créditos. Entre 1986 y 1988, el otorgamiento de créditos hipotecarios del Fovissste se enfocó en la adquisición de casas y terrenos y adjudicación de vivienda en renta con opción de compra.

En su sistema de gestión y asignación de créditos participaban sindicatos agrupados en la federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado (FSTSE), gobiernos, promotores, constructores de vivienda e instituciones financieras públicas y privadas. Al igual que el Infonavit, el Fovissste en treinta años modificó sus esquemas legales y políticas financieras, siendo el año de 1993 el que evidenció la mayor transformación con el objeto de orientar sus acciones hacia el financiamiento.

Este fondo tuvo una limitada acción en el Distrito Federal. Como se observa en la Tabla 2, en los nueve años este fondo asignó 47.685 créditos en la Ciudad de México, de los cuales, el 75% figura como no distribuido. Es decir, solamente el 25% de las acciones reportadas fueron efectivamente entregadas en forma de créditos.

Tabla 2. Número de acciones Fovissste en el DF 1989-1997

Número de acciones Fovissste en el DF 1989-1997			
Año	No Distribuido	Delegaciones	Total
1989	1 883	1 867	3 750
1990	2 572	1 596	4 168
1991	12 662	0	12 662
1992	1	6 185	6 186
1993	6 295	406	6 701
1994	4 053	1 314	5 367
1995	2 653	72	2 725
1996	3 896	0	3 896
1997	1 870	360	2 230
Total	35 885	11 800	47 685

Fuente: elaboración con base en datos suministrados por Conavi, 2009.

A diferencia de los anteriores, un fondo que tuvo una importante participación de la acción habitacional en el Distrito Federal dirigida a los sectores de bajos recursos, fue el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo²⁵). Creado en 1981, los objetivos de este organismo se orientaron al financiamiento de acciones habitacionales para los sectores

²⁵ Uno de sus principales antecedentes fue el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (Indeco) y el Fondo de las Habitaciones Populares.

populares, preferentemente no asalariados, cuyos ingresos no excedieran los 2,5 veces el salario mínimo regional. Dentro de sus funciones más importantes estuvieron:

Apoyar el esfuerzo y creatividad popular para la vivienda, coadyuvar al proceso de descentralización, generar capacidad productiva local formando técnicos y creando empleos y fomentar la participación popular organizada en los procesos de vivienda (Puebla, 2007).

Los planteamientos que dieron origen al Fonhapo, se encontraban en el marco financiero del primer programa nacional de vivienda (PNV) en México (1978-1982), publicado en 1979²⁶, en donde se propuso “La estructuración de un instrumento financiero para vivienda popular, capaz de operar un sistema para financiamiento de los grupos de bajos ingresos (Ortiz, 1996: 19)”.

El Fonhapo entregó los primeros créditos en 1982 y contó desde 1985 y hasta 1990 con el apoyo de agencias internacionales (Banco Mundial) y combinó este tipo de financiación con recursos gubernamentales, de las organizaciones sociales (en los enganches), y propios. A través de este fondo se apoyaron programas de vivienda terminada²⁷, pero además, a diferencia de los otros fideicomisos, apoyó proyectos de vivienda progresiva²⁸, y mejoramiento de vivienda (mejoramiento de acciones existentes²⁹), adquisición de vivienda a terceros³⁰, y *lotes con servicios*³¹. Sus líneas de crédito aportaban recursos para que los

²⁶ La constitución de este fideicomiso, quedó autorizada por Acuerdo Presidencial, el 1 de abril de 1981, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de abril de 1981.

²⁷ Edificación de vivienda que, en un proceso único de construcción, cumpla con las necesidades de área construida, privacidad y servicios (Reglas de Operación Fonhapo, 1990: 15.).

²⁸ Edificación de vivienda con desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios o un espacio habitable de usos múltiples. Ibidem.

²⁹ Mediante acciones de ampliación, rehabilitación, mejoramiento de las condiciones sanitarias de las viviendas; introducción o mejoramiento de redes de infraestructura; así como la protección jurídica de los pobladores a través de la adquisición del inmueble.

³⁰ Por los propios inquilinos agrupados en organizaciones legalmente constituidas. En aquellos inmuebles que lo requieran, se podrá financiar, además de la adquisición del inmueble, obras para su mejoramiento o rehabilitación.

³¹ Financiamiento de fraccionamientos populares con dotación de infraestructura individual o comunal. Este programa puede incluir la edificación de una vivienda provisional.

beneficiarios invirtieran en estudios y proyectos, adquisición de suelo³², urbanización, edificación³³, y apoyo a la autoconstrucción³⁴.

El total de créditos entregados por el Fonhapo entre 1989 y 1997 fue de 26.195. Aunque su acción fue muy relevante en los años inmediatamente posteriores a los sismos de 1985, la Tabla 3., muestra su gran participación en la asignación de créditos al interior de la Ciudad de México. Estas cifras son relevantes si se tiene en cuenta la población a la cual estaba dirigida su acción.

Tabla 3. Número de acciones Fonhapo en el DF 1989-1997

Año	ND	Delegaciones	Total
1989	0	4 682	4 682
1990	2 442	685	3 127
1991	4	678	682
1992	1 333	1 814	3 147
1993	0	2 188	2 188
1994	0	3 046	3 046
1995	0	4 456	4 456
1996	2	2 583	2 585
1997	17	2 265	2 282
Total	3 798	22 397	26 195

Fuente: elaboración con base en datos suministrados por Conavi, 2009.

El mecanismo que promovió el Fonhapo para el acceso a vivienda, consistió en un modelo de “producción autogestiva” que consistía, según sus ideólogos y principales defensores, en una “forma de organización de las actividades sociales, tanto de tipo productivo, de servicios como administrativas, en las que las decisiones respecto de su conducción son tomadas directamente por los que participan en ellas mismas (Schteingart, 1990: 114)”.

³² Con el fin de desarrollar programas de vivienda en un plazo máximo de nueve meses, o en el caso de programas de vivienda mejorada, el financiamiento para la adquisición de inmuebles propiedad de terceros.

³³ Para *vivienda progresiva*, edificación es la construcción de la estructura y delimitación de espacios con las mínimas instalaciones y acabados que ofrezcan condiciones de habitabilidad en una primera etapa de la vivienda. Para el caso de *vivienda mejorada*, la edificación incluye construcciones diversas de ampliación, rehabilitación, renovación y mejoramiento en las condiciones sanitarias (Reglas de Operación Fonhapo, 1990: 17.).

³⁴ Esta línea de crédito, tanto en Fonhapo como en Fividesu, opera en dos modalidades: Dotación de paquetes de materiales y la producción y distribución de materiales Fonhapo, 1990: 18.).

Una práctica era considerada autogestiva “en la medida en que pretenden el control social de una parte o la totalidad del proceso de producción/mejoramiento del hábitat popular y de su entorno barrial” (Coulomb y Sánchez-Mejorada, 1991: 12). Básicamente esta idea se expresó en la práctica en que el Fondo permitía e incentivaba a las organizaciones de demandantes de vivienda, no a personas individualmente, a tramitar el crédito y beneficiarse del mismo, así como a participar de la construcción de las viviendas.

Desde su creación, este fondo tuvo características especiales que lo hicieron muy abierto a la negociación (formal e informal) con las organizaciones y movimientos sociales que reivindicaban sus necesidades de vivienda en Ciudad de México. Incluso, en sus reglas de operación incluía a estos grupos en su forma de trabajo. En su dirigencia y orientación programática estuvieron Roberto Eibenshutz (director general), Enrique Ortiz (gerente de Operaciones) y Alfonso Iracheta, entre otros, actores sensibles a la propuesta social de la autogestión urbana.

Según lo señala Moctezuma (1999: 192), otros funcionarios que también abrieron la puerta del Fonhapo a las organizaciones sociales, fueron Mari Carmen Fanjul de la Gerencia Social de Fonhapo (quien simpatizaba con las experiencias de la Conamup), así como Sergio Alcázar Minero y Juan Juárez Díaz asesores de varias organizaciones de la Conamup.

Incluso, es importante anotar que ya para este entonces, algunos miembros del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi), actores que simpatizaban con la propuesta autogestionaria habían sido incorporados a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop), específicamente en la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda que funcionaba como responsable de la formulación de políticas de suelo y vivienda (Moctezuma, 1999; Puebla, 2002).

La creación de estos organismos, pero sobre todo del Fonhapo, significó la institucionalización de “la promoción social, controlada por los intereses de los propios usuarios” (Coulomb,1993) Este tipo de gestión articulaba entre sí varios factores, que

pueden considerarse las fases para el acceso a una vivienda a través del Fonhapo: adquisición habitacional (y su urbanización); organización del grupo; búsqueda del financiamiento, ahorro previo, participación en el diseño de sus asentamientos, presencia en la supervisión de obra, control en la adjudicación de la vivienda y, autoadministración de sus conjuntos habitacionales (Herrasti,1997; Moctezuma, 1999). Podría decirse que los lineamientos con que operó dicho fondo fueron la base ideológica y programática de las propuestas de diseño y creación del organismo creado posteriormente en 1998 bajo el gobierno de Cárdenas.

El Fonhapo como organismo federal atendió en gran proporción la demanda de vivienda y espacios habitacionales para sectores de bajos ingresos en Ciudad de México (Puebla, 2007). Sin embargo, la atención pública de vivienda en Ciudad de México era inexistente previo al año 1985. Antes de este año se habían creado en 1972 la Dirección de Habitación Popular³⁵ y el Fideicomiso Programa de Remodelación Urbana de la Ciudad de México (PRUCM), con funciones de elaborar, ejecutar y promover programas habitacionales de carácter popular y de regeneración urbana, y la promoción, fomento y apoyo a proyectos de desarrollo de vivienda de interés social, respectivamente.³⁶

A partir de la desaparición de la Dirección General de la Habitación Popular, y en seguimiento de los lineamientos de vivienda de la política federal, se creó en 1983 el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fividesu)¹, constituido por la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente Secretaria de Hacienda y Crédito Público) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

El objetivo inicial Fividesu fue el de “Realizar, promover y supervisar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos y otorgar créditos para la construcción, mejoramiento y adquisición de viviendas; para la adquisición de materiales de construcción, y gestionar financiamientos

³⁵ Ley Orgánica de 1972. DOF. 30 de diciembre de 1972.

³⁶ La Dirección de Habitación Popular desapareció en 1977 al pasar sus funciones a la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (hasta 1982), dependiente directa de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

requeridos para la realización de los fines anteriores”. (Acuerdo Presidencial el 5 de diciembre de 1983).

El patrimonio del organismo se integró de las aportaciones presupuestales autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto con cargo a los programas de vivienda del DDF, más los ingresos propios que generaba el fideicomiso. El Fividesu fue concebido para realizar acciones de vivienda de interés social, a través de programas de autoconstrucción, mejoramiento y vivienda terminada; construcción de infraestructura y urbanización básica; así como la adquisición de materiales de construcción, instalando parques de materiales³⁷.

Este organismo consideró como sujetos de crédito a las personas físicas; las personas de derecho público o privado que realicen programas de vivienda; y a los integrantes (individuos) de asociaciones civiles o grupos sociales dotados de personalidad jurídica. En esto radicaba su diferencia con Fonhapo, pues este considera como sujetos de crédito a los grupos, a diferencia de Fividesu que constituyó su demanda a partir de individuos y, en todos los casos, otorgaba créditos en forma individual a sus beneficiarios. Sin embargo, la gestión de estos se realizaba de manera colectiva (De la Rosa y Luna, 2006).

El Fividesu, al igual que el Fonhapo se caracterizaron por ser fideicomisos para administrar y canalizar recursos públicos de financiamiento de vivienda para sectores de bajos ingresos, así como, en algunos casos, financiar parte de la adquisición del terreno y realizar los trámites legales y fiscales, comprometiendo al gobierno federal o del Distrito Federal a participar como avales de los créditos que concedían (Villavicencio, 2000).

Como se observa, hasta 1985 el único organismo federal que atendía la demanda por vivienda de la población de bajos ingresos era el Fonhapo, el cual consolidó un importante trabajo con las organizaciones sociales que promovían la atención de estos sectores en la ciudad. Esta limitación en la atención del déficit de vivienda para los hogares de más bajos ingresos, así como de una política local que permitiera atender sus necesidades, fue

³⁷ Ibidem. [Disponible en: <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2003/03pfvi.pdf>].

evidente a partir de 1998, año en que se modificaron tanto las condiciones de vivienda, como de la organización de la demanda y la atención por parte del aparato de Estado.

El 19 de septiembre de 1985 se produjeron los sismos de grandes dimensiones en el territorio mexicano con importantes efectos en el Distrito Federal. Este hecho natural dejó un registro de más de 26.000 muertos³⁸, 30.000 estructuras destruidas en su totalidad y 60.000 edificaciones con daños parciales (Pradilla, 1996: 14). De los inmuebles afectados, su mayoría (65%) eran de uso habitacional (Ziccardi, 1996: 138).

Estos sismos evidenciaron la poca capacidad de respuesta del gobierno federal y su delegado en el DDF para atender un hecho de tales dimensiones, ya que como se anotó, no existía una estrategia pública de producción de vivienda, ni de mantenimiento que atendiera las unidades ya construidas; así como tampoco una estrategia inmediata de acción. De esta manera, los años siguientes a los sismos mostraron un gobierno que tuvo que emprender procesos de negociación e involucrar a los actores sociales para la implementación de los programas habitacionales, así como crear mecanismos de atención a los damnificados y a los grupos de solicitantes de vivienda que se consolidaron para entonces.

Los programas públicos de reconstrucción promovidos en la ciudad dependían de la SEDUE y de su titular (Manuel Camacho Solís). En el caso de los damnificados, el proceso de gestión en ese momento (1986-1987) se realizó en conjunto para el grupo de organizaciones a través de la CUD. Desde el inicio de estos programas la concepción de negociación con las organizaciones sociales fue la base del acceso a la vivienda.

Un año después de la puesta en funcionamiento del Fividesu y en desarrollo del convenio, se aprobó el programa emergente de Renovación Habitacional Popular, y a partir del cual se estableció la creación de un organismo de Renovación Habitacional Popular con funciones de promover y ejecutar programas de vivienda y de fraccionamientos urbanos de

³⁸ El gobierno reconoció que fallecieron entre 6.000 y 7.000 personas. Sin embargo, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) registró 26.000 fallecidos, en tanto que organizaciones de damnificados calcularon en 35.000 los muertos (Ramírez C. Jesús. 11 de septiembre de 2005. *Repercusiones sociales y políticas del temblor de 1985 - Cuando los ciudadanos tomaron la ciudad en sus manos*. La Jornada. consultado 29 de agosto de 2011.).

interés social, para clases populares de bajos ingresos; construir, reconstruir y conservar obras e infraestructura de equipamientos urbanos; y gestionar, obtener y otorgar créditos para facilitar la adquisición de viviendas a los beneficiarios, entre otras.

A través de este programa se atendió a una parte de la población afectada por los sismos que hizo la gestión a través de organizaciones sociales. Aunque es de anotar que muchos de los recursos que se entregaron para la reconstrucción y apoyo a damnificados no pasaron por el PRHP, que se ejecutó con recursos del Fonhapo, ya que fueron ejecutados a través de las organizaciones mismas o sus representantes directamente en las colonias o barrios.

El objetivo del programa emergente de vivienda Fase I (octubre de 1985 a septiembre de 1987) era el de reponer las viviendas destruidas con unidades terminadas o a punto de terminarse y que aún no habían sido adjudicadas, así como destinar créditos para vivienda a damnificados de ingresos medios en el mercado privado. De acuerdo con Conolly (1987: 107), la primera respuesta gubernamental fue congelar las asignaciones que se tenían en cartera de los organismos públicos federales. En esta labor, la Sedue asumió el papel de coordinador concentrando la oferta habitacional de los organismos de vivienda, estableciendo disponibilidad, adjudicación y requisitos a los destinatarios de la acción gubernamental (Ziccardi, 1986: 162-169).

Por su parte, el programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP) tuvo como característica excepcional reconstruir viviendas en beneficio de los habitantes originales, con el fin de arraigar a la población de menores recursos en el centro de la ciudad. Este programa, dirigido a los expropiados (que en todo caso no eran todos los damnificados) les otorgaba derecho de preferencia para acceder a las viviendas, así como facilidades para dicha adquisición.

Finalmente, entre 1986 y 1990, se promovió el programa emergente de vivienda Fase II (PEV Fase II), el cual estaba dirigido a aquellas familias cuyos inmuebles no hubiesen sido expropiados y otros programas no las hubieran beneficiado. Cambiando las condiciones crediticias y operativas, se promovieron programas más similares a los del Fonhapo, que a

los del PRHP. La principal diferencia del programa emergente de vivienda Fase II con este último, es que el PRHP vinculó directamente a aquellas familias cuyos predios fueron expropiados, mientras que para el PEV Fase II se hizo una convocatoria para que los interesados se inscribieran, lo que dejó la concurrencia a iniciativa de los beneficiarios.

En ese sentido, señala Conolly (1987: 118), la procedencia del proyecto dependió de la capacidad de los beneficiarios de negociar con el dueño del predio, lo que hizo que las condiciones crediticias y financieras no fueran favorables como en el caso del PRHP, sino que los beneficiarios tuvieron que negociar el precio del suelo con los dueños, además de pagar un enganche del 10% del valor de la obra.

Los sismos que se produjeron en Ciudad de México en 1985 evidenciaron una crisis urbana en varios sentidos. Primero, se demostró la incapacidad (política, administrativa, de gestión) de las autoridades del DDF para enfrentarse eficazmente a una tragedia de altas proporciones. La excesiva centralización del poder en el presidente de la república que impedía una atención directa a los problemas locales; la limitada participación de la sociedad civil en la toma de decisiones más cercanas; la inexistencia de órganos formales de canalización de demandas; la falta de respuesta gubernamental a problemas estructurales en materia de vivienda, suelo y urbanización; además de la limitada capacidad institucional local; se evidenciaron como algunos de los problemas más sentidos y menos tratados hasta la fecha en la ciudad capital.

A finales de los años 1980, se integró al Fonhapo, el programa federal Casa Propia, destinado a los inquilinos de bajos recursos que quisieran adquirir la vivienda que rentaban (Puebla, 2006). Este programa se transformó en fideicomiso (Fideicomiso Casa Propia-Ficapro) en 1993 mediante contrato suscrito entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Fideicomitente), y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras)³⁹.

³⁹ Contrato suscrito con fecha 29 de octubre de 1990 (En Informe de Cuenta Pública del DF 2003) [Disponible en: <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2003/03pfc.pdf>].

El objetivo de este fideicomiso consistió en coadyuvar a la resolución de la problemática del sector inquilinario, principalmente de aquella población de bajos ingresos y de inquilinos sujetos al régimen de rentas congeladas, con el fin de que pudieran acceder a la vivienda que rentaban. En cumplimiento de este objetivo, Ficapro promovió, realizó la intermediación y otorgó créditos con diversos tipos de garantías para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales, a favor de los beneficiarios del programa, incluyendo su escrituración y los demás gastos relativos; también orientó su acción a la adquisición de edificios con viviendas destinadas al sector inquilinario y de vecindades en estado de deterioro que ameritaban rehabilitación total o parcial a favor de sus inquilinos⁴⁰.

En general, los fideicomisos creados para atender la demanda en vivienda en todo el país (incluido el Distrito Federal) contaron siempre con limitados recursos y baja capacidad de acción y cobertura frente a las necesidades habitacionales de la ciudad. Como lo señala Schetingart (1989), esta figura jurídica de fideicomisos⁴¹ dejaba entrever la importancia que más allá de los discursos formales se otorgó para entonces a la canalización de demandas vivienda en la ciudad.

Las acciones de estos fideicomisos hasta 1997 fueron reducidas frente a la demanda que se expresaba en la ciudad en cada período. En seis años el Ficapro entregó 15.424 créditos al sector inquilinario, mientras que el Fividesu en catorce años, aunque reportó la entrega potencial de 135.344 créditos, solamente asignó 45.968 en Ciudad de México (Tabla 4).

⁴⁰ Contrato suscrito con fecha 29 de octubre de 1990. Ibidem.

⁴¹ En el derecho mexicano el fideicomiso es una figura jurídica en virtud de la cual una persona llamada fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado encomendando la realización de este propósito a una institución fiduciaria (el banco) (En Schteingart Martha. Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en Ciudad de México. El Colegio de México. México. 1989: 139.).

Tabla 4. Número de acciones Ficapro- Fividesu en el DF 1983-1997

Año	Ficapro	Fividesu	Fividesu asignados	Total general
1983-1987	NA	8 777	8 777	8 777
1989	0	38 623	1 506	1 506
1990	0	58 323	6 074	6 074
1991	1 080	5 335	5 335	6 415
1992	2 142	4 515	4 515	6 657
1993	1 316	6 323	6 313	7 629
1994	789	1 145	1 145	1 934
1995	3 202	3 526	3 526	6 728
1996	4 017	6 393	6 393	10 410
1997	2 878	2 384	2 384	5 262
Total período	15 424	135 344	45 968	61 392

Fuente: elaboración con base en datos suministrados por Conavi, 2009.

Estos fideicomisos al igual que los demás organismos de carácter federal se transformaron en la década de los 1990. En el caso del Fividesu y Ficapro, la estructura creada para otorgar créditos tuvo importantes modificaciones a partir de 1995, fecha en la cual se creó el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y se cumplió el primer año de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi). Esta Secretaría se integró a la gestión del Gobierno del DF a partir de la reforma constitucional de 1993 que se formalizó con la expedición en 1994 del Estatuto de Gobierno del DF, en el que se estableció una estructura independiente del Distrito Federal.

En los años 1990 se produjeron importantes reformas en estos fondos, la mayoría de las cuales estuvieron orientadas, a mejorar las capacidades recaudatorias y modificar sus esquemas financieros en la búsqueda de la recuperabilidad de los créditos otorgados. De acuerdo con Villavicencio (2000), no se trataba de cambios parciales, sino de una nueva estrategia por parte del Estado para la acción habitacional que quedó expresada claramente en el programa nacional de vivienda (PNV) de 1990-1994.

Las reformas de los años 1990 en el ámbito federal (no solo en vivienda) respondieron en gran medida, a la orientación del plan nacional de desarrollo (PND) de 1989 (DOF el 31 de mayo de 1989) que estableció como estrategia principal de gobierno la “modernización

nacional” a través de programas de desregulación, la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura, entre otros. Según este plan, la política del país se encauzaría a consolidar el Sistema Nacional de Vivienda bajo una visión de la propiedad como forma de garantizar el desarrollo económico individual.

El propósito se centró en el incremento del beneficio social de los recursos de la banca de fomento, aumentando su eficiencia operativa, con la reducción de los costos de canalización de crédito y demás gastos corrientes, y una mayor selectividad en el otorgamiento de subsidios financieros. Con el fin de disminuir los costos de operación, la mayoría de las instituciones de fomento o desarrollo operarían básicamente como banca de segundo piso. La virtud de este sistema, según el plan, es que hacía más accesible el crédito a la vivienda, reduciendo la necesidad de subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos (PND).

Estas orientaciones del PND fueron materializadas en el PNV de 1990-1994 (DOF. 7 de mayo de 1990) que formalizó la modernización de los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Vivienda y los instrumentos de financiamiento de los programas públicos de vivienda. En la línea de financiamiento se definió explícitamente la reducción y eliminación gradual de los subsidios y la transformación de los organismos en intermediarios de la banca.

La orientación del PND centrada en la visión de la vivienda como factor multiplicador de la productividad y del crecimiento económico se mantuvo y se profundizó en el plan de 1995-2000 (DOF. 31 de mayo de 1995). Al igual que en el plan de 1994, una constante en esta propuesta fue la visión de propiedad asociada con la certeza jurídica del título individual y su garantía para el desarrollo económico en un libre mercado de intercambio inmobiliario. En términos de transformaciones programáticas a nivel federal podríamos señalar que este PND profundizó la participación de los privados en todas las fases del proceso habitacional, y ya no sólo en la construcción o comercialización, a partir de la consolidación de los organismos de vivienda como meros intermediarios de los procesos emprendidos por la banca privada.

Como se observa, la política federal se mantuvo incluso se radicalizó al contemplar como la vía del bienestar y desarrollo social la calidad de la construcción de vivienda y la seguridad jurídica de la tenencia. En ese sentido, pareciera que todas sus líneas de acción se centraron en la ampliación de la oferta y reducción de los “obstáculos” para ello. En el PNV se respondió al problema de acceso con la conversión de los “solicitantes de vivienda” en sujetos individuales con posibilidades de acceso de crédito dentro de un mercado libre y concurrido que ofreciera la mayor cantidad de opciones en ubicación, calidad y precio.

Al igual que el programa de 1990-1994, este PNV promovió acciones en materia de coordinación interinstitucional en aras de recuperar el carácter financiero de los organismos nacionales (sistema de adjudicación por puntos), elevar al máximo los niveles de recuperación de la cartera crediticia e impulsar la integración del mercado habitacional. En ese sentido, se promovió acciones de flexibilización y diversificación de servicios de financiamiento a la vivienda; mejoramiento de la eficiencia de dichos esquemas financieros; estímulo a la inversión y el ahorro orientado a la vivienda; ampliación de la inversión de la banca comercial destinada a la vivienda, y creación de nuevos intermediarios financieros (particularmente las Sofoles) (PNV: 46).

Como se observa, la “política” federal de vivienda desde finales de los años ochenta, estuvo marcada por el interés de modificar el papel del Estado como promotor hacia uno en el cual, éste operara como facilitador. Igualmente se incentivó una concepción del proceso habitacional basada en la productividad y competitividad definidas por la libre interacción entre la oferta y la demanda. Bajo esta idea, la acción de los Onavis se produjo de forma desarticulada de las orientaciones de las dependencias encargadas de la política por parte del gobierno federal.

Muestra de lo anterior fue la desaparición de la Sedue como entidad coordinadora del sector en el ámbito federal desapareció en 1992 dando paso a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)⁴², cuyo objeto ya no se centraba exclusivamente en la vivienda y el desarrollo

⁴² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992, con la reforma a la Ley de Asentamientos Humanos en 1994 se asignan y redefinen también las atribuciones de la Sedesol.

urbano, sino que integraba una política más amplia de lucha contra la pobreza, en la cual las acciones de vivienda tendieron a desvanecerse, y a perder la atención de la acción pública gubernamental. Esta transformación de la Sedue en Sedesol, se dio en el marco del programa nacional de vivienda (1989-1994), que concebía la vivienda como patrimonio y factor de capitalización familiar, y a partir del cual se fomentó la desregulación del sector de la vivienda.

Incluso, podría decirse que la base que guiaba la política descrita párrafos atrás era la de mínima intervención pública, generando un incentivo más para que los Onavis actuaran con un objetivo económico, más que social. Podría decirse incluso, que en la evolución de la Sedue (posteriormente Sedesol), cada vez más se desdibujó el papel y la importancia que se brindó por parte del gobierno federal a las acciones públicas en materia de vivienda, profundizando la falta de articulación entre Onavis y Gobierno Federal.

En materia de la acción gubernamental, fue evidente que aunque se intentó relativizar el poder e independencia de los organismos federales, estos no modificarían en esencia sus mecanismos de atención al problema de la vivienda. Como lo demuestran algunos estudios al respecto (Conolly, 1987: 112), los Onavis no cambiaron mucho su dinámica de asignación de créditos, ni afectaron mucho sus planes anuales; solamente se bajó el enganche y se dieron facilidades de pago y se eximió de gastos relacionados con la compra de la vivienda. El PEV resolvió parte de las necesidades habitacionales derivadas de los sismos sin mayores ajustes políticos o programáticos o presupuestales, pues excluyó a los damnificados en función de sus ingresos, situación habitacional, condición familiar o no cumplir sus requisitos acostumbrados.

b. El avance hacia la descentralización: un aparato administrativo propio para la gestión de vivienda

En la Ciudad de México la existencia de una Secretaría (Seduvi) encargada de los temas urbanos, así como de un aparato administrativo exclusivo para atender las necesidades de sus habitantes, fue un avance significativo en el inicio de un nuevo modelo de gestión de

vivienda, no por ende con mayor capacidad o con mayores soportes legales para responder a las necesidades de los hogares en déficit.

La existencia formal de la Seduvi promovió una transformación fundamental en las reglas que definían la forma de gestión que se venía realizando en la ciudad en materia de vivienda. Aunque entró en funcionamiento en 1995, período en el cual aún el jefe de gobierno era nombrado por el presidente, la estructura creada por sí misma tuvo un efecto descentralizador importante (al menos formalmente).

En términos normativos, la Ley de Desarrollo Urbano, aprobada en 1996, asignó funciones a la Seduvi en materia de vivienda, relacionados con la elaboración del PGDU y la vigilancia de la congruencia de los proyectos que se realizaran con el conjunto de programas que constituían la organización jerárquica de la planeación en la ciudad. También le atribuyó la función de autorizar la construcción de vivienda de interés social y popular promovida por la Administración Pública del Distrito Federal. En esta ley se creó el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda, como organismo permanente de participación social encargado de asesorar en la emisión de estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano y vivienda para su impulso, fomento, desarrollo y mejoramiento.

Entre 1995 y 1996 durante la administración del regente Oscar Espinosa Villareal (Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 6 de junio de 1995) se definieron localmente programas que se distanciaron de la política federal, además de crearse el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. Este organismo fue concebido como un órgano desconcentrado del DDF con autonomía técnica y operativa, adscrito a la Seduvi. De acuerdo con el discurso de Espinosa, la creación de dicho instituto respondió y se dio en el marco de los procesos de modernización administrativa y redimensionamiento de los órganos administrativos de las estructuras gubernamentales que enfrentaba la administración pública federal.

Este instituto evidenció el interés del gobierno federal de avanzar en los procesos de desconcentración en Ciudad de México, sin brindar mayores espacios de toma de

decisiones, en este caso en la gestión de vivienda. Lo anterior se expresa en que a este instituto no se le entregaron mayores herramientas, ni recursos para cumplir con el papel de coordinador de política⁴³. Al mismo tiempo, en la revisión de su acuerdo de creación, es evidente que había fuertes restricciones a su labor, incluso en materia ejecutiva. Otro aspecto importante de reseñar es que aunque estaba adscrito a la Seduvi, no se definieron mecanismos expeditos de coordinación entre las acciones de desarrollo urbano y vivienda.

En lo anterior tuvo mucho que ver la concepción de la política pública de los regentes, que en todo caso eran elegidos por el presidente. Como ya se mencionó, hasta 1994 las orientaciones de la política de vivienda para Ciudad de México eran las que definía el Ejecutivo Federal. En el marco de las disposiciones del Estatuto de Gobierno del DF, correspondía al regente Óscar Espinosa Villareal (último jefe de gobierno designado en la ciudad) elaborar el primer programa general para el desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) de 1995-2000⁴⁴. Debido a que el jefe de gobierno seguía siendo designado por el presidente de la república, dicho programa fue una réplica de la política federal en desarrollo de sus estrategias para Ciudad de México.

Muestra de ello es que el PGDDF en relación con la vivienda, al igual que el PND, destacaba como prioritario atender la demanda insatisfecha como componente básico del bienestar familiar. Al igual que el PND, el diagnóstico del PGDDF centró el problema de la vivienda en la demanda insatisfecha de vivienda, la escasez del suelo, el insuficiente ingreso familiar de buena parte de la población, el elevado costo de la construcción y la insuficiencia y alto costo del crédito que conducía a la proliferación de asentamientos irregulares. En esa línea, el programa del DF proponía facilitar el diseño de nuevos mecanismos financieros que adecuaran la oferta al perfil económico y social de los demandantes e implementar mecanismos que contribuyeran al abatimiento de los costos de la vivienda.

⁴³ Tuvo como principales objetivos, fungir como instancia administrativa encargada de normar, integrar y coordinar las acciones, la programación y orientación en el uso de recursos; así como coordinar la gestión de acciones habitacionales, tanto de demandantes de vivienda como de promotores públicos, privados y sociales.

⁴⁴ Publicado en el Diario Oficial el 1 de noviembre de 1995.

En aras de la consecución de los objetivos se promovieron mecanismos para asignar a los programas de vivienda facilidades administrativas y apoyos fiscales en beneficio de los sectores productivos de la ciudad, promover la desregulación económica (concesiones al sector privado) y la competitividad y rentabilidad de los proyectos en manos de la iniciativa privada (PGDDF).

En desarrollo de dichas líneas estratégicas se propuso el diseño de nuevos mecanismos financieros de vivienda para facilitar el acceso al crédito y garantizar su recuperación. Los esfuerzos en materia de financiamiento buscaron sumar los recursos del sector privado para enfrentar la demanda insatisfecha de viviendas y aumentar la oferta, lo que muestra el componente inmobiliario con que se trató el problema de acceso a la vivienda en la ciudad.

De acuerdo con el PGDDF, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México se encargaría de los estudios y las bases para innovaciones tecnológicas en la materia; de crear una bolsa de tierra y definir la adjudicación de reserva territorial; desarrollar mecanismos financieros y la revisión de normas específicas para vivienda en la ciudad. Esta propuesta se basó en la política nacional de descentralizar las acciones de vivienda hacia los gobiernos locales. Sin embargo, más allá de funciones específicas, el Instituto de Vivienda no tuvo mayor peso dentro de las estrategias (tampoco recursos) creadas para enfrentar el problema de la vivienda en la ciudad. Aunque se suponía que sería el coordinador de la política de vivienda, esta la siguió definiendo el Ejecutivo Federal hasta 1998.

También es evidente entre las atribuciones entregadas al Instituto, el intento del gobierno federal de canalizar la movilización social que se venía presentado en torno al tema. En ese sentido, se suponía que el Instituto de Vivienda se encargaría de fomentar la producción social organizada de vivienda y de fortalecer y agilizar la capacidad de gestión de las organizaciones de solicitantes de vivienda, cooperativas y organizaciones populares; así como de promover las formas de control social de los mecanismos de asignación de la vivienda. Sin embargo, antes de que pudiera consolidarse y desarrollar sus funciones, este Instituto fue reemplazado por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal en el marco del primer gobierno electo de la ciudad en 1998.

Esta estructura creada a mediados de los años noventa se complementó en 1997 con la elección popular del jefe de gobierno en Ciudad de México, razón por la cual, este año representa un hito en la transformación, no solo de la política, sino de las políticas.

En este contexto, el papel de los actores sociales y políticos fue determinante en la implementación de la política y en las formas de gestión de la vivienda. En sí mismas, las reglas formales y la estructuras institucionales creadas para acceder al poder y ejercer la acción pública no hubieran tenido los efectos señalados, si no se tiene en cuenta la dirección que los actores involucrados dieron a los procesos. A continuación exploramos las principales características de los actores y sus estrategias frente a estas reglas, así como la expresión en la práctica de sus principales estrategias.

B. Los actores sociales y políticos de la gestión de vivienda: ¿politización del movimiento social?

En Ciudad de México entre 1987 y 1997 se dio un proceso importante de consolidación de líderes y organizaciones de vivienda en el campo social y político. Lo anterior respondió a las condiciones establecidas, no solo por la inconformidad permanente de los grupos y partidos de oposición frente a la rigidez del sistema electoral, sino por la capacidad de movilización y organización que ganaron los líderes urbanos con ocasión de los sismos de 1985.

A partir de este hecho se hizo evidente la capacidad que tenían las organizaciones sociales, las cuales canalizaron la masificación de la demanda por vivienda, promovieron la consolidación de los grupos de solicitantes que venían haciendo su gestión a través de los fideicomisos, y al mismo tiempo, se posicionaron como intermediarios legítimos de las necesidades, no solo de los damnificados por el terremoto, sino de aquellos que se consideraron “damnificados de siempre”.

En la primera parte de este literal evidenciamos las redes de actores individuales y organizados que surgieron y se consolidaron en Ciudad de México con ocasión de los sismos de 1985, así como sus principales discursos, acciones y estrategias frente al contexto político y social que se vivió en el período de 1985 a 1997. Mostraremos cómo el reclamo de las familias damnificadas por el sismo en los días posteriores a la emergencia se hizo a través de la constitución y movilización de algunas organizaciones que se involucraron en la representación de las demandas de dichas comunidades. Así mismo, presentamos cómo estas organizaciones sociales evolucionaron e interactuaron en el escenario político y la política de vivienda en dicho período.

De igual modo, evidenciamos cómo en los años posteriores a los sismos y a sus efectos inmediatos, el Ejecutivo Federal, aún responsable del gobierno del DDF, debió enfrentarse al problema de la vivienda a partir de nuevas condiciones, en las cuales el tipo de relación e interlocución de los actores sociales determinó en esencia la forma de hacer la gestión de vivienda en la ciudad a partir de entonces.

A partir de lo anterior nos preguntamos, en la segunda parte, por el significado político de las reivindicaciones de los líderes sociales y la intencionalidad de las acciones gubernamentales implementadas con motivo de la movilización que se promovió posterior a los sismos. De acuerdo con Azuela (1987: 62) entendemos que acciones como la expropiación masiva de predios de 1985, los programas de reconstrucción, y posteriormente, los mecanismos de concertación de los programas de vivienda local promovida desde los actores en el poder, trajeron consigo la “normalidad política que el sismo había alterado” al producir efectos casi inmediatos sobre la reconstitución de los agentes involucrados y sus prácticas.

Según este autor, el universo caótico y ampliamente movilizado de los damnificados se fue transformando en una ordenada fila frente a una ventanilla del subsidio oficial. En ese sentido, los actores sociales se integraron en forma paulatina a los mecanismos políticos de trámite de demandas y lo consolidaron como una forma más de influir y presionar por sus reivindicaciones sectoriales.

1. De organizaciones de vecinos a la consolidación de grupos de solicitantes de vivienda

En el contexto de cierre político y limitadas posibilidades de expresión a través del entramado institucional, los movimientos urbano-populares iniciaron su proceso de consolidación en México entre 1973 y 1976, creando bases de apoyo territoriales (en las colonias populares) y a través de numerosas organizaciones vecinales surgidas en terrenos tomados. Varios tipos de movimientos y organizaciones emergieron en este período.

Ramírez Saiz (1987: 20) señala al menos tres tipos de expresiones sociales organizadas que se pueden identificar para entonces: aquellas cooptadas por el gobierno (PRI), las organizadas a partir de comunidades eclesiales de base y, por último, aquellas denominadas independientes. Las primeras se consideran estructuras de sustentación del régimen y sirven a sus integrantes como medio de obtención de determinadas concesiones. Básicamente, los líderes de estas organizaciones tenían como función central ser gestores ante los aparatos del departamento del Distrito Federal (DDF). Por su parte, las organizaciones ligadas a la Iglesia, actuaban con cierta independencia del clero y cierta autonomía y trabajaban en apoyo a las comunidades populares. Finalmente, las organizaciones independientes minoritarias, adquirieron importancia como fenómeno emergente.

Un espacio en el que confluyeron estas últimas fue el Movimiento Urbano Popular (MUP), que integrado por grupos, organizaciones, coaliciones, frentes de colonos, inquilinos, solicitantes o cooperativistas, reivindicaba condiciones necesarias para la sobrevivencia de sus integrantes (tierra, vivienda, infraestructura y servicios urbanos); el reconocimiento de sus organizaciones y derechos ciudadanos; así como la participación en las decisiones sobre la ciudad y la política urbana nacional (Ramírez Saiz, 1992). Además del centralismo político al que se enfrentaban dichos movimientos, sus reivindicaciones estaban basadas en el mejoramiento de las condiciones de los pobladores urbanos, frente a la precarización de las condiciones en que se desenvolvía la ciudad.

Moctezuma (1984) señala que este tipo de luchas tuvieron en sus inicios un carácter inmediato y reivindicativo sin contar con un horizonte político bien definido, y se

caracterizó por una unión de grupos desarticulados entre sí a nivel local. Sin embargo, a partir de 1979 se avanza en la consolidación del MUP, apoyado en la movilización de masas para luchar por sus demandas en los barrios de inquilinos en las colonias populares y en las zonas proletarias (Moctezuma, 1984: 62-72). Para entonces el movimiento se manifestó frente a las restricciones gubernamentales en relación con los planes de construcción y financiamiento de la vivienda de carácter federal y estatal, el alza de los precios de los bienes inmobiliarios, los aumentos en el costo de las rentas de la vivienda en alquiler y en el precio de los materiales de construcción, entre otros.

A inicios de los años 1980, el MUP se convirtió en el medio a través del cual se presentaron reivindicaciones por la prestación de servicios urbanos para las comunidades en diferentes zonas del país (en unos con mayor fuerza que en otros). En desarrollo de ello, se creó la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) que integraba organizaciones y movimientos representantes de colonos, inquilinos, solicitantes de suelo y vivienda, y asociaciones independientes de comerciantes y trabajadores autoempleados.

Aunque la presencia de la Conamup había estado hasta entonces en su mayoría en las colonias periféricas, siempre tuvo enclaves en el centro de la ciudad a través de la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero (UVCG). Esta coordinadora cumplió funciones de aglutinar las distintas fuerzas organizativas y representarlas en su relación con el gobierno a través de distintas formas de acción como movilizaciones, manifestaciones, plantones, marchas y paradas, así como la toma de oficinas públicas, de unidades de transporte, ocupaciones e invasiones de predios (Ramírez, 1987: 244).

El tipo de interacción de los actores vinculados al MUP con el aparato estatal en sus inicios fue, en su mayoría de confrontación. Esa forma de relación fue uno de los principales mecanismos para reivindicar demandas puntuales en relación con el acceso a servicios y calidad de vida urbana. Por su parte, entre las estrategias del gobierno en su relación con las organizaciones, estuvieron la negociación selectiva, el manejo clientelista con algunos líderes para crear lealtades (de su propio partido y de las organizaciones sociales) y la cooptación directa. Frente a esto, las organizaciones también combinaron estrategias, pues

diferentes facciones lucharon por un espacio de capacidad de gestión que les diera hegemonía en el movimiento y al mismo tiempo, buscaron alianzas estratégicas (Foweraker y Craig, 1990: 43) que les permitiera movilidad social y política.

Fue en ese contexto que se promovieron diferentes tipos de encuentros de organizaciones y movimientos populares⁴⁵, en los cuales se discutieron las características y objetivos del MUP, reivindicaciones y alcances, planes de acción a corto plazo, y, además, se crearon mecanismos de coordinación para el trabajo conjunto (Ramírez, 1987: 246)⁴⁶.

La Conamup y las organizaciones que la sustentaban, se proclamaron como los principales defensores de las demandas de grupos de escasos recursos. Esta coordinadora desempeñó un papel importante como aglutinador y difusor de las luchas del movimiento urbano, además de contar con una gran capacidad de movilización a partir de las bases sociales de las organizaciones que representaba.

Aunque la creación de la Conamup permitió aglutinar las distintas organizaciones y formas de lucha del movimiento urbano-popular, ya para mediados de los años 1980, sus líderes empezaban a mostrar signos de división y de debilidad organizacional. Sin embargo, los sismos de 1985, al menos en Ciudad de México, imprimieron un nuevo aire, tanto a los objetivos, como a los mecanismos de intermediación del MUP con el aparato gubernamental.

Una vez establecidos los primeros efectos de los sismos, también se hizo evidente la multiplicación de grupos (de vecinos, inquilinos, etcétera.) registrados, no solo como frentes o grupos independientes, sino como organizaciones unidas que reivindicaban intereses comunes. Como lo muestra Pradilla (1996: 45), entre septiembre y octubre de 1985, surgieron un número considerable de organizaciones (asociaciones y uniones) de

⁴⁵ Primer Encuentro Nacional de Colonias Populares (1979), segundo Encuentro Nacional de Movimientos Populares (1981), tercer Encuentro Nacional del MUP (1982).

⁴⁶ La Coordinadora Nacional Provisional del Movimiento Popular (CNPMP) y la Coordinadora Regional del Valle de México. También se conformaron coordinadoras sectoriales como la CNPA, Cosina, Conamup, CNTE y frentes y asambleas (FNAP, FNCR, FNDSCAC, CNDEP, ANOCP) que básicamente consistieron en alianzas tácticas y coyunturales y frente a problemas puntuales.

inquilinos y damnificados, en donde se incluyó no solo a la población de las vecindades del centro, sino también a integrantes de sectores medios que vivían en edificios individuales y en grandes unidades habitacionales de las colonias del primer contorno del Distrito Federal.

De acuerdo con Duhau (1987: 93), el PRHP implicó el reconocimiento por parte del Estado de un conjunto de organizaciones sociales ajenas al esquema corporativo controlado por el partido oficial. Esta explosión de organizaciones posterior a los sismos institucionalizó un grupo de actores, así como un modelo de intermediación de grupos organizados en la gestión de vivienda en la ciudad, que a diferencia de lo que sucedía en el resto del país con los organismos federales (con excepción del Fonhapo) que basaban su oferta y asignación en el nivel individual; se caracterizó por el gran poder de intermediación que ganaron de algunos líderes de organizaciones sociales a través de la movilización de apoyos de grupos de solicitantes de vivienda; así como por una fuerte presencia de negociaciones formales e informales para participar de los beneficios producto de la gestión con las instancias gubernamentales encargadas de promover acciones de vivienda en el Distrito Federal.

De igual modo, previo a los sismos ya existían grupos de apoyo técnico a los proyectos habitacionales de las organizaciones sociales (hoy denominadas ONG) como el Centro Operacional de la Vivienda (Copevi), el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C. (Cenvi); y el Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana (Casa y Ciudad)⁴⁷, que se consolidaron una vez ocurrido el suceso y fueron los encargados de apoyar dichos procesos de las organizaciones sociales. Según Copevi, aunque con algunas diferencias, estos grupos compartían el mismo objetivo general de “dar apoyo y coadyuvar a aquellos procesos populares orientados a la solución del problema de la vivienda, del poblamiento y de la urbanización en el contexto del desarrollo socioeconómico de México”; así como sus áreas de trabajo “la investigación, la comunicación y la incidencia en la opinión pública, y el desarrollo de programas operacionales y de trabajos directos con grupos de pobladores” (Copevi. citado en Coulomb y Herrasti, 1996: 11-12)

⁴⁷ Casa y Ciudad se constituyó formalmente en 1983 interesada en temáticas de vivienda y ciudad: asesoría técnica para la realización de programas de vivienda y de desarrollo urbano; investigación encargada de elaboración de contenidos analíticos; educación y comunicación popular que se transmite información, capacitación y formación a los miembros de las organizaciones sociales.

En el transcurso de la reconstrucción, algunas organizaciones sociales fortalecieron los procesos autogestivos apoyándose en estos grupos de apoyo técnico, al mismo tiempo que concertaban con el gobierno los apoyos de los programas renovación habitacional y Fase II (incluso estas organizaciones apoyaron también los proyectos presentados a los organismos públicos). Es de anotar que antes de 1985 los organismos públicos de vivienda a nivel local (Fividesu) prácticamente no actuaban en zonas centrales de la ciudad, ya que los pobladores en su mayoría no eran propietarios ni tenían opción crediticia de compra de suelo. Sin embargo, una vez abiertos estos canales, al parecer las organizaciones aprovecharon para extender sus solicitudes en todos los espacios existentes.

El MUP aunque mantenía el proyecto reivindicativo de demandas puntuales, se avanzó en la politización de sus demandas (asociado con la necesidad y capacidad de “influir en la toma de decisiones”) y en algunos casos en la construcción de plataformas políticas y proyectos políticos con el fin de copar los espacios de representación política abiertos en este período.

Este último se transformó, en el tránsito de la defensa del derecho a la vivienda para las poblaciones afectadas por los sismos, a la demanda por el acceso a los programas habitacionales promovidos por el aparato gubernamental y el privilegio de las organizaciones de solicitantes en los procesos de intermediación y asignación de estas acciones. En este proceso, los líderes de las organizaciones tuvieron una importancia fundamental, al promover acciones no solo desde el escenario de la reivindicación social, sino también algunos de ellos como actores de los escenarios políticos en cabeza de la representación de los intereses sectoriales asociados con la vivienda.

a. Las organizaciones hijas del sismo y transformación casi inmediata

Los sismos tuvieron una importancia fundamental en la creación y consolidación de un conjunto de organizaciones sociales que estaban interesadas en lograr el acceso de sus agremiados a la vivienda. Es así como entre el 19 y 24 de octubre de 1985, cerca de cuarenta organizaciones vecinales crearon la Coordinadora Única de Damnificados (CUD),

la cual tuvo entre sus principales reivindicaciones el impedimento del desalojo de las familias que ocupaban vecindades afectadas por el sismo y la representación de sus intereses, ya sea frente al Estado o a los organismos que pretendían apoyar a los grupos de damnificados. Esta organización inicialmente agrupó a 12 organizaciones, una semana después a 25 y más tarde a 40 (Castro, 1996 citado en Pradilla, 1996: 15). En la tabla 5 se enumeran las organizaciones que integraron la CUD.

Tabla 5. Organizaciones integrantes de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD)

Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero	Unión de Lucha Inquilinaria del Centro	Albergue José María Pino Suárez	Unión de Vecinos E. Zaragoza	Unión Vecinal Porfirio Parra
Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos-Peña Morelos	Asociación Civil de San Miguel Amantla	Coordinadora Nicolás Bravo	Unión de Vecinos de la Colonia Doctores	Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre
Unión de Vecinos de la Colonia Tránsito	Unión Popular Valle Gómez	Fuerza Unidad del Centro	Unión de Inquilinos de Lucha	Unión de Inquilinos de la Colonia Pénsil
Unión de Vecinos Damnificados de la Colonia Faja de Oro y adyacentes	Unión de Inquilinos de Lucha. Colonia Magdalena Mixhuca	Asociación de Padres de Familia de la Gustavo A. Madero	Movimiento de Solicitantes de Vivienda Cananea	Frente de Familias Damnificadas de la Colonia Narvarte
Unión Centro Morelos	Unión de Inquilinos de Martín Carrera	Albergue Unidad Santa Fé	Frente de Residentes de Tlatelolco	Grupo Azcapotzalco
Centro Cultural Tepito	Multifamiliar Juárez	Colonia Obrera “Mudi”	Colonia San Simón	Campamento Suburbia
Unión de Colonos Asturias	Asociación de Inquilinos 1413 de la Colonia Aeronáutica Civil	Comité Promotor de la Asociación de Vecinos e Inquilinos de la Colonia Álvaro Obregón	Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco	Organización de Unión de Solicitantes y Colonos de Vivienda Popular
Unión de Vecinos de la Colonia Centro	Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro	Coordinadora de Residentes del Issste Tlatelolco	Frente único de Colonos: Colonia Emilio Carranza	Asociación de Residentes de Tlatelolco

Fuente: Pradilla (1999), Ramírez Sáiz (1985) (Las negrillas son nuestras).

En la CUD hubo organizaciones creadas *in situ*, mientras que había otras que ya traían trayectoria de movilización social de años atrás dentro del MUP (en negrilla). Muestra de ello, fueron organizaciones como la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero (UVCG) creada en 1976 (en la que participaron líderes como Yolanda Tello, Francisco Saucedo), la

cual retomaba la experiencia de la Unión Martín Carrera nacida en la colonia Martín Carrera. Entre 1974 y 1979 esta Unión ya había promovido la creación de la Unión de Vecinos de la Colonia Pensil (UVCP) y la Unión de Vecinos de la Santa María, lo que posteriormente (1980-1985) se constituiría en una de las formas de organización de inquilinos más relevante en el Distrito Federal: la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México. También la UVCG fue el referente de organizaciones como la Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos-Peña Morelos (UPIPCM-PM) en 1982.

Otro tipo de organizaciones como la Unión de Colonias Populares del Valle de México A.C. nacieron entre 1979 y 1982 y aparte de movilizarse en reivindicación de los derechos urbanos, hacían parte de formas de organización política, como el Comité Electoral del Pueblo (CEP, en 1976), el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP, en 1981), y el Partido Mexicano Socialista (PMS, en 1987). Otras organizaciones como el Frente del Pueblo (surgida en los años 1970) se consolidaron como una forma de agrupación creada a partir de la militancia insurgente asociada con los movimientos zapatistas en el sur de México.

También entre 1983 y 1985 (antes de los sismos) nacieron organizaciones como la Unión de Inquilinos de la Colonia Pensil (UICP), quienes aunque iniciaron en una vecindad, formaron grupos en otros territorios como Anáhuac, Santa Julia, Escandón, Observatorio, Tlaxpana y Ferrería (Casa y Ciudad, 1994: 44). También desde 1983 existía la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda (USCISV) 11 de Noviembre y la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco-Unión de Cuartos de Azoteas e Inquilinos (CCAT-UCAI).

De igual modo, en el período entre 1985 y 1987 se crearon organizaciones como la Unión Popular Nueva Tenochtitlan A.C. (en cabeza de René Bejarano), que surgió de siete vecindades de la Calle del Carmen al norte del Zócalo; y la UPNT (1986) como la integración de la Unión de Vecinos de la Colonia Centro y la Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro (acuerdo político de militantes del PRS y PRT).

Las uniones de vecinos integradas por familias de damnificados creadas a raíz de los sismos y sin experiencia previa en organización tuvieron una desaparición casi inmediata una vez recibieron atención por parte de cualquiera de los programas (ya fueran gubernamentales o no) implementados entre 1985 y 1987. Este carácter coyuntural de las organizaciones, estuvo muy determinado por los efectos de los sismos y las tareas de reconstrucción que llevó a que concluidos en su parte fundamental los programas de renovación habitacional fases I y II se produjera alguna dispersión y debilitamiento o aun desaparición de algunas de ellas (Pradilla, 1996: 70)

En el caso de la CUD, a partir de 1987 se inició su proceso de decadencia por divisiones internas referidas a la participación de sus organizaciones en otros procesos reivindicativos. A partir de estas divisiones se lleva a cabo la primera Asamblea General de los Barrios de la Ciudad de México (el 4 de abril de 1987), en la cual se convocó a todos los habitantes interesados con alguna necesidad en materia de vivienda (a quienes se denominó los “damnificados de siempre”). La fuerza territorial de esta Asamblea de Barrios se encontraba en la zona central, y posteriormente se logró articular con los grupos de solicitantes de vivienda en toda la ciudad. Según sus dirigentes fundadores (Francisco Saucedo, Javier Hidalgo y Marco Rascón), integraba a 45.000 familias.

Esta iniciativa fue muy importante en la etapa de creación y fortalecimiento de grupos de intermediarios en la gestión de vivienda en Ciudad de México, ya que posterior a 1985 las organizaciones sociales que reivindicaban demandas puntuales frente al Estado, se consolidaron como la base social de esta organización. Este último, no fue solo por parte de los damnificados del terremoto, sino por un conjunto de habitantes que aunque no vivían en el centro de la ciudad, ni fueron afectados por el sismo, fueron convocados y aglutinados para integrarse a un proceso de masificación de la demanda en materia de vivienda.

La fuerza de esta organización radicó en su propuesta de constituirse en el mecanismo que permitiría innovar las formas de presión y acceso por suelo y vivienda. En esta conformación participaron la UVCG, la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco, la Unión de Inquilinos de la Colonia Centro, entre otras, las cuales demandaban una

participación activa en la gestión de vivienda, y tenían como objetivo su incorporación a los procesos de discusión de las reformas de democracia política en México.

También en 1987 se creó la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (Uprez), organización que aglutinó a 21 grupos de larga trayectoria en las colonias más pobres de la periferia (Moctezuma, 1999: 369). La mayor parte de las organizaciones fusionadas se ubicaban en Iztapalapa⁴⁸. La presencia de esta organización también se extendió en delegaciones como Gustavo A. Madero (en la colonia general Felipe Ángeles), Álvaro Obregón (Unión de Colonos de la Tránsito en el Centro, las colonias Primera Victoria y Barrio Norte) y Cuajimalpa (Grupo Solidario Rodolfo Escamilla-Palo Alto). Esta Unión tuvo una fracción denominada Uprez Capulín que se consideró una sección de la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda Libertad A.C.

Otras organizaciones que surgieron o se consolidaron en este período fueron, entre otras, la Unión de Vecinos de la Colonia San Simón Tolnáhuac, el Comité de Lucha Inquilinaria del Centro, Movimiento Vida Digna, Unión Popular Centro Morelos, UVyD, UPCM, Sistema de Ahorro para la Vivienda (SIAV), Vivienda Alternativa Popular A.C. (Vapac) y el Comité de Santa María la Ribera.

En 1988 se crean el Frente Popular Francisco Villa (adherido también a la corriente de René Bejarano), la Unión Popular Benita Galeana A.C. (fundada por Martí Batres), la Coordinadora Cívica Metropolitana Amanecer el Arenal AC (en cabeza de Ruth Zavaleta), El Universo Urbano A.C. (Arturo Sánchez), la Unión de Lucha Vecinal del Valle de A.C. (Armando Contreras Luna), el Comité de Defensa Popular del Valle de México APC y el Movimiento de Alternativa Social (Édgar Torres).

Más tarde a inicios de la década de los 1990 varias de estas organizaciones se dividieron, entre ellas también la Asamblea de Barrios, volviendo a las estructuras promovidas antes de los sismos, denominadas Comités de Defensa de Barrios (CDB). Una de las organizaciones

⁴⁸ Uniones de colonos de San Miguel Teotongo, de Xalpa, de Palmitas, Quetzacoatl, Santa Cruz Buenavista, Cananea, Unión de Vecinos de Ermita Zaragoza, Campamento Francisco Villa, Organización de Lucha Popular Rubén Jaramillo, el Arenal Pantitlán, la comunidad de Santa Domingo y la colonia Emiliano Zapata.

que surgió a partir de esos procesos fue Patria Nueva, cuya participación en los procesos de gestión de vivienda en Ciudad de México ha sido constante desde su fundación en 1997 (David Cervantes fue su fundador y principal líder).

El proceso de creación y fortalecimiento de estas organizaciones radicó en su capacidad de aglutinar a aquellos habitantes de sectores de bajos ingresos que no habían sido atendidos por las acciones de vivienda de los organismos nacionales y locales hasta entonces. Estas organizaciones hicieron uso del poder de concertación e intermediación que habían logrado en el período de la reconstrucción.

Podría decirse que esta forma de intermediación en algunos casos desvirtuó el objeto inicial de las organizaciones sociales y las consolidó como representantes de grupos de demandantes o de agrupaciones de solicitantes de vivienda, cuyo objetivo era promover la asociación en función del acceso a los programas que ofrecía el gobierno, más que crear o fortalecer un proyecto social de fondo. Las organizaciones que participaron de los beneficios de los programas de reconstrucción, en su gran mayoría, podría decirse que hacían parte de grupos de vecinos que se unieron para enfrentar una problemática común. Sin embargo, el eje articulador o aglutinador de los grupos de solicitantes que surgieron una vez terminados dichos programas, fue la necesidad de vivienda convertida en una forma de presionar al estado para acceder a créditos o programas gubernamentales.

La decisión política de que la asignación de los programas de vivienda por parte de los organismos locales se hiciera a través de cooperativas o asociaciones civiles, fue un mecanismo que venía del modelo Fonhapo y que se institucionalizó en la ciudad con los sismos (a partir de las concertaciones promovidas en el período en que Camacho Solís fungió de regente de la ciudad). Lo anterior incentivó la intermediación de grandes organizaciones, y funcionó si no como la única, sí como la fórmula más efectiva de lograr la atención gubernamental a aquellos que no la habían tenido hasta entonces. Podría decirse que se dio un tránsito de organizaciones de defensa de los inquilinos a promotores inmobiliarios de interés social (Coulomb y Duhau, 1988: 155)

Ramírez Sainz (1990: 234) muestra la innegable capacidad de las organizaciones para usar el lenguaje técnico y legal gubernamental para proponer alternativas viables correspondientes con sus demandas. El autor también evidencia la ambivalencia del MUP en sus relaciones con el aparato público; pues aunque rechazaban el clientelismo y las relaciones de subordinación ante aquel, al mismo tiempo esperaban que este respondiera sus demandas. La respuesta del gobierno fue concederles el acceso a créditos de vivienda, reservas territoriales de tierra y pactos corporativos.

También, una vez finalizados los programas de reconstrucción y consolidadas las organizaciones representantes de los solicitantes de vivienda, se produjo una politización de las mismas en la búsqueda de esquemas operativos y financieros para el otorgamiento de vivienda. Como se ve a continuación, los líderes fundadores o que encabezaban dichas organizaciones intentarían, a partir de 1987, acceder a otro tipo de espacios, diferentes a las movilizaciones y a la presión social como forma de garantizar la atención de sus agremiados. Este tipo de mecanismos de interacción con el Estado, buscaban además de intervenir en la definición de las políticas locales, crear espacios en los cuales estas organizaciones tuvieran mejores condiciones de interlocución con las autoridades públicas.

Dos consecuencias se producen de lo anterior. La primera, la transformación de los objetos de las organizaciones sociales en materia de vivienda y la consolidación de agrupaciones dedicadas por oficio a representar las necesidades de aquellos que aún no son beneficiarios de los programas gubernamentales. La segunda, la búsqueda por parte de estas organizaciones sociales de mecanismos formales e informales de negociación con el aparato gubernamental para obtener beneficios de la política pública para sus agremiados.

A continuación presentamos un análisis sobre las transformaciones del carácter de estas organizaciones y de sus principales líderes, una vez transcurridos los programas de reconstrucción en Ciudad de México.

2. De actores sociales a actores políticos

Posterior al proceso generado a raíz de los sismos, el MUP y sus organizaciones de base reorientaron sus estrategias. Por un lado, se propusieron organizar la demanda de vivienda en la ciudad, y por otro, a influir en las políticas públicas a través de los escenarios políticos. Muestra de ello fue que varios de sus líderes participaron en las mesas de consulta convocadas por el DDF para la creación de la ARDF y algunos actores, posteriormente, en especial del MUP establecieron vínculos con esta instancia de representación. A partir del trabajo social, político y de gestión de algunos dirigentes e integrantes de las organizaciones, se abrió la puerta a una nueva generación de líderes que modificarían los objetivos y mecanismos de interacción entre estas formas de agrupación y los miembros del gobierno.

En la literatura sobre movimientos sociales, la transformación del objeto social de las organizaciones de vecinos y de aquellas integrantes del MUP se presenta como un proceso de politización de las demandas, en el cual se logró trascender de estrategias como la confrontación hacia prácticas de influencia en las políticas públicas. En este apartado se evidencia una profesionalización de las acciones de estas organizaciones, en la cual se privilegia la labor de presión e intermediación por demandas puntuales frente al aparato público para un conjunto determinado de actores, que son en esencia su capital político. En ese sentido, no se hablaría de un proceso de politización en estricto sentido, sino de una transformación de las características de los papeles de los actores y de sus mecanismos para hacer valer sus demandas y las de sus agremiados. Este proceso podría asociarse más al partidismo de las organizaciones que a la politización de sus objetivos.

Como ya se anotó, la creación de la ARDF (Asamblea de Representantes del Distrito Federal), aunque con limitadas atribuciones, fue un hecho fundamental en la transformación de las estrategias de las organizaciones sociales para influir en las políticas públicas. Los cambios en las formas de participar en el escenario político tuvieron varias etapas.

De acuerdo con lo que se nos mencionó en las entrevistas realizadas para esta investigación, en la primera elección de ARDF los acuerdos de los líderes al interior de las organizaciones no fueron unánimes, ni homogéneos en todo el período en relación con su participación en política. Lo anterior tuvo mucho que ver con las tendencias ideológicas de los grupos que apoyaban el proyecto político de cada organización, en su mayoría de izquierda.

En el MUP por ejemplo, existían organizaciones vinculadas a la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), grupos que en todo caso, habían reivindicado en los años de su existencia la oposición a cualquier forma de participación electoral. Por su parte, organizaciones como la UCP del valle de México y el Comité de Santa María la Ribera era explícito el apoyo a la participación electoral de sus líderes. Otros grupos como el Frente del Pueblo y la Uprez, se negaban a tal transformación de las estrategias de acción de las organizaciones. Otras como la Asamblea de Barrios tenían fuertes discusiones en su interior por las diferencias en la concepción al respecto por parte de sus líderes.

Esta tendencia a oponerse a la participación política a través de las urnas se fue modificando con el tiempo. Recién creada la ARDF fueron pocas las organizaciones que decidieron participar, y las que lo hicieron, tuvieron muchas discusiones y divisiones internas. Tal es el caso de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR). Al parecer algunos líderes no estaban de acuerdo en entrar al juego del PRI de transformar las reglas manteniendo el *statu quo*.

Evidencia de las discusiones que se generaron sobre la participación electoral de las organizaciones se encontró en el trabajo de campo realizado para esta investigación. De acuerdo con varios líderes entrevistados, la decisión de intervenir en política fue muy controvertida, al mismo tiempo que estos debates produjeron la división interna de algunas de ellas.

En este año (1988) fue difícil para esta izquierda radical tomar una posición. La ACNR tuvo que primero tomar la decisión de si participaba o no en el proceso electoral. De estar apoyando la candidatura de Rosario hay quienes se dan cuenta que con Rosario no se va a ganar y se opta por la candidatura de Cárdenas lo que llevó a la segunda escisión de la ACNR. La primera escisión se da cuando se decide por la participación electoral. Varios compañeros salen como candidatos a través del PPS, nosotros mismos tildábamos

de oportunistas, etcétera., pero así fue. Era una discusión interesante porque en ese primer período nadie quería ser candidato, el debate es que te “toca”, unos no querían, pero fue difícil. En la tercera ARDF hay otra nueva escisión de la ACNR. En este período ahora sí había una disputa por los puestos para la ARDF. La idea de “a mí me toca” empezó a deteriorar el objetivo de la organización y las relaciones, el proyecto colectivo. Eso se expresa en las escisiones de la Asamblea de Barrios (pensil, etcétera.). Ahí ya había una disputa por los cargos de representación popular (Ex asesora de ONG y de la ARDF y exfuncionaria del INVI).

Este año (1988) fue determinante en la definición del carácter de las organizaciones que representaban a los grupos de solicitantes de vivienda, ya que no solo sus discusiones se centraron en la decisión de participar en los órganos locales de elección popular. Podría decirse que el mayor debate estuvo en si se participaría en el proceso electoral nacional (Presidencia de la República), y a qué candidato se apoyaría. Finalmente, aunque dicho apoyo se dispersó en tres candidatos (Superbarrio Gómez, Rosario Ibarra y Cuauhtémoc Cárdenas), el acuerdo finalmente beneficio a este último, quien recibió el espaldarazo explícito de gran cantidad de organizaciones sociales involucradas en los procesos de gestión de vivienda en la ciudad.

De acuerdo con Moctezuma (1999), el movimiento social tenía dos polos que se redefinieron de cara al neocardenismo. Uno, de bases sociales empobrecidas ubicadas en la periferia de la ciudad, asociado con la organización social autónoma y que en el seno del gobierno contaba con vínculos con sectores que venían de cooperativas de vivienda y que habían apoyado la elaboración de propuestas como de la LGAH y el diseño de Fonhapo.

Otro, de clases medias originadas por los sismos, zonas céntricas con formas de presión más llamativas, con una dinámica peticionista hacia el Estado. Dentro de esta última se evidenciaba la presencia académica y de intelectuales que se habían integrado al gobierno federal para modificar algunas reglas esenciales, entre ellas el 115 constitucional (Motezuma, 1999: 392-393) Sin embargo, la falta de cohesión del MUP frente a los intereses partidarios particulares, permeada por las aspiraciones y alianzas personales de muchos de sus dirigentes sentó un precedente de la dinámica que llevaría al Frente Metropolitano a su dispersión (Motezuma, 1999 402).

El triunfo de Carlos Salinas de Gortari para la Presidencia para 1988-1994, y el hecho de que ningún candidato de base social lograra acceder a la ARDF; motivaron a las organizaciones sociales a fortalecer el soporte político al candidato del Frente Democrático Nacional (FDN) a partir de la constitución de su propio proyecto político partidista. Es así como en 1989 a partir de un proceso de discusión interna entre las distintas facciones de las organizaciones y de líderes disidentes del PRI (entre ellos el mismo Cuauhtémoc Cárdenas) se creó el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Este partido nació de la coalición entre el Partido Mexicano Socialista (PMS), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Popular Revolucionario (PPR), el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP) y la Unión de la Izquierda Comunista (UIC), más adelante se unen a la fusión una parte de la militancia del Partido Socialista de los Trabajadores (PST); así como la llamada “familia revolucionaria” representada por la izquierda dentro del PRI y organizaciones civiles que se opusieron al partido gobernante y pugnaron por elecciones democráticas⁴⁹.

De la misma forma, las facciones más representativas de este partido fueron los líderes provenientes de la corriente democrática del PRI, el PRT, el PSUM, Punto Crítico, la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM), la ACNR, la Nueva Izquierda, la Izquierda Democrática Nacional, entre otras (Ver Cuadro 4). Esta característica del partido de ser una unión de fracciones de izquierdas (en algunos casos con pocos objetivos políticos en común) es esencial para explicar algunos de los resultados de sus comportamientos en materia político-electoral y de gestión.

⁴⁹ [Disponible en: http://prddf.org.mx/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=3] (consulta: 21 de noviembre de 2011.).

Cuadro 4. Corrientes integrantes del PRD 1989-2010

Corriente	Fundadores-integrantes
Alternativa Democrática Nacional (ADN)	Héctor Miguel Bautista López
Democracia Social	ND
Demócratas de Izquierda	ND
Foro Nuevo Sol	Amalia García
Izquierda Democrática Nacional (IDN)	René Bejarano, Agustín Guerrero, Dolores Padierna
Izquierda Social (IS)	Martí Batres, Benito Mirón Lince, Alejandra Barrales
Movimiento Cívico	Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR): Mario Saucedo Pérez, Jesús Humberto Zazueta Aguilar
Movimiento por la Democracia	Pablo Gómez Álvarez, Exmilitantes del Partido Socialista Unificado de México, exmilitantes de "Punto Crítico", exdirigentes del 68, algunos cuadros intelectuales y destacados líderes sociales
Nueva Izquierda	Jesús Ortega, Jesús Zambrano Grijalva, Carlos Navarrete
Red de Izquierda Revolucionaria	José Antonio Rueda y Pablo Franco, exmilitantes del Partido Comunista Mexicano
Unidad Nacional de las Izquierdas (UNI)	Alejandra Barrales
Unidad y Renovación (UNyR)	Armando Quintero Martínez, formada por exsindicalistas universitarios, taxistas y solicitantes de vivienda

Fuente: elaboración con base en entrevistas realizadas para esta investigación.

En el transcurso de los tres años posteriores a la elección de 1988, la participación electoral de los líderes del MUP (en todas sus corrientes) y de algunos líderes en forma individual fue creciendo. Entre 1988-991 muchos de los líderes del MUP que se integraron a listas para diputados locales en la ARDF, en especial lo hicieron a coaliciones de izquierda o independientes y posteriormente del PRD⁵⁰. Lo anterior no significa que todas las organizaciones o movimientos sociales hayan “ingresado” al ámbito de lo político-electoral en ese momento, pues muchas permanecieron al margen de este proceso manteniendo sus acciones de hecho o por fuera de los canales institucionalizados de carácter político-electoral. Lo anterior los puso en un marco de acción distinto, en el cual debieron plantear una relación mucho más estrecha con organizaciones políticas, partidos políticos ya registrados, así como con sus bases sociales.

Varios de los líderes del MUP se integraron a la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y otros tantos se convirtieron en sus militantes. Sin embargo, la relación entre líderes, organizaciones y partido fue ambiguamente definida, por no decir, indefinida y confusa. Debido a lo anterior, muchos líderes de las organizaciones se

⁵⁰ En esta primera elección un número importante de diputados locales provenían de movimientos u organizaciones sociales, cuatro de ellos, de vivienda. Los demás ya habían tenido experiencia en cargos públicos o de elección popular.

vincularon en forma individual al PRD y participaron en elecciones para cargos de elección popular en la Ciudad de México (específicamente la ARDF).

Todavía para las elecciones de diputados locales de 1991 fue difícil para el partido y para las organizaciones definir los candidatos que participarían en la contienda, y las posiciones del movimiento urbano como “un todo” frente a la acción político-electoral. En 1988 la decisión al interior del movimiento y de las organizaciones sobre los candidatos que participarían en elecciones dependió más de acuerdos basados en el poder de liderazgo y acción de los actores. De acuerdo con lo que nos señalaron algunos informantes en las entrevistas realizadas para este trabajo, incluso muchos de los líderes que no querían participar, fueron persuadidos para integrarse a esta estrategia de participación política. Sin embargo, para 1991 esta decisión se complejizó debido al interés manifiesto de algunos líderes por integrarse no solo al partido, sino a posiciones de poder.

De acuerdo con Farrera, esta situación se resolvió por dos vías. Por un lado, con los candidatos de mayoría relativa, las organizaciones se vincularon a la definición de reglamentación interna de selección de candidatos del partido, lo que implicó un proceso de elección preliminar de todos los aspirantes. Por otro, la designación de los candidatos de representación proporcional se realizó mediante una convención nacional, en la cual los dirigentes utilizaron los movimientos como argumento de presión y actuaron como facciones dentro del partido (Farrera, 1994: 220).

Pronto se demostraría que el movimiento social y político que se empezó a construir alrededor del candidato del FDN superó a los partidos que lo nominaron e incluso sus propias organizaciones (Tamayo, 1999: 121). De manera adicional, el FDN fue identificado más con el candidato a la Presidencia y líder del movimiento, que con un proyecto nacional unificado. Esto posteriormente llevó a la individualización de demandas en su interior y a la división del mismo, creando en los movimientos cismas y rompimientos (cuadro 5).

En este período (1988-1996) se consolidaron como figuras públicas y como líderes políticos varias de las cabezas o fundadores de las organizaciones sociales que

representaban la demanda por vivienda en la ciudad. Tal es el caso de Amalia García, Carmen Bustamante, Eduardo Morales, Francisco Alvarado, Javier Hidalgo, Leopoldo Ensástiga, Francisco Saucedo, Jorge Alcocer Villanueva, Alfonso Ramírez Cuéllar, David Cervantes, Dolores Padierna, Laura Castillo Itzel, René Bejarano, Pablo Gómez, entre otros. Estos actores inician a partir de este período su carrera política, ya sea en órganos de elección y representación local o federal.

Cuadro 5. Líderes de organizaciones sociales involucrados en órganos políticos locales y federales

Líder social	Trayectoria social y política
Amalia García	Organizaciones de la izquierda mexicana, gobernadora Zacatecas, ALDF 1991-1994
Carmen Bustamante	Organizaciones sociales, ALDF 1991-1994
Eduardo Morales	Uprez, ALDF 1994-1997
Francisco Alvarado	UVyD, ALDF 1994-1997
Javier Hidalgo	Asamblea de Barrios, ALDF 1991-1994 y 1997-2000. Comisión de Vivienda
Leopoldo Ensástiga	Unión de Colonias Populares, Asamblea de Barrios, ALDF 1994-1997
Francisco Saucedo	Conamup, diputado federal por el Distrito Federal. 1991
Jorge Alcocer Villanueva	Organizaciones políticas de izquierda, coordinador de asesores de las bancadas de Partido Comunista, Mexicano, del Partido Socialista Unificado de México y del Partido Mexicano Socialista, Diputado Federal a la LIII Legislatura de 1985 a 1988, Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación 1994-2000
Alfonso Ramírez Cuéllar	El Barzón, diputado federal de la LIX LIX, LVII Legislaturas, ALDF 1991-1994 y 2000-2003
David Cervantes	Patria Nueva, diputado federal por el Distrito Federal 1997, ALDF 1994-1997
Dolores Padierna	Unión Popular Nueva Tenochtitlán-Centro, jefa delegacional de la delegación Cuauhtémoc, diputada federal por el Distrito Federal LVII y LIX Legislaturas. ALDF 1994-1997
Laura Castillo Itzel	Miembro del PRD., diputada federal por el Distrito Federal LVII y LXI Legislaturas 1997, secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal. 2000, ALDF 1991-1994
René Bejarano	Coordinadora Única de Damnificados y Unión Popular Nueva Tenochtitlán, esposo de Dolores Padierna Coordinador de la campaña de López Obrador, diputado federal por el Distrito Federal LV 1992, Coordinador y fundador de la Corriente Izquierda Democrática del PRD, presidente del PRD en el Distrito Federal 1993-1995, presidente del Movimiento Ciudadano 1995, director general del Gobierno de Cárdenas 1997-1999, secretario particular de López Obrador 2000 a 2002, Se cambia al PVEM, ALDF 2003-2006
Pablo Gómez	Movimiento estudiantil de 1968 Presidente del Partido Socialista Unificado de México Diputado federal por el XXIII Distrito Electoral Federal del Distrito Federal en las Legislaturas LVII y LIX diputado federal 1988 Senador de la República por el Distrito Federal 2006 ALDF 1991-1994

Fuente: elaboración con base en información de Prensa, la ALDF en: www.aldf.gob.mx y la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx

Estos nuevos vínculos de los movimientos con los partidos políticos transformaron la naturaleza de las organizaciones y el mecanismo de gestionar sus reivindicaciones. En primer lugar, debido a que el acceso a los órganos de representación requería de una adscripción partidista, situación que promovió un vínculo directo de los líderes con los partidos ya registrados en la competencia en la ciudad. Aunque en un inicio del proceso no había claridad en el tipo de relación que se impulsó entre la base social de las

organizaciones y los partidos, la interrelación que se promovió entre estos a través de sus dirigentes hizo que aquellas se consolidaran como el soporte de apoyo electoral no solo del líder, sino del partido.

Al mismo tiempo, se presentó una crisis de liderazgos al interior de las organizaciones producto de la movilidad de los principales líderes a los órganos de representación. En algunos casos, estos iniciaron un proceso de alejamiento de sus bases; pero en otros la cabeza o fundador pasó a ejercer la intermediación desde los escenarios políticos sin darse un proceso de renovación de liderazgos al interior de la organización social.

Comienza a haber una dinámica social-política-partidista, que enrarece el panorama de las organizaciones (...) Hay líderes sociales que llegan a ser dirigentes del partido y no hay quien los sustituya en la organización, pues no había procesos de formación, eran procesos empíricos. Este distanciamiento comienza a crear confusiones y abre nuevas perspectivas (líder de la Asamblea de Barrios y exdiputado local).

En segundo lugar, la inserción en la política a través de la militancia partidista, permitió a las organizaciones sociales nuevas formas de intermediación a través de la arena electoral, la estabilización de alianzas y la articulación intersectorial (Ramírez Saiz, 1990: 122). De esta forma, se consolidó un mecanismo adicional a los ya existentes para gestionar las necesidades puntuales de las organizaciones de solicitantes de vivienda. En este caso, se había ganado un espacio dentro del Estado para intermediar por los grupos específicos que lograron representación.

Esa armazón institucional definió la cantidad y calidad de los canales disponibles para la participación política y de la sociedad civil y, en consecuencia, incidió en las formas en que los distintos actores seleccionaron los mecanismos y estrategias para expresar y traducir sus preferencias hacia el sistema político (vías convencionales y no convencionales). Los arreglos institucionales fueron la expresión de una determinada correlación de fuerzas entre los actores colectivos que en él operaron y por cuya interacción, como se verá más adelante, se transformaron (al menos formalmente).

Esta forma de relación entre los actores sociales y su ampliación de espacios en la arena política definió las bases de su interacción con el marco de reglas formal y por ende promovió distintos tipos de prácticas en la gestión de vivienda. A continuación presentamos los mecanismos de intermediación que se dieron en la práctica, así como los productos de la negociación política y social que se generó en torno a los procesos de gestión de vivienda.

b. Las prácticas de la gestión de vivienda: ¿débil institucionalización de la intermediación social?

El número de acciones de vivienda realizadas en el período inmediatamente posterior a los sismos (1985-1987) fue alto en relación con lo que habían hecho los organismos nacionales previamente en Ciudad de México. Sin embargo, no todas estas acciones fueron tramitadas a través del aparato público, pues intervinieron un conjunto de ONG y organizaciones sociales encargadas de la gestión y ejecución de los proyectos de vivienda⁵¹. En este contexto, el discurso sobre la autogestión se generalizó, además de ser el eje que identificó las prácticas de estas asociaciones para dicho período.

De acuerdo con sus promotores, el proyecto autogestionario consistió en “el control social de parte o la totalidad del proceso de producción/mejoramiento del hábitat popular y de su entorno barrial” (Casa y Ciudad, 1994: 17). En ese sentido, el concepto de autogestión estuvo referido a la realización material de los proyectos a partir de la intervención de los grupos de beneficiarios. Es decir, los integrantes de la organización o el grupo solicitante de vivienda eran los encargados desde conseguir y adquirir el suelo hasta la construcción del inmueble (por autoproducción o a través de constructoras identificadas y contratadas por ellos mismos). En el intermedio debían elaborar el proyecto (planos, permisos ante oficinas de servicios públicos), concertar el uso de áreas comunes, reunir los recursos para los terminados, gestionar el crédito ante los organismos de vivienda (especialmente el Fonhapo), etcétera.

⁵¹ Producto de ello y bajo proyectos de urbanización diseñados por las organizaciones de demandantes de vivienda surgieron colonias como Uscovi, UCISV Libertad, UCISV 11 de Noviembre, Uprez, entre otras.

Esta práctica se constituía en una transformación de los procesos de los años 1970, en los que la estrategia fue ocupar el suelo jurídicamente irregular en la periferia de las ciudades y llevar a cabo el proceso de autoproducción de las viviendas.

A raíz de los sismos, las organizaciones constituidas o fortalecidas alrededor de proyectos territoriales en los barrios, movilizaron importantes estrategias de presión para garantizar formalmente el acceso a suelo en el centro de la ciudad (decretos expropiatorios) y así promover y construir proyectos habitacionales para sus asociados. En este proceso autogestionario el financiamiento del Fonhapo fue fundamental. Como ya se demostró este Fondo fue el que más acciones de organizaciones apoyó a través de sus distintos esquemas de financiamiento.

De esta manera, los sismos aunque considerados como un hecho coyuntural, representaron un hito en el análisis de las políticas y estrategias de vivienda en la ciudad, no solo porque hizo evidente la precariedad habitacional en sus zonas centrales, sino porque a partir de este se incentivaron nuevas reglas y prácticas que marcaron, tanto la demanda de vivienda, como la forma de atención de la misma en la ciudad. Es decir, a partir de este hecho se modificaron los mecanismos de relación del gobierno con los demandantes de vivienda, abriendo el escenario para la intermediación directa de las organizaciones urbanas de damnificados y demandantes de vivienda (aquellos afectados por los sismos y aquellos solicitantes permanentes), modelo que inicialmente había sido promovido por el Fonhapo.

Este proceso de gestión de la vivienda en Ciudad de México entre 1985 y 1998 no fue homogéneo durante todo el período, ya que en 1985 los sismos produjeron un conjunto de acciones y estrategias habitacionales (públicas, sociales y comunitarias) nunca antes vista en el país. En este proceso el Fonhapo, creado en 1982 y las reglas de operación del mismo fueron determinantes en el tipo de modelo de gestión que promoverían las organizaciones sociales.

Posterior a ello, podrían identificarse dos momentos relevantes que definieron la forma en que se produjo el acceso a la vivienda en la ciudad. En este aparte mostramos evidencia de

las prácticas implementadas por los actores en dos períodos (reconstrucción, 1985-1987 y 1991-1998), a partir de la documentación de los procesos de gestión de vivienda. Hicimos énfasis en las prácticas que se desarrollaron en cada uno de los períodos, y las estrategias emprendidas por los actores sociales y políticos, así como de las autoridades públicas.

En la primera parte mostramos las características de la gestión de vivienda implementada con ocasión de los sismos, así como los principales rasgos de las formas de intermediación de los actores sociales ante los organismos de vivienda en Ciudad de México entre 1987 y 1998. En la segunda parte presentamos los mecanismos de negociación política y de las políticas, que se crearon en la ciudad con la puesta en funcionamiento de la ARDF.

Este aparte se basa en gran parte en la documentación de la evolución de los mecanismos de acceso a los programas de vivienda, a partir de la experiencia de los agentes que participaron de la misma y que quedó consignada por escrito, al mismo tiempo que retoma los hallazgos de la aplicación de la herramienta de entrevistas semi-estructuradas que se utilizó para nuestro trabajo de campo.

1. Los sismos como punto de inicio de la institucionalización de la intermediación social en la gestión de vivienda

Como ya se demostró, una de las principales consecuencias de los sismos fue la explosión de agrupaciones de vecinos y organizaciones sociales que se solidarizaron con la tragedia, pero que además reivindicaban una respuesta del aparato gubernamental para mejorar las condiciones habitacionales de las asociaciones que representaban. En este contexto de fortalecimiento de las organizaciones, la estrategia del gobierno para responder a la situación fue promover la negociación directa con las distintas expresiones organizadas a través de la Sedue (encargada de orientar los programas de reconstrucción) y de su titular (Manuel Camacho). Una vez aprobados los decretos expropiatorios, este proceso de negociación tomó fuerza y se consolidó como mecanismo para definir los beneficiarios de los programas gubernamentales de vivienda.

Este espacio de concertaciones diferenciadas e informales con organizaciones se mantuvo no solo para los programas de reconstrucción, sino que se integró a la forma de acceso y de atención en vivienda por los fideicomisos existentes durante el período posterior. Mucho tuvo que ver en lo anterior el paso en 1988 del titular de la Sedue a la Jefatura del DDF. Como lo anotan los mismos líderes “con la reconstrucción se introdujo la negociación como instrumento de política del gobierno de la ciudad” (Casa y Ciudad, 1999: 35).

Lo anterior muestra que con los sismos, las organizaciones sociales con experiencia en movilización de años atrás ganaron un poder que les garantizó una posición privilegiada en la negociación de la reconstrucción con las autoridades públicas, así como con los organismos internacionales interesados en apoyar estas formas de organización. Este mecanismo fue reproducido de ahí en adelante por organizaciones y funcionarios. A los primeros les garantizaba la atención pública a los solicitantes de vivienda, mientras que para los segundos permitía mantener a los líderes de la oposición bajo control.

Para finales de 1987 los censos realizados por algunas organizaciones reflejaron la multiplicación no solo de damnificados por los sismos, sino de otro conjunto de familias que requerían de “un lugar donde vivir”. A estos grupos se les denominó “damnificados de toda la vida” y fueron la base de lo que entonces se consolidó como la masa de solicitantes de vivienda que se iría formalizando en asociaciones civiles que bajo la representación de las organizaciones ya existentes o algunas nuevas, reivindicarían la atención de sus demandas al gobierno local.

A partir de 1988 y hasta 1998, las demandas de estos grupos de solicitantes fueron atendidas a través del Fividesu y del Programa Casa Propia del Fonhapo. Este último se constituiría en 1991 en Ficapro. La forma de gestión en este período se definió básicamente por cinco momentos relevantes; algunos de los cuales se daban primero al interior de la organización y los demás en los organismos de vivienda. Sin embargo, es de anotar que el proceso de asignación del padrón de beneficiarios de las acciones siempre estuvo en manos de las primeras. Otros tres momentos hacen parte del proceso al interior de los fideicomisos, los cuales, están definidos por gran cantidad de prácticas informales.

A continuación presentamos una síntesis de los detalles del proceso descritos por sus participantes, ya sea en documentos escritos, como en las entrevistas realizadas para este estudio. Estos detalles son relevantes ya que fueron y son la esencia misma del proceso de gestión de vivienda y es donde se producen los incentivos más importantes que vienen definiendo su orientación.

En el primer momento se producía la conformación de la demanda específica por parte de la organización social. En esta etapa, los solicitantes de vivienda (puede ser en forma individual o grupal) se acercaban a la organización y se integraban a su padrón de elegibles para beneficiarse de un proyecto. Estos grupos no necesariamente eran vecinos o familias asentadas en un mismo predio, ya que en muchos casos acudían al llamado (a través de volanteo o perifoneo) de la organización que ofrecía sus “servicios” para otorgar vivienda. En otros casos, la organización social era la encargada de buscar predios en los cuales estuvieran asentados inquilinos inconformes con su situación o inmuebles ocupados por familias beneficiarias del programa de rentas congeladas y en los cuales el dueño ya no estaba interesado (expresamente) en invertir en su vivienda.

Un ejemplo de ello es la UCP, en la cual había comisiones que formaban padrones de solicitantes de vivienda, para que en el momento que se diera luz verde para la negociación de un predio se tuviera a la gente para que ocupara esos predios (Casa y Ciudad, 1999). Como lo señalan algunos líderes cuando se refieren a los pasos que se sigue en la gestión al interior de la organización:

Las características de la participación y organización en este momento del proceso son de integración ya que en esta se conocen, platican y comentan sobre los requisitos que hay que cubrir de documentación, la formación y gestión ante notario de la asociación civil, la búsqueda de terreno, las pláticas con los dueños, las gestiones propias ante diferentes dependencias del DF, la solicitud de crédito ante las instituciones gubernamentales, la apertura de cuenta bancaria para el ahorro, iniciar los depósitos a cubrir para la compra e terreno y adquisición del mismo (Casa y Ciudad, 2000: 13).

Para este primer momento, como lo describe Monterrubio (1998), una organización social podía agruparse en diferentes frentes, los cuales eran grupos de solicitantes de vivienda que

se unían para gestionar un proyecto de vivienda (cada frente representa un proyecto) y que se autorreconocían con un nombre que regularmente estaba asociado con su dirección. En algunas ocasiones, también señalaba la etapa o secuencia de construcción del proyecto⁵².

En todos los casos, la gestión requería de la intermediación de una organización formalizada. Es así como a través de las reglas formales (reglas de operación) se institucionalizaron las organizaciones civiles, sociales o cooperativas como los intermediarios legítimos por la norma para hacer la gestión de vivienda. Por ello, el primer paso sugerido por los líderes era que cada frente se constituyera formalmente como asociación civil o cooperativa de vivienda. Como lo muestra este incentivo normativo, la necesidad de vivienda era que conllevaba a la creación de las asociaciones civiles. Incluso como se mencionó en las respectivas entrevistas, en muchos casos los integrantes de un proyecto a veces ni se conocían. Lo anterior produjo que en muchos casos una vez finalizado el proyecto se disolviera la asociación.

Este proceso de integración de los patrones de beneficiarios por las organizaciones previamente a la solicitud ante los organismos de vivienda, promovió diferentes tipos de prácticas. Se entregó gran poder a los líderes de las organizaciones de representantes de los grupos de solicitantes, pues dejó en sus manos la definición de quién sería el beneficiario de los programas de vivienda gubernamentales. En este proceso de selección no hubo reglas específicas, lo que en esencia les permitió a las organizaciones utilizar este mecanismo en beneficio propio, ya sea electoral o político. Una de las entrevistadas señalaba al respecto:

El dirigente llega con su lista de demanda al organismo y allí éste le puede decir: lo que tengo es esto, lo tomas o lo dejas. A ellos les interesa poner la gente porque les va dando soporte y poder, pero no están interesados en hacerlo pronto por su propia sobrevivencia (líder de ONG, exasesora jefe de gobierno).

Con Fividesu y Ficapro se firmaban convenios de colaboración (entre institución y organización) por acciones de vivienda, después de negociaciones. Se firmaba compromiso de otorgar cien viviendas. Primero el convenio y la organizaciones hacia el trabajo de juntar a los cien” (Exasesora de ONG y de la ARDF y exfuncionaria del INVI).

⁵² Por ejemplo “La Joya I” y la “Joya II”; “Arbolillo I, II y III”; “Cabeza de Juárez I hasta X”, etc. (en: Monterrubio, 1998).

En un segundo momento se producía la compra del suelo (en el mejor de los casos, pues en algunos –pocos– se seguía accediendo de manera ilegal) o concertación de la ocupación del suelo. La organización era la encargada de negociar el suelo con el dueño a través de las personas en su interior encargadas de las comisiones jurídicas, y cuya tarea era la asesoría a los solicitantes en todos los procedimientos relacionados con el proceso. En esta labor cumplía una función especial la creación de ahorro previo por parte de los solicitantes o integrantes de los proyectos.

Posterior al sismo, muchos predios que pertenecían al DDF eran los que principalmente ocupaban las organizaciones para posteriormente solicitar al gobierno (a través de la movilización) su desincorporación para sus proyectos de vivienda. En este procedimiento las organizaciones buscaban el suelo por medio de rastreo e investigación del precio, el régimen de propiedad y el uso de suelo principalmente. De acuerdo con Monterrubio (1998), entre 1982 y 1998, la asignación de la reserva territorial del DDF estaba politizada, pues para tener acceso a predios del DDF, les daban “prioridad a las organizaciones que “protege” la Delegación, para que la gente del PRI vaya adquiriendo liderazgos”.

En el caso de no contar con suelo, las personas interesadas ingresaban a un listado de solicitantes conformado por la organización y quedaban a la espera de la consecución de un predio (aunque dentro de sus labores dentro del grupo los comprometía a apoyar en esta tarea a los miembros de la organización). En el caso de ya tener el suelo, las familias quedaban incorporadas automáticamente al proyecto, asumiendo como compromiso el apoyo a la organización para negociar con el dueño el predio. Lo anterior muestra que para aquellos solicitantes que no contaran con suelo la posibilidad de acceso era aun más difícil y dependía aun más de la discrecionalidad de la organización social.

La selección del predio (central en el proceso) variaba de acuerdo con el tipo de organización y de proyecto. La orientación “de política” consistió en beneficiar a los inquilinos que vivían en las casas o habitaciones que se derrumbaron con el terremoto (damnificados), para lo cual las organizaciones sociales en cabeza de sus líderes (en la mayoría de los casos adscritos a proyectos políticos de izquierda) presionaron al gobierno

mediante campamentos instalados en las ruinas de los inmuebles y movilizaciones promovidas por líderes.

El mecanismo utilizado en mayor medida al final del período por las organizaciones para acceder a suelo fue el de movilizar aquellos demandantes que ya estuvieran asentados en un territorio o contaran con espacios de tierra para edificar. Hasta 1998 una práctica generalizada en las organizaciones que se desenvuelven en este contexto, era buscar predios subutilizados, terrenos baldíos, propiedades dañadas, o “predios ociosos”, en condiciones jurídicas de poderse comprar negociar la compraventa y adquirirlo con recursos propios (Monterrubio, 1998).

El testimonio de un líder de la UCP evidencia este procedimiento:

A los predios que buscaba la UCP para expropiar, se les proponía que la gente que era de los mismos se quedara ahí pero con la posibilidad de crear aún más espacios de vivienda, y así poder integrar más gente a dichos predios” (Casa y Ciudad, 1999).

La respuesta de los gobiernos de turno (Camacho y Espinosa) en la mayoría de los casos fue expropiar a nombre de las organizaciones y entregar recursos para edificar los proyectos solicitados (a través de los fideicomisos). Aunque se promovió la autoconstrucción como discurso político de los líderes, de acuerdo con la experiencia de algunos entrevistados para este trabajo, fueron pocos proyectos los que se realizaron bajo este esquema.

El tercer momento era el proceso de asignación al interior de las organizaciones. Al mismo tiempo que se producía el acceso al suelo, los solicitantes ya integrados a la organización debían cumplir algunos compromisos como miembros de la misma. Entre estas tareas se encontraban la vinculación a proyectos comunitarios (en el vecindario o colonia), sociales (marchas, plantones, tomas de oficinas), así como participar de sus compromisos políticos (apoyo a candidatos a las contiendas electorales) y asumir los costos económicos del sostenimiento de la organización (con trabajo, pero también con una cuota en dinero en las reuniones para el papeleo y otros trámites en que se incurriría para la gestión).

En las entrevistas realizadas para esta investigación se señaló por parte de los beneficiarios la existencia de listados al interior de la organización, en los cuales se clasificaban y se otorgaban puntajes diferenciados a aquellos solicitantes que participaban y cumplían con los compromisos descritos anteriormente y se calificaban de manera individual. Los solicitantes que contaban con suelo no eran eximidos de cumplir con dichos compromisos. En caso de que en algún momento algún solicitante dejara de cumplir con sus tareas al interior de la organización era reemplazado con “el siguiente de la lista”.

También en la documentación de experiencias se pueden encontrar detalles de este tipo de procedimientos:

La unión (UCP) asigna a su padrón, por medio de su trabajo de su lucha, esfuerzo y antigüedad. Se revisa la participación organizativa, la cual consiste en: asambleas, marchas, volanteos, mítines, pegas, pintas, plantones, comisiones permanentes, comisiones eventuales, trabajo en el consejo y cursos y talleres. Así se lleva un listado de cada integrante con fecha del padrón en el que ingresó y su trabajo desde ese momento hasta la asignación. Se hace un conteo y así cada quien va escogiendo su lugar, empezando la selección, el que tenga mayor puntuación (Casa y Ciudad, 1999: 45-46).

En esta parte del proceso la organización tenía gran poder de decisión sobre quienes serían los beneficiarios, pues como se verá más adelante, en el trámite ante los fideicomisos (Ficapro y Fividesu) no era necesario presentar a priori el listado con los nombres de los beneficiarios del proyecto que se presentaba, ni siquiera cuando este era aprobado.

En el cuarto momento, una vez asignados los beneficiarios por parte de la organización, se procedía a elaborar los estudios y el proyecto, tanto arquitectónico, como financiero y administrativo, basados en los requisitos de los organismos de vivienda. En muchos de los casos, las organizaciones acudían a los grupos de apoyo técnico (ONG) para la asesoría en esta fase del proceso.

En otros casos, al interior de la organización se contaba con comisiones encargadas de este tipo de asuntos. Como lo reseñaron algunos entrevistados para esta investigación, algunos de los textos revisados y nuestra experiencia como observadores en dos de las reuniones de solicitantes de vivienda; en esta etapa del proceso se producían sesiones de presentación y discusión con los beneficiarios del proyecto para informarlos y definir detalles del mismo.

Este proceso al interior de las organizaciones se denominó “promoción social de vivienda” o “promoción inmobiliaria popular” y fue concebido por los líderes como una forma de organizar una demanda social específica que les daba la posibilidad de eliminar los costos de la intermediación proporcional y comercial de las viviendas (Coulomb, 1989).

Basados en este discurso, los dirigentes sociales pugnaban por obtener el reconocimiento en cuanto al carácter “popular” de sus proyectos y su representación. A partir de ello, pedían que se les tratara de manera diferente a los promotores inmobiliarios especulativos, en cuanto al acceso al suelo e infraestructura, monto de impuestos, tipos de financiamiento, programas de préstamos ligados al ahorro popular, así mismo, demandaban un tratamiento especial en trámites y obtención de servicios (Herrasti, 1993).

El último momento del proceso se constituía en la solicitud del financiamiento a los organismos públicos (especialmente el Fonhapo en sus inicios y luego con Fividesu y Ficapro) para realizar el proyecto, la demolición y la construcción. Los trámites estaban definidos formalmente por las reglas de operación. Básicamente consistían en la presentación de un proyecto, la mayoría de las veces con el suelo ya adquirido, sustentado con requisitos de usos y de registro público, y documentación relacionada con estudios y diseños arquitectónicos. Aunque las reglas de operación de estos organismos establecían el tipo de beneficiarios que accederían a los créditos (medidos en salarios mínimos), no eran claras en determinar quiénes serían los beneficiarios finales o cómo se realizaría el proceso de aprobación dentro del Comité de Asignación de Créditos entre las organizaciones que solicitaban.

De nuevo, la experiencia de la UCP documentada por escrito evidencia los procedimientos formales e informales, que en general hacían las organizaciones para gestionar un proyecto de vivienda ante los organismos locales (Casa y Ciudad, 1999):

- Ir con funcionarios de gobierno para conseguir recursos que nos ayuden a mejorar las condiciones de vivienda,
- Ir con el regente y presentarle predios y pelear para que se de respuesta y solución a la necesidad de vivienda,

- Ir a registro público de la propiedad y del comercio del Distrito Federal, para sacar los números de registros de propiedad,
- Negociar con la delegación alineamiento y número oficial,
- Ir con Seduvi para uso del suelo,
- Tener un proyecto de vivienda,
- Tener un padrón armado de solicitantes,
- Documentación en regla.

Así, al encontrarse con los limitados recursos públicos destinados a este problema público y la deficiente estructura administrativa para la atención habitacional, el mecanismo más “eficiente” de las organizaciones para acceder a viviendas para sus grupos de demandantes fue la negociación directa entre líderes y funcionarios en un proceso de presión-negociación informal, que permitía el acceso exclusivo de algunas organizaciones a los “cupos” otorgados.

Sumado a ello, algunos entrevistados nos señalaron que en algunos casos no existían, o no se aplicaban en la práctica criterios técnicos objetivos (viabilidad o factibilidad) o sociales (criterios para dar prioridad dependiendo de ingresos, condición social precaria, etcétera.) para dichas asignaciones, sino que dependía del “orden de llegada de los proyectos”. Lo anterior muestra la gran discrecionalidad que en la práctica se daba con el otorgamiento de los productos de la política pública.

En sus inicios, la gestión se dio en un marco de *presión* de las organizaciones sociales y de sus demandantes ante los organismos de vivienda que actuaban en la ciudad (Fonhapo, Fividesu y Ficapro). El mecanismo consistió básicamente en una tensión permanente entre *presión-negociación-asignación*, el cual, se iniciaba con el “reclamo” de las organizaciones gestoras (en su mayoría opositoras al gobierno de turno) y simpatizantes o militantes del partido de oposición en la ciudad (PRD), al gobierno local por la atención de sus representados; seguía con la negociación individual (por cada organización) para el otorgamiento de un número de cupos de vivienda en los proyectos promovidos por estos organismos y finalizaba con una distribución de dichos productos al interior de las organizaciones. Así lo muestran algunos de nuestros entrevistados:

En ambos organismos hubo un manejo político muy clientelista. Los créditos se otorgaban en función de las presiones y posiciones de los grupos y muchas veces los créditos no estaban lo suficientemente documentados, ni claramente organizados (...) Había muy mala recuperación y bajo control. Faltas de información y esta vinculación enferma entre grupos y presiones para que no pagaran o pagaran menos (Exfuncionario de la Seduvi).

La presión siempre fue muy fuerte hacia los fideicomisos. Cotidianamente las organizaciones nos movilizábamos para que presionaran a que diera respuesta, eso metió a los fideicomisos en una dinámica muy difícil porque no tenían capacidad de respuesta, tanto por la falta de planeación, como por la falta de recursos (Exfuncionario INVI, fundador de organizaciones sociales, militante activo del PRD).

Era en función de la presión que cada organización hacía, no creas que había igualdad, eso dependía de cada organización podía o no gestionar determinada cantidad de créditos, eso era porque cerraba las instalaciones, había otras organizaciones que creaba el propio gobierno y les daban recursos, fuerzas y era los que tenían el mayor número de créditos. Las organizaciones sociales estaban marginadas y solamente podían avanzar con la presión que hacían al Fividesu, Ficapro, INVI, etcétera. (Ex diputado local, fundador de organizaciones sociales).

A pesar de lo masivo de la fuerza movilizadora, el MUP y las organizaciones que lo integraban se adaptaron y en algunos casos reprodujeron la propuesta de Manuel Camacho de negociar los programas habitacionales y la atención de casos particulares. Esta forma de atención integró y benefició tanto a los grupos y organizaciones sociales adscritos al partido de gobierno (PRI), como a los de oposición (PRD, PSD, PT, entre otros.). Muestra de ello es que en el período de 1988 a 1997 se produjo una distribución de los proyectos, que aunque benefició principalmente a organizaciones del PRI, involucró grandes proyectos de organizaciones del PRD (Monterrubio, 1998).

Esta llamada concertación se promovió como la negociación de cuotas entre las distintas organizaciones, con el fin de mantener sin mayores alteraciones el sistema de reglas políticas y de la gestión y el clientelismo a través del cual esta se llevaba a cabo. Para muchos de los actores entrevistados esta fue una forma de control político por parte de los gobiernos del PRI. Al respecto, hubo consenso entre los entrevistados sobre este proceso de distribución de cuotas por parte de los organismos de vivienda en la ciudad y las distintas organizaciones representantes de los grupos de solicitantes:

El dirigente llega con su lista de demanda al organismo y allí este le puede decir: lo que tengo es esto, lo tomas o lo dejas (...) En el Fividesu los funcionarios son priístas y las organizaciones se dicen de izquierda pero terminan teniendo estableciendo una relación reactiva (yo te llevo, tú me das). Se hace un circuito, te doy lo que hay (que es la

producción privada), si hay la deuda o no tienes escrituración no es mi problema porque el proceso de gestión con las organizaciones sociales termina cuando se entregan las llaves (vivienda) (...) Siempre les dejan una válvula de escape (no estés chingando, no me amenes, no estés parando la calle), entonces te dejo hacer tu proyectito, al cabo que es de veinte o cincuenta viviendas frente a los otros (lo demás se siguen haciendo como se hacen). Desde aquí se planeta que en 1998 tienen que desaparecer (líder de ONG, exasesora jefe de gobierno).

Con Fividesu el gobierno empezó el control político de las organizaciones, porque decía: voy a hacer 500 viviendas en un predio o un proyecto en Iztapalapa, voy a empezar con frentes y a ver a ti organización tal te doy x viviendas, a la otra cincuenta, etcétera. Y así un proceso de propuesta de la gente. Yo le decía quiero reubicar a cincuenta gentes y ellos me decían: tengo en tal parte. Era un proceso de negociación política y se hacía la gestión de la gente. La asignación la hacían las organizaciones (...) El gobierno utiliza a estos fideicomisos para controlar a las organizaciones sociales (líder de organización social).

Toda la demanda acumulada así la iban canalizando, entonces usted se encuentra conjuntos habitacionales donde, hay familias que participaban diez organizaciones sociales distintas, porque así armaban el paquete el Fividesu, en tal conjunto les vamos a dar cincuenta viviendas a tal grupo, cincuenta a otro, veinte a otro, claro hubo mucho sesgo, era discrecional había organizaciones vinculadas al PRI (exfuncionario INVI, fundador de organizaciones sociales, militante activo del PRD).

Todo lo anterior llevó al juego político entre poder público-grupo solicitante de vivienda, donde la capacidad de gestión y de formular proyectos por parte de la organización demandante, ya no era tan importante, sino que aquello que garantizaba la atención de sus asociados era su “capacidad movilizadora y de presión para obtener acceso a créditos para “vivienda llave en mano” producida por terceros” (Ortiz, 1996: 59) Este juego fue una de las principales críticas que los actores entrevistados señalaron de la forma de gestión durante la existencia de Fividesu y Ficapro:

Si habían dado muchas facilidades del Fividesu pero con irregularidades en la operación (sin actas, documentos, etcétera.). Hubo casos más graves donde ni siquiera había contratos para recuperar (garantías). Todo se había dado por la necesidad de captar los votos (Camacho Solís). Te encontrabas a los mismos demandantes en cada fideicomiso, pero no había control o registro de demandantes ya beneficiados o los que seguían sin ser atendido, simultáneamente podían tener solicitudes en todos lados y conseguían más de una vivienda. No hay control de eso a la fecha (ex funcionario de Fonhapo, Fividesu, Ficapro).

A través de las prácticas de concertación implementadas en estos fideicomisos, el gobierno intentó diluir y dispersar los acuerdos, diferenciando y privilegiando algunas organizaciones (no necesariamente del PRI), a través de la entrega de cuotas a cada grupo

de solicitantes dependiendo de su fuerza o poder para presionar o desestabilizar el equilibrio o la correlación de fuerzas sostenida hasta ese momento.

Una vez terminado el proceso de asignación a las organizaciones, se pasaba al proceso de definición de los constructores y de individualización de créditos. En este último paso, nuevamente las organizaciones tenían un poder determinante, ya que podían definir la empresa o las personas que se encargarían de la construcción del proyecto. Lo anterior se prestaba para que en muchos casos, como lo mencionaron algunos actores entrevistados, los proyectos se quedaran sin terminar e incluso sin financiación por el cambio de condiciones planteadas inicialmente por los encargados.

Este conjunto de procedimientos y prácticas podría decirse que promovió una institucionalización de la intermediación de las organizaciones en la gestión de vivienda, que dependía básicamente de acuerdos entre personas (ya sea funcionarios, políticos, etcétera.) y de la discrecionalidad con que el gobierno de turno y los integrantes de su aparato burocrático asumieran los procesos y procedimientos.

Esto lo supieron siempre las organizaciones sociales y por ello fue permanente en sus discursos y reivindicaciones la creación de una Ley de Vivienda que formalizara su intermediación así como su propuesta de promoción social de vivienda. Sus planteamientos, canalizados a través de los foros para debatir en torno a la política urbana y habitacional, así lo demuestran:

Se pedía explícitamente contar con su reconocimiento explícito mediante la creación de un cuerpo jurídico específico que las acredite y reglamente como tales, en particular en cuanto a la propiedad cooperativa del suelo o la vivienda; priorizar este tipo de organizaciones en los planes y programas habitacionales; canalizar hacia las cooperativas de vivienda créditos preferenciales, reconociendo la hipoteca global reconociendo los terrenos propiedad de las mismas; otorgar en forma gratuita las licencia de construcción y otros permisos, así como las escrituras notariales; reconocer los costos generados por la organización de los grupos y la promoción de los proyectos, e incluirlos dentro del financiamiento de los proyectos habitacionales; promover (mediante el apoyo reglamentario y financiero) a instituciones de asesoría técnica sin fines de lucro, especializadas en la asesoría interdisciplinaria a grupos de cooperativistas (Coulomb y Sánchez-Mejorada, 1992).

Todo lo anterior muestra una lógica de la política habitacional sujeta a un manejo discrecional o a partir de la voluntad política de los jefes de turno de entonces para la

desactivación de conflictos sociales. En ese sentido, la relación de las organizaciones con el gobierno local fue de control político por un lado de parte de este último, así como de la expectativa de lograr ganancias electorales a futuro por parte de las primeras. Así, las organizaciones se adaptaron a un modelo de negociación-concertación establecido por el PRI.

Entre 1991-1995 ya se empezaba a evidenciar la desintegración de organizaciones como la Asamblea de Barrios en distintas expresiones sociales y territoriales (Coalición Internacional Hábitat, Casa y Ciudad, 1996). Estos se dieron en el marco del inicio de procesos de profesionalización de algunos líderes de las organizaciones en materia de gestión, lo que les incentivó a crear o promover su propio proyecto u asociación de representantes de los solicitantes de vivienda.

Incluso, para 1998 ya el MUP era criticado por su limitada representatividad de la diversidad social de Ciudad de México, pues aunque crecía en el número de grupos que lo integraban, era evidente su polarización en su interior dependiendo del líder al que seguían cada una de sus corrientes de pensamiento. Lo anterior, posicionaba a los líderes de las organizaciones sociales en condiciones limitadas de interlocución con el gobierno, derivando esta en un tratamiento de casos particulares y atendiendo lógicas inmediatistas (Monterrubio, 1998: 43). Lo anterior se evidenciaba, siguiendo la tesis de Monterrubio en que la gestión dependió más de la buena relación que se tuviera con uno u otro funcionario del DDF, resolviendo los problemas mediante influencias y llamadas telefónicas (por ejemplo, UVyD y UPNT).

Frente al debilitamiento de su poder de convocatoria y negociación, las acciones de las organizaciones del MUP se concentraron en la gestión de los pocos créditos que otorgaban los organismos públicos de vivienda. Al mismo tiempo, estas agrupaciones entraron en un proceso de transformación de sus formas de intermediación que se produjo a partir de su involucramiento en la ARDF. Los mecanismos de intermediación que se promovieron a partir del momento en que se empezaron a integrar dirigentes de las organizaciones sociales

a este órgano de representación integraron ahora el componente político-partidista, con sus respectivas consecuencias en el proceso de toma de decisiones locales.

A continuación reseñamos algunas características de las formas de interacción entre los líderes sociales y los espacios políticos de canalización de demandas, en este caso sectoriales y territoriales en materia de vivienda en Ciudad de México a partir de 1988.

2. La ARDF: ¿nuevo espacio para el trámite de demandas de vivienda?

En 1988 ninguno de los líderes de las organizaciones sociales que representaban a los grupos de demandantes de vivienda lograron acceder a la ARDF. Sin embargo, una vez tomada la decisión de participar en elecciones se tenía la expectativa de que a partir de 1991 por la vía de la democracia electoral se lograría una transformación en los mecanismos de intermediación y en los procesos locales de gestión.

Sin embargo, en todo el período se expresa una adaptación de este nuevo espacio a las luchas particulares de los grupos de presión, en el cual las organizaciones retoman su esquema de trabajo territorial y el trabajo en la ARDF se convierte en un escenario más de presión por sus demandas a partir de sus líderes, que ahora serían militantes de un partido fraccionado (PRD) y buscaban no necesariamente el beneficio social de los programas de vivienda, sino el éxito electoral y su reproducción política.

Previo a la transformación de las competencias de la ARDF en 1996, la vivienda en la agenda institucional de dicho órgano de gobierno fue relevante. Aunque no se discutieron las reglas formales que orientaban la política, los procesos y procedimientos en la materia, en este período se realizaron 69 sesiones dedicadas al tema (de un total de 418), es decir, casi 16% del total de discusiones de la Asamblea.

Lo anterior demuestra un relativo interés en dichos asuntos por los grupos representados en dicho órgano. Esto se pudo deber a que en ninguno de los tres períodos de la ARDF los líderes del PRD (que era quienes tenían como base electoral a los solicitantes de vivienda) tuvieron altas votaciones o mayorías; y era el PRI hasta 1997 el que consolidó sus

representantes locales, así como sus demandas sectoriales en este órgano de representación. También hasta 1997 la Comisión de Vivienda al interior de la ARDF estuvo en manos de los dirigentes del PRI en la ciudad (tabla 6).

Tabla 6. Número de integrantes de la Comisión de Vivienda de la ALDF 1988-1997 (por partido político)

Año	PAN	PRI	PRD	OTROS	TOTAL
1988-1991	3	9	0	6	18
1991-1994	2	13	2	3	20
1994-1997	1	2	0	0	3*
Total	6	24	2	9	41

Fuente: elaboración con base en los Diarios de Debate de la ALDF y Diarios de Debate de la Cámara de Diputados LV Legislatura.

* Datos identificados para la Mesa Directiva de la Comisión

En la revisión de las sesiones de la ARDF para los años de 1989 a 1997, encontramos un especial interés de los diferentes líderes del PRD y del PRI por discutir temas relacionados con la gestión específica de demandas de los grupos de demandantes de vivienda o presentar denuncias relacionadas con la atención privilegiada a algunos sectores del PRI. En el período de ocho años, el mayor número de sesiones (39%) estuvo dedicado a la gestión de solicitudes particulares, el 19% a la atención de denuncias de grupos que se pedían un espacio en la ARDF y hablaban a través de sus diputados locales. Es decir, casi el 60% de las sesiones dedicado a la canalización de demandas puntuales de algunos sectores. También como se observa en la Tabla 7, en este período no hubo referencias específicas a la Ley de Vivienda para el Distrito Federal, ni normas sobre ordenamiento.

Tabla 7. Clasificación por temas de las sesiones de la ARDF 1988-1997.

Clasificación por temas de las sesiones de la ARDF 1988-1997	
Tema	1988-1997
Comparecencia	2
Denuncia	13
Solicitud particular	27
Facilidades	3
Ley de Vivienda	0
Normas de ordenamiento	0
PGDU	1
Programas delegacionales	2

Programas parciales y delegacionales	0
Propuestas en vivienda	2
Reformas legales: LDU	1
Reformas legales	4
Sismos	1
Solicitud de informes	7
Solicitud incremento presupuestal	6
Total general	69

Fuente: elaboración con base en los Diarios de los Debates de la ALDF.

El PRD fue el partido que promovió mayor cantidad de sesiones en este período (22 en total, es decir, 31%) relacionadas en su mayoría con las denuncias a las reglas y acciones en materia de regularización (invasiones a predios); la atención en créditos a grupos de solicitantes que acompañaron al líder en la sesión; y la denuncia de la atención politizada en materia de vivienda. Al igual que el PRI presentaron solicitudes específicas de aumento presupuestal a los programas de vivienda en la ciudad.

Del total de sesiones, el 26% (dieciocho sesiones) fueron convocadas por el PRI para discutir asuntos relacionados con el Centro Histórico, el mantenimiento de unidades habitacionales, atención en créditos a sus agremiados, facilidades administrativas para proyectos habitacionales, revisiones legales a la Ley de Condominios, así como la solicitud de incrementos presupuestales para los programas de vivienda y regularización.

El PAN aunque era la tercera fuerza en la ARDF no promovió un número importante de sesiones en materia de vivienda. Solamente se encontraron seis (6) discusiones promovidas por diputados de este partido, de las cuales, cuatro fueron denuncias sobre usos del suelo y los procesos de asignación de vivienda por parte del PRI en Ciudad de México.

Partidos como el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) intervienen en once sesiones (15%), en las cuales presenta exclusivamente solicitudes particulares, así como denuncias sobre desalojos, atención privilegiada de créditos y mantenimiento de unidades habitacionales. Solo en una ocasión presentan una propuesta de programas en vivienda para el Distrito Federal.

Las discusiones en materia de vivienda empezaron a movilizarse con mayor fuerza al interior de la ARDF en 1994 cuando lograron ganar como diputados siete (7) dirigentes de organizaciones sociales. Este paso se considera un hito, no solo para los líderes, sino para las organizaciones que representaban, pues sobrevivía el debate en su interior sobre el papel de estos actores sociales una vez posicionados en cargos de poder político. En general, se presentaron dos tipos de situaciones. Por un lado, líderes que no se desvinculaban de su organización y eran representantes de sus agremiados y de sus intereses al interior del órgano de gobierno. Líderes como Javier Hidalgo, Dolores Padierna, Alfonso Ramírez Cuellar y Leopoldo Ensástiga figuran dentro de esta tendencia. Por otro lado, aunque en menor medida, se presentó el caso de líderes como Francisco Saucedo que intentaron usar sus atribuciones en desarrollo de propuestas más amplias, que beneficiaran no sólo a las organizaciones que le brindaron apoyo electoral.

Al mismo tiempo que esto sucedía las ONG se consolidaron como interlocutores en los procesos de discusión de la agenda de la transición democrática, así como formar a los dirigentes que encabezarían la transformación. Un ejemplo de ello fue la Escuela de Formación Urbana de Casa y Ciudad, la cual surgió para la formación y promoción de los cuadros medios, los cuales serían los encargados de atender los procesos de producción del hábitat.

La escuela tuvo como objetivo principal la posibilidad de formar una nueva generación de dirigentes sociales (Casa y Ciudad, 1999: 5). Sin embargo, este objetivo tuvo logros muy limitados, pues una vez los líderes accedieron al escenario político, las organizaciones pasaron a ser dirigidas por personas que tenían un concepto de la gestión de vivienda, muy diferente de lo que los fundadores de las mismas habían promovido. Es así como a partir de que sus dirigentes se incorporaron a instancias de representación popular se produjo un proceso transformación de la relación entre los líderes políticos y la organización.

Lo anterior generó que llegaran a las direcciones de las organizaciones nuevas dirigencias sin experiencia o proyecto social, promoviendo prácticas de gestión basadas en el beneficio

particular de los proyectos de gestión, pasando a segundo plano los discursos de la autogestión y los procesos de socialización. Aunque en 1994 hubo cambio de diputados locales y nuevos líderes de las organizaciones sociales en la ARDF y en 1995 llegó otro jefe del DDF, aquellas no plantearon una modificación sustancial de las condiciones de la interacción entre gobierno y asociaciones para la gestión, sino que en la práctica funcionaron como instancias organizadoras de la demanda para el gobierno (Casa y Ciudad, 1999: 38). En este período no solo se desarticuló el MUP y se animó la gestión particular de los créditos de cada organización, sino que incluso hubo una separación entre sus diferentes expresiones territoriales.

Lo anterior demuestra que el problema de la vivienda no era solamente un asunto de administración pública, sino que en esencia es un problema político. Es decir, tiene que ver con las formas de organización del poder y de cómo este es ejercido por un conjunto de actores en un marco de reglas establecido y negociado. En esta estructura de relaciones, aquellos tienen diferentes posiciones en la estructura y deben su cargo a distintas motivaciones (forma de nominación, interés personal, profesional, sectorial, gremial, territorial, etcétera.). En ese sentido, la forma de gestión es determinada en gran medida por este tipo de circuitos de responsabilidad.

Este fue el caso de Ciudad de México. El cambio en las estructuras políticas en la ciudad inició en 1988 con la implementación de las reformas de 1986. Sin embargo, los efectos de las primeras transformaciones en la gestión no se expresarían de inmediato. En materia política, los resultados de las elecciones locales para la ARDF hasta 1997 mostraron la dificultad de modificar a partir de las reglas electorales los arreglos reproducidos hasta entonces por el partido en el poder (PRI).

Este órgano de gobierno creado para abrir el espacio de gestión y canalización de las demandas sociales y de las diferentes expresiones cívicas y políticas excluidas, aunque se constituyó un importante cambio en las reglas formales de competencia política, en sus inicios no logró modificar los mecanismos de trámite o gestión de la vivienda en la ciudad. En primera medida, debido a que las competencias asignadas limitaron su alcance en

relación con la toma de decisiones en la ciudad. Es decir, la concepción misma de este órgano de gobierno, como un espacio de deliberación y expedición de bandos sin poder vinculante para las autoridades públicas y el mantenimiento de las atribuciones al Congreso de la Unión.

Pese a que hubo transformaciones en las instituciones políticas en la ciudad (ARDF), este cambio podría decirse que fue limitado hasta 1997. La ARDF fue una válvula de escape a la presión que ejercían los movimientos urbanos y otro tipo de expresiones que habían estado excluidos por el sistema de reglas impuestas bajo el régimen de partido hegemónico en la ciudad. En primer lugar, la creación de la ARDF permitió el asenso a órganos de representación popular de los representantes de los grupos de solicitantes de vivienda que habían desarrollado su trabajo hasta entonces a partir de medios como la movilización y la confrontación. Podríamos señalar que esto produjo modificaciones en los papeles y las posiciones de los actores sociales, que en todo caso requirió de tiempo para lograrse (solo a partir de 1991 se vincularon algunos en los ámbitos federal y local).

En materia de gestión las reformas políticas de 1987 y 1993 tuvieron diferentes grados y momentos de transformación. Aunque las nuevas reglas de 1993 tuvieron una expresión inmediata la estructura de administración de la ciudad al modificar el carácter del DDF; en el asunto de la vivienda las transformaciones fueron menos evidentes. Al mantenerse la designación del jefe de gobierno y los jefes delegacionales en cabeza del presidente de la república, los circuitos de responsabilidad determinaron la posición del jefe del DDF.

En este contexto, los sismos de 1985 cumplieron un papel especial, el cual permitió activar la movilización social y transformar los mecanismos de intermediación a través de los cuales se atendía la vivienda en la ciudad. Este tipo de interacciones entre actores políticos y sociales y las estructuras formales de gobierno permitieron, a partir de 1987 institucionalizar una forma de hacer la gestión. Esta en todo caso, estuvo marcada por la intermediación informal y la adaptación de las reglas por parte de los actores sociales, así como el uso de los canales políticos para promover los intereses sectoriales de las organizaciones de demandantes de vivienda.

Este fue el escenario que se creó en el momento de aprobación de las reformas de los años 1990. Para lo que sigue de nuestra investigación nos preguntamos si los procesos de transformación de las instituciones políticas que se iniciaron en 1987, pero que involucraron a partir de 1993 y 1996, cambios en las formas de acceso al poder, de nominación de las autoridades públicas de Ciudad de México y la ampliación de competencias en materia de gestión a la ARDF; tuvieron algunos efectos sobre los procesos y resultados de la gestión de vivienda en la ciudad. En todo caso, nuestro enfoque nos sugiere tener en cuenta las reglas, los actores y las prácticas que se producen en la interacción entre las formas de acceso al poder (la política) y la forma de ejercer el gobierno (las políticas).

A continuación presentamos el estudio en sobre las estructuras, los incentivos y los resultados de los procesos de reforma institucional en Ciudad de México a partir de 1993 y sus efectos sobre los procesos de gestión de vivienda a partir de 1998, año en el que se posesiona el primer jefe de gobierno electo, se inicia un período de producción legislativa de la ALDF y se modifican las estructuras de atención del problema habitacional en la ciudad.

CAPÍTULO 3.

NUEVO ESCENARIO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN SOCIAL Y LA DISCRECIONALIDAD POLÍTICA

Los contextos institucionales determinan (facilitan u obstaculizan) las posibilidades que tienen los diferentes tipos de actores en la toma de decisiones y los resultados de estas. En este caso, nos preguntamos si las características del sistema político y de los arreglos institucionales definidos por los actores en este marco (cerrado, autoritario, plural o en proceso de apertura) influyen de forma determinante en los procesos y resultados de la gestión. Partimos de que las reglas formales, así como las prácticas de los actores se reproducen o cambian dependiendo de la rigidez de las instituciones para adaptarse o responder a las transformaciones que se dan en su interior, en el juego constante de actores y estrategias en el marco de aquellas reglas, así como la mutua interacción entre estos.

En este tipo de análisis consideramos importante definir las características del mundo político a partir de las reglas formales y las intermediaciones de los actores, y su influencia en la gestión, al considerar que los procesos y resultados en la política y la gestión están definidos por el tipo de instituciones que se han producido en determinados contextos y tiempos. En el caso de Ciudad de México, las condiciones políticas, los mecanismos de implementación de las reglas por parte de los actores sociales y políticos, así como la respuesta institucional estuvieron determinados por cambios profundos en la base que sustentaba el acuerdo político de fondo en el país. Las debilidades mismas del régimen y la presión de los actores sociales por la transformación de las reglas que guiaban las formas de acceso al poder, promovieron a mediados de los años 1990 un nuevo marco formal de acción que permitiría repensar las instituciones políticas y por ende el ejercicio del gobierno, tanto nacional como local.

Esta transformación del marco institucional formal sentó las bases para la construcción de nuevas prácticas y la transformación de las estrategias de los actores para “hacer” gobierno.

Como se ve, en el ámbito formal, en la Ciudad de México se modificaron las condiciones para acceder al gobierno, así como las características mismas del régimen y sistema político. Es decir, las reglas que condicionaban o permitían la competencia política se redefinieron de acuerdo con una nueva apuesta de los actores que estaban o aspiraban llegar al poder. Sin embargo, en la interacción de los actores sociales y políticos con estas nuevas instituciones se evidencia que los resultados de estos cambios en la ciudad se vienen expresando en diferentes grados y tiempos.

Las reformas al entramado político institucional en Ciudad de México iniciaron con una apertura política sin precedentes: un nuevo actor político-partidista integrado a la competencia política (PRD); nuevas estrategias y cambio de alianzas entre los actores sociales y cívicos otrora excluidos del sistema político para acceder a los órganos de representación, entre otros. En cuanto a la forma de gobierno, se evidenció la llegada al poder de líderes carismáticos que construyeron proyectos políticos amplios y diversos (en el ámbito de fuerzas políticas); la transformación de las estructuras administrativas y los mecanismos para conformar y ejercer el gobierno, la administración y la gestión; modificación de los papeles y las posiciones de los actores sociales, así como el cambio en la distribución de competencias para ampliar las formas de traducir las preferencias en acciones políticas. Este tipo de evidencias de cambio al inicio de la implementación de las reformas políticas podría asociarse con lo que Thelen (2010) denomina desplazamiento, es decir, un cambio de reglas viejas por nuevas, básico para una transformación de fondo del sistema.

Este capítulo presenta un análisis del cambio de reglas formales en la organización de los poderes públicos que enfrentó Ciudad de México a mediados de los años 1990, para entender los procesos de inercia o transformación que se dieron en los mecanismos y resultados del acceso al poder (la política) y del ejercicio del gobierno (la gestión). Para ello se divide en dos grandes apartados.

El primero, presenta el análisis de los procesos de transformación-reproducción del marco institucional formal y los incentivos que estos generaron en los márgenes y estrategias de

acción de los actores sociales y políticos en el campo de la política. En el segundo, mostramos los alcances y la evolución de dichos cambios en relación con las características del sistema de reglas creado para la gestión de vivienda. Básicamente pretendemos establecer las bases de las transformaciones en las reglas formales que orientaron los mecanismos de acceso y ejercicio del poder, así como sus principales incentivos y resultados sobre la política y las políticas (gestión de vivienda).

Es importante mencionar que basados en nuestro enfoque, este capítulo se centra en el análisis de fondo de las reglas formales que se aprobaron como producto del nuevo contexto político en materia de política y de gestión. La estrategia de análisis que se utilizó en este apartado combina fuentes documentales, revisión normativa y de discurso. Para ello se revisaron documentos oficiales (leyes, acuerdos, decretos, Diarios de Debates de la ALDF, programas de gobierno y sectoriales), así como estudios sobre la política habitacional en el Distrito Federal (anexo 1).

A partir del estudio de los procesos de aprobación de las reglas formales y sus resultados sobre la estructura institucional, este capítulo explica las bases sobre las cuales se construyeron los acuerdos expresados en normas de carácter superior e instrumental, así como las principales transformaciones que se produjeron en el marco de acción de los actores sociales y políticos.

A. Las reglas que organizan el funcionamiento de los poderes públicos

Un hecho importante en el proceso de transformación política de la ciudad fue la reforma constitucional de 1996⁵³, la cual sentaría las bases normativas del modelo de apertura política en Ciudad de México. Hay tres cambios relevantes en este período: la posibilidad de elegir por votación universal, libre, directa y secreta al jefe de gobierno del Distrito Federal por un período de seis años (aunque se mantiene que puede ser removido por la Cámara de Senadores) y a los jefes delegacionales, y la consolidación de la estructura

⁵³ Publicada en DOF, el 22 de agosto de 1996.

denominada formalmente, gobierno del Distrito Federal (se duplican las organizaciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el DF).

Otros cambios formalizados con esta reforma, fueron la desaparición de los consejos ciudadanos de las delegaciones; la reducción de las facultades del presidente en la ciudad, así como la reformulación de las facultades del jefe de gobierno; la transformación de la ARDF en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y, la redistribución de distritos electorales.

Como se observa, fueron cambios de fondo en las estructura de gobierno en la ciudad con efectos mediatos e inmediatos en sus mecanismos de representación política y en la forma de gobierno. Estas reformas tuvieron su principal expresión en las elecciones de jefe de gobierno en 1997, la transformación de la relación entre el gobierno de la ciudad y el gobierno federal, la modificación de las competencias del órgano Legislativo del Distrito Federal y la elección directa de los jefes delegacionales en el año 2000.

1. Resultados de las reglas de competencia política: una democracia de intereses

La principal expresión del conjunto de transformaciones en las reglas formales que definían el escenario de competencia política son los resultados electorales. Estos se presentan como la respuesta de los partidos y de los ciudadanos a las instituciones que han sido definidas en el papel y determinan también sus alcances.

Las elecciones para ALDF, jefe de gobierno y jefes delegacionales muestran una evidente transformación en las preferencias partidistas en la ciudad, producidas con los cambios incrementales en materia de apertura de distintos partidos a la competencia electoral por cargos de elección. Esto refleja también un gran cambio en los mecanismos electorales de acceder al poder, a partir de los cuales se produjo una importante apertura política en la ciudad.

Como ya se mostró en el capítulo anterior, estas reformas no tuvieron una expresión inmediata política. Las elecciones de 1997 para jefe de gobierno de Ciudad de México y ALDF terminaron con la hegemonía del PRI como partido de gobierno. La elección para jefe de gobierno en el Distrito Federal mostró un importante resultado de cambio en relación con el partido de gobierno que había predominado en el país (y por ende en la ciudad). Aunque la abstención para esta elección fue alta, el porcentaje con el que ganó el candidato de la oposición (Cuauhtémoc Cárdenas del PRD) también lo fue (48,1%) en relación con sus contendientes inmediatos, Alfredo del Mazo González del PRI (25,6%) y Carlos Castillo Peraza del PAN (15,6%).

Tabla 8. Resultados electorales para jefe de gobierno 1997-2006

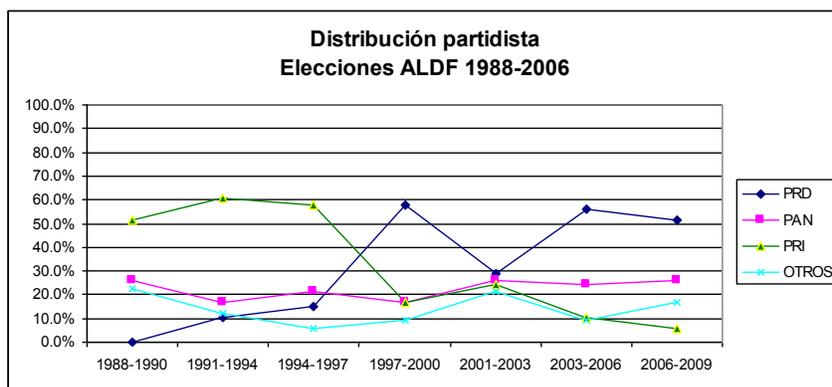
Elección	PRD	PRI	PAN	Otros
1997	48,1%	25,6%	15,6%	10,7%
2000	34,5%	22,8%	33,4%	9,3%
2006	46,3 %	21,6%	27,2%	4,9%

Fuente: elaboración con base en Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). En porcentajes

A partir de este primer año de implementación de la reforma política, el PRD ganó las elecciones para jefe de gobierno en la ciudad con importantes votaciones. A su vez, el partido hegemónico (PRI), una vez reemplazados los mecanismos de acceso y ejercicio del poder, mantenidos a lo largo de setenta años, dejó de ser el principal contendiente del PRD para la jefatura de gobierno de la ciudad (elecciones de 2000 y 2006).

En el caso de la ALDF, como se observa en la Gráfico 2, solamente fue a partir de 1997 que el PRI dejó de tener la mayoría en este cuerpo colegiado a favor de la redistribución del poder a favor de los otros partidos en competencia (porcentaje de curules de los partidos obtenidos antes y después de las reformas). Podría decirse que esta situación modificó el escenario de las negociaciones y el trámite de proposiciones, no solo al interior de la Asamblea, sino de esta con el jefe de gobierno.

Gráfico 2. Distribución partidista en la ALDF. 1988-2006

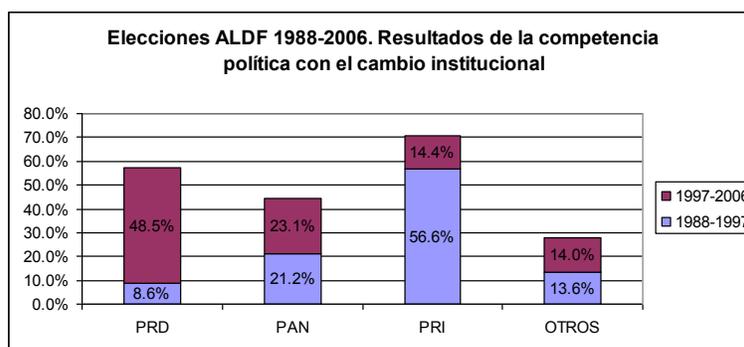


Fuente: elaboración con base en los datos electorales del IEDF, 1988-2006.

Este cambio fue gradual, ya que como ya se anotó, aunque la ALDF fungió como el primer escenario de elección popular y representación de intereses en la ciudad desde 1988, solo fue hasta 1997, fecha en la cual se hicieron sentir los efectos de las reformas de 1993 y 1996, que las preferencias partidistas se evidenciaron, no solo en la elección del jefe de gobierno, sino también en la ALDF.

El único año en que posterior a 1997 el PRD dejó de contar con la mayoría al interior de la ALDF fue en 2001, período durante el cual, como se ve más adelante se expresaron mayores dificultades de negociación de este órgano con el jefe de gobierno. El PAN se ha mantenido estable en todo el período desde 1997 en asientos en la ALDF. Como se observa en la Gráfico 3, el PRI después de dominar la ALDF con más de la mitad de las curules, cayó hasta el 14,4% de los asientos entre 1997 y 2006. Por su parte, el PRD pasó de una representación de menos del 10% a una de casi el 50% de los escaños en la ALDF en las legislaturas posteriores a 1997.

Gráfico 3. Elecciones ALDF 1988-2006. Resultados de la competencia política



Fuente: elaboración con base en los datos electorales del IEDF, 1988-2006.

Al mismo tiempo, en las elecciones para delegados en 2000, 2003 y 2006, el PRD obtuvo casi las 2/3 partes de los cargos, tiempo durante el cual el PRI solamente ha ganado la elección de un delegado (Milpa Alta). Lo anterior demuestra también, que las reformas revelaron una profunda erosión de las bases políticas del PRI en el ámbito territorial en la ciudad y que el sistema creado hasta entonces era efecto del cierre de las instituciones (legal y extralegalmente) a la posibilidad de expresión política y centralismo excesivo del Ejecutivo.

En síntesis, podría señalarse, siguiendo a Ibarra (2000: 13), que la competencia política, sin necesidad de modificar las posiciones que estaban en juego en cada elección, alteró en forma irreversible la distribución territorial del poder, el peso relativo del presidente de la república frente al Congreso, la relación de los gobernadores con los congresos locales y, en general, toda la lógica del funcionamiento del sistema político mexicano.

Aunque las reformas promovieron la transformación de las instituciones políticas locales al abrirlas a la competencia electoral, las bases de las estructuras políticas como la ALDF y los jefes delegacionales enfrentan dificultades de representación política y de gestión. En términos electorales, en cada uno de los periodos posteriores a las reformas, los diputados locales elegidos por mayoría relativa (por cada uno de los distritos) han ganado con exiguas votaciones frente al potencial electoral de cada distrito y el total de la ciudad. Lo anterior ha

implicado falta de representatividad a estos espacios, y por ende, limitaciones relacionadas con su propia legitimidad.

El hecho de que estos representantes políticos solamente tengan como circuito de responsabilidad con sus electores y sus intereses particulares (ya sea territorial o sectorial) ha promovido una ALDF limitada. Si además de esto, se suma el hecho de que los diputados locales son elegidos por una cantidad limitada de votos, podría decirse que el sistema favorece instituciones con baja legitimidad.

En el caso de estas dos autoridades de gobierno en el Distrito Federal (ALDF y jefes delegacionales), es también evidente un juego de suma cero, en el cual, el que “gana” se lo lleva “todo”, produciendo una gran cantidad de perdedores que posterior a las elecciones, juegan desde el campo de la sociedad civil organizada. Lo anterior lo muestra el alto número de candidatos en cada elección. Un sistema con tantos perdedores del sistema electoral y pocos mecanismos de integración política puede producir también dificultades en los procesos de negociación y ejecución de las políticas y al mismo tiempo, limita el margen de beneficiarios de las mismas.

Como ya se mencionó, las bases del acceso al poder previo a 1997 fue debilitado seriamente a través de la aprobación e implementación de nuevas reglas formales en el ámbito electoral. También ya se demostró que esas reglas tuvieron importantes implicaciones en los resultados de la competencia política en la ciudad y en la integración al gobierno de actores excluidos con el sistema anterior.

Sin embargo, esas nuevas reglas han promovido distintos tipos de respuesta por parte de los actores sociales y políticos, además de que algunas han sido adaptadas en el transcurso del tiempo consolidando prácticas no del todo alejadas de lo que sucedía cuando era otro el partido que se encontraba en el poder. Lo anterior demuestra que la transformación del arreglo institucional de fondo ha sido limitada, incluso en lo electoral, pues aunque tiene bases formales diferentes, los actores han logrado adaptarse a ellas a través de mecanismos

informales para reproducir prácticas que les permiten acceder y mantenerse en el poder a partir de la gestión de intereses particulares.

Lo primero que se debe anotar es que las instituciones creadas tuvieron como objetivo explícito, construir un sistema partidista fuerte. En ese sentido, las leyes en México obligan a los políticos que aspiran a ocupar un cargo de elección popular a buscar la candidatura de un partido registrado oficialmente ante el Instituto Federal Electoral (IFE). Es decir, quien quisiera participar, al menos electoralmente, debería contar con el aval de un partido.

Un resultado de lo anterior, al menos en la ALDF, es que a partir de las reglas se viene promoviendo una relación difícil entre líderes y organizaciones sociales con los partidos políticos. Los líderes en esencia no serían representantes de un sector y de los intereses de sus agremiados (como lo son las organizaciones), sino que al convertirse en militantes de un partido, y más aún al integrar un órgano de representación, tendrían que trascender sus circuitos de responsabilidad a grupos o intereses más amplios. Sin embargo, las instituciones creadas hacen que los actores políticos elegidos respondan solamente al conjunto de sus electores, y por ende, limite las condiciones para transformar la base del ejercicio de gobierno.

En este proceso de ida y vuelta, la relación entre el partido y sus bases organizadas se ha mantenido ambigua, una vez que los líderes sociales se interesaron en los espacios políticos. Los dirigentes de la organización y candidatos a cargos públicos por un partido político pueden llamarse militantes del mismo, pero no sucede igual con el conjunto de miembros de la organización. Sin embargo, las bases de apoyo de la organización son las mismas que soportan electoralmente al líder. Lo anterior contribuye al sistema de representación de intereses e incrementa la dificultad de construir sociedad civil libre de ataduras partidistas. En todo caso, se ha mantenido una relación de conveniencia de algunos partidos con diversas organizaciones y líderes manteniendo la relación de entendimiento y apoyo mutuo (clientelismo político).

Podríamos decir que se ha creado en la ciudad un sistema de representación de intereses, en el cual los cuerpos representativos son imágenes del electorado y reflejan la distribución de intereses y las opiniones del mismo. En este sistema, teóricamente, los grupos de electores entregan un cierto mandato imperativo a sus representantes y, estos últimos, se encargan de defender en forma prioritaria los intereses de los primeros a través de la negociación. Al mismo tiempo, podría decirse que ha promovido la conformación y práctica del lobby como forma de influir en el poder. Esta fue la base de la creación de la ALDF y es lo que se ha evidenciado en la práctica de este órgano de gobierno.

Además de ser un modelo de democracia entendido y aceptado ampliamente como negociación de intereses (Lipset, 1987), en la Ciudad de México la circunscripción uninominal en distritos electorales y la prevalencia de partidos que funcionan como maquinarias electorales eficientes incentivan y reproducen dicho modelo en la práctica. Los actores compiten en cada circunscripción, pero el ganador sabe que su éxito futuro depende de hacer que la mayor cantidad de electores del distrito o sectores se sientan representados. De esta forma, los actores políticos vienen movilizándolo a los integrantes de las organizaciones sociales como sus bases electorales, al mismo tiempo que su labor al interior de la ALDF se centra en representar sus intereses.

En este escenario, el ejercicio de gobierno se convierte en un continuo uso de atribuciones para garantizar el sostenimiento del partido en el gobierno, situación que no se diferencia del sistema de reglas anterior. Al parecer una vez los candidatos se vuelven “profesionales” de la política o en ganar elecciones, el sistema les permite, aun cuando no hay reelección inmediata, aspirar a otros cargos a través de diferentes medios de cooptación de electores. Un ejemplo de ello es que muchos de los representantes políticos cuando ya no se encuentran en el poder, vuelven a sus organizaciones sociales o nichos de apoyo y a través de sus logros en el gobierno o la administración, logran conseguir de nuevo soporte a su carrera en la política.

En segundo lugar, es importante mencionar que en efecto, las reformas rompieron las bases del acuerdo político y el poder del presidente sobre los cargos políticos en la ciudad. Lo

anterior tuvo efectos significativos en la forma de “hacer política” para los cargos de elección popular. Podría decirse que la disciplina partidaria entre los legisladores y el presidente, que estaba basada en premios como promociones a cargos de mayor nivel; o sanciones como la amenaza de detener las carreras políticas de quienes desafiaban la línea partidaria (Ibarra, 2004: 12) se ha transformado. Lo anterior no quiere decir que esta práctica se haya eliminado, solamente que ha cambiado de interlocutores.

El hecho de que el jefe de gobierno ya no sea designado por el presidente de la república y que los integrantes de los demás órganos de gobierno en la ciudad sean elegidos, ha desincentivado la intervención del presidente y su partido de gobierno en la definición de las actuaciones de estos agentes. Sin embargo, aún con el nuevo sistema de reglas, las dirigencias nacionales tienen una enorme influencia en la selección de los dirigentes de los grupos parlamentarios, por lo que sus carreras políticas dependen predominantemente de las oportunidades y recursos que controla la dirigencia nacional del partido (Ibarra, 2004: 28).

La ciudad no es una excepción a esta regla, pues el poder del partido que se encuentra en el gobierno de turno es tan amplio que ha reemplazado la figura del sistema anterior (antes en cabeza del presidente de la república), promoviendo prácticas similares en el proceso de designación de candidatos a los cargos de diputados locales y jefes delegacionales. A esto contribuye la no reelección consecutiva de los diputados locales, la cual ha tenido como consecuencias el debilitamiento en las negociaciones con el Ejecutivo y con los dirigentes de los partidos políticos. La no reelección de diputados locales, aunque podría analizarse como una fortaleza del sistema político, en el caso de la Ciudad de México, ha incentivado que estos actores políticos sean fácilmente integrados a prácticas de corporativismo, clientelismo y negociaciones permanentes con el partido de gobierno. Lo anterior debido a que deben rentar políticamente lo que más se pueda mientras están en el cargo para acceder a sus propósitos políticos futuros.

Como se observa, sí existe un gran proceso de transformación gradual de las reglas formales de la competencia política hacia el fortalecimiento de los ejecutivos locales. Sin

embargo, la creación de mecanismos electorales y competitivos para gobernar produjo un gran cambio en los resultados de “quienes pueden llegar al poder”, pero pese a ello no se han logrado modificar las bases mismas que conforman el pacto político.

B. Las reglas de la gestión de vivienda en el nuevo contexto político

En este apartado serán de interés las reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados que conciernen a estos actores y potencialmente a algunos otros (Ostrom, 1990: 53). Estas reglas pueden operacionalizarse, de acuerdo con Subirats (2008: 29) como aquellas que fijan el acceso a los recursos de las políticas públicas (derecho, dinero, tiempo, información, programas de actuación político-administrativo, etcétera.); las que fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados; y las que fijan las conductas individuales (procedimientos políticas públicas). En ese sentido, encontramos meta- reglas o reglas de orden superior y reglas procedimentales o de orden inferior.

Este conjunto de reglas tienen influencia directa sobre el acceso que un actor determinado tiene en la definición de la política pública, así como del tipo de recursos que podrá utilizar en su implementación. Además estas estructuran el juego de los actores, y al mismo tiempo son el resultado de una negociación de estos, por lo que están sujetas al cambio o la adaptación. Por su parte las reglas procedimentales permiten estructurar las organizaciones administrativas que forman el aparato estatal (Chevallier, 1986: 105). Es decir, las herramientas y los recursos de que dispone el gobierno para llevar a cabo sus acciones en el proceso de la implementación de las políticas públicas.

Estas reglas de orden superior e instrumentales tienen influencia sobre el acceso que los actores tendrán a la formulación de la política pública, las condiciones y las posiciones de acción, y el tipo de recursos que podrán utilizar. En ese sentido, las propias reglas son el resultado parcial de las negociaciones entre dichos actores (Subirats, 2008) en su visión de los resultados que se pretenden conseguir, y por tanto, son susceptibles de cambio o adaptación.

En el entendido que los marcos legales determinan los instrumentos que se movilizarán para la formulación y puesta en marcha de las políticas, pero al mismo tiempo definen aquellos que están al servicio de las autoridades públicas para los mismos fines (Ugalde, 2008), esta sección presenta una revisión analítica del entramado legal (de orden superior y procedimental) y sus incentivos, que se produjeron a partir de 1997 en materia de vivienda en Ciudad de México.

A partir de 1997 en el escenario de la toma de decisiones de orden superior, se produjeron transformaciones asociadas con las competencias de la ALDF, que como espacio para la gestión de los asuntos territoriales inició un nuevo período, en el cual abrió los canales, no solo para legislar en materias no atribuidas directamente al Congreso de la Unión, sino a aquellos asuntos relevantes surgidos de la negociación de la agenda entre los representantes allí elegidos.

En este aspecto observamos un incremento de la injerencia (al menos formalmente) de la ALDF en la gestión urbana. Entre 1997 y 2000 se aprobaron en este espacio local leyes tan importantes como la ley de Participación Ciudadana, la ley de Desarrollo Urbano, los dictámenes sobre los programas delegacionales de desarrollo urbano de la ciudad, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, y se discutieron y aprobaron las reformas a la ley de Desarrollo Urbano de la ciudad.

Este trabajo legislativo modificó la definición de atribuciones y competencias de los actores políticos, sociales, así como de las autoridades públicas produciendo un desplazamiento del “lugar” de la toma de decisiones y en algunos casos, una modificación de las decisiones mismas; al tiempo que se produjo un cambio de papeles y posiciones de los actores, lo que sin duda representó una transformación importante en la gestión de la ciudad.

Sin embargo, evidenciaremos cómo a través de las normas se formalizaron las prácticas y los discursos que los actores sociales venían promoviendo desde sus nuevos espacios de poder como lo fue la ALDF. En este proceso, los “nuevos” actores políticos utilizaron su autoridad para cambiar las reglas del juego e incrementar su propia capacidad de acción

para reforzar y consolidar sus ventajas políticas. Entre las prácticas que se formalizaron en las reglas escritas se incluyó la discrecionalidad de la toma de decisiones en cabeza del jefe de gobierno, así como la importancia de la intermediación de las organizaciones sociales en la gestión.

En el campo programático las transformaciones fueron más evidentes, pues el cambio de los circuitos de responsabilidad producto de las reglas de la política hicieron que los personajes que llegaron al poder en Ciudad de México, al menos en la transición (Cárdenas) y en el segundo gobierno electo (López Obrador), modificaran, al menos en lo formal el objetivo de atención del aparato gubernamental, y por ende, las bases de la gestión de vivienda.

Al mismo tiempo, en el orden administrativo, la implementación de la reforma política produjo la descentralización de las estructuras con sus respectivos efectos sobre el proceso de toma de decisiones públicas. De esta forma, se crearon organismos específicos encargados de tramitar las preferencias y demandas ciudadanas, así como los respectivos procedimientos para ejecutar las decisiones. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal fue una muestra de esta transformación en el ámbito administrativo. En este campo se produjo un cambio en el núcleo duro de la gestión, pues se crearon estructuras que no existían previamente y la posibilidad de tramitar y desconcentrar la presión de los solicitantes de vivienda que se ejercía en los organismos federales, lo que tuvo un importante efecto en la competencia política.

En el entendido de que los marcos legales determinan los instrumentos que se movilizarán para la formulación y puesta en marcha de las políticas, pero al mismo tiempo, definen aquellos que están al servicio de las autoridades públicas para los mismos fines (Ugalde, 2008), este aparte presenta una revisión analítica del entramado legal (general y específico), programático y de las estructuras administrativas que se produjeron con las transformaciones del entramado político institucional en Ciudad de México.

1. Transformaciones en las leyes de orden superior: la formalización de la intermediación social

El cambio de las reglas formales en sí mismo es difícil, no solo por el costo de negociación que acarrea a los participantes que intervienen en este, sino por los límites, alcances y recursos de poder que otorgan a los diferentes actores. Sin embargo, estos cambios pueden producirse a partir de la transformación de las reglas operacionales (las del día tras día) o de las rutinas organizacionales. Incluso, en este proceso de transformación el proceso de implementación de las reglas desempeña un papel determinante en la capacidad de un sistema normativo de producir o reflejar los acuerdos por las cuales fueron creadas.

Como se evidencia en la siguiente sección, las transformaciones legales en la gestión de la vivienda, tanto en el ámbito federal, como en el DF, expresaron diferentes momentos del contexto político en que se forjaron las diferentes reglas, así como los acuerdos políticos de los actores, en un marco específico de construcción de dichos consensos (que en parte también influyeron en las decisiones que se tomaron y en las acciones emprendidas para ponerlas en práctica).

Es importante anotar también, que los momentos más importantes de cambios normativos tanto en el ámbito federal como local, han coincidido en alto grado con los contextos de cambio político y reorganización de los actores en el poder. Estas transformaciones al modificar los circuitos de responsabilidad de los actores en la ciudad, así como el conjunto de intereses en juego, vienen redistribuyendo el poder de los actores dentro del proceso de toma de decisiones. Nos preguntamos si también se expresan en los productos de gobierno.

a. El paso de lo federal a lo local en la gestión

La expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal inició una etapa de importantes transformaciones legales que determinaron la forma de gobierno y de gestión en la ciudad. A partir de este se definieron las competencias de cada una de las autoridades públicas locales y federales. Desde entonces, al menos en materia de políticas y organismos públicos

se dejó la dependencia del nivel federal de gobierno y se crearon en la ciudad sus propios instrumentos políticos y ejecutivos para atender el tema de la vivienda.

Específicamente para el caso de la vivienda, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), al gobierno del Distrito Federal se la asignaron las atribuciones de coordinación y ejecución de las políticas y programas en materia de planeación urbana, así como la instrumentación de los programas derivados del programa general de desarrollo urbano (PGDU) y la promoción de la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, entre otros para la vivienda⁵⁴.

Así mismo, a partir de 1997 la ALDF adquirió funciones tan importantes como legislar en algunos asuntos locales, así como la posibilidad de discutir y aprobar la Ley Ingresos y el presupuesto de egresos del DF y revisar la cuenta pública. También, desde 1996 con la reforma del artículo 122 de la Constitución (22 de agosto 1996), se le atribuyeron funciones de legislar en materia de planeación del desarrollo y desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo y vivienda, entre otros asuntos. Al mismo tiempo, con la modificación del artículo 119 del Estatuto de Gobierno (publicado en DOF el 4 de diciembre de 1997), se estableció su participación en la aprobación de los programas generales de desarrollo urbano, formulados por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Una competencia que ha hecho relevante el papel de la ALDF en la nueva estructura institucional es formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal y hacer un seguimiento a la acción del jefe de gobierno a través del análisis de los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; remover a los jefes delegacionales (por las causas graves) y recibir y analizar el informe anual de gestión que estos presenten, por conducto del jefe de gobierno. Finalmente, un componente esencial de su labor es la posibilidad de ejercer control político⁵⁵.

⁵⁴ EGDF publicado en DOF, el 26 de julio de 1994.

⁵⁵ Citar a servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades.

A partir de entonces, fue evidente como la ALDF incrementó su injerencia (al menos formalmente) en la gestión urbana. Muestra de ello, fue que pasó de diez (en 1988) y nueve (en 1991) iniciativas, a la aprobación en 1997 (I Legislatura) de 52 decisiones entre leyes, reglamentos y acuerdos (Flores, 2001). El período comprendido de 1997 a 2000 fue de gran trabajo legislativo en la ALDF, pues no solo se aprobaron las Leyes de Planeación y de Desarrollo Urbano, sino también las de Participación Ciudadana y de Vivienda, lo que demuestra la gran importancia que tuvo la transformación formal de las funciones y competencias de este órgano de gobierno.

En desarrollo de estas atribuciones, podría decirse que la I Legislatura, creó el marco jurídico base que regiría la ciudad en todos los aspectos relevantes para su gobierno y gestión. Este hecho muestra también, el amplio uso de las atribuciones por parte de los actores políticos locales para influir a través de las reglas formales en el ordenamiento y reglamentación de los asuntos públicos en la ciudad, además de expresar los intereses centrales de los mismos en el tiempo y contexto.

Es importante señalar que anterior a 1996 no existía en la ciudad un cuerpo legal propio que regulara el desarrollo urbano y la vivienda, sino que era a través de la reglamentación federal que se orientaban las acciones y decisiones. Por lo anterior, la aprobación de una normatividad específica por parte de la ALDF en sí misma representó una transformación en los mecanismos de toma de decisiones y un desplazamiento en el conjunto de actores a la cabeza de estas. Es decir, no eran ya los representantes políticos del Congreso de la Unión quienes definieron las reglas locales, sino que los ciudadanos del Distrito Federal habían elegido otro grupo de actores políticos locales encargados de llegar a acuerdos sobre la vivienda.

Este nuevo arreglo, promovió una importante movilización de recursos por parte de los actores sociales y políticos, quienes a lo largo del tiempo y del funcionamiento de esta estructura se han encargado de expresar a través de la legislación, los diferentes acuerdos y posiciones con respecto a este asunto público. A continuación presentamos los principales aspectos de este andamiaje normativo local en materia de vivienda, así como lo que

significan estas transformaciones para los actores involucrados en la gestión en la ciudad (funcionarios, beneficiarios, intermediarios).

b. Ley de Desarrollo Urbano: nuevos mecanismos, viejos métodos de (no) implementación

En la nueva reglamentación aprobada localmente una de las principales preocupaciones de los legisladores fue el desarrollo urbano, por las implicaciones que este tenía sobre el conjunto de problemas en la ciudad. De esta forma, en 1996 se aprobó en la ARDF la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996.

Esta ley abrogó la Ley de Desarrollo Urbano aprobada para la ciudad por el Congreso de la Unión en 1976⁵⁶. El objetivo principal de dicha legislación pretendió darle un marco básico para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo y crecimiento urbano en el Distrito Federal. Al mismo tiempo, sentó las bases para determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación; y la protección, conservación, recuperación y consolidación del paisaje urbano de la ciudad. Finalmente, la norma definió las atribuciones de la administración pública del DF en materia de desarrollo urbano, así como la participación de los diversos grupos y organizaciones sociales y las acciones de los particulares en relación con los objetivos, prioridades y programas de desarrollo urbano.

Los principales instrumentos de planeación que previó esta ley fue el programa general de desarrollo urbano (PGDU), así como los programas delegacionales y parciales, que en conjunto constituyeron el instrumento rector de la planeación en esta materia y el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal (artículo 16). Estos instrumentos representaron un cambio importante en relación con las reglas aprobadas en 1976, pues transformaron los mecanismos y actores para su aprobación. Anterior a ellos,

⁵⁶ Publicada en DOF, el 7 de enero de 1976.

aunque existía el precepto de elaborar planes y programas había una amplia discrecionalidad, no solo en la aprobación, sino en su elaboración.

Con la LDUDF se aseguraría, al menos formalmente, la realización de un conjunto de procedimientos para construir los planes en la ciudad. De esta forma, el programa general de desarrollo urbano significó, en el inicio de la implementación de la ley, una importante herramienta de planeación del desarrollo urbano en la ciudad y se constituyó en una oportunidad para la participación ciudadana en la toma de dichas decisiones.

El centro de la nueva regulación (aprobada localmente) era modificar los mecanismos de aprobación y cambio en el uso del suelo y los actores encargados de aprobar dichos cambios. Quizás este fue uno de los elementos más importantes de esta ley, pues evidenció el interés de los diputados de la ARDF de garantizar su intervención en la aprobación de planes y programas. Muestra de ello, fue que en todos los casos el trámite de aprobación debía pasar por este órgano de representación, es decir, las decisiones más importantes debían contar con su aprobación.

Así, la ARDF por iniciativa del jefe de gobierno (a través de la Seduvi) aprobaría el PGDU (orientación del desarrollo urbano de la ciudad); por iniciativa de los Jefes delegacionales, la Seduvi aprobaría los Programas delegacionales (definición de usos específicos); y por iniciativa de Seduvi-Delegación (también los vecinos, pero pasa primero por Seduvi), aprobaría los programas parciales.

Al respecto uno de los diputados participantes de la discusión y aprobación de la Ley nos señaló en entrevista:

La asamblea se dio a si misma las principales atribuciones en materia de desarrollo urbano y entonces la única que podía hacer modificaciones era la asamblea legislativa, establecieron el procedimiento donde también participaba por supuesto el gobierno, tanto el gobierno central como el gobierno en las delegaciones y también se dio atribuciones a los organismos vecinales no de decisión, sino de opinión, entonces en esa ley se estableció este sistema de planeación donde se definió cada nivel de la planeación urbana su vínculo con otros planes sectoriales (ex diputado local y federal, ex funcionario del INVI).

La LDUDF formalizó también el apoyo y la promoción de la participación social y privada en el desarrollo urbano a través de las organizaciones sociales. En el caso de la vivienda, se entregaron atribuciones a la administración pública local para promover la intervención de estos sectores en los proyectos, la construcción y rehabilitación de vivienda de interés social y popular y el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos, habitacionales (entre otros).

Específicamente la LDUDF señalaba como objetivo establecer las normas para promover la “participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas” (Capítulo Único, LDUDF, 1996). Es evidente además que en todo el texto se definieron otros componentes para garantizar esta participación social, no solo en la consulta relacionada con la planeación y la vivienda, sino en la producción de la misma. Muestra de ello son los artículos 7, 10, 12 y todo el Título VI (De la participación social y la participación privada).

Cuadro 6. Contenido Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal relacionada con la participación social

Capítulo/artículo/numeral	Contenido
Art. 7.	IX. Estímulos: las medidas jurídicas, administrativas, fiscales y financieras que aplicarán las autoridades competentes para promover y <u>facilitar la participación de los sectores público, social y privado</u> en la elaboración, modificación, ejecución y evaluación de los programas. XVII. <u>Participación social</u> y participación privada: todas las formas de intervención de los sectores social o privado en el proceso de planeación, mejoramiento y conservación del Distrito Federal.
Art. 10. Funciones del jefe del Distrito Federal	VII. Promover y <u>facilitar la participación social</u> en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas.
Art. 12. Funciones del lo delegados.	VI. <u>Promover la participación social</u> en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales.
TÍTULO VI De la participación social y la participación privada Capítulo Único	Artículo 58. La Administración Pública del Distrito Federal <u>apoyará y promoverá la participación de los sectores social y privado</u> en el desarrollo urbano, ajustándose a las disposiciones de los programas. Artículo 59. La Administración Pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la <u>participación social y privada en la construcción y rehabilitación de vivienda de interés social y popular; en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de (...) habitacionales (...).</u> Así mismo respetará y <u>apoyará las diversas formas de organización</u> , tradicionales y propias de las comunidades, en los pueblos, barrios y colonias de la ciudad para que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma de asociación prevista por la ley.

Fuente: elaboración propia con base en LDUDF. DOF. 7 de febrero de 1996.

De manera adicional, creó mecanismos formales para la participación en la discusión de los PGDU, los programas delegacionales y programas parciales que antes no existían, sino de

manera informal a través de las juntas de vecinos. Formalizó esta participación en el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda (Caduvi), organismo permanente de participación social que brinda asesoría en la emisión de estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano y vivienda. Según lo anterior, “los organismos de los sectores social y privado podrán participar a invitación del consejo o de alguna de sus comisiones, sobre asuntos específicos” (artículo 60, LDUDF, 1996)

Esta ley expresó, en parte, el importante papel y ejercicio de competencias asignadas en materia jurídica a los legisladores locales. Todo lo anterior muestra el gran impulso que desde la ARDF se entregó a la intermediación social para participar en el desarrollo urbano y la vivienda. Podría decirse que en esto, mucho tuvo que ver la integración de siete líderes de este tipo de organizaciones sociales en la ALDF en 1994.

En el trabajo de campo que se realizó para esta investigación nos señalaron que el consenso frente a esta LDUDF se logró gracias a la intermediación de uno de los diputados locales que provenía del sector de las organizaciones sociales (David Cervantes) con las bancadas del PRI y del PAN. Basados en este consenso también se aprobaron programas delegacionales, general, programas parciales, entre otros. También nos mencionaron que parte de este consenso fue el compromiso personal y también la voluntad política de transformar el marco normativo urbano desde el gobierno (Juan Gil Elizondo)⁵⁷. Así mismo indicaron que para no entrar en directa confrontación con intereses de otros sectores (como los inmobiliarios) se debieron hacer otro tipo de concesiones para que la ley se aprobara.

De igual modo, la nueva reglamentación promovió un nuevo campo de trabajo en las prácticas sectoriales en la ciudad. Antes de los programas parciales, la disputa por uso y regulación del territorio se daba por dos caminos alternos. Por un lado, la regulación de los usos a través de los Zedec (zonas especiales de desarrollo controlado), y por otro, la negociación discrecional con la organización vecinal (Duhau y Cruz; 2001). Los programas

⁵⁷ Entrevista con una exfuncionaria del INVI, quien también fue asesora de la ARDF y funcionaria en la Delegación de Iztapalapa.

parciales, aunque con limitados resultados a posteriori⁵⁸, abrieron espacios importantes para la definición de acciones desde los territorios específicos de la ciudad y en la integración de actores para su discusión, negociación y aprobación. El trámite era la presentación del anteproyecto, la viabilidad, la presentación de la opinión fundada de cada instancia gubernamental y la adopción por el jefe de gobierno. Ahora el procedimiento contemplaba la participación-consulta de los vecinos, así como la aprobación de la ALDF.

La LDUDF definió como autoridades en materia de desarrollo urbano a la ALDF, al jefe de gobierno del DF, a la Seduvi y a los jefes delegacionales del DF. En materia de vivienda, los primeros adquirieron atribuciones de aprobación, modificación o cancelación de los programas. Al jefe de gobierno se le asignaron funciones de ejecución de las obras; celebración de convenios con la administración pública federal, estatal o municipal; participación en la elaboración de los programas previstos en la Ley de Planeación y en la ordenación de la zona conurbada y metropolitana; y formulación y modificación de los programas anuales de desarrollo urbano.

Finalmente, los jefes delegacionales quedaron con atribuciones más importantes como participar con la Seduvi en la elaboración y modificación de los proyectos de los programas delegacionales y de los parciales, vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de su delegación, y expedir las licencias y permisos correspondientes en el ámbito de esta ley.

Como se observa, esta norma marcó un punto de inflexión importante en la forma de planear y ordenar el territorio en el Distrito Federal. Aunque las Leyes de Planeación y de Asentamientos Humanos federales definían importantes instrumentos para cumplir con estos objetivos, la existencia de una ley específica para la ciudad, permitió la expresión de las diferentes orientaciones políticas en la materia y la constitución de un marco de acción y

⁵⁸ Ver Bravo David. Las restricciones en la aplicación de instrumentos de planeación en ordenamiento urbano. Los planes parciales en la ciudad de Bogotá (2000-2009) y los programas parciales de la Ciudad de México (1997-2006). Tesis de maestría para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas. UAM-X. México. Noviembre. 2010.

de procedimientos propios en congruencia con sus procesos internos urbanos, políticos, sociales y económicos.

Sin embargo, es evidente en el texto de la ley el gran poder que mantuvo el Ejecutivo (ahora local) en la toma de decisiones. Es así como en todos los casos relacionados con los planes y programas, aunque la ARDF sería la encargada de aprobar, se estableció que el jefe del Distrito Federal antes y después de la respectiva aprobación podría “modificar el proyecto”. Adicional a ello, en la práctica la participación en estos procesos dejó a la voluntad política de los jefes de gobierno de turno. Un ejemplo de ello son los programas parciales, que además se han consolidado como un espacio de presión de proyectos particulares territorializados (Bravo, 2010).

Esta ley tuvo importantes reformas entre 1999, 2004, 2006 y 2007. Podría decirse que su evolución dependió del tipo de acuerdos promovidos al interior de la ALDF y del peso de las fuerzas que la han integrado, así como de su relación con Seduvi (y con su titular). También, al parecer se ha dado un proceso discontinuo en el cual se aprueba una ley en un gobierno saliente, que podría decirse es la base de un ordenamiento “ideal” y posteriormente, dependiendo de la discrecionalidad o del proyecto político del jefe de turno, se promueven modificaciones.

Muestra de lo anterior es que la primera reforma hecha a la LDUDF en 1999⁵⁹. En el segundo año del gobierno de transición electo, se promovió un amplio poder a la ALDF, al otorgarle la posibilidad de participar en la aprobación de algunos cambios de uso del suelo en la ciudad que eran inicialmente solo a iniciativa de la Seduvi. En esta reforma tuvo mucho que ver la composición de la ALDF (mayoría del partido de gobierno), el titular de la Seduvi (R. Eibenshutz) y el proyecto del jefe de gobierno (Cárdenas). Se pretendía una mayor discusión e intervención de los actores políticos el proceso de usos del suelo, con el fin de hacer más legítimo dicho proceso.

⁵⁹ 23 de febrero de 1999 en Gaceta Oficial del Distrito Federal –GODF- 25.

Sin embargo, en los años 2004⁶⁰ y 2006⁶¹, en el segundo gobierno popular (López Obrador) se promovieron cambios para limitar el poder que había sido entregado a la ALDF para aprobar usos del suelo, y devolverlo al ejecutivo local a través de la Seduvi. En este caso tuvo mucho que ver el tipo de relación que estableció el jefe de gobierno con los diputados locales del PRD en el período 2003-2006. Esto implicó que la Seduvi en cabeza de su titular y por iniciativa del jefe de gobierno fueran los únicos encargados de decidir en materia de modificación de usos en la ciudad y no se involucraran los actores políticos.

La LDUDF tuvo una otra reforma en 2007⁶². Esta última ha expresado las preocupaciones por parte del jefe de gobierno (Ebrad) por modificar o adoptar sus lineamientos en materia de procedimientos para la revisión y modificación de los PGDU, así como el poder de las organizaciones en el conjunto de procedimientos. Claramente ha sido expresada la intención del jefe de gobierno de abrir el escenario de la planeación a la acción del sector privado disminuyendo las regulaciones que puedan impedir este objetivo.

En todos los casos anteriores, la aplicación de la LDUDF y la propuesta de reformas han tenido que ver con las características personales y de gobierno del titular de la Jefatura del DF. Al mismo tiempo, muestra de la debilidad de las normas formales y del poder de los incentivos informales, es la falta de aplicación de la LDUDF debido a la modificación de su intencionalidad a través del reglamento de la misma, aprobado por la ALDF instalada en el siguiente periodo (1997-2000).

c. Ley de Planeación: una inexistente política sectorial de vivienda

En la nueva reglamentación aprobada por el órgano legislativo local, una ley que ha marcado un tránsito importante en la forma de gestión en la ciudad, y en vivienda específicamente, ha sido la Ley de Planeación del Distrito Federal aprobada por la ALDF en el año 2000⁶³. Su objeto central fue definir los principios básicos de la planeación del

⁶⁰ 29 de enero de 2004 en GODF 8-TER y 29 de enero de 2004 en GODF 8-TER

⁶¹ 07 de junio de 2006 en GODF 65 y 11 de agosto de 2006 en GODF 93

⁶² 30 de abril de 2007 en GODF 72.

⁶³ Gaceta Oficial del 27 de enero de 2000.

desarrollo del DF. Para ello, estableció las atribuciones de los órganos de gobierno del DF en materia de planeación; las bases y mecanismos de la participación social y ciudadana y la coordinación del gobierno del DF con la federación y con los gobiernos estatales y municipales, así como las bases para el desarrollo de la acción conjunta entre los particulares y el gobierno del DF.

La institucionalización de los procesos de planeación del desarrollo en la ciudad pretendieron, a través de los mecanismos previstos por esta ley, articular las acciones del gobierno del DF en el largo, mediano y corto plazos, incluyendo las fases de formulación, instrumentación, control y evaluación de la acción pública. Esta normatividad desarrolló los lineamientos de la Ley de Planeación del nivel federal formalizando la elaboración de un programa general de desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), considerado el documento rector que define las directrices generales del desarrollo social, económico y del ordenamiento territorial.

Este documento, además de contener los mismos requisitos que planteó la Ley de Planeación en materia de antecedentes, diagnóstico, contexto, imagen objetivo y ámbito espacial y temporal de validez, contiene la estrategia del desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial; la definición de objetivos, prioridades y metas del desarrollo de mediano y largo plazos; y las bases de coordinación del gobierno del DF con la federación, entidades y municipios. Los programas delegacionales contendrían lo respectivo para el ámbito territorial de la demarcación correspondiente.

Es importante mencionar que los programas de mediano plazo a que se refiere la Ley de Planeación son sectoriales, institucionales, especiales y parciales. Los programas sectoriales (en este caso de vivienda) expresarían las metas y objetivos específicos del sector en función de las prioridades establecidas en el programa general; los subprogramas, líneas programáticas y acciones; las relaciones con otros instrumentos de planeación; las responsabilidades que regirán en su ejecución; las acciones de coordinación (en su caso) con dependencias federales y otras entidades o municipios; y los mecanismos específicos para la evaluación, actualización y, en su caso, corrección del programa.

Por su parte, los programas institucionales son aquellos que desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazos las políticas a aplicar por el programa sectorial correspondiente (son elaborados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, según corresponda). Los programas especiales, como su nombre lo indica refieren a prioridades del desarrollo de las entidades que requieran atención especial, o ya sea actividades que cubran a dos o más dependencias o dos o más demarcaciones territoriales. Finalmente, los programas parciales se derivarían de las estrategias establecidas en los programas delegacionales y serían aplicables en zonas específicas que requieran un tratamiento especial por sus características económicas, sociales o territoriales (artículos 32 a 39, Ley de Planeación, 2000)⁶⁴.

Esta ley es otra demostración del importante proceso de formalización de los instrumentos y procedimientos de la planeación del desarrollo en la ciudad. Uno de sus mayores aportes, al igual que la LDUDF, es que definió los actores y productos institucionales del proceso de planeación. Con respecto a los primeros, es determinante el papel que otorgó a la participación de organizaciones sociales en el Consejo de Planeación, al entregarles funciones de las más importantes como: manifestarse sobre las modificaciones al PGDDF, organizar el proceso de discusión social para el conjunto de instrumentos de la planeación del desarrollo, así como seleccionar a partir de este proceso las propuestas para los programas. Al respecto señaló:

(...) IV. Analizar, discutir y elaborar las propuestas sobre la modificación o corrección de desviaciones en la ejecución del Programa General y los programas; VI. Recoger las opiniones y demandas de los ciudadanos que sustentarán las propuestas para elaborar, actualizar, ejecutar y evaluar el Programa General y los programas; VII. Analizar, seleccionar y desarrollar las propuestas que serán remitidas al Comité de Planeación, para su incorporación en el Programa General y los programas (artículo 57. Ley de Planeación DF, 2000)

⁶⁴ La ley refiere como programas de corto plazo al programa operativo de la administración pública y a los programas operativos anuales. El primero, cuantifica los objetivos y metas previstos en el Programa General y los programas delegacionales para la asignación de los recursos presupuestales (actividad conjunta de la administración pública local). Por su parte, los programas operativos anuales derivarán del programa operativo y se constituyen la base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales de las propias dependencias, órganos desconcentrados, entidades y órganos político-administrativos.

Este Consejo se propuso en la ley como un escenario cívico, nombrado por el jefe de gobierno previa ratificación de la Asamblea, e integrado por cinco ciudadanos con experiencia en materia de planeación, que no ejercieran alguna función pública. De manera adicional estaría integrado “por representantes de las distintas organizaciones sociales y de ciudadanos, conforme a lo que determine el reglamento interno del Consejo” (artículo 55, Ley de Planeación DF, 2000).

Lo anterior demuestra dos cosas. Primero, que la Ley formalizó la participación de las organizaciones sociales en los escenarios de consulta previstos legalmente para cumplir con el proceso de planeación. Segundo, que el grado de involucramiento o el alcance de la participación de estos actores quedarían en manos de las determinaciones plasmadas en una norma de menor dimensión y con menor poder vinculante, además de estar a discrecionalidad de los “cinco ciudadanos con experiencia”. Sin embargo, es relevante mencionar que, de nuevo sería la ALDF la encargada de ratificar a los integrantes del Consejo, mostrando el interés que algunos líderes de este órgano expresaron al aprobar dicha regla.

En la práctica la citación o convocatoria a este escenario de participación (el Consejo de Planeación) ha estado sujeto a discrecionalidad del jefe de gobierno y de las entidades encargadas de los procesos de planeación; lo que evidencia que aunque la norma los señala como primordiales, en su implementación no existe una obligación que pueda ser impuesta si no se cumple con ello. Más bien muestra que en los períodos en que ha sido integrado ha dependido de la voluntad de los funcionarios de turno.

La Ley de Planeación del DF, aprobada a finales del primer gobierno electo (2000), solo ha contado con una reforma (en enero de 2008), que básicamente otorgó mayores facultades a la ALDF en cuanto a la revisión de los planes delegacionales y el poder vinculante de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Es relevante anotar que los programas generales de desarrollo de la ciudad aprobados desde la existencia de la LPDDF (como se ve más adelante), se caracterizan por ser textos que expresan la orientación política de los gobiernos, más que decisiones y acciones explícitas sobre el ejercicio del mismo.

Aunque no ha contado con modificaciones, una muestra de su alcance es que hasta 2009 no se había aprobado un Reglamento de la Ley de Vivienda y el plan sectorial de vivienda para el DF que permitieran esclarecer o materializar las orientaciones normativas en la materia (es de anotar que la ley fue aprobada desde el año 2000), las cuales señalan la obligación de que exista el plan sectorial como guía de la acción gubernamental para dicha política. Lo anterior podría sustentar la idea de que en la práctica se viene actuando sin referencias programáticas sectoriales en la materia lo que dota de amplia discrecionalidad a los actores, en este caso al jefe de gobierno.

d. Ley de Vivienda: institucionalización de las prácticas de intermediación “social”

La Ley Federal de Vivienda (LFV) de 1984⁶⁵ tuvo una vigencia de 22 años, en los cuales se constituyó en un marco legal de importantes impactos en el resultado de la gestión urbana en el país. Esta LFV tuvo como objetivo definir las bases del desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en la coordinación entre los gobiernos de los estados y municipios y de la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado. Sin embargo, a partir de 1996, con la oportunidad de que la ALDF legislara en materias urbanas, específicamente en vivienda, la ciudad empezó a contar con sus propios escenarios de debate y de regulación de este asunto público.

En ese sentido, la vivienda fue otro de los temas que los legisladores locales consideraron como prioridad en su agenda institucional. La Ley de Vivienda del Distrito Federal (LVDF) fue aprobada en el año 2000⁶⁶, después de varios procesos de discusión, no solo al interior de la ALDF, sino en otros escenarios (académicos, sociales, entre otros). También es importante anotar que el diputado ponente provenía de una de las organizaciones sociales que ya desde años atrás apoyaba la movilización de grupos de demandantes de vivienda y que se constituyeron en su base de apoyo electoral (Rodolfo Pichardo). Además, la

⁶⁵ Ley Federal de Vivienda. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. Abrogada por la Ley Federal de Vivienda de 2006. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006.

⁶⁶ GODF del 2 de marzo de 2000.

conformación de la ALDF reflejaba el poder que fueron ganando los líderes asociados a la reivindicación sectorial de vivienda en los procesos electorales. Un ejemplo de ello es la composición de la ALDF en 1997, en la cual 18 de 66 asambleístas tenían algún vínculo con organizaciones de vivienda (Eibenschutz y Flores, 2000: 218).

Esta ley institucionalizó los actores, procedimientos y fases para la producción de vivienda en la ciudad. Aunque se podría decir que en periodos anteriores ya se venían consolidando procesos de gestión de vivienda desde las organizaciones sociales (autoproducción y autogestión) y ya existía un puente de relación informal de estas con los organismos que desempeñaban labores de promoción de vivienda en la ciudad; esta ley formalizó dichos procesos y procedimientos y modificó el papel y las posiciones de los distintos actores que participaban de dicha gestión, entre ellos el gobierno y las organizaciones.

Estas últimas formalizaron un espacio importante como intermediadoras y beneficiarias del proceso de gestión. Al respecto la LVDF establece que el Jefe de gobierno tiene como atribución:

Fomentar, reconocer, y concertar la participación de los diferentes productores de vivienda: personas, instituciones académicas y organismos de los sectores social y privado (artículo 8 II. Ley de Vivienda del DF, 2000).

En el mismo sentido, a través de la LVDF se garantizó expresamente la concertación de la política de vivienda con el sector social, este último definido como:

Toda persona física o moral, familia o grupo social, aún sin personalidad jurídica que sin fines preponderantes de lucro, realicen acciones o procesos habitacionales en beneficio de personas con ingresos iguales o inferiores a los que se requieren para adquirir una vivienda popular.

Lo anterior tiene dos implicaciones. La primera, involucró directamente en todo el contenido de la norma a las organizaciones representantes de los solicitantes de vivienda en sus objetivos, procedimientos y productos. La segunda, a estas organizaciones se les da un reconocimiento legal y se consolidan no solo como productores y beneficiarios de los programas habitacionales, sino que además debían ser consultados en la definición de la

política. Lo anterior lo muestran las consideraciones de los artículos 14, 18, 21 y 53 de la LVDF (de la política y del Programación de vivienda):

La política de vivienda del Distrito Federal se orientará por los siguientes principios y líneas generales: III. Establecimiento de los criterios de coordinación entre los diversos organismos públicos de vivienda, tanto federales como locales, y la concertación con los sectores social y privado (...) XII. Fomentar, reconocer, y concertar la participación de los diferentes productores de vivienda: personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado (...) (Artículo 14, Ley de Vivienda del DF, 2000)

El Programa de Vivienda del Distrito Federal contendrá (...): X. Lineamientos de concertación con los productores privados y sociales (...) (artículo 18, Ley de Vivienda del DF, 2000)

La elaboración de la política y los programas de vivienda, tomará en cuenta y se apoyará en las propuestas que formulen los sectores privado y social, así como los particulares interesados. (Artículo 21, Ley de Vivienda del DF, 2000)

El Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría, las demarcaciones territoriales y el Instituto, propiciará la concertación de acciones y programas entre los sectores público, social y privado, particularmente los que apoyen la producción social de vivienda (Artículo 53, Ley de Vivienda del DF, 2000)

Como se observa, además, la LVDF formalizó, incluso en palabras de sus formuladores, el concepto de gestión social de vivienda. Este se definió como:

El “Conjunto de actividades de gestión, elaboración de bienes o prestación de servicios de vivienda de interés social y popular, que realizan personas físicas o morales, familias, instituciones académicas organizaciones sociales u organizaciones no gubernamentales, sin fines preponderantes de lucro” (artículo 1. XVIII. Ley de Vivienda del DF, 2000).

De acuerdo con esta definición, las organizaciones sociales podrían participar de todo el proceso de la gestión, desde la obtención del suelo hasta la construcción. Esta disposición puso a las organizaciones sociales en otra posición para negociar el acceso a la vivienda de sus agremiados o solicitantes de vivienda, pues las involucra formalmente en los programas que se deriven de los organismos creados para tal fin. Así mismo, les otorgó, junto con otras disposiciones de la ley, un gran poder de negociación frente a las autoridades públicas.

Muestra de lo anterior fue que el jefe de gobierno por Ley debería “Reconocer, alentar y apoyar los procesos habitacionales y la producción social de vivienda” (Artículo 14. XV:, Ley de Vivienda del DF, 2000), además de considerar:

(...) como aportación económica de grupos u organizaciones sociales, su ahorro propio, su suelo propio, su proyecto ejecutivo, su gestión y trámites y supervisión, los que se restarán al costo final de la vivienda” (artículo 14. IV., Ley de Vivienda del DF, 2000).

Esto último, les garantizaría que los procedimientos a través de los cuales han venido haciendo la gestión quedaran dentro de lo que promueve la política y la ley. La LVDF planteó las siguientes modalidades de financiamiento (individual y colectivas): (a) Crédito o préstamo con garantía hipotecaria, otorgado por particulares y por el sistema bancario; (b) Inversión directa del Gobierno de la Ciudad (a través del Instituto de Vivienda del DF - INVI); (c) Inversión de otros organismos públicos federales de vivienda (que operan en el DF); (d) Inversión mixta, del Gobierno del DF y aportes del sector privado y otras fuentes de financiamiento; (e). Ahorro colectivo de los beneficiarios; y (f). Otros fondos.

Esto es relevante, ya que definió variados sistemas para el financiamiento de vivienda, institucionalizando, no solo un organismo de vivienda creado para ello (el INVI), sino las partidas asignadas por el gobierno de la ciudad para su funcionamiento. Es decir, a este organismo de la administración pública del DF, se le entregaron atribuciones y recursos. Lo anterior transformó radicalmente los modelos implementados en los gobiernos anteriores, en los cuales el financiamiento se hacía a través de fideicomisos, pues la asignación de recursos ya no quedaría sujeta a la discrecionalidad de los jefes de turno, sino que legalmente era su obligación garantizarlos.

Así lo especifica la LVDF al señalar que el Jefe de gobierno debe:

Fortalecer la capacidad financiera del Instituto para ampliar su atención, diversificar las modalidades de financiamiento e instrumentar mecanismos que mejoren la recuperación crediticia (artículo 14. XI., Ley de Vivienda del DF, 2000).

Dentro de este proceso de fortalecimiento organizacional, la Ley dejó explícito el programa de mejoramiento de vivienda como una de las acciones permanentes del INVI, garantizando que no estuviera sujeto a los programas sectoriales o a la voluntad de los gobiernos de turno.

Esta LVDF fue un conjunto de disposiciones que formalizaron el discurso y las prácticas de las organizaciones, promoviendo sus acciones a través del marco legal. Muestra de ello es que, adicionalmente además, esta Ley definió estímulos, tanto a los actores privados que produjeran acciones habitacionales enmarcadas en los programas de vivienda de la administración, como a los productores sociales de vivienda.

El punto relevante aquí es que estableció un conjunto de procedimientos para facilitar trámites, fortalecer la capacidad financiera de las organizaciones y garantizarles su “mercado” de vivienda. Muestra de ello son los artículos 14, 45 y 51 a 54 de la citada ley:

Cuadro 7. Contenido de la ley de Vivienda del Distrito Federal sobre producción social de vivienda

Capítulo/artículo/ numeral	Contenido
Artículo 14.	La política debe (...) XIII. Facilitar la producción de vivienda mediante la simplificación, reducción de trámites y requisitos en su gestión; XVIII. Integración de una red de productores y distribuidores de materiales y componentes de la vivienda para que apoyen los procesos de producción social de vivienda.
Artículo 45.	La Administración Pública del Distrito Federal, en el Reglamento de esta Ley así como en otras disposiciones administrativas que se dicten, establecerá y aplicará medidas concretas de apoyo y fomento a la producción y a los productores sociales de vivienda, entre ellas, las siguientes: I. Promover la regularización de la tenencia de la tierra, de la vivienda y de los conjuntos o unidades habitacionales mediante las facilidades administrativas y los apoyos fiscales, notariales y registrales necesarios; Otorgar facilidades para la obtención de alineamiento, nomenclatura oficial, constancia de zonificación y uso de suelo , licencias de construcción y otras de naturaleza semejante; III. Conceder facilidades y apoyos en el pago de impuestos y derechos relacionados con los conceptos establecidos en la fracción anterior, igualmente los relacionados con la transferencia de propiedad que los proyectos autorizados requieran y con otros de carácter similar; y IV. Los estímulos, apoyos y facilidades que sean otorgados por la autoridad a los demás productores de vivienda, en cuanto esto sea procedente.
Cap. VII Producción social de vivienda	Artículo 51.- El Gobierno del Distrito Federal facilitará y promoverá el desarrollo y consolidación de la producción social de vivienda. Artículo 52.- Los productores sociales son los pertenecientes al sector social y los centros o institutos de asistencia técnica. Artículo 54.- El Instituto promoverá la asistencia técnica, especialmente la destinada a los productores sociales de vivienda, la cual se podrá proporcionar a través de programas y actividades que realicen.

Fuente: Elaboración con base en LVDF. GODF. 2 de marzo de 2000. El subrayado es nuestro.

No solo las organizaciones sociales se beneficiarían con estas disposiciones, sino que además la ley formalizó el papel y garantizó el poder de contratación, de aquellas ONG’s que venían apoyando, tanto a las organizaciones como a los grupos solicitantes de vivienda desde años atrás. Al respecto la LVDF señaló como fines del jefe de gobierno:

Fomentar la asesoría y asistencia en materia de gestión, financiera, legal, técnica y administrativa, para el desarrollo y ejecución de la acción habitacional (Artículo 14. XVII, Ley de Vivienda del DF, 2000). Al mismo tiempo, estableció que: los institutos o centros de asistencia técnica tendrán plena capacidad para contratar y obligarse conforme a las disposiciones legales y administrativas vigentes (Artículo 58, Ley de Vivienda del DF, 2000)

La ley cuenta con dos reformas. Una realizada en el mismo año de su publicación y otra en el 2004. Esta última es quizás la más importante ya que deroga todo el articulado correspondiente al Consejo Asesor de Vivienda, señalando los casos cuando se mencione hará referencia al Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda, establecido en la Ley de Desarrollo Urbano. Es decir, este Consejo desapareció y fue reemplazado con el mecanismo de participación incluido en la LDUDF.

La instancia que se abolió tenía funciones de consulta y asesoramiento al jefe de gobierno en políticas, elaboración, ejecución y evaluación de programas, así como otros mecanismos e instrumentos concernientes al desarrollo de la vivienda. Lo anterior demostró el interés del jefe de gobierno de entonces (López Obrador) de centralizar en su figura el margen negociación que habían ganado las organizaciones sociales en el período de gobierno anterior y garantizar un margen de acción más amplio en la toma de decisiones al Jefe de gobierno.

Sin embargo, lo que muestra la gran estabilidad que ha tenido esta ley es la fortaleza del acuerdo que se logró en el período de aprobación de la misma, el cual fue garantizado por los líderes que representaban los intereses de las organizaciones en la ALDF (el PRD era mayoría en la ALDF), así como por la gran cantidad de actores que desde dentro y fuera del aparato gubernamental se han venido favoreciendo de las disposiciones contenidas en la Ley (constructores, líderes sociales, solicitantes de vivienda organizados, grupos del MUP, etcétera). En la comparación de la iniciativa presentada por el diputado ponente con la Ley aprobada pudimos establecer que fueron pocos los cambios que se introdujeron en la versión final del documento.

Uno de los actores involucrados en la discusión y análisis de la Ley de Vivienda nos manifestó en entrevista que en realidad:

Los cambios que se hicieron no fueron tan de fondo en materia de política habitacional y entonces fue una mezcla de la política anterior con algunas cosas nuevas; pero finalmente no era distinta en el fondo entonces. Tal vez de lo nuevo fue como germen de un programa que también nosotros después desarrollamos fue el programa de mejoramiento que inició en INVI (ex diputado local y federal, ex funcionario del INVI)

Desde el año 2007 se han venido presentando propuestas por el jefe de gobierno del DF (Ebrad) para modificar la LVDF. En el discurso explícito lo que se pretende con la reforma es armonizar la Ley del Distrito Federal con la Ley Federal aprobada en 2006, así como formalizar algunas prácticas que se han venido evidenciando en once años de vigencia de la ley. En el mismo sentido, se propone dar claridad a los conceptos de producción social del hábitat, producción social de vivienda y promoción social de vivienda⁶⁷.

En la práctica lo que se evidencia con la posición del Ejecutivo es la intencionalidad de modificar el trasfondo de la forma de producción que ha promovido hasta la fecha la Ley de Vivienda año 2000, además de modificar las condiciones de negociación de las organizaciones sociales frente a las autoridades públicas.

e. Otra forma de discrecionalidad: el Bando Informativo 2

Una norma considerada como una de las principales transformaciones normativas del año 2001, y determinante en las posteriores acciones de desarrollo urbano y vivienda en la ciudad fue el Bando Informativo 2. Esta norma, aprobada por el jefe de gobierno de la época (López Obrador), establecía orientaciones para restringir el crecimiento de la mancha urbana hacia las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Conteras, Milpa Alpa, Tlahuac, Tlalpan y Xochimilco, a través de la limitación de la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demandaran un gran consumo de agua e infraestructura urbana.

Al mismo tiempo, este Bando, señalaba la directriz de promover el crecimiento poblacional en las delegaciones de la ciudad central, con el fin de aprovechar la infraestructura y los servicios existentes, además del impulso, en estas últimas, de un programa de construcción de vivienda para la gente de bajos recursos de la ciudad. Finalmente, se planteaba la puesta en funcionamiento de una ventanilla única para el ingreso de solicitudes del uso del suelo y factibilidad de servicios de obras de impacto urbano ambiental.

⁶⁷ Editado con base en la presentación del funcionario del INVI encargado de la Dirección de Asuntos Jurídicos. Reunión convocada por FOROPOLIS, el 28 de septiembre de 2011.

A partir de su aprobación se generaron programas y acciones que modificaron en la práctica el marco formal e informal de la acción habitacional en la ciudad, así como la distribución espacial de la nueva oferta habitacional durante su periodo de aplicación (Tamayo, 2007). Como mostraremos, esta norma de carácter transitorio, demostró la gran discrecionalidad que permitieron las reglas formales existentes en materia de vivienda y desarrollo urbano a los jefes de gobierno. Primero, porque este actor pudo transformar las orientaciones y los procedimientos para la formulación e implementación de los programas y acciones habitacionales sin necesidad de seguir paso a paso la normatividad vigente (aunque no necesariamente contrariándola), ni tener que modificar las reglas de orden superior.

Segundo, porque no contó con los actores que tenían la competencia establecida legalmente para emitir los bandos en la ciudad (ALDF), ni con aquellos que por regla debían participar en la consulta de decisiones de este carácter. Es necesario además, señalar que la Asamblea en 2001 estaba conformada en su mayoría por partidos de oposición⁶⁸. Además, como nos señalaron algunos de los entrevistados para esta investigación (exfuncionarios del gobierno del DF), la decisión del jefe de gobierno (el Bando Informativo 2) tomó por sorpresa incluso al equipo de trabajo, tanto de la Seduvi como del INVI:

Yo desafío a cualquier persona a que me muestre un documento anterior al anuncio de López Obrador donde plantee siquiera que se puede hacer con alto nivel de probabilidad una meta de ese tamaño. Ese es mi dato duro. Nosotros que éramos los responsables nos fuimos de espaldas. Y sin embargo, se hizo, se cumplió la meta (asesor gobierno del DF 2001-2006, funcionario Seduvi).

Yo no sabía nada del Bando 2. Creo que David tampoco sabía. Teníamos una propuesta que consideraba el suelo que el Bando 2 prohibía, incluso suelo que ya era del INVI. Fue un balde de agua fría. Hubo muchas reuniones. Ni siquiera nos dieron un periodo para prever cómo. No es que estuvieras a favor o en contra, es que no tenías preparada una estrategia. Estábamos desarmados. Había mucho suelo, todo eso se convierte en demanda (...) Era una necesidad, estaba en el PGDU, pero lo que no se vale es cómo se hizo. Porque el proyecto democrático no se vio, fue una decisión unipersonal. Todas las organizaciones que lo habían apoyado, las tomó de sorpresa, fue un shock para todo el mundo, mucha parte del triunfo de Cárdenas y de López Obrador estuvo soportado en organizaciones urbano populares (exfuncionaria INVI, asesora ALDF).

⁶⁸ 17 del PAN, 16 del PRI. En las delegaciones suben al poder 6 candidatos del PAN (en tres delegaciones con la intervención del Bando Informativo 2).

El debate más importante respecto del Bando Informativo 2 fue su validez jurídica (Tamayo, 2007). Aunque se discutía sobre la expedición de una figura jurídica inaplicable en el marco normativo del Distrito Federal y la invasión por parte del jefe de gobierno a las materias de competencia exclusiva de la ALDF, después de un extenso debate en todos los niveles (político, jurídico, académico, social) la Suprema Corte señaló su constitucionalidad, aun cuando subsistían problemas de denominación (razón por la cual se renombró como Bando Informativo 2), basada en los argumentos de que el contenido programático del Bando no contravenía ninguna norma en materia de desarrollo urbano de la ciudad (específicamente la LDUDF y el PGDU, aprobado en 1996 por la ALDF).

Un primer análisis muestra que el Bando Informativo 2 se constituyó en una estrategia para cumplir con un proyecto de trabajo en un clima político condicionado por la transición en el poder en el DF, ya que permitió actuar al nuevo jefe de gobierno, sin ocuparse primero de reformar el marco normativo que le hubiese consumido muchísimo tiempo (Tamayo, Andrade y Besares, 2007).

El Bando 2 fue una estrategia normativa del jefe de gobierno para intervenir en el desarrollo urbano con acciones inmediatas, movilizándolo toda la estructura administrativa a los fines del mismo. Sin embargo, debido a cómo fue concebida la figura y sus objetivos de fondo y a las características del proyecto político que sucedió a López Obrador, el Bando 2 fue abolido como una de las primeras medidas del jefe de gobierno siguiente.

Todo lo anterior muestra cómo a partir de 1997 se creó todo un entramado de reglas y nuevos instrumentos, tanto normativos (estructura burocrática, normas, entre otras.) como administrativos para la planeación y gestión de la política de vivienda en el DF; todos ellos asociados con la intervención autónoma del gobierno de la ciudad y de sus órganos de gobierno.

Podríamos pensar que estas transformaciones normativas fueron un cambio en uno de los componentes de las instituciones, pues produjeron modificaciones en las posiciones y papeles de los actores, así como en el funcionamiento de las estructuras mismas. Sin embargo, si se analiza el trasfondo de las reformas y las características del proceso de

aprobación e implementación de las reglas es evidente que no es posible, al menos en el terreno formal hablar de un cambio institucional en estricto sentido.

Es decir, aunque se produjeron algunas modificaciones a las reglas formales, el núcleo de las instituciones se mantuvo. Es decir, el cambio en las reglas escritas relacionadas con los lugares de toma de decisiones y la distribución de los actores sociales y políticos en la estructura, llevó a una formalización de las actuaciones y formas de intermediación que se producían en el período previo a que se aprobaran e implementaran las reformas.

En ese sentido, podría decirse que la institucionalización de la concertación y negociación con las organizaciones sociales de las políticas y programas de vivienda que se dio anterior a 1997 se sostuvo, e incluso se fortaleció con la formalización de estos mecanismos de intermediación a través de del marco legal. El Bando 2 también demostró la muy débil capacidad de “negociación” e “intermediación” de las organizaciones sociales frente al centralismo del ejecutivo.

2. El aparato administrativo y las reglas procedimentales: descentralización de la presión por vivienda

La creación de variadas dependencias y organismos dentro de una estructura propia evidenció la importante transformación, no solo legal, sino administrativa que protagonizó Ciudad de México entre 1997 y 2003. Al inicio de este período (1998-2000) se produjo un cambio de fondo expresado en la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI); la transformación formal e informal de las relaciones entre la Seduvi y la ALDF sobre las competencias en materia de suelo y vivienda; la modificación del contenido del discurso en el cual se basa la política pública de vivienda en la ciudad; y la formalización de los mecanismos de participación de las organizaciones sociales en la gestión de vivienda y la modificación de papeles de estos actores en dicho proceso.

Podríamos identificar un segundo período (2001-2008) en el cual, la fuerza de las transformaciones iniciales se redujo, o se estabilizaron los efectos inmediatos de los

cambios normativos y de estructura administrativa. En este período se generó un proceso de inercia en el cual, una vez consolidado el marco institucional formal, los actores adaptaron sus estrategias a través de los mecanismos formales e informales.

Este segundo período expresó un proceso de cambio en el impacto de las reglas, en el cual aunque manteniendo el marco normativo inicial (producto del cambio), la implementación se transformó en la interacción de los actores sociales, políticos y burocráticos con el nuevo marco legal. En esta relación estos explotaron las posibilidades que les ofrecía este último, así como sus “vacíos”, e interpretaron las reglas de tal forma que les permitió lograr sus intereses particulares y mantenerse en posiciones privilegiadas para la intermediación y negociación de la política.

Este proceso de conversión (Thelen, 2010) se combinó con uno de estratificación, en el cual al mismo tiempo que se produjeron algunas modificaciones formales a lo largo del arreglo institucional ya existente, se complementó con adendas o revisiones, básicamente en las reglas de procedimientos, las cuales sin alterar la lógica misma de las instituciones, permitieron a los actores garantizar sus objetivos y acceder a los beneficios de la gestión.

Varias de las transformaciones que se presentan se constituyeron como efectos directos de los cambios normativos, pero otros se evidencian más como los resultados de la posibilidad que abrió el marco legal para que los líderes sociales accedieran y ocuparan posiciones en la estructura política y administrativa de toma de decisiones y aprovecharan estas condiciones en el nuevo contexto político.

En el presente aparte presentamos un recorrido por la historia de las transformaciones institucionales en el período (1998-2008), relacionadas con las estructuras administrativas que integran el sector de la vivienda en Distrito Federal y el análisis del papel asignado a los actores a través de estos incentivos normativos.

Antes de iniciar es pertinente mencionar que el gobierno federal, posterior a 1997 mantuvo su intervención en la producción de vivienda en la ciudad a través de la intervención de los

fondos pero transformados en Sofoles y basados en procesos de intermediación bancaria. Además, gracias al proceso de descentralización de las acciones de gobierno que se promovieron en la década de 1990, las acciones de estos organismos nacionales han disminuido frente a la atención de la demanda local que se hace a través del INVI.

Con el primer gobierno electo se eliminó la influencia directa del presidente de la república en los asuntos públicos locales de vivienda, pues se limitó el impacto de los programas nacionales de vivienda (PNV) en la ciudad y se dio la posibilidad a que funcionarios elegidos por el jefe de gobierno (y respondiendo a su proyecto político) atendieran esta problemática.

Al mismo tiempo que se dio este cambio formal, con las reformas a la LDUDF, la relación entre esta dependencia técnica y los representantes políticos en la ciudad se transformó. Lo anterior se expresó en la posibilidad de estos últimos de discutir y aprobar los cambios de uso del suelo para proyectos de alto impacto para la urbe. De acuerdo con R. Eibenschutz, este mecanismo pretendía lo siguiente:

(...) La modificación de usos del suelo tenía dos instancias: a. un procedimiento para los cambios sencillos, de un bloque la opinión de vecinos y delegación y una comisión mixta y única en la ALDF, Seduvi, GDF, ahí se definía si procedía; b. Lotes más grandes, polígonos de actuación y estos se manejaban como modificaciones al plan. Todo el procedimiento de un plan y debían llegar a la ALDF para modificarse (entrevista realizada para nuestro trabajo de campo).

Esta condición cambió posteriormente (2001) debido a la posición del jefe de gobierno en turno sobre el papel eminentemente “técnico” del problema de los usos entregándose a la Seduvi atribuciones para aprobar y cambiar usos del suelo.

Podría decirse que desde la Seduvi los actores locales tuvieron un primer escenario para enfocar sus demandas y reivindicaciones en relación con la política habitacional. Inicialmente, esto fue tramitado a través de procesos de participación realizados por la dependencia en los 27 programas parciales presentados y aprobados entre 1998-2000.

Los actores que participaron en dichos procesos promovidos por el gobierno de la ciudad se pueden agrupar en cinco grandes sectores: (1) la Seduvi, específicamente los funcionarios públicos adscritos a esta secretaría responsables finales de cada documento de programa parcial; (2) los consultores, divididos según su naturaleza: en universidades, asociaciones civiles y firmas consultoras privadas; (3) la ciudadanía, organizada o no, pero que estaba vinculada al proceso del programa parcial; (4) las autoridades y funcionarios de orden delegacional; y (5) los integrantes de la ALDF.

El resultado de este proceso de participación fue la oportunidad de grupos sociales y líderes vecinales para formalizar sus demandas territoriales, para las cuales reivindicaban la acción gubernamental en materia de inversiones, así como de solicitudes particulares en materia de regulación de usos del suelo. Estos procesos demostraron una gran dispersión de demandas, actores participantes y sectores y subsectores de intervención que se convertirían posteriormente en restricciones del proceso de implementación del instrumento. Lo anterior debido a que fue tal la cantidad de solicitudes presentadas en las reuniones de consulta, que era imposible técnica y presupuestalmente por parte del gobierno de la ciudad atenderlos en su totalidad (Bravo, 2010).

Posterior al año 2000 el proceso participativo en estos programas se limitó en escenarios y contenidos. Entre 2001-2006, el número de programas parciales aprobados solamente fue de siete. Es decir, el proceso participativo establecido en la LDUDF se siguió cabalmente (con todas sus deficiencias) durante el gobierno de Cárdenas, pero fue limitado en los gobiernos siguientes debido a la gran discrecionalidad que permitió el reglamento de dicha ley.

Sin embargo, lo que fue evidente es que la Seduvi como dependencia encargada de la política de desarrollo urbano en la ciudad tuvo un carácter centralista y su apertura a la participación social, estuvo sujeta a las orientaciones y voluntad política de cada jefe de gobierno. De manera adicional, en la práctica, la Seduvi no estuvo encargada de la política de vivienda y su articulación con el INVI fue limitada.

Aunque ya en 1995 se había creado un Instituto de Vivienda de Ciudad de México, es en 1998 con el inicio del proceso de liquidación del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fividesu) y el Fideicomiso Casa Propia (Ficapro), que se inició un proceso de reestructuración de la política habitacional en el DF y de sus resultados. Como resultado de lo anterior se produjo un proceso de transformación de la orientación del gobierno local a partir de la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) (Bermúdez y Stolarski, 2004). A continuación presentamos las principales transformaciones en materia administrativa producto de la instauración del INVI en Ciudad de México en 1998.

a. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI)

En el proceso de transformación administrativa del gobierno de la ciudad en el sector de la vivienda, la creación del INVI (GODF 161, el 29 de septiembre de 1998) se constituyó en un cambio profundo en las estructuras de gestión en la ciudad. El nuevo INVI trascendió sus funciones de coordinación de acciones de vivienda, para constituirse al mismo tiempo, en orientador y ejecutor de política. Este organismo sería desde entonces el encargado de diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y los programas de vivienda locales.

La acción del instituto estaría enfocada principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos en el DF, en el marco del PGDU del DF, de la Ley de Vivienda y de los programas que se derivaran de estos. Lo anterior expresó el intento del gobierno del Distrito Federal por tomar la responsabilidad de promover y consolidar la producción social de vivienda (Tamayo, 2007: 37).

El jefe de gobierno en turno (Cárdenas), señaló como argumento para la creación de un nuevo instituto, la necesidad de mejorar las acciones para satisfacer las necesidades de vivienda y definir métodos eficientes para la selección, aprobación y asignación de programas de financiamiento enfocados a los grandes sectores de la población con escasos recursos económicos, que no tenían acceso a los diversos sistemas que integraban el

mercado financiero nacional. En cumplimiento de ese objetivo, el nuevo INVI se creó como un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Esta última característica hizo que este organismo se consolidara como un espacio local para el trámite de las demandas sociales en vivienda con amplia intervención del gobierno sobre todo con recursos fiscales. Lo anterior lo diferenciaba de los mecanismos con que se venía atendiendo la demanda de la ciudad, tanto a nivel local (fideicomisos) como federal (Onavis).

Aunque la extinción de los fideicomisos en el Distrito Federal (Fividesu y Ficapro) se produjo de manera progresiva y solamente hasta 2003 se legalizó su extinción definitiva (aunque a la fecha aún existe una dependencia al interior del INVI encargada del proceso de cierre de fondos), todos los programas de vivienda se promovieron desde 1998 a través del INVI. Desde 1998 los programas operativos anuales (POA) autorizados por la Secretaría de Finanzas contemplaron la reducción paulatina del presupuesto y personal del Fividesu y solamente se autorizó a concluir proyectos pendientes, eliminando la asignación de nuevos proyectos.

En el INVI de 1995 las funciones eran básicamente de apoyo como instancia técnica a la ejecución de los programas de vivienda y concertar la participación de privados y organizaciones sociales en programas habitacionales. De acuerdo con algunos actores entrevistados, este instituto fue una forma de contener el avance de las formas de presión de las organizaciones sociales en la ciudad. Al respecto señalaron:

El gobierno concedió la creación del INVI, donde las organizaciones sociales tratamos de incidir en el concepto (queríamos que trabajara similar a Fonhapo). Surge como un paliativo para contener. En principio sin recursos, hacia convenios, coordinaba, pero ya. El INVI priista no tenía muchas facultades. Jorge Jiménez no tenía posibilidades, solamente atendía y establecía acuerdos políticos para Ficapro y Fividesu (...) Surge como un ente de concertación política que administraba y asignaba los recursos de Fividesu y Ficapro. De repente parecía ser un elefante blanco, no servía para nada (exdiputado local, líder de organizaciones sociales).

El INVI de 1998 trascendía las funciones operativas y se le otorgaba, adicionalmente, la atribución de ser organismo coordinador de política, otorgar créditos, financiar las obras, así como promover investigación sobre la problemática de vivienda en la ciudad. Sin embargo, era un INVI aún sin mecanismos de actuación. Solamente sería hasta el año 2000 que con la Ley de Vivienda del DF se definen las acciones, funciones y alcances del INVI.

Incluso, de acuerdo con lo que nos mencionaron en las entrevistas realizadas, al parecer los legisladores que aprobaron dicha ley estuvieron muy preocupados por formalizar todas aquellas disposiciones que garantizarían la atención de las demandas de las organizaciones sociales a través de este instituto. Al respecto uno de nuestros entrevistados señaló:

La ley de vivienda es la ley del INVI, no es una ley de vivienda. Aunque pretende favorecer o proteger a los sectores vulnerables de la población no debería ser una ley parcial, sino general. Entendemos la preocupación que hubo en su momento por proteger a los sectores, pero el principio de ley es que sea universal (funcionario y exasesor de la Seduvi).

En la tabla 9, se presenta una comparación de las atribuciones que tenía el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (1995) y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (1998).

Tabla 9. Atribuciones INVI. 1995-1998.

ATRIBUCIONES DEL INVI		
Categoría	INVI 1995	INVI 1998
Política de vivienda	Apoyar al secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda en la coordinación de las entidades paraestatales bajo su ámbito sectorial y en el establecimiento y la ejecución de la política y programa de vivienda del DF.	Proponer y coadyuvar con la Seduvi en la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda del Distrito Federal.
Programático	Apoyar como instancia técnica al secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda en la proposición de criterios, lineamientos, normas y dictámenes en materia de vivienda.	Contribuir con la APDF, en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda del DF, enfocado principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de Ciudad de México; así como en la coordinación de los organismos de vivienda del GDF.
Crédito y financiación	Propiciar y concertar la participación de organismos públicos y de los sectores social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro y financiamiento y orientación habitacional.	Propiciar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional, así como coadyuvar en la gestión ante el sistema financiero para el otorgamiento de créditos a favor de los beneficiarios de sus programas.
	Proponer a su Consejo Directivo la creación de organismos, sociedades y empresas cuyo objeto esté relacionado	Promover y ejecutar en coordinación con instituciones financieras, el otorgamiento de créditos con garantías diversas, para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales integrados a éstas, a favor de los beneficiarios del programa de vivienda.
		Coadyuvar con el fomento y obtención de préstamos para la construcción, rehabilitación, mejoramiento y adquisición de vivienda, a favor de la

	con la promoción de suelo urbano y la vivienda, en todas sus modalidades.	población de escasos recursos del DF. Otorgar préstamos en forma directa con la correspondiente garantía real. Financiar las obras de construcción que se deriven de la ejecución de los programas de vivienda.
Investigación		Realizar y fomentar la investigación tecnológica que tenga por fin lograr la reducción de costos y el mejoramiento de la vivienda y sus espacios.
Suelo	Proponer ante la Seduvi la adquisición de inmuebles para la creación de la Bolsa de Tierra para Vivienda, así como las líneas de su administración y los programas de generación y reutilización de suelo urbano.	Promover la creación de una bolsa de suelo urbano con viabilidad técnica y jurídica para desarrollos habitacionales. Promover, estimular, fomentar y ejecutar programas de adquisición y acondicionamiento de suelo urbano, público y privado, así como la edificación, remodelación, regeneración y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades.
Desarrollo urbano		Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para el programa de vivienda, así como del PGDU del DF.

Fuente: elaboración con base en decretos de creación del INVI 1995 y 1998.

También en 2000, la Ley de Vivienda del DF se encargó de especificar claramente el destino de los recursos del INVI. En ese sentido, señalaba que se destinarían a la promoción, estudios y proyectos; adquisición y reciclamiento de suelo urbano para vivienda; autoproducción, producción de vivienda nueva y vivienda progresiva en todas sus modalidades; mejoramiento y autoconstrucción de vivienda. Este hecho fue determinante ya que se formalizaba a través de una herramienta legal la asignación de recursos al Instituto, así como el tipo de programas que atendería.

Desde 1998, el INVI no ha sufrido mayores cambios en su estructura formal. Su única reforma se aprobó en el año 2002⁶⁹. Esta reforma integró como miembros permanentes de su Consejo Directivo a los titulares de las Secretarías de Finanzas y de Obras y Servicios del Distrito Federal. Al mismo tiempo, incluyó como miembros de este Consejo a los dos ciudadanos designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal. Pese a lo anterior, las transformaciones sobre las formas de producción y gestión de vivienda que se han dado y que se expresan en su funcionamiento interno, se han realizado a través de las normas instrumentales o de procedimientos (reglas de operación), de acuerdo con las orientaciones de sus titulares y del jefe de gobierno en turno.

Para concluir, es necesario retomar que son tres las transformaciones más importantes a nivel organizacional desde la creación de este INVI en 1998. La primera, es que se

⁶⁹ Gaceta Oficial del 9 de julio de 2002. Se reforman los artículos cuarto, quinto, la fracción XII del artículo sexto y la fracción VIII del artículo décimo del decreto por el que se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de septiembre de 1998.

modificó el instrumento gubernamental a través del cual se atendían las demandas de vivienda en la ciudad. Al pasar de fideicomisos a un instituto con personal y recursos propios, se evidenció la importancia del asunto como problema de política pública y como parte fundamental de la agenda institucional.

Es decir, la creación de una estructura propia permitió institucionalizar la atención en vivienda y sus mecanismos para hacerla efectiva, lo que limitó la discrecionalidad de los actores de turno para incluirlo (o no) en la agenda. La asignación directa de recursos a este instituto también reflejó las prioridades de cada gobierno.

La segunda transformación relevante es que con la existencia del instituto se creó un mecanismo formal de intermediación entre gobierno y sociedad civil organizada y no organizada, que descentralizó las formas de negociación, así como los actores involucrados en estas. La presión-negociación que ejercían las organizaciones sociales hacia los fondos federales; se dirigió al INVI más que hacia la Seduvi. Así, el INVI reemplazó los fideicomisos a partir de los cuales se venía materializando la “política de vivienda” en la ciudad.

Como se observa en la tabla 10, la participación de los fideicomisos medida en número y porcentaje de créditos asignados a hogares del DF no se redujo en el período posterior a 1997. Sin embargo, el INVI a partir de su creación y con la extinción de Ficapro, Fividesu y posteriormente del Fonhapo, ganó una importante participación en la atención de la población de la ciudad, que superó a todos los fideicomisos (incluido el INFONAVIT) en solamente 5 años en los cuales tenemos reporte de información.

Tabla 10. Número y porcentaje de créditos asignados por los organismos federales y locales en el DF 1998-2006

ORGANISMO	PERIODO		ORGANISMO	PERIODO	
	1998-2000	2001-2006		1998-2000	2001-2006
FICAPRO	4,474	N.A.	FICAPRO	4%	N.A.
FIVIDESU	8,425	N.A.	FIVIDESU	8%	N.A.
FONHAPO	3,137	1,058	FONHAPO	3%	0%
INFONAVIT	68,603	165,367	INFONAVIT	62%	40%
FOVISSSTE	5,231	24,780	FOVISSSTE	5%	6%
OTROS	21,179	53,657	OTROS	19%	13%
INVI	N.A.	167,956	INVI	N.A.	41%
TOTAL	111,049	412,818	TOTAL	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conavi, 2009

Es importante anotar que aunque el INFONAVIT tuvo una importante asignación de créditos en la Ciudad de México, el 33% de ellos se asignó en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (es decir, no en el interior de la Ciudad). Así mismo, el 41% de dichos créditos figura como No distribuido (ver tabla 11).

Tabla 11. Número de créditos asignados por los organismos federales y locales en el DF 1998-2006 (por organismo)

DELEGACION	1998-2000						2001-2006					
	FICAPRO	FIVIDESU	FONHAPO	INFONAVIT	FOVISSSTE	OTROS	FONHAPO	FOVISSSTE	INFONAVIT	INVI	OTROS	
ALVARO OBREGON	30	75	737	2,480	0	1,207	55	404	3,155	11,248	1,375	
AZCAPOTZALCO	220	40	199	1,845	0	769	12	889	4,013	10,116	1,533	
BENITO JUAREZ	400	0	0	185	0	289	0	822	2,090	1,846	2,700	
COYOACAN	0	9	0	522	0	95	62	773	1,911	8,213	632	
CUAJIMALPA DE MORELOS	0	0	0	9	0	0	17	19	222	3,453	303	
CUAUHTEMOC	1,220	0	299	1,063	0	1,201	1	1,933	6,816	10,909	2,807	
GUSTAVO A. MADERO	295	211	277	1,108	0	602	131	893	3,150	29,484	1,517	
IZTACALCO	125	1	0	494	0	981	103	412	1,779	10,340	892	
IZTAPALAPA	500	5,689	1,355	9,233	16	5,288	392	1,742	5,996	38,659	2,511	
MAGDALENA CONTRERAS	0	50	0	15	0	98	15	83	103	4,197	242	
MIGUEL HIDALGO	942	0	15	183	0	1,146	0	1,224	6,772	5,821	3,249	
MILPA ALTA	0	0	0	6	0	0	33	9	6	2,249	64	
TLAHUAC	100	1,692	22	2,820	204	1,006	86	439	606	7,020	433	
TLALPAN	0	0	0	618	4	356	59	808	1,029	10,511	649	
VENUSTIANO CARRANZA	642	47	41	386	0	423	40	687	2,347	7,179	773	
XOCHIMILCO	0	47	132	234	0	3	42	242	615	6,711	411	
NO DISTRIBUIDO	0	564	60	47,402	5,007	7,715	10	13,401	68,688	0	33,566	
AREA METROPOLITANA	0	0	0	0	0	0	0	0	56,069	0	0	
TOTAL	4,474	8,425	3,137	68,603	5,231	21,179	1,058	24,780	165,367	167,956	53,657	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conavi, 2009

Estos cambios incentivaron (como causa y efecto) la transformación de los mecanismos de presión del MUP y de las organizaciones que lo integran para la demanda y acceso a la vivienda, sus posiciones organizativas al interior de la estructura política y su forma de interrelacionarse con los encargados de la toma de decisiones e incluso, entre ellas mismas.

Lo anterior complementado con las disposiciones de la Ley de Vivienda del DF del año 2000.

Otra transformación que se promovió a través de la creación del instituto fue la atención de demandantes de vivienda que otros fondos o instituciones excluían por su carácter financiero y por los requisitos que se exigían para acceder a las acciones de vivienda. Aunque se deben cumplir algunos requisitos normales para el acceso a créditos, el INVI promovió líneas de crédito e instrumentos de acceso para personas que en otras condiciones no hubieran podido obtener. Lo anterior existe desde su creación en 1998 hasta la fecha en que se culmina esta investigación.

Desde su creación este organismo representó un avance importante en la formalización de las estructuras de atención de la vivienda a nivel local y ha representado una de las principales herramientas para garantizar el acceso de los grupos solicitantes de vivienda que se crearon a partir de 1987. Aunque sus programas se han transformado desde su creación, podría decirse que formalmente el INVI es un cambio representativo en las formas de hacer la gestión en la ciudad, que incluso podría decirse que es *sui generis* con respecto a los mecanismos de atención en el resto del país. A continuación presentamos la evolución del ámbito programático en materia de vivienda en Ciudad de México y sus repercusiones en el ámbito de la transformación de la gestión.

3. Cambio programático: el poder de la figura del jefe de gobierno

Este apartado reseña las principales evidencias de cambio-inercia en las orientaciones programáticas y de procedimientos en el período de estudio. Esta revisión permite acercarse a los principales asuntos que guiaron la agenda gubernamental en materia habitacional, que reflejan los acuerdos políticos y sociales predominantes en cada momento del tiempo y expresan el tipo de construcción política del problema que orientó posteriormente la implementación de las acciones en vivienda.

Adicional a la creación de un marco legal y una estructura administrativa propias para la atención de los asuntos de vivienda en la ciudad, el discurso explícito de los actores políticos se modificó a partir de 1997, hecho que se produjo por el tipo de personajes que llegaron al poder y las condiciones en las que se dieron las negociaciones de las políticas. En el entendido de que modificar las reglas de orden superior es difícil, los cambios que se dieron con el paso del tiempo en este escenario, muestran que los actores transformaron poco a poco, en la implementación de las reglas y de manera menos formalizada, los acuerdos y bases del arreglo institucional reproduciendo algunas prácticas del sistema de reglas anterior sin tener que modificar las reglas formales base.

Anterior a 1997 la política de vivienda había sido la definida por el gobierno federal a través de sus planes nacionales de desarrollo (PND) y programas nacionales de vivienda (PNV). Aunque las acciones de vivienda se canalizaron a través de los organismos nacionales, en Ciudad de México a partir de 1997 debido en especial a los efectos de la reforma de 1993 y 1996, el gobierno local tuvo la oportunidad de presentar un programa general de desarrollo que orientó las acciones y los recursos específicos del aparato público. Este hecho marcó una transformación fundamental al menos en el discurso con que se presentaron dichos programas, una vez se posesionó el primer gobierno electo.

a. De lo explícito y lo implícito en los compromisos de gobierno

Con la llegada al poder de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997, los discursos acerca del problema de la vivienda se transformaron radicalmente frente a lo que se planteaba en el ámbito federal. En el documento *Una Ciudad para todos, otra forma de gobierno*, el nuevo jefe de gobierno planteó su propia visión de la orientación de la planeación del desarrollo y de la vivienda en la ciudad. Era la primera vez que el discurso político, no solo se diferenciaba por el tipo de partido que estaba en el gobierno, sino por las características del proyecto de ciudad que planteaban.

En su diagnóstico de la situación, tanto de la política urbana y específica de la vivienda señalaba su radical oposición a la visión neoliberal que se había propuesto en el programa defendido e instrumentado por el PRI y el PAN y con base en la cual se había desarrollado

la capital en los últimos años. Según este nuevo discurso, las políticas federales habían tenido como resultado que la vida en la ciudad se hiciera cada vez más difícil para los sectores de bajos ingresos y solvente para quienes podían pagarla.

De acuerdo con la propuesta del programa, la respuesta dada al problema de la ciudad había producido el desplazamiento la población, sobre todo la de menos recursos, hacia las áreas periféricas, donde se venía desarrollando una construcción precaria, con servicios urbanos insatisfactorios y más caros; así como el deterioro material, económico y social de zonas que fueron importantes en el pasado, como el Centro Histórico.

Según este discurso, el problema radicaba en que el Estado había renunciado a su responsabilidad social de garantizar a todos el acceso a los bienes y servicios, dejándolos, en el mejor de los casos, en manos de la empresa privada y la relación de mercado. Así mismo, la privatización selectiva de infraestructuras y servicios sociales sin reglas, ni controles para garantizar la atención de la población mayoritaria; había determinado el patrón de desarrollo inequitativo de la ciudad, lo que además había generado empobrecimiento masivo de la población y el deterioro generalizado de su calidad de vida, así como exclusión social (Plan General de Desarrollo, 1997).

El programa de Cárdenas se alejaba también de la política social del nivel federal, señalando la limitación de los programas compensatorios contra la pobreza extrema, los que definía como de contención social y que, señalaba, habían desmantelado la atención pública de los derechos sociales y en su lugar habían instaurado una especie de beneficencia para mantener a los excluidos en los límites más bajos de subsistencia.

En respuesta a lo anterior, el gobierno local planteó la necesidad de superar la visión del crecimiento económico automático, a partir del reordenamiento radical de las prioridades en el Distrito Federal, a través de una política social integral y activa, sustentada en una política económica orientada al crecimiento con equidad.

Es así como el programa de 1997 evidenció un importante cambio en la percepción del problema de la vivienda con respecto a las propuestas vigentes en el ámbito federal. En primer lugar, se consideró el disfrute de una vivienda adecuada como un derecho humano básico que requería del compromiso social del gobierno y de la participación solidaria del conjunto de la sociedad. En ese sentido, el programa reconoció que aunque el logro de este objetivo dependía en gran medida de procesos económicos nacionales (que no están bajo el control del gobierno del DF), el esfuerzo local debería avanzar en ese camino.

En segundo lugar, se planteó, que por importantes que fueran, los déficits habitacionales no constituían el centro de la problemática de la vivienda en la ciudad. En ese sentido, señaló que debía darse prioridad a la satisfacción de las nuevas necesidades de vivienda a partir de una concepción diferente del “dónde” y del “cómo”. Es decir, proponía materializar las ya permanentes declaraciones de los gobiernos anteriores de devolver la mirada al Centro Histórico de la ciudad.

Según lo anterior, la pérdida de viviendas en las delegaciones centrales constituía un proceso irracional en términos de economía urbana, pues estas viviendas se tenían que reponer, pero con nueva infraestructura en la periferia (Plan General de Desarrollo, 1997, 1997). En ese sentido, se planteó como orientación de política la promoción de la construcción de vivienda no solo para garantizar el desarrollo económico y como factor productivo (como lo mencionaba el PND de Salinas), sino que se consideraba aspecto integral de la política social, pero además de ordenamiento territorial. Estos lineamientos cambiaron la concepción del uso del suelo, de la construcción y de la intervención del Estado y de los particulares en dicha política.

Según esta propuesta de gobierno, los distintos mecanismos del mercado formal de acceso a la vivienda nueva vienen respondiendo a la demanda de familias con más de cuatro salarios mínimos, por lo que era necesario reorientar la política de vivienda, hacia una que se articulara con la planeación urbana y retomara la cuestión central del suelo urbano para vivienda; incluyera a las poblaciones de bajos ingresos a los programas de los organismos de vivienda (superando la visión exclusivamente financiera de los mismos); redujera el

monto destinado a la vivienda nueva terminada (80% de los recursos) para apoyar con créditos masivos soluciones accesibles como la vivienda progresiva y la ampliación y mejoramiento de la vivienda existente⁷⁰; retomara la rehabilitación o reconstrucción de la vivienda deteriorada en las colonias y barrios céntricos como acción masiva, y aplicara medidas que incentivarán la producción de vivienda en arrendamiento (PGDDF, 1997-2000).

Las estrategias previstas promovían subsidios para el acceso al suelo; sistemas de ahorro para la vivienda popular; articulación del gobierno y la sociedad civil en los procesos de gestión y producción de vivienda; creación de organismos encargados del control de los procesos y relaciones entre participantes; descentralización de la gestión en las delegaciones; así como el reconocimiento de recursos públicos e instrumentos para facilitar la acción de las organizaciones sociales y de los organismos no gubernamentales en el campo de la vivienda popular.

Como se observa, el programa de Cárdenas tenía un componente de apoyo explícito a las organizaciones sociales como intermediarias reconocidas en el proceso de la gestión. Incluso, modificó las bases de los mecanismos de producción proponiendo incentivos a la construcción y gestión comunitaria, más que la construcción industrial formalizada como lo planteaba la política del nivel federal. Este período de transición muestra una evidente transformación, al menos del discurso político de las prioridades y formas de atención pública a problema de la vivienda.

Las propuestas de Cárdenas fueron retomadas en algunos aspectos en el siguiente programa general de desarrollo del DF de 2001-2006 (GODF el 5 de diciembre del 2000) por López Obrador. Según su programa de gobierno, se aplicarían políticas sociales que tendieran a la *universalidad*, y no a la *focalización* de los servicios, como actualmente ocurrían en el nivel federal.

⁷⁰ Planteaba que los recursos se distribuyan así: 50% para vivienda progresiva, 30% para ampliación/mejoramiento, 20% para vivienda nueva terminada.

Desde la introducción del programa se planteaba un proyecto global que incluía un esquema general de desarrollo urbano, criterios de densificación y reconversión, áreas de desarrollo para la nueva economía, localización de las estructuras logísticas y los espacios públicos. De nuevo, el discurso del PGDDF era de radical oposición a la política federal de sostenimiento del crecimiento económico basado en los equilibrios macroeconómicos, la cual había hecho recaer los costos de la modernización sobre los hombros de las trabajadoras y los trabajadores.

En este sentido, se señalaba un cambio de prioridades de gobierno de la ciudad. Uno de estos cambios se expresó en el papel del Estado (en este caso el gobierno local) en los procesos económicos y específicamente en la vivienda. Según el programa, se reivindicó al Estado como promotor socialmente responsable, en el que no solo se circunscribía a las labores de normatividad y regulación, sino que se hacía presente en todas las áreas en las cuales juzgaba que era necesario para cumplir con sus responsabilidades y promover sus proyectos. Al reconocer que no era el único actor, se propuso la colaboración con empresas, instituciones financieras, cooperativas y organizaciones de beneficio social, bajo condiciones distintas a las que hasta ahora había promovido el gobierno federal.

En el sector de la vivienda la presencia del Estado a través de su aparato público, sería fuerte (a diferencia de la política federal), en la cual la vivienda popular tendría alta prioridad. De acuerdo con lo anterior, el objetivo prioritario se orientó a la promoción del crecimiento de la ciudad hacia las zonas centrales de continuo despoblamiento, con el fin de reducir los asentamientos irregulares en las zonas de conservación y alto riesgo o en zonas en las cuales la introducción de los servicios básicos era o muy difícil o muy cara.

Entre las acciones específicas promovidas por el gobierno de la ciudad se definieron la revisión integral de las políticas, programas y proyectos relacionados con el desarrollo urbano y la vivienda; y la reestructuración orgánica de las dependencias y demás oficinas de la administración pública que intervenían este ámbito. En desarrollo del primero, se promoverían las acciones de regulación y reglamentación del crecimiento de la ciudad y el

establecimiento de nuevos desarrollos de vivienda (a partir de la coordinación metropolitana, por ejemplo, Bando Informativo 2).

Los mecanismos para promover dichos procesos se realizarían a través de las normas, programas parciales, apoyo y estímulos a los particulares y a la acción directa gubernamental. Entre otras acciones se definieron la revisión de los programas de desarrollo urbano, el fortalecimiento de los procesos de planeación, así como factibilidades para simplificar los trámites, y la unificación de los ordenamientos jurídicos.

En todos los casos, el programa propuso la acción directa del gobierno en las delegaciones centrales, no sólo a través de su actuación en el terreno inmobiliario, sino en la definición de apoyos fiscales y la modificación de los procedimientos administrativos. De manera adicional, en todos los proyectos se estimuló la participación social en el desarrollo de los programas.

Lo anterior muestra una gran contraposición, al menos en las orientaciones programáticas de la política del gobierno de la ciudad frente al gobierno federal. En el discurso del primero, se legitimaba y formalizaba la acción de las organizaciones sociales en la gestión de vivienda y se modificaron las prioridades (por ejemplo, dar prioridad al mejoramiento de vivienda), los sectores atendidos (ingresos bajos y muy bajos) y los territorios en los cuales se desplegaría la acción pública (el centro de la ciudad). Aunque todos los PND habían planteado el tema de la densificación de la ciudad, el programa de López Obrador era quizás el que más herramientas e instrumentos proponía para avanzar en su materialización.

Los dos programas de desarrollo de la ciudad entre 1997 y 2001 fueron similares en el contenido del discurso, aunque diferentes en sus estrategias de acción. Un ejemplo de ello es que mientras Cárdenas se dedicó a consolidar una importante reserva territorial, López Obrador se concentró en aumentar las metas de atención en materia de programas de mejoramiento de vivienda en la ciudad (aunque también en vivienda nueva terminada).

Sin embargo, con la llegada al poder en 2007 de Marcelo Ebrad, las características del discurso se modificaron nuevamente mostrando una mayor cercanía con los propósitos explícitos de la política federal en materia de producción de vivienda. Aunque el discurso es similar en relación con las consecuencias de la urbanización desordenada hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el desplazamiento del uso habitacional y pérdida de población en las delegaciones centrales, con sus respectivos efectos sobre los servicios públicos y la calidad de vida urbana; las estrategias y líneas de política modificaron la esencia de los dos proyectos políticos precedentes.

Aunque Ebrad reconocía los avances en la materia con la política del gobierno anterior (a través del Bando 2), el diagnóstico del problema se centró en la pérdida de poder adquisitivo de las clases medias y bajas de la población; la sobreoferta de equipamiento en las zonas centrales (frente a las tasas negativas de crecimiento de población) y las limitaciones de la oferta de vivienda de interés social en zonas apartadas de la ciudad. Así mismo, en la especificación de las líneas de política Ebrad propuso la reestructuración de las orientaciones y aplicación del Bando 2 para la construcción de vivienda, así como la implementación de nuevos mecanismos relacionados con la adquisición y el mejoramiento de la vivienda (remodelación y ampliación).

La propuesta del PGDDF de 2007-2012 se basó en promover una mayor equidad para el acceso a la vivienda, además de ordenar territorialmente la ubicación de complejos habitacionales para aprovechar plenamente la infraestructura y equipamiento urbanos. Aunque esta propuesta recogía iniciativas de los programas anteriores, no sería igual con las estrategias y líneas de política, que retomaron el carácter del gobierno como el facilitador y regulador de los procesos habitacionales privados, en el que la vivienda se entiende como catalizador de los procesos de desarrollo económico, además de ser financiable por sí mismo.

De acuerdo con lo anterior, las estrategias se centraron en vigilar que la construcción de vivienda obedeciera a las necesidades del ordenamiento territorial; y generar empleo,

desarrollo productivo y económico, mediante el desarrollo de la vivienda, bajo un enfoque que atendiera los criterios de sustentabilidad.

La línea de política de Ebrad fue en esencia y materia muy diferente de lo que se propuso para la ciudad en los períodos anteriores. Esta se centraría en los cofinanciamientos; la promoción del desarrollo socioeconómico del barrio; la seguridad del patrimonio habitacional; la participación de los sectores social y privado en programas de vivienda e inversión inmobiliaria; y la aplicación de esquemas financieros para la adquisición de viviendas y la garantía de la recuperación de créditos (PGDDF, 2007).

Como se observa, el contenido de este discurso no se aleja de la concepción de la seguridad jurídica como soporte del mejoramiento de las condiciones de los sectores de bajos ingresos y la vivienda como factor de desarrollo económico; más que en la atención de estos sectores a través de la provisión y mejoramiento de vivienda y del ordenamiento territorial como eje de la política habitacional promovidos en los programas de Cárdenas y López Obrador.

Sumado a las transformaciones en el discurso es importante mencionar las herramientas con las cuales los actores se encargaron de hacer “efectivos” sus objetivos y estrategias de política. Aunque la Ley de Vivienda fue el marco legal creado por el primer gobierno electo para institucionalizar las orientaciones en la materia; cada jefe de gobierno, a través de su titular en la Seduvi, pero sobre todo en el INVI, definió su estrategia particular, tanto de producción, como de gestión de vivienda (se desarrollará más adelante en las prácticas).

b. Transformación de las reglas procedimentales para formalizar prácticas

Los cambios formales más evidentes por parte de los jefes de gobierno para cumplir con sus propósitos de política o políticos (dependiendo del actor), fueron las modificaciones recurrentes a las reglas de operación del INVI. Estas describen las características y fines del organismo, sus políticas generales de operación y los criterios de su relación con sus acreditados y beneficiarios. Además, se definen como su marco programático, al establecer

las condiciones financieras para otorgar créditos, ayudas de beneficio social y las bases de recuperación (Reglas de Operación INVI, 2005).

De acuerdo con el decreto de creación del INVI, el Consejo Directivo⁷¹ es el encargado de definir y aprobar las reglas de operación y la toma de decisiones relacionadas con la función del organismo. A través de este se han modificado las reglas de operación casi cada año desde 1999 (con excepción de 2006, 2007 y 2009). Es decir, se han aprobado nueve documentos diferentes de reglas de operación desde 1998 hasta 2010 (doce años).

Estas reglas vienen siendo el instrumento, a través del cual se han formalizado las intenciones de cada uno de los gobiernos en relación con la gestión y producción de vivienda en la ciudad, así como de los acuerdos entre los principales actores que participan en este proceso (sociales, políticos, privados, etcétera.); sin tener que modificar las reglas de orden superior (por ejemplo, Ley de Vivienda). Muestra de ello, son los cambios que se han dado en materia de objetivos del INVI, así como de quienes aprueban los créditos, requisitos, sanciones, programas, relación con las organizaciones, participación de los privados, padrón de solicitantes, etcétera.

Sobre los aspectos generales de este tipo de transformaciones una de las funcionarias del INVI nos señaló que el instrumento para garantizar la política del gobierno de turno era modificar las reglas de operación. Al respecto mencionó que:

Había todo un espíritu, una convicción, al menos por parte de los directivos, se hizo un enorme esfuerzo en llevar a cabo este proyecto de garantizar el derecho de acceso a la vivienda digna (...) Cambiamos mucho las reglas para ajustar el acceso, había cambios

⁷¹ Un presidente, que será el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi); un secretario técnico designado por el presidente del Consejo, quien tendrá voz, pero no voto. Integra como vocales con voz y voto a los titulares de las Secretarías de Gobierno, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Finanzas, Obras y Servicios, la Oficialía Mayor y dos ciudadanos designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal. En forma complementaria participan como invitados permanentes con voz, pero sin voto, los titulares de: la Secretaría del Medio Ambiente (integrada en 2008), la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, la Dirección General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; la Dirección General de Administración Urbana de la Seduvi, la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Seduvi, el Sistema de Aguas de Ciudad de México, el Fideicomiso de Recuperación Crediticia de Vivienda Popular, Direcciones de Área del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y dos invitados permanentes, las cuales provendrán de los organismos sociales y del sector académico vinculados con la producción social de vivienda (integrada en 208) (Reglas de Operación. Octubre de 208). Esta estructura no ha sido igual en todos los períodos.

dependiendo de los requerimientos de AMLO. Eran decisiones políticas para poder atender también a otros sectores (exfuncionaria del INVI, exasesora ARDF).

Otro ejemplo, es que desde que las organizaciones sociales han perdido poder de negociación al interior del organismo (en los gobiernos de López Obrador y Ebrad), a través de la movilización y negociación a través de mesas de concertación, los líderes sociales (MUP) han intentado institucionalizar o formalizar su participación en la integración del Consejo Directivo. Este ítem no se encontraba explícito en las reglas de 2005 porque esa negociación, era informal pero reconocida y legitimada por los funcionarios del instituto. También López Obrador y Ebrad incluyeron más regulación en el aspecto de sanciones a organizaciones que incumplieran las reglas de gestión (aunque por razones distintas).

En cuanto a los programas, las mayores transformaciones se han dado entre 1998-2005 y 2008. El instituto creado en 1998 prevé la adquisición pública de suelo y la constitución de reservas territoriales, así como un amplio conjunto de atribuciones en materia de apoyo a la financiación en las diferentes formas de acción institucional. De acuerdo con las reglamentaciones en cuanto a operación del INVI⁷² se pueden contrastar las orientaciones programáticas del instituto para cada período (tabla 12).

Tabla 12. Programas del INVI. 2001, 2005 y 2008.

Programas del INVI 2001, 2005 y 2008					
2001		2005		2008	
Programa	Acciones	Programa	Acciones	Programa	Acciones
Programa de vivienda conjunto	Vivienda nueva terminada	Programa de vivienda en conjunto	Vivienda nueva terminada	Programa de vivienda en conjunto	Vivienda nueva terminada
	Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados		Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados		Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados
	Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados		Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados		Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados
	Vivienda progresiva		Vivienda progresiva		Vivienda progresiva
			Adquisición de vivienda		Adquisición de vivienda
					Arrendamiento con opción a compra
			Adquisición de vivienda		Condominio familiar

⁷² La última modificación a estas reglas se hizo en 2010.

Programa de vivienda en lote familiar	Mejoramiento y ampliación Vivienda nueva	Programa de mejoramiento de vivienda	Ampliación Mejoramiento Mantenimiento preventivo Mantenimiento correctivo Mantenimiento general Vivienda nueva progresiva Vivienda nueva terminada Vivienda catalogada patrimonial	Programa de mejoramiento de vivienda	Ampliación de vivienda para arrendamiento en lote familiar Mejoramiento Mantenimiento general Vivienda nueva progresiva Vivienda productiva Condominio familiar Vivienda catalogada patrimonial Obra externa
Programa de reserva inmobiliaria		Programa de reserva inmobiliaria		Suelo	
		Programa de rescate de cartera hipotecaria		Programa de rescate de cartera hipotecaria	

Fuente: Reglas de Operación del INVI 2001, 2005 y 2008 [Disponible en: www.invi.gob.df.mx y Puebla 2006a].

De acuerdo con Puebla (2006a) el esquema planteado entre 2001 y 2004 mantuvo la mayor parte de las líneas de financiamiento contempladas en 1998-2000. Básicamente, se sustituyó la línea de crédito para la urbanización por la de instalaciones generales y áreas comunes (pensando en desincentivar la construcción de grandes conjuntos habitacionales, ya que la posibilidad de desarrollarlos en las áreas centrales era muy reducida). Por otro lado, la línea de crédito de apoyo a la autoproducción o a la autoadministración, se sustituyó por la de mejoramiento y ampliación, acorde con la intención de que el programa de vivienda en lote familiar se gestionara de manera individual.

Como lo muestra la tabla 10, los programas desde 2001 en esencia han sido los mismos. Sin embargo, en el programa de vivienda en conjunto, la modalidad de adquisición de vivienda apareció hasta 2005 y en 2008 además se incorporaron las de arrendamiento con opción a compra y condominio familiar. La primera, corresponde a la adquisición de vivienda sujeta a un período de pago de rentas mediante un contrato de arrendamiento que combina obligaciones condicionales de venta, en plazo y precio determinado, considerando las rentas o parte de estas como aportación anticipada en favor de sus beneficiarios o arrendatarios al ejercer el financiamiento para compra de vivienda. La segunda, es un crédito inicial o complementario para cubrir los gastos del proceso de constitución del

régimen de propiedad en condominio de un inmueble (Reglas de Operación, INVI, 2008: 23).

Por su parte, el programa de mejoramiento de vivienda de 2005 reemplazó el programa de vivienda en lote familiar del año 2005, ampliando las modalidades de acción al incluir ampliación, mejoramiento, mantenimiento preventivo, correctivo y general, así como vivienda nueva progresiva, terminada y catalogada patrimonial. De manera adicional, en 2008 se incluyeron las modalidades de vivienda productiva, condominio familiar y obra externa. Esta última consiste en la acción que refuerza la habitabilidad de las unidades de vivienda⁷³. Vivienda productiva se refiere a un crédito complementario para construir, mejorar o rehabilitar un local para actividades económicas o para financiar una parte de la vivienda entre cuyos usos se encuentra el desarrollo de una actividad productiva para el sustento familiar. El crédito para condominio familiar se usa para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble (Reglas de Operación, INVI, 2008: 24)

Evidentemente, con el cambio en 1998 se abrió la puerta a formas innovadoras de producción de vivienda en la ciudad, que no se promovieron al inicio del gobierno de transición por falta de recursos para el INVI (debido a la reorganización del aparato público). Sin embargo, luego entre 2001 y 2006 se fortalecerían, ya que el aumento de la participación del gobierno con recursos en la producción de vivienda fue una característica fundamental, nunca antes vista en este sector.

De otra parte, el gobierno de López Obrador promovió en la práctica una novedosa (denominada así ya que no había sido implementada en la ciudad) forma de producción de vivienda. En el caso de la vivienda nueva, las organizaciones tenían un papel preponderante en la consecución de suelo y por ende la apropiación del mismo para sus proyectos. Una vez estas proveían el suelo, los solicitantes de vivienda adscritos a la organización (quienes lo pagaban en su totalidad o en parte) gozaban la prioridad para ocuparlo, promover el

⁷³ Incluye remozamiento de fachadas, protecciones a colindancias, juntas constructivas, drenajes, cisternas, cárcamos de bombeo, iluminación exterior, áreas comunes, escaleras exteriores, entre otros. Aplica como crédito inicial o complementario.

proyecto y definir el constructor a partir del padrón que construía el INVI. No existía (al menos formalmente) un enganche o “cuota inicial” para acceder al proyecto y a sus beneficios (“solamente” pertenecer a la organización que había gestionado el suelo y el proyecto ante las autoridades del INVI)⁷⁴. A través de recursos públicos se pagaba por la construcción (sin intermediarios de promoción) y se entregaba a la organización correspondiente, a partir de un padrón seleccionado (y aprobado por el INVI), de acuerdo con la propuesta de aquella. La entrega y cobro del crédito se individualizaba y culminaba el proceso entre organización-instituto.

Este esquema, aunque es el que plantea explícitamente la Ley de Vivienda fue modificado en 2007, a partir de la llegada al poder de Marcelo Ebrad de acuerdo con las reglas de operación de 2008. En este esquema, el beneficiario del suelo y del proyecto financiado por el INVI ya no es necesariamente la organización o grupo de beneficiarios que “consigan el suelo”. Este puede expropiarse por el INVI a nombre del instituto y pasa por un proceso de asignación, en el cual se entrega un porcentaje a la organización (medido en viviendas para su padrón de beneficiarios) y otro a un promotor del proyecto inmobiliario (también del padrón del INVI, pero cada vez más especializado en la función de promoción inmobiliaria). Este último, realiza funciones de construcción, pero además tiene la posibilidad de poner a la venta parte del proyecto financiado con recursos públicos.

En el caso de los programas de mejoramiento de vivienda la evolución ha sido distinta. Si bien se formalizaron con el gobierno de transición, se iniciaron solamente hasta 2001 y han mantenido una misma línea de acción en todo el período: un cierre a la intermediación de las organizaciones. En todo el período 2001-2008, el procedimiento ha consistido en que las personas interesadas se acerquen al INVI (o sus oficinas desconcentradas en algunas delegaciones), presenten su solicitud y de acuerdo con el cumplimiento de los requisitos accedan a recursos públicos para cumplir con su proyecto.

⁷⁴ Esto se fue consolidando como un filtro “artificial” en el acceso a la vivienda por sectores de bajos ingresos en la ciudad.

Estos últimos van desde acciones puntuales de remodelación de espacios, hasta reforzamiento estructural o construcción de vivienda progresiva en lotes familiares. La base de la gestión en este tipo de proyectos es la relación directa organismo-particular, en algunos casos mediada por algunos profesionales de apoyo y vigilancia, quienes participan, también integrados a un padrón previamente seleccionado por el INVI. No ha habido mayores modificaciones en las reglas de este programa.

Otra consideración importante es que a partir del gobierno de López Obrador se aplicaron tasas de subsidio diferencial según los ingresos de los beneficiarios. En ese sentido, el pago del crédito no ocuparía o afectaría más del 25% del salario de las personas. Este mecanismo ha sido modificado en algunos programas a partir de 2008 volviendo al sistema de enganches, característico del sistema federal. Como nos lo señalaron algunos actores entrevistados, se pueden identificar tantos esquemas INVI como jefes de gobierno en la ciudad a partir de 1998, pues cada administración lo reestructuraba de acuerdo con el proyecto que pretendía desarrollar. Al respecto mencionaron:

El INVI se crea en el 1998 pero todavía es un INVI PRI, después en 2000 es de AMLO y 2010 es INVI que volvió al PRI (ex diputado federal y líder de organizaciones sociales).

Hay distintas fases de intervención y cada administración va cambiando la estructura (líder de organizaciones sociales).

Como se observa, la transformación programática posterior a 1997 en materia de vivienda no tiene una evolución lineal. Con el cambio y la introducción de nuevas formas de acceder al poder el conjunto de discursos se modificaron. Mucho de ello dependió de las personalidades de los actores que llegaron al poder, así como de las bases de apoyo electoral que soportaban sus proyectos políticos.

Al respecto es fundamental señalar que tanto Cárdenas, como López Obrador llegaron con importantes apoyos de las organizaciones sociales y líderes que tenían relación con los grupos de demandantes de vivienda en el Distrito Federal y con el Movimiento Urbano Popular (en todas sus variantes). Al parecer, el contenido de sus discursos estuvo influenciado por las características de sus electores y bases de apoyo político. Sin embargo,

en el caso de Marcelo Ebrad, aunque elegido por el mismo partido que los anteriores, el proceso de designación al interior del partido, y sus relaciones políticas previas (incluidas también sus bases electorales), marcaron de forma determinante su posición al respecto de la política habitacional para la ciudad.

Lo anterior muestra que desde 1998 se ha creado y consolidado un marco legal aprobado por actores locales en un proceso de intercambio y negociación de intereses que no existía antes de las reformas que promovieron la apertura política. En el transcurso de este proceso se han abierto los canales para la expresión de demandas particulares, a través del sistema político y de gestión. En ese escenario los actores sociales han transformado papeles y posiciones dentro de la estructura de poder, así como sus mecanismos de intermediación, consolidando sus instrumentos de presión y representación sectorial y ganando espacios institucionalizados para el beneficio de sus agremiados. En ese sentido, las reglas formales (escritas) han servido como un medio para fortalecer este sistema de intercambios de los actores sociales y políticos y ha limitado los efectos de la transformación de la organización del gobierno en la ciudad.

Las reglas mismas han permitido el mantenimiento de los mecanismos de gestión del período anterior, ya que los actores se han adaptado a ellas transformándolas a favor de sus intereses. Con el paso del tiempo, la interacción entre reglas, actores y estrategias reprodujo las prácticas del viejo sistema que se combinaron con aquellas que generó el nuevo arreglo institucional, las cuales en todo caso no fueron completamente distintas a lo que se producían con contexto anterior.

Al igual que en el proceso político, y podría decirse que influenciado por este, con el paso del tiempo la herencia de las prácticas del pasado se han ido expresando en el aprendizaje institucional y en la reproducción ampliada de estrategias para interactuar con este marco de reglas formal. En el siguiente capítulo desarrollaremos esta idea y veremos en la práctica el tipo de innovaciones que produjo la transformación política y el alcance de las mismas en la práctica política y de gestión en la ciudad.

CAPÍTULO 4.

LA GESTIÓN DE VIVIENDA: INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CLIENTELISMO

En el análisis del cambio institucional no solamente es importante tener en cuenta las transformaciones formales, sino sobre todo, los resultados generados por la interacción entre el marco institucional formal y los comportamientos y campos de relacionamiento de los actores que intervienen en la toma de decisiones. En el proceso de implementación de las reglas es posible evidenciar la institucionalización de prácticas que se producen en la evolución misma de las instituciones. En ese sentido, es que los actores y las reglas informales (prácticas) tienen relevancia en el análisis de las transformaciones o inercias de los procesos políticos y de gestión.

Los actores involucrados en la política y en la gestión tienen la posibilidad de adaptar sus estrategias para conseguir sus propios fines, ya sea en escenarios de cambio de las reglas formales o a partir del cambio de papeles y posiciones asignadas por el marco institucional; así mismo, sus campos de relacionamiento dentro de un arreglo institucional específico les permitirán definir, construir, reproducir o modificar sus prácticas y estrategias. En la práctica, lo anterior significa que las reglas y el marco institucional permiten o inhiben algunas prácticas a los activistas sociales y políticos determinando sus estrategias y las de los demás jugadores. Sin embargo, las reglas no son estáticas, ni las instituciones pueden ser “diseños” unívocos, pues en la práctica, los resultados de la interacción de los actores no pueden preverse.

En este contexto, el concepto de intereses toma sentido en el análisis de la práctica política como el eje que motiva las acciones de los agentes cuando interactúan con el marco de reglas. En la práctica, podría decirse que una vez en el cargo, los responsables de la toma de decisiones emplearán primordialmente sus atribuciones y utilizarán las reglas (adaptándolas,

modificándolas, flexibilizándolas o incluso saltándolas) para cumplir sus compromisos electorales, de manera que sus alianzas y acciones se definirán en función de sus intereses de reproducción política.

En el caso de los grupos que rodean a los encargados de la toma de decisiones denominados grupos de presión o de intereses, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general (votante y no votante), sus prácticas estarán incentivadas no solamente por las características del marco institucional (leyes de participación o electorales, por ejemplo), sino por los resultados que se generen de la acción política. En síntesis, todos los actores se comportarán de acuerdo con los incentivos que genere la aplicación y *enforcement* (o no) de las reglas y en la interacción de entre sus intereses.

Este capítulo se enfoca en analizar las características de las prácticas en el proceso de cambio institucional de la ciudad a partir de las reformas políticas de 1993 y 1996. Este análisis reúne evidencia empírica asociada con la práctica política y social de los actores involucrados en la gestión de vivienda en la ciudad en todas las fases de la política pública; así como herramientas de análisis de información documental y de discurso que permitieron profundizar en las intencionalidades y los resultados de dichas acciones⁷⁵. Lo anterior con el fin de lograr una interpretación analítica y explicativa de las prácticas de los actores en su interacción con el marco institucional provisto en los diferentes momentos de tiempo.

En este apartado analizamos las prácticas y “comportamientos pautados”⁷⁶ de los actores en torno a la gestión de vivienda, sus campos de relacionamiento y sus resultados como producto del cambio político-institucional. Es decir, presentamos las prácticas de carácter informal que se evidencian a través de la revisión de la memoria histórica de los medios escritos; acudiendo también al análisis de los discursos explícitos de los participantes de los

⁷⁵ Analiza los resultados del trabajo de campo realizado a partir de entrevistas semiestructuradas con actores políticos, sociales, funcionarios, académicos, líderes de organizaciones sociales y solicitantes de vivienda; el cual se realizó en los meses de agosto a octubre de 2010. También integra la revisión documental general de fuentes oficiales y estudios especializados (número de anexo metodológico de esta tesis).

⁷⁶ Hace referencia a todas aquellas acciones cuya práctica se repite en el tiempo y se reproduce al consolidarse como regla general para el conjunto de actores (o al menos se extiende a buena parte de los actores que intervienen en el proceso). Siguiendo su significado literal pautar es “dar reglas o determinar el modo de ejecutar una acción” Real Academia Española. [Disponible en: <http://drae2.es/pautar>].

procesos desde sus posiciones en la estructura en el momento en que actuaron como tal (entrevistas semiestructuradas). Aunque es un trabajo cualitativo, es exhaustivo en fuentes de información, con el fin de acercarse lo mejor posible a las prácticas de los agentes involucrados en la gestión antes y después del cambio de las reglas formales (anexo 4).

La estrategia de análisis consiste en presentar de forma analítica los actores y las prácticas que guiaron la política y la gestión de vivienda en el período posterior a las reformas de 1997, enfatizando en las estrategias de intermediación de los actores sociales y políticos, la gestión de demandas e intereses particulares, así como las negociaciones políticas y la labor burocrática en torno de la asignación de los productos de la política de vivienda.

En el análisis que hemos venido haciendo del antes y después de las reformas (1988-1997 y 1998-2008), encontramos pertinente para este capítulo también diferenciar las prácticas de los actores a partir de 1998 en tres submomentos, que en todo caso se corresponden con las acciones de cada uno de los períodos de gobierno en Ciudad de México (Cárdenas, López Obrador y Ebrad). Lo anterior ya que en la indagación realizada en detalle fue evidente que las prácticas implementadas en cada uno de estos momentos tienen importantes características que le imprimen al análisis matices importantes de mencionar.

Este capítulo se divide en dos partes. La primera, hace un análisis profundo de la transformación de los papeles y las posiciones de los actores en la nueva estructura política y administrativa de la ciudad y los campos de relacionamiento en los cuales desarrollan sus principales estrategias en torno a la gestión de la vivienda. Indagamos por el tipo de actores, las características de aquellos que participaron del proceso de formulación e implementación de la política pública y sus principales interacciones. Esta parte a su vez, se divide en dos. La primera sección se pregunta por los actores sociales que intervenían en el sector de la vivienda previo al cambio político y su evolución en este nuevo escenario político. La segunda, evidencia su papel y principales formas de interacción en este nuevo contexto en relación con los demás actores (políticos y solicitantes de vivienda específicos).

En la segunda parte del capítulo, se presentan en detalle los procedimientos específicos y los mecanismos de intermediación promovidos en la práctica de la gestión de vivienda en los escenarios políticos y gubernamentales. Examinamos los mecanismos institucionales creados por las reformas para el trámite de las demandas y su “uso” en experiencia de los actores involucrados en la política y la gestión.

A. Institucionalización de los “viejos” actores

La transformación formal de la estructura de la competencia política en el país y en la ciudad pretendió modificar la correlación de fuerzas y sus resultados sobre la forma de gobierno y de gestión pública en todos los niveles. Como ya se demostró, a través de este proceso se abrieron espacios políticos para la integración de actores excluidos durante mucho tiempo del escenario político (como líderes vinculados a organizaciones sociales) y se ampliaron las posibilidades de competencia política entre los partidos.

Sin embargo, como se ve a continuación, más que integrar *nuevos* agentes e intereses, se ha venido promoviendo una reasignación de papeles y posiciones de los actores en el aparato de toma de decisiones (en el ámbito político y de gestión), en el cual, los actores ya existentes e involucrados en el sistema de intercambios presionan y actúan desde los distintos escenarios (formales e informales) en beneficio de sus propios intereses y los de aquellos que le garanticen su reproducción política.

Los actores en esencia son los mismos que han intervenido en el proceso político y social durante más de treinta años: los líderes de las organizaciones sociales representantes de los solicitantes de vivienda, quienes han rotado por los diferentes espacios sociales, políticos e incluso administrativos. Sin embargo, con las transformaciones formales estos agentes actúan desde posiciones de negociación distinta de acuerdo con el resultado del balance de fuerzas en las diferentes coyunturas políticas. En ese sentido, los acuerdos se vienen modificando en función del momento electoral, el partido o personaje en el poder y el grado de cercanía entre líderes políticos y sociales.

Sin reglas claras en los procesos de negociación (ni formales, ni informales) y con un sistema que incentiva la representación sectorial de intereses, la competencia política no ha modificado el panorama general que se observaba previo a las reformas, en el cual se promovía una negociación informal en la que cada actor presionaba por sus intereses particulares y en beneficio de su propia clientela electoral, a través de los medios permitidos por el marco institucional (pero también fuera de este). A continuación evidenciamos este argumento.

1. Actores sociales y políticos: dos puntos de un continuum

El año de 1985 representó un hito en la historia de los procesos organizativos en el Distrito Federal. Como ya se demostró, los sismos en unos casos dio vida y en otros recuperó la acción social y política de representantes ciudadanos y organizaciones sociales ligadas a las reivindicaciones más sentidas de la población urbana. Desde los años 70's se venían fortaleciendo grupos de líderes sociales que más adelante, a partir de 1988 estarían vinculados a la representación de demandas urbanas, tanto desde las organizaciones, como desde los partidos políticos.

Estos actores, se mantienen en todo el período de estudio, pero en diferentes posiciones en la estructura institucional. Incluso, muchos de ellos participaron en las discusiones sobre las reformas políticas promovidas en 1993 y 1996, al mismo tiempo que estuvieron en el proceso de su implementación y resultados. Lo que muestra su interés de participar de los beneficios de la apertura del sistema político.

Este proceso de apertura política iniciado en 1988 permitió el ascenso a cargos de decisión en el ámbito local, no solo de aquellos actores partidistas que se encontraban otrora fungiendo en órganos de representación federal (Cámara de Diputados especialmente), sino de aquellos personajes que provenían de las organizaciones sociales y grupos de interés en la ciudad (entre ellos los de vivienda).

Aunque la Comisión del Distrito Federal, en la Cámara de Diputados la mayoría del tiempo estuvo conformada por integrantes del PRI, a partir de 1988 (año en que se considera se inicia el proceso de reforma política en el país y en la ciudad) muchos actores políticos, una vez abierta la posibilidad de competir, pasaron del escenario federal a participar en elecciones locales (ARDF).

Aunque no de forma homogénea ni por consenso, los líderes de dichas organizaciones modificaron sus estrategias de representación de intereses transitando de lo social a lo político-partidista. Algunos se vincularon a los partidos existentes (Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, FCRN), mientras que otros se unieron para conformar el PRD y participar en las elecciones. En este último caso, muchos de los líderes representativos (Cuauhtémoc Cárdenas, entre otros líderes creadores del PRD) fueron disidentes del partido en el poder, quienes dejaron sus filas para integrarse al nuevo partido.

A partir de 1991 varios líderes provenientes de organizaciones sociales asociadas con las reivindicaciones de vivienda empezaron a vincularse a cargos de elección popular federal. Más adelante, se vincularían a los escenarios locales. Es así como un gran número⁷⁷ de dirigentes y líderes ejercieron el cargo de diputados federales, coordinadores de partido, funcionarios, jefes delegacionales, entre otros.

Los principales líderes de los movimientos urbanos como Francisco Saucedo, Marco Rascón, Pablo Moctezuma y Rosario Ibarra fueron elegidos como diputados federales a partir de este período. Otros actores sociales se vincularían a los espacios administrativos y de gestión. Al INVI se vincularon entre otros líderes como Ernesto Jiménez Olín y Raúl Bautista. Este último fue una de las figuras más representativas de los movimientos urbanos que reivindicaban la vivienda, fue candidato a la presidencia (aunque declinó a favor de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988), al igual que Rosario Ibarra de Piedra (1982 y 1988 por el Partido del Trabajo) (tabla 13).

⁷⁷ En relación con el número de organizaciones que permanecieron desde 1987 y que tienen como ámbito de trabajo la gestión de vivienda.

Tabla 13. Trayectoria de líderes sociales vinculados a espacios políticos federales

Actor	Trayectoria
Alejandro Encinas	Diputado federal por el Distrito Federal LXI Legislatura. Coordinador del PRD en la Cámara de Diputados. secretario del Medio Ambiente 1997-2000. Candidato del PRD a jefe delegacional de Álvaro Obregón. Secretario de Desarrollo Económico y subsecretario y secretario de Gobierno en 2001-2006. Jefe de gobierno (e) 2006.
Ernesto Jiménez Olín	Unión Popular Valle Gómez. Director de Vivienda en Conjunto INVI 2007.
Raúl Bautista	Superbarrio Gómez. Funcionario Dirección del Programa Mejoramiento INVI 2001-2007
Felipe Rodríguez	Uprez. Diputado Federal por el Distrito Federal 2005
Francisco Saucedo	Conamup. Diputado Federal por el Distrito Federal. 1991
Marco Rascón	Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco. Comité de Lucha Inquilinaria del Centro. Asamblea de Barrios. 1987. Frente Democrático Nacional 1988. Dirección del PRD1989 y miembro del Consejo Nacional del PRD 1990 Presidente del Comité del Distrito Federal. Diputado federal por el PRD LVI Legislatura. Asesor del jefe de gobierno Cuauhtémoc Cárdenas 1997-99 Precandidato a la jefatura del gobierno del DF 1999.
Roberto Garcés Escalante	Unión de Colonos Democracia y Justicia Social y Quetzalcóatl Calli. PRI Centro de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Social.
Rosario Ibarra de Piedra	Uprez. Asesora de López Obrador 2001-2006. Diputada federal en 2006.
Teresa Guadalupe Reyes	Uprez. Movimiento de Solicitantes de Vivienda Cananea en la Conamup. Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda (UCISV) Libertad AC, Sección Cananea. 1999. Miembro del Consejo Político de la campaña de López Obrador a la jefatura de gobierno del Distrito Federal. Diputada federal 2009-2012.
Jorge Alcocer Villanueva	Organizaciones políticas de izquierda. Coordinador de asesores de las bancadas de Partido Comunista Mexicano, del Partido Socialista Unificado de México y del Partido Mexicano Socialista. Diputado federal a la LIII Legislatura de 1985 a 1988. Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación 1994-2000.

Fuente: elaboración con base en revisión en internet, prensa y fuentes secundarias.

En el nivel delegacional se reconocen dirigentes sociales como Antonio Padierna Luna y Pablo Moctezuma (Azcapotzalco), Rosalinda Velázquez (Venustiano Carranza), Virginia Jaramillo (Cuauhtémoc) y Guillermo Ysusi Farfán (Magdalena Contreras). Este último se desempeñó también en la Seduvi.

Tabla 14. Trayectoria de líderes sociales vinculados a espacios administrativos

Actor	Trayectoria
Antonio Padierna Luna	Unión Popular Nueva Tenochtitlan. Director Jurídico y de Gobierno de la delegación Azcapotzalco
Guillermo Ysusi Farfán	Asociación Pro-Defensa Civil y Ecológica del surponiente del Distrito Federal 1995-1997. Convención Nacional Democrática (CND). Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2000-2006. Delegado en la Magdalena Contreras 1997-2000.
Pablo Moctezuma	Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (Azcapotzalco). Unión del Rosario (Azcapotzalco y Tlalnepantla). Presidente de la Asociación de Condóminos de la CROC 2 de la Unidad El Rosario. Dirigente en el movimiento obrero y popular. Jefe delegacional en Azcapotzalco 1997-2000.
Rosalinda Velázquez	Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre. Funcionaria Venustiano Carranza.
Rubén Escamilla	Unión de Colonias Populares. Jefe delegacional en Tláhuac 2009-2012. Hermano de Julio Escamilla Salinas de la ALDF 2003-2006.
Virginia Jaramillo	Vanguardia por la Justicia y la Felicidad. Jefa delegacional en Cuauhtémoc 2003-2006. ALDF 1997.

Fuente: elaboración con base en revisión en internet, prensa y fuentes secundarias.

Es de anotar que también actores asociados con el sector privado (contratistas e inmobiliarios) se integraron a los espacios políticos y administrativos; es el caso de José

Antonio Adolfo Kunz Bolaños (diputado federal) y Revah Lacoutiere y Luis Barriadas (INVI), entre otros (tabla 15).

Tabla 15. Trayectoria de actores privados vinculados a espacios políticos y administrativos

Actor	Trayectoria
Adolfo Kunz Bolaños	Inmobiliario. Profesionales Inmobiliarios en Distrito Federal. Presidente de la AMPI. Coordinador del Grupo Parlamentario del PARM 1993-1994. Diputado Federal suplente del presidente del PARM 1970-1973.
Luis Barriadas	Sector Inmobiliario, INVI
José Antonio Revah Lacoutiere	Director de Planeación y Desarrollo de la inmobiliaria Desarrolladora Metropolitana (DeMet). Fonhapo. Asesor Camacho. Conoravi. INVI
Emilio Alfaro López	Candidato del PRI a la ALDF. Contratista INVI.

Fuente: elaboración con base en revisión en internet, prensa y fuentes secundarias

En otros casos, líderes directamente asociados con organizaciones solicitantes de vivienda accedieron a los espacios de representación de intereses locales (ALDF) bajo las banderas de un partido, pero con bases electorales definidas sectorialmente. Este es el caso de Rodolfo Pichardo (Asamblea de Barrios), Martí Batres (Organización Benita Galeana), Javier Hidalgo (Asamblea de Barrios), Patricia Ruíz Anchondo (Asamblea de Barrios), Alfonso Ramírez Cuellar (El Barzón), José Jiménez y Alejandro López Villanueva (Frente Popular Francisco Villa), Armando Saucedo (organización civil que lleva su nombre), José Antonio Pérez Campos, entre otros (tabla 16).

Tabla 16. Trayectoria de líderes sociales vinculados a espacios políticos locales (ALDF)

Actor	Trayectoria
Adolfo López Villanueva	Unión Popular Benita Galeana. ALDF 2000-2003.
Alejandro López Villanueva	Frente Popular Francisco Villa. Hermano Adolfo López Villanueva. ALDF 2003-2006.
Amalia García	Organizaciones de la izquierda mexicana. Gobernadora Zacatecas. ALDF 1991-1994.
Armando Saucedo	Organización civil que lleva su nombre. Compitió a diputado local en 2003
José Jiménez Magaña	Miembro de la Corriente de Izquierda Democrática. Los Panchos. ALDF 2003-2006.
Carmen Bustamante	Organizaciones sociales. ALDF 1991-1994.
Édgar Torres	Movimiento Alternativa Social. ALDF 2000-2003.
Eduardo Morales	Uprez. ALDF 1994-1997.
Ernesto Chávez	Patria Nueva. ALDF 1997-2000.
Francisco Alvarado Miguel	UVyD. ALDF 1994-1997.
Humberto	Frente Popular Francisco Villa. Director de Desarrollo delegacional Alvaro Obregón. ALDF 2006-2009.

Morgan Colón	
Javier Hidalgo	Asamblea de Barrios. ALDF 1991-1994 y 1997-2000. Comisión de Vivienda.
José Cristóbal Ramírez Pino	Asociación Pensil AC. ALDF 2006-2009. Secretario de la Comisión de Vivienda.
José Jiménez Magaña	Frente Popular Francisco Villa. ALDF 2006-2009. Presidente de la Comisión de Vivienda.
Leonel Luna	Apoyo de organizaciones civiles Álvaro Obregón. ALDF 2006-2009.
Leopoldo Ensástiga	Unión de Colonias Populares. Asamblea de Barrios. ALDF 1994-1997.
Martí Batres	Unión Popular Benita Galeana, Unión Popular Nueva Tenochtitlan, Unión de Vecinos de la Colonia Doctores Consejero Nacional del PRD 1993. Miembro del Comité Ejecutivo del PRD en el DF. Presidente del PRD en la delegación Benito Juárez 1996. ALDF 1997-2000.
Francisco Alvarado	Asamblea de Barrios. ALDF 1997-2000.
Mauricio López	SIAV. ALDF PRI Suplente 2000-2006. ALDF PRI 2003-2006.
Rodolfo Pichardo	Asamblea de Barrios. ALDF 1997-2000.
Francisco Diego Aguilar	UPREZ. ALDF 2006-2009.
Pablo Gómez	Movimiento estudiantil de 1968. Presidente del Partido Socialista Unificado de México. Diputado federal por el XXIII Distrito Electoral Federal del Distrito Federal en las Legislaturas LVII y LIX Diputado federal 1988. Senador de la República por el Distrito Federal 2006. ALDF 1991-1997.
Raymundo Hernández Lemus	Colectivo de Grupos de la Asamblea de Barrios. Precandidato a diputado local en el DF.

Fuente: elaboración con base en revisión en internet, prensa y fuentes secundarias

Líderes como Dione Anguiano, Erasto Esástiga, Horacio Martínez Meza, Juan José Larios, Yolanda Tello, Guillermo Hernández Reyes y Alejandra Barrales además de haber ejercido como diputados locales han ocupado cargos administrativos, ya sea en las delegaciones o en el nivel distrital (tabla 17).

Tabla 17. Trayectoria de líderes sociales vinculados a espacios políticos locales (ALDF) y administrativos

Actor	Trayectoria
Dione Anguiano	Titular Procuraduría Social. ALDF 2000-2003.
Erasto Esástiga	Unión de Colonias Populares. Director General Jurídico y de Gobierno de Iztacalco AÑO. Delegado en Iztacalco AÑO. ALDF 2009-2012.
Horacio Martínez Meza	Jefe delegacional de Iztapalapa AÑO. ALDF 2000-2003.
Juan José Larios	Unión de Colonias Populares. Coordinadora delegacional de Comités de Base. Coordinador de asesores en la Jefatura Delegacional de Iztacalco 2006-2009. ALDF 2009-2012.
Alejandra Barrales	Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBS). Unión Nacional de Trabajadores (UNT), Candidata a jefa delegacional de Benito Juárez. Secretaria de Turismo del Distrito Federal 2007. Presidenta del PRD en el DF 2008. ALDF 2003-2006 y 2009-2012.
Yolanda Tello	CUD. J.U.D. de Integración de Expedientes y Gestión de Crédito INVI 2010. ALDF 1997-2000
Guillermo Hernández Reyes	ALDF 1997-2000 Contratista INVI.

Fuente: elaboración con base en revisión en internet, prensa y fuentes secundarias

Finalmente, es este universo de reacomodamiento de los líderes sociales en el sistema político y administrativo de la ciudad encontramos que hubo actores que se desempeñaron en más de un tipo de cargo y han permanecido involucrados en el escenario de la gestión de la vivienda en todo el período desde distintas posiciones. Es el caso de Alfonso Ramírez Cuellar, Clara Brugada, David Cervantes, Dolores Padierna, Gilberto Ensástiga, José Narro Céspedes, Laura Castillo Itzel, Horacio Martínez Meza, Patricia Ruíz Anchondo, René Arce, René Bejarano, Ruth Zabaleta, Susana Manzanares y Leticia Robles Colín, entre otros (tabla 18).

Tabla 18. Trayectoria de líderes sociales vinculados a espacios políticos locales (ALDF), federales y administrativos

Actor	Trayectoria
Alejandro Rojas Durán	Diputado federal por el XI Distrito Electoral Federal del Distrito Federal. 1994Diputado Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretario de Turismo del gobierno del Distrito Federal. 2008 Líder juvenil del PRI en el Distrito Federal
Alfonso Ramírez Cuellar	El Barzón. Diputado federal de la LIX LIX, LVII Legislaturas. ALDF 1991-1994 y 2000-2003.
Clara Brugada	Unión de Colonos de San Miguel Teotongo. Regional de Mujeres de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup). Diputado federal por el Distrito Federal LIX Legislatura 1997. Procuradora Social del DF. ALDF 2000-2003.
David Cervantes	Patria Nueva. Diputado federal por el Distrito Federal 1997. ALDF 1994-1997. Director del INVI 2001-2006
Dolores Padierna	Unión Popular Nueva Tenochtitlán-Centro. Jefa delegacional de la delegación Cuauhtémoc. Diputada federal por el Distrito Federal LVII y LIX Legislaturas. ALDF 1994-1997.
Demetrio Sodi	Diputado Federal por el Partido Revolucionario Institucional para la LIV Legislatura Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 1997. Senador por el DF. 2000 En 2005 renunció al PRD y fue postulado por el Partido Acción Nacional como su candidato a Jefe de Gobierno del DF
Esteban Daniel Martínez	Uprez. Diputado federal por el Distrito Federal LX Legislatura. ALDF 1997-2000.
Gilberto Ensástiga	Delegado en Tlahuac 2006. Comisión Política de la Unión de Colonias Populares. Conamup, Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP) y del Partido Mexicano Socialista (PMS). Secretario de Organización del Comité Ejecutivo Estatal del PRD en el DF. Secretario General en Comité Ejecutivo Estatal del PRD 2005-2006. Diputado federal por el Distrito Federal. ALDF 2000-2003.
José Narro Céspedes	Organizaciones sociales pertenecientes al PT en el DF. Dirigente estatal del PT en Zacatecas. Comisionado político nacional del PT en el DF. Diputado federal por el Distrito Federal LVIII y LXI Legislaturas. ALDF 1997-2000.
Laura Castillo Itzel	Miembro del PRD. Diputada federal por el Distrito Federal LVII y LXI Legislaturas 1997. Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal. 2000. ALDF 1991-1994.
Laura Piña	Esposa de Pichardo. Diputada Federal por el Distrito Federal XLI Legislatura. ALDF 2006-2009.
Horacio Martínez Meza	Integrante de la Asociación de Residentes de la Zona Urbana Santa María Aztahuacán. 1992-1995. Secretario técnico del CEE del PRD en el Distrito Federal. 1998-1999. Coordinador regional de la Unión Cívica de Iztapalapa, A. C. 1995-2000. Diputado federal por el Distrito Federal LIX Legislaturas 2003-2006. Jefe Delegacional en Iztapalapa. 2006 – 2009. ALDF 200-2003.
Armando Quintero	Organización de Izquierda Revolucionaria (OIR-LM). Vicepresidente de la Comisión de Movimientos Sociales del Consejo Nacional e integrante de la Comisión de Afiliación del PRD. Diputado federal por el Distrito Federal LVI Legislatura 1994-1997. Jefe delegacional en Iztacalco 2003–2006. Secretario de Transporte y Vialidad 2006 ALDF 2000-2003.
Nazarío Norberto Sánchez	Unión de Colonos Lázaro Cárdenas en Defensa de tus Derechos y tu Economía, A.C. Diputado federal (suplente) por el Distrito Federal LIX Legislatura 2003-2006. Asesor de jefe delegacional Delegación Gustavo A. Madero 2003 Director territorial de Zona 5 Delegación Gustavo A. Madero 2004 . ALDF 2006-2009. Presidente de la Comisión de Vivienda.
Patricia Ruíz Anchondo	Asamblea de Barrios. Benita Galeana. Coordinadora Única de Damnificados. Asociación Civil para la Libertad y la Equidad Procuradora Social del Distrito Federal. Jefa delegacional Delegación Gustavo A. Madero 2004. Diputada federal por el Distrito Federal LV Legislatura 1999.

René Arce	Viceministro de la fracción parlamentaria del PRD. Secretario General PRD en el DF entre 1996 y 1999. Diputado federal por el Distrito Federal LVI y LIX Legislaturas 1994-1997 y 2003-2006. Jefa delegacional Iztapalapa 2000-2003. ALDF 1997-2000.
René Bejarano	Coordinadora Única de Damnificados y Unión Popular Nueva Tenochtitlán. Esposo de Dolores Padierna. Coordinador de la campaña de López Obrador. Diputado Federal por el Distrito federal LV Legislatura 1992. Coordinador y fundador de la Corriente Izquierda Democrática del PRD. Presidente del PRD en el Distrito Federal 1993-1995. Presidente del Movimiento Ciudadano 1995. Director general del gobierno de Cárdenas 1997-1999. Secretario particular de López Obrador 2000 a 2002. Se cambia al PVEM. ALDF 2003-2006.
Ruth Zabaleta	Coordinadora Cívica Metropolitana Amanecer del Arenal A.C. Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal 1997. Secretaria de Finanzas 1998. Jefa delegacional de Venustiano Carranza 2003. Diputada Federal por el Distrito Federal LX Legislatura 2006. ALDF 2000-2003.
Susana Manzanares	Directora general de Asuntos Agrarios de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. Diputada federal por el Distrito Federal 2003-2006. Candidata a jefa delegacional en Tlalpan. ALDF 1997-2000.
Víctor Varela	UPREZ. Diputado federal por el Distrito Federal XXII Legislatura 2006-2009. ALDF 2003-2006 y 2009-2012.
Leticia Robles Colín	Jefa de manzana en la colonia Francisco Villa (antes colonia las Butacas).1980-1983. Presidenta de la Asociación de Residentes de la Colonia Francisco Villa de la Delegación Álvaro Obregón.1985-1989. Consejera ciudadana del área vecinal 10-09 en la Delegación Álvaro Obregón.1995-1997. Consejera nacional del PRD.1997-2000. Jefa delegacional en Álvaro Obregón 2000-2006. Diputada federal por el Distrito Federal en la LVII legislatura 1997-2000. Se cambió al PRI en 2010. ALDF 2000-2003.

Fuente: elaboración con base en revisión en internet, prensa y fuentes secundarias

El tránsito de los liderazgos sociales hacia el escenario político no se dio en todos los casos en forma espontánea, pues tuvieron que darse muchas discusiones, debates y contradicciones sobre la participación que promovía la apertura política. De acuerdo con lo que mencionaron algunos líderes en las entrevistas realizadas para esta investigación, al inicio, la elección del candidato de la organización que representaría sus intereses en el espacio político se dio a través de nombramientos de los más altos dirigentes sociales, los cuales en muchos casos se opusieron ideológicamente a dicha participación, pero que accedieron en aras del objetivo de ampliar los mecanismos de acción.

Posterior a 1994, la selección de los representantes que participarían en elecciones al interior de la organización se volvió tema de la más ardua competencia por parte de los líderes sociales, los cuales ya habían identificado los beneficios que ofrecía esta posición en la estructura, no solo el poder dentro de la organización, sino su influencia en los escenarios políticos y de gestión pública. Un ejemplo de ello fue la Asamblea de Barrios y Patria Nueva.

Lo anterior demuestra que a partir de la apertura del sistema político a la participación electoral, los líderes de las organizaciones sociales que habían surgido y se habían fortalecido a partir de los sismos, encontraron una forma más de reivindicar los intereses de los sectores que representaban (solicitantes de vivienda) y se valieron de sus bases para

acceder a los cargos políticos. De esta forma, ya no solo contaban con el espacio social, sino el político para reivindicar sus demandas.

Una vez consiguieron este objetivo han permanecido, en el escenario político y de la gestión hasta la fecha, a través de la alternancia de cargos, ya sea políticos, administrativos o incluso retornando a las organizaciones sociales de las cuales son dirigentes. Como nos señalaron en las entrevistas, aunque las reglas y condiciones han evolucionado y se han transformado, en esencia los grupos y líderes son los mismos que iniciaron su proceso desde las organizaciones sociales. Estos se han involucrado en espacios políticos y administrativos modificando sus posiciones, adaptando sus objetivos y fines al papel que desempeñan al interior de la estructura institucional:

(Con el cambio de reglas) (...) se mantuvo la participación de las organizaciones pero en condiciones distintas, bajo reglas más claras. Es una diferencia. Los actores en la escena fueron los mismos, pero no las condiciones de trabajo. Sin embargo, aunque hubo reglas, al parecer, las prácticas continuaron siendo las mismas (exfuncionaria del INVI).

Casi todos nos conocemos, líderes, funcionarios, somos los mismos, siempre hemos andado en esto. Hay uno que otro director de área que tuvo más influencia privada (líder de organización de vivienda del PRI).

De esta forma, la apertura política logró integrar al escenario partidista a aquellos líderes que fungían como dirigentes sociales. A partir de esa nueva oportunidad política de 1988, el conjunto de actores se modificaría, así como sus redes de intercambio. Sin embargo, como se observó con el paso del tiempo, estos actores han permanecido en el escenario de acción consolidándose como los representantes de los solicitantes de vivienda, ya no solamente en lo social, sino también en lo político.

2. Las bases de las organizaciones como soporte electoral de los líderes políticos

En Ciudad de México con las reformas se abrió un escenario para crear y fortalecer proyectos políticos con bases sociales basados en demandas más amplias. Sin embargo, muchos de los líderes integrados a los espacios políticos continuaron en complicidad con el mismo diseño normativo mediante el desarrollo de estrategias para representar demandas

específicas. En muchos casos, los líderes se integraron a la estructura política de la ALDF sin dejar su participación en las organizaciones sociales y apoyados por estas (Pichardo, Hidalgo); mientras que otros se vincularon al órgano de representación y aunque se alejaron de sus grupos, mantuvieron su posición de representantes de sus intereses en el escenario político y de gestión.

Lo anterior marcó un importante hito en el proceso de movilización y gestión en materia de vivienda en la ciudad, pues se abrió el escenario para que se “presionara” desde diferentes ámbitos para la obtención de los beneficios de la política.

Lo anterior representó una transformación del trasfondo político de las organizaciones sociales que se integraron a los espacios políticos, pues ya no solamente actuaban desde el espacio de presión y reivindicación social, sino desde el escenario político a través de sus líderes. Sin embargo, la relación de los líderes con la organización de la que provenían y con el partido (en la mayoría de los casos el PRD) se mantuvo ambigua durante todo el proceso, ya que en ningún momento se definieron reglas de este tránsito a lo electoral. Así lo demuestran algunas de nuestras entrevistas:

Muchos dirigentes en la emoción de Cuauhtémoc y PRD y se vuelven militantes de este partido. El PRD tuvo como supuesto, imaginario, cosa no escrita que al mismo tiempo estos dirigentes tienen un número de canicas y dependiendo del número de ellas va a ser la fuerza que tengan o importancia dentro de la estructura de partido (...). Lo otro que no está resuelto es la relación del partido con esas masas urbanas. Esto me parece es un error gravísimo que se mantiene y que ha confundido mucho y ha hecho que esa masa sea parte de la masa de conveniencia política y al mismo tiempo la masa de gestión. Cuando el PRD toma en sus manos el gobierno de la ciudad la relación se vuelve más compleja (líder de ONG, asesora gobierno DF).

La mayor parte de la gente del movimiento está ligada principalmente al PRD o al PT. Somos pocas que no estamos en los partidos (líder de organización social).

Y como las organizaciones siempre están permeadas por una cúpula política, que está ligada a los partidos o a los espacios de control político, entonces las organizaciones se disciplinan. No vaya a ser que el jefe de gobierno o el delegado, o el gran funcionario se vaya a molestar porque el pueblo está protestando porque no encuentra atención a sus demandas (exfuncionario INVI, líder de organización social).

Elección tras elección, la base de las organizaciones sociales demandantes de vivienda fue también la base electoral del candidato a ocupar un cargo político. Lo anterior se convirtió

en un incentivo al uso de atribuciones de los representantes en beneficio casi exclusivo de los grupos que lo apoyaron en el proceso político. Este comportamiento no fue en esencia distinto de aquel promovido por el partido de gobierno (PRI) con sus organizaciones de base (campesinos, sindicatos, trabajadores, etcétera.) en el contexto político anterior.

En la base de este sistema de interacción entre los líderes políticos, los partidos y las organizaciones creado en 1988 y sostenido hasta la fecha (con algunas pequeñas modificaciones) se encuentran los grupos de demandantes de vivienda como capital político de las organizaciones sociales. Estas últimas son la base de la intermediación de los líderes ante los organismos públicos de vivienda para la asignación de los beneficios a sus asociados.

Antes de 1998, los líderes fungían como miembros de la organización al mismo tiempo que participaban de cargos de elección popular, y aunque podían y es un hecho que pertenecían a un partido (como militantes), sus relaciones eran más formales ligadas a la entrega del aval obligatorio por las normas electorales. Este sistema no se ha modificado hasta 2008, solamente que se ha agudizado con la falta de renovación de las dirigencias de las organizaciones sociales, lo que ha fortalecido la dependencia de estas de la intermediación de beneficios obtenida por su líder en los espacios políticos.

De acuerdo con lo que mencionaron algunos de nuestros entrevistados, antes de 1991 los líderes podían pertenecer a un partido, pero no necesariamente sucedía así con los miembros de la organización social en su conjunto, los cuales podían optar por sus propias adscripciones políticas. Este principio aunque ideal en la teoría fue y es poco aplicado en la práctica, ya que la organización y los líderes se consolidaron con el tiempo como proveedores de un capital político al partido de gobierno a partir de la base social que los apoya (demandantes de vivienda). Es el caso del PRD y en menor medida del PRI en Ciudad de México. Al respecto algunos entrevistados nos comentaron:

(Sobre el gobierno de Camacho) Se dio una situación de política interna. Quien estaba al frente del gobierno del DF había tenido una experiencia de saber que los grupos demandantes de vivienda (para el partido de gobierno, como de izquierda) era un botín político (poder darle apoyo a esas familias)...Entre FICAPRO y FONHAPO empiezan a

halar a los grupos de todos los colores. Todo se había dado por la necesidad de captar los votos (Camacho Solís) (...) (exfuncionario Fonhapo, Fividesu, Ficapro).

Para que López Obrador llegara las organizaciones sociales dicen que fue gracias a ellas (igual en Cuauhtémoc). Marcelo sabía la lección y cuando les convino los llamó (líder de ONG, asesora gobierno DF).

Yo creo que hay mucho oportunismo político y hay organizaciones sociales que eran afines a un partido y que ahora son afines al partido que está en el gobierno (diputada federal, exfuncionaria Seduvi, líder organización social, ALDF).

Son los mismos actores, las mismas organizaciones (...) Las organizaciones lo que hacen es lucrar con las necesidades. En el PRD, aunque lo niegan, no lo dicen explícitamente, condicionan a la gente a obtener su vivienda a cambio de apoyo a AMLO. Cuando lo del desafuero quienes apoyaron ese movimiento fueron las organizaciones sociales simpatizantes del PRD solicitantes de vivienda. La vivienda se otorga a cambio del apoyo (a AMLO o determinados candidatos a diputados, jefes delegacionales, etcétera.) (exfuncionaria del INVI).

Incluso, posterior a 1997, la selección de candidatos al interior de los partidos para participar del proceso electoral y su importancia dentro del mismo, ha dependido de la base social (grupos sociales y organizaciones) que cada cual posea y aporte para el beneficio electoral que estas puedan representar. Lo anterior no tiene nada de criticable ya que es la estrategia de los políticos para ganar votos. Sin embargo, es evidente que se ha debilitado el papel de las organizaciones sociales, que se han convertido en sombra o extensión de los partidos políticos; al mismo tiempo que los líderes sociales han fortalecido el sistema de apoyo en la gestión por apoyo electoral (de sus bases sociales) por el poder de gobernar.

La relación entre el partido (PRD) y las organizaciones nunca ha estado formalizada, ni antes, ni después de 1997. Como nos mencionaron algunos líderes entrevistados, en la práctica, el partido de gobierno sigue teniendo una relación ambigua y sin reglas claras con las organizaciones sociales dirigentes y la masa urbana que los apoya. Lo anterior ha promovido prácticas utilitaristas y clientelistas y de bajo impacto en el fortalecimiento de bases sociales para la construcción de un proyecto político.

El papel del gobierno en esta compleja relación ha sido siempre, el de proveer a través del aparato burocrático los bienes o servicios públicos y así, garantizar la reproducción política de los líderes asociados a las organizaciones y por ende, del partido político en el poder.

Esta práctica solo es distinta del contexto institucional anterior en dos aspectos: el partido en el poder y el tipo de organizaciones que lo apoyan. Es decir, la institución se mantiene.

En la conversación con algunos entrevistados fue recurrente la mención al beneficio político que recibieron algunos miembros de las organizaciones con base en sus gestiones. Según ellos, es una práctica que se reproduce y garantiza la movilización del aparato en beneficio del capital político de los líderes de algunas organizaciones sociales. Entre sus beneficios se señaló el acceso a cargos en las delegaciones y el acceso múltiple de vivienda de los miembros de una familia o cercanos vinculados con las organizaciones. Es decir, si se ha reproducido el manejo clientelista del aparato público en beneficio de los intereses de unos pocos con gran poder de influencia-presión sobre este.

Mucho se dijo que en esa Dirección se benefició mucho a Patria Nueva, pero no supe de ello” (de la cual provenía el Director del INVI) (exfuncionaria del INVI).

Había gente que se beneficiaba varias veces de lo mismo. Hacían el acopio antes de que existiera la demanda. Te encontrabas a los mismos demandantes en cada fideicomiso, pero no había control o registro de demandantes ya beneficiados o los que seguían sin ser atendidos; simultáneamente podían tener solicitudes en todos lados y conseguían más de una vivienda. No hay control de eso a la fecha (exfuncionario Fonhapo, Fividesu, Ficapro).

No tengo la menor duda que al menos en los 6 años de AMLO las organizaciones sociales que supieron incorporarse a la gestión de vivienda ganaron muchísimo. En principio, la inmensa mayoría se legitimaron frente a sus propias bases, se convirtieron en gestores, en organizaciones muy eficientes. Al legitimarse se reposicionaron como parte de la estructura política partidista y se ganaron posiciones. Es un beneficio nada pequeño, es de los grandes beneficios. El tercero, es que de manera automática la mayoría vivió mejor porque era rentable económicamente. No es lo mismo tener 40 peticionarios, que 2000 que dan cuotas que van desde los 5 a los 100 pesos en las gestiones (exfuncionario Seduvi, exasesor GDF).

Es de anotar que en todos los casos anteriores, los líderes no se desvincularon completamente de la organización social. El ejercicio del cargo de tipo representativo en ningún momento les impidió mantenerse como dirigentes o representantes legales de las organizaciones, y tampoco contratar con el Estado o recibir beneficios de este.

Como resultado a este conjunto de incentivos normativos, los líderes de las organizaciones reprodujeron sus espacios de intermediación, pero además aumentaron las formas de recibir

beneficios de la política de vivienda para sus agremiados, creando ramificaciones de las organizaciones originales (Asamblea de Barrios en todas sus expresiones territoriales, etcétera.). El mismo movimiento urbano, dependiendo del líder al cual siguieran los distintos líderes de organizaciones se dividieron en varias tendencias (el MUP-Coordinadora Democrática, etcétera).

Lo anterior muestra que la transformación en la política abrió el escenario para la competencia partidista por cargos políticos e integró un grupo importante de personajes provenientes de las organizaciones sociales, pero no incentivó transformación de las prácticas de los actores que ya venían participando en el escenario público, ya sea como políticos asociados a partidos o como líderes sociales (en algunos casos expertos en *lobby* político). Estos actores nunca fueron apolíticos del todo, pues ya estaban ligados a los procesos de presión, deliberación y gestión de vivienda, incluso desde antes de 1985.

Muestra de lo anterior es que actores como Pichardo e Hidalgo (Asamblea de Barrios), Chávez y David Cervantes (Patria Nueva), así como Martín Batres (Unión Popular Benita Galeana); principales promotores de las reformas legales en los temas de vivienda (el primero presentó la iniciativa de ley aprobada en el año 2000) dentro de la ALDF (Cervantes fue funcionario del INVI directamente relacionado con la asignación de acciones); son también los líderes de organizaciones de vivienda que hacen gestión frente al gobierno local para conseguir recursos públicos para la atención de las necesidades de sus demandantes.

Finalmente, a través del trabajo cualitativo pudimos evidenciar el debilitamiento de las funciones de oposición en el nuevo sistema de reglas implementado a partir de 1997. Al respecto, los líderes reconocen que las organizaciones sociales surgidas de los sismos actuaron como una forma de oposición al régimen impuesto por el PRI. Sin embargo, una vez los líderes de estas estuvieron inmersos en el proceso de competencia política, dicha oposición social ha estado politizada y la expresión social cooptada por el gobierno de turno a través de la entrega de beneficios que les garantizan su existencia y movilización social.

En la mayoría de los casos, los líderes de las organizaciones pertenecían o se adscribieron al partido de oposición (PRD), aunque en ningún caso desaparecieron las organizaciones que estaban ligadas al proyecto de gobierno anterior (PRI). Sin embargo, las organizaciones sociales, una vez el PRD se posicionó en la jefatura de gobierno en 1997, dejaron de actuar como oposición, como lo eran en el sistema anterior, y promovieron una relación en la cual reciben beneficios de gestión a través de negociaciones directas del gobierno. Debido a que el proceso de negociación y distribución de cuotas se mantiene, el PRI no se considera el partido llamado a ejercer la oposición:

Antes los funcionarios éramos vigilados. Eran otros tiempos en cuestiones políticas. Actualmente en la ciudad gobierna un partido al que pertenecen la mayor parte de los líderes de las organizaciones, entonces funciona distinto...Antes para un funcionario era difícil hacer negocio, no dudo que si hubiera, pero era complicado... Antes era difícil porque los líderes, los representantes de la izquierda eran demasiado críticos, era complicado. (...) Ahora ya no, porque ellos mismos son los que gobiernan y están afuera. Antes eran antagónicos. No eran del mismo grupo, respondían a intereses distintos. Ahora hay relación íntima de los de adentro con los de afuera...Además hay menos control porque son ellos mismos gobernando...ya no hay una vigilancia de que se haga algo indebido, más bien si tú lo haces, dame chance de que yo lo haga. Antes la moral estaba del otro lado y no permitían que un funcionario se saliera de la raya, ahora no. Ahora hay complicidad, no hay quien haga el papel de quien vigile para que las cosas se hagan de la manera debida (exfuncionario Fonhapo, Fividesu, Ficapro).

Ahora, todo es una mentira. (Las organizaciones sociales) hacen como que son oposición pero en realidad no lo son. Son partes perversas de algunas organizaciones sociales. Todavía aparentemente se confrontan, cierran, tratan mal a funcionarios, pero terminan concertando...cuando se requieren están para apoyar (en su momento a AMLO). Es una farsa lo de las organizaciones (exfuncionaria del INVI).

Las organizaciones sociales transforman en pequeña medida sus mecanismos de intermediación: de la presión (que no la dejan del todo) a la negociación en el mismo bando (líder de organización de vivienda).

Esto confirma que las principales transformaciones promovidas por el cambio en las instituciones políticas se evidencian estrictamente en los papeles y las posiciones de los actores en la estructura. Incluso, debido a que uno de los incentivos del diseño institucional contempla la prohibición de la reelección inmediata en los cargos de elección popular, los actores pasan de una posición a otra con débiles limitaciones, inhabilidades o incompatibilidades para ejercer alguno de ellos.

Aunque no han permanecido estáticos en el mismo rol, estos actores transitan o gravitan (y no necesariamente en uno sólo de ellos) en espacios de gestión, políticos o sociales (en algunos casos pasando al rol de agentes privados) modificando de acuerdo con el escenario sus posiciones, siempre en beneficio de los intereses que representan en el momento o coyuntura específica.

En ese sentido, sus alianzas y negociaciones con los demás actores que intervienen en el proceso dependen del beneficio que éstas les representen para su reproducción política y en el éxito de su gestión. Así, como se verá en el aparte correspondiente, se encuentra que los actores de la gestión ejercen al mismo tiempo como políticos en la ALDF movilizándolo iniciativas y recursos públicos para el sector vivienda. Lo anterior les permite jugar en varios campos (a veces al mismo tiempo), beneficiándose social y políticamente de sus actuaciones, diluyendo las fronteras entre estos espacios (social y político) y en algunos casos deslegitimando el papel de las organizaciones y poniéndolas en función de intereses electorales o particulares de sus líderes.

3. Las organizaciones: administración del monopolio de la gestión de vivienda

El tipo de gestión que realizaban las organizaciones sociales con el aparato gubernamental posterior a 1985 se basó en presionar y reclamar al partido en el poder a través de la movilización de sus bases sociales, los derechos de aquellos que llamaban “los damnificados de siempre” (término utilizado para hacer referencia a aquella población que no había sido afectada por los sismos pero no contaba con una vivienda propia).

Los gobernantes de entonces acudieron a los fideicomisos para “atender” dichas demandas. Sin embargo, debido a las características de los instrumentos de atención de demandas (intermediarios con la banca) se profundizó la presión de las organizaciones sociales para acceder al suelo (a través de mecanismos legales y no legal, invasiones) y se promovieron negociaciones informales entre los líderes de organizaciones (de izquierda y del partido hegemónico) con los gobernantes y funcionarios (en cabeza de Camacho Solís) como único

mecanismo para acceder a los proyectos de vivienda existentes (la demanda siempre ha sido mucho mayor que la oferta del Estado).

Podría decirse que las reglas formales e informales desde 1988 han venido promoviendo la atención de vivienda en Ciudad de México a través de la mediación de grupos organizados o representaciones a través de las organizaciones sociales. Así mismo, a partir de los proyectos de reconstrucción las negociaciones informales y concertaciones el jefe del Distrito Federal con estos actores los consolidó como intermediarios obligados para que los ciudadanos reciban los beneficios de los programas de vivienda. Desde entonces este filtro se ha convertido en un monopolio de algunas organizaciones, las cuales se han ocupado del “oficio” de la gestión y se han constituido en la garantía de los grupos de solicitantes para acceder al aparato público.

En respuesta a lo anterior la gestión se convirtió en un proceso que iniciaba con la organización de vecinos⁷⁸, en el cual las organizaciones sociales en casi todos los casos, simpatizantes del PRD, empezaron a cumplir un papel determinante; seguía con la construcción de padrones de beneficiarios, la construcción del proyecto, el acompañamiento y representación del grupo de solicitantes ante el organismo de vivienda y el otorgamiento del crédito (esta forma de gestión fue ampliamente descrita en el capítulo 2 de esta investigación).

Este modelo de intervención de las organizaciones frente al aparato público no se ha modificado en esencia desde 1988. Lo diferente es que las organizaciones sociales se encuentran en otra posición. Posterior a 1998, estas acuden a todas las formas de presión existentes, incluyendo el nuevo espacio logrado como funcionarios y políticos (las cúpulas medias presionan, las altas también a través de otros mecanismos). Así, el proceso que se consolidó a partir del año 2000 integró todos los componentes del sistema de prácticas anterior con algunos aspectos adicionales.

⁷⁸ En palabras de algunos entrevistados, también sucedió que muchas veces los vecinos no conocían de los procesos de gestión de vivienda y eran los miembros de las mismas organizaciones los encargados de multiplicar la información, organizar a los vecinos de los barrios y conformar listas de demandantes.

Desde el inicio del modelo implementado después de 1988, las organizaciones se han consolidado como el primer “filtro” entre la decisión individual de adquirir una vivienda y la respuesta institucional. En ese sentido, eran y siguen siendo aquellas que seleccionan el padrón y lo controlan bajo criterios discrecionales, consolidando un monopolio difícil de romper. Al respecto nos mencionaron en las entrevistas:

El procedimiento era siempre el trato directo con los grupos. Hay una relación bastante enferma entre los líderes y los grupos. Los líderes pretenden que las cosas se hagan a través de ellos y que se manejen como dueños de los grupos. En nuestro caso había una vinculación directa con la gente y no dejábamos por fuera al líder, pero no tratábamos con el líder solo (exfuncionario de la Seduvi y Fonhapo).

Las organizaciones los asignan (los beneficiarios). Hay mucha corrupción también. Modifican los padrones porque depende de cada organización, el problema de los cambios es que mucha gente no quiere hacer el esfuerzo, nos interesa que convivan y mejoren la calidad de vida. Eso está muy complicado (líder de organización social).

El problema con las propias organizaciones sociales es que de alguna manera también se han pervertido, que desafortunadamente en algunos casos hay organizaciones sociales que ponen y quitan a la gente del padrón cuando ya han hecho alguna aportación económica para el proyecto y que no hay transparencia en el manejo de los recursos económicos que ellos están solicitándole a la gente (diputada federal y local, exfuncionaria Seduvi).

Siempre ha estado como claro que la iniciativa individual para acceder a un crédito para vivienda, está cerrado. El INVI tiene una bolsa de solicitantes de vivienda, hay gente que habla de 40 mil, 50 mil, 70 mil, y están formados, están ahorrando, pero no tienen expectativas de atención. La única forma de ser escuchado y atendido es a través de grupo, de organizarse y de juntar fuerzas y pelear (...) un problema era de que si el proyecto iba a construir 80 viviendas y la organización tenía un padrón de 60, las 20 restantes eran del INVI, y el INVI escogía dentro de esta bolsa a la gente que ya tuviera el ahorro, y la necesidad, o la influencia, o la recomendación para ser incorporados. Las organizaciones siempre se cerraron a esta posibilidad, entonces si son 80, entonces los 80 son míos, no quiero a nadie del INVI. Las organizaciones llegaba el momento en que a su solicitante los mandaban a la bolsa para que al momento en que se escogiera de la bolsa (líder de organización social, exfuncionario INVI).

Siempre se les asignaba para irles entregando (...) había un margen de movimiento de esos padrones, entonces se le iban asignando, muchas organizaciones lo que hacían eran, por puntos, y los puntos a veces no eran tan justos porque si le caían bien al dirigente ya tenían más puntos, son pequeñas desviaciones (líder organización social, exdiputada local, exfuncionaria INVI).

En este proceso, los solicitantes de vivienda han recurrido en muchos casos a asociarse a organizaciones ya creadas para que representen su demanda ante el aparato público. En otros casos, los vecinos mismos se han asociado creando una organización. Es de anotar

que en este último caso, también existen organizaciones “paraguas” que movilizan los intereses de los vecinos. En las entrevistas con funcionarios y líderes nos señalaron que estos grupos de vecinos existen (y existieron) en menor medida y tuvieron menos éxito cuando actuaron en solitario, ya que las organizaciones con mayor experiencia lograron mejores resultados en materia gestión.

Hay organizaciones que ya habían recorrido el camino en el tema de gestión y era más fácil para ellas (ya sabían por dónde, cómo obtener documentos, la relación con los asesores técnicos, con las constructoras, etcétera.). La trayectoria les facilitó el camino a diferencia de los nuevos. La parte política estuvo presente (recomendaciones que venían del gobierno central de atender a determinadas organizaciones que estaban generando mucho conflicto o que era insostenible el conflicto, entonces había que negociar) (líder de organización de vivienda).

Todo lo que se obtuvo fue siempre negociado con la organización, que hacia fuerza, porque si ibas solo pues ni te conocían, ni el proyecto. Hay cosas que si nos apoyaron, pero también pagábamos (beneficiario de vivienda y miembro de Organización Social).

A través del papel de representantes de grupos de demandantes, las organizaciones sociales movilizaron y movilizan estas bases sociales para el desarrollo de sus actividades comunitarias, sociales y políticas (marchas, plantones, campañas políticas, etcétera)⁷⁹. Aunque con la creación del INVI en 1998 se modificó el panorama político y se introdujeron nuevas reglas de intermediación política; las organizaciones siguieron el mismo esquema de gestión (con mínimas transformaciones) e incluso, pareciera que lo adaptaron hacia objetivos mucho menos trascendentes social y políticamente.

La experiencia de los actores entrevistados muestra que era y sigue siendo imprescindible asistir y atender los lineamientos de la organización en estas materias si se pretende hacer parte del padrón de demandantes de un proyecto (establecido como el primer filtro para acceder a una vivienda). Esta red de intercambios requiere de asistencia permanente a las movilizaciones de la organización, adscripción a sus formas de presión y apoyo político-electoral a candidatos o líderes simpatizantes del partido de gobierno.

⁷⁹ Asistir a las reuniones en las cuales se pagaba un dinero para el sostenimiento de la organización, realizar actividades de mantenimiento de los bienes de ésta, participar de las marchas, plantones y actividades políticas promovidas para apoyar socialmente la solicitud. Entrevista con beneficiario de vivienda en la delegación Venustiano Carranza.

Incluso cuando Pichardo que era el titular de la organización, se lanzó para diputado repartíamos propaganda, tocábamos de casa en casa (qué le hace falta, apuntábamos y lo reportábamos a la organización y pedíamos apoyo a la candidatura de Pichardo porque él nos puede ayudar con vivienda). Hacíamos pegadas (pegábamos propaganda de Pichardo)... Cuando había un predio decían: hay remanencia de 10 viviendas, quien quiere apuntarse, pero recuerde que se le da preferencia al que tenga más puntos (beneficiario programa de vivienda en conjunto Ficapro e INVI).

De acuerdo con la información suministrada en entrevistas, el proceso inició con el llamado de una vecina que le propuso acceder a una vivienda a través de la organización que desarrollaba labores en su colonia. Posterior a ello, el proceso de aquí en adelante se basó en la construcción de fidelidad o pertenencia a la organización y afinidad con sus objetivos (sociales y/o políticos). Para lograr lo anterior se desarrolló, bajo la orientación de la organización, una activa “militancia” que le garantizó a esta el apoyo del grupo de demandantes en sus propósitos y formas de presión (no solo asociados con la vivienda).

Los demandantes requerían de la acumulación de actividades comunitarias (comisiones y promoción social), de presión (desalojos, pltones, marchas de protesta) e incluso electorales a favor de los miembros de la organización para ingresar al padrón de beneficiarios que promovería la organización. A cambio, la organización haría la gestión, además de hacer labores de capacitación y formación para la negociación, elaboración del proyecto y trámite en la materia (editado con base en entrevista realizada a beneficiarias del programa de vivienda en conjunto del INVI en la delegación Venustiano Carranza).

En muchos casos, el apoyo por parte de algunos grupos de demandantes es inconsciente políticamente; en otros, los grupos reconocen hacer parte de la construcción de una masa de apoyo al partido con fines exclusivamente de recibir la vivienda. No podría negarse que también habrá adscripciones ideológicas de los beneficiarios a los partidos que representan sus demandas.

De acuerdo con lo que nos mencionaron algunos líderes de ONG y organizaciones sociales retirados de su labor, sumado a lo anterior, la gestión urbana en general cada vez más pierde sus objetivos sociales y políticos y, los nuevos líderes urbanos, al carecer de formación política, reducen la gestión a un ejercicio de lucro personal o profesional. Se

acude a una lógica en que no solo la organización “recibe” demandantes de vivienda y representa sus intereses, sino que existen “gestores” especializados en realizar el proceso y movilizar a los demandantes. Es decir, la gestión se ha convertido en un “oficio” u ocupación (o actividad especializada de trabajo) que practican algunos líderes que lo han aprendido a través del tiempo, pero también de otras personas que lo han convertido en forma de vida y de trabajo, sin formación política, ni intencionalidad social. Al respecto nos señalaron:

Los dirigentes ilustrados que venían del 1985 (no sólo Asamblea de Barrios, Colonia Roma y Guerrero), gente que había sido formada políticamente, entonces dejan sola a la organización, entonces los mandos medios toman la organización, con un pequeño detalle, no estaban formados en este tipo de gestiones. Cualquiera se cree diputado y por eso esos diputados que tenemos. Es un proceso en que no hubo formación como antes. Para que eso siga sucediendo es porque la autoridad lo permite. Es un asunto de ida y vuelta.(...) El sistema de intermediación tampoco se ha modificado el circuito y modo de operar. Los que han aprendido el oficio, no los que son dirigentes, sino los que se han convertido en gestores, los que no tienen una formación política, ni una intencionalidad mayor, pues eso aprendieron y eso hacen, no saben hacer otra cosa. Lo peor es cuando se convierten en diputados (líder de ONG, asesora GDF).

Así mismo, se viene asistiendo con el tiempo a una profesionalización de los procesos de gestión y a la separación paulatina de sus objetivos sociales hacia dispositivos asociados con el “negocio” de la vivienda y sus rentas. En algunos casos, las organizaciones además de prestar un servicio sin ánimo de lucro (apoyar a los grupos de demandantes en la gestión de su vivienda) o hacer un uso político de la gestión (construir capital político al gobierno de turno), han abierto cada vez más sus propósitos hacia prácticas de rentar económicamente de dicho apoyo.

No se consideraría negativo que las organizaciones reciban un pago por sus servicios, el problema se encuentra en que es una práctica que se oculta como objetivo formal de las organizaciones y se desmiente públicamente, cuando son comunes las referencias a su ejercicio. La referencia a las desviaciones de los procesos de intermediación en relación con la búsqueda de ganancia económica en la práctica de la gestión fue una constante en el trabajo de campo. Lo más importante de mencionar es que el acceso a los programas gubernamentales de vivienda según los líderes se está condicionando a un pago a las

organizaciones. Al respecto retomamos algunos de los textos más relevantes de las entrevistas:

(Sobre las organizaciones sociales)... porque se supone que son sin ánimo de lucro pero finalmente ganan dinero de muchas formas. Cada organización tiene distintas formas de sacar ese dinero. Se ha venido corrompiendo ese sistema (líder de organización de vivienda del PRI).

Actualmente, hasta donde alcanzo a saber todo es negocio, desde la compra de la tierra, la elaboración de los proyectos... lo tiene acaparado un grupo. Cualquier empresa, aun si tiene la experiencia no puede penetrar en ese grupo selecto. La gestión en casi todos sus aspectos se ha privatizado (ex funcionario Fonhapo, Fividesu, Ficapro).

Finalmente los dirigentes es gente que se ha venido formando y lo que hace es una actividad inmobiliaria que no cualquier persona lo puede hacer. Sólo si está metida y haciendo las cosas. No es fácil, es un trabajo profesional que están realizando (líder de organización de vivienda).

El tema de los líderes es delicado. Hay algunos muy serios, muy dedicados, muy honestos, muy respetables, pero hay otros que son desarrolladores inmobiliarios disfrazados de líderes, con el agravante de que no son transparentes, no dan cuentas, manipulan y le cobran a la gente por inscribirse en la lista, los llevan a las manifestaciones porque si no los borran, etcétera.” (exfuncionario de la Seduvi y Fonhapo).

Cuando llegamos nos dicen que está dirigido a los de menores recursos, pero cuando la persona tiene que pagar cuotas al líder, al funcionario, etcétera., el simple hecho de pagar en esas cantidades no te ubica en los sectores más pobres. No se estaba así, atendiendo al sector más vulnerable.... Te das cuenta que no es a través de estas organizaciones sociales ya insertas en este sistema (exfuncionaria INVI).

(...) luego se pervirtió las organizaciones sociales y empezaron a lucrar, si por si ya había síntomas de esa naturaleza pues al ver un programa con tanta capacidad atención y tantos recursos involucrados en el programa pues hubo muchas organizaciones que dijeron pues bueno ya nosotros también tenemos que empezar a ampliar el negocio, y entonces empezó a presentarse mucha demanda de viviendas, de repente se fue a los cielos la demanda, los primeros años fue como la demanda más real pero entonces las organizaciones pensaron bueno pero es que aquí podemos hacer un muy buen negocio si, a toda la gente que involucremos pues les pedimos cuotas, les cobramos por la gestión y entonces empezó a llegar al INVI una demanda que no era una demanda real, ni era realmente gente que necesitará vivienda porque mucha gente ya tenía vivienda (exfuncionario INVI)

Conozco familias que han dado hasta 30 mil pesos para tener acceso. Es una gestión larga (beneficiaria de vivienda INVI).

Se cambió pues que ahora qué, los gestores ahora son promotores inmobiliarios, tienen negociación de dinero con los dueños de la tierra, eso es abusar de los pobres, la política social significa abusar de los pobres, utilizarlo para, eso es lo que estamos haciendo (...) dirigentes de ahora se les ha olvidado esto y hoy te dicen ya tiene tu casa me das una lana mi porque yo soy el que te está dando la vivienda, es mi negocio de eso vivo, pero ya no le pagues al INVI. A mí me da asco ni siquiera somos solidarios con otras generaciones (exdiputado federal, líder de organización social).

A la fecha, las prácticas de asignación, se mantienen bajo el control y discrecionalidad de las organizaciones y sus criterios para “representar” la demanda y sus necesidades de vivienda. Podría hablarse de la ausencia de competencia por el monopolio político de la gestión. Incluso, en este proceso de gestión mediado por la intermediación de grupos de “gestores” se han creado más filtros a los demandantes como el económico (cobrar por los cupos) o el clientelista (apoyo político), modificando el tipo de población que puede acceder a los beneficios de la política de vivienda en la ciudad. Así lo señalan algunos líderes que en algún momento se desempeñaron como funcionarios:

(Las organizaciones) Cambiaron su base social, es una de las cosas que no aceptan. Para poder acceder hoy a un proyecto de vivienda, necesitas cien mil pesos para comprar suelo, si no tienes suelo, no hay proyecto, el INVI no te da recursos para comprar suelo, el INVI no tiene reserva territorial, el INVI no es la alternativa. Y ya no hay suelo, el suelo está cada vez más caro, más escaso y el poquito que hay, se lo están dando a los desarrollos inmobiliarios, a las empresas privadas. Entonces, la competencia de las organizaciones por ganar suelo es muy dispareja. Entonces las organizaciones fueron ajustándose a eso, con el afán de mantener su clientela y su base social y su organización, hoy se está atendiendo a una clase media que cada vez está más empobrecida, pero que aún tiene una posibilidad de ahorro para acceder a suelo. Las organizaciones dejaron de ser solidarias en ese aspecto, para no perder su presencia, su fuerza, su arraigo, su presencia política que es lo que ha estado por encima de lo otro (exfuncionario INVI y líder organización social)

Los sectores más necesitados no fueron los que se beneficiaron o al menos no todos, o no ellos principalmente. El beneficio de la vivienda quedó en otras manos. Pudo haber gente de clase media que se benefició. Incluye la ineficacia y/o maleabilidad de los controles del INVI para asignar (por no decir corrupción en algunos casos) como la manera como operan las organizaciones sociales (exfuncionario Seduvi, exasesor GDF)

En las entrevistas se menciona también, que se había previsto en la discusión de la Ley de Vivienda de 2000 un capítulo que intentaba regular estas prácticas, pero que fue excluido de la redacción final del texto:

El argumento era que en la gestión de vivienda o en el proceso de consecución de vivienda la gestión debería tener un valor. Así como los desarrolladores de vivienda, las organizaciones sociales deberían ponerle un valor a su gestión. En el momento en que tiene un valor y un costo eso debería estar jugando en el diseño financiero, pero que además se debería permitir el asignar cuotas para la gente que se dedica a eso y que claro y transparente nadie te iba a acusar de que eras un tranza (...) (líder de organización de vivienda del PRI).

Como se observa, en la práctica se reconoce la existencia de inmobiliarias sociales. Es decir, adicional a las gestiones de intermediación política, se viene involucrando un proceso en el cual interfiere el factor económico en el acceso a los beneficios de la política. Este conjunto de “gestores profesionales” tienen como objetivo organizar y representar a los grupos de demandantes. Sin embargo, es necesario señalar que sus prácticas son distintas de lo que en teoría son las organizaciones sociales en estricto sentido.

Podría decirse que se constituyó para algunos en una forma de trabajo, pero no de fortalecimiento de la sociedad civil. Hay grupos de organizaciones que cerraron el espacio de representación de necesidades y otras que cooptaron el “negocio”. En ese sentido, en las mismas organizaciones sociales existen grados de influencia y asimetrías de poder en su relación con el aparato gubernamental en donde unas se vienen beneficiando más que otras (dependiendo su capacidad de movilización de masas urbanas y de presión e influencia). Lo anterior no está establecido en ninguna regla formal, sin embargo, el modelo de intercambios informales ha “establecido” la incorporación de las organizaciones sociales a un sistema en el que se usan los recursos públicos para mantener filiaciones y fidelidades al partido de gobierno.

Con el cambio político, el monopolio de la representación de la demanda de vivienda a través de algunas organizaciones se ha fortalecido en lugar de debilitarse, pues a partir del discurso del fortalecimiento de la organización social y sus beneficios en la construcción de ciudadanía, el bienestar general y el mejoramiento de las políticas públicas, se ha mantenido y fortalecido una intermediación centrada en la acción de grupos que deben luchar (a través también de los espacios formales) por la representación de los intereses de sus “agremiados” o “miembros” para recibir atención del Estado.

Al parecer, una vez que las organizaciones lograron la inclusión en el sistema político, ya no parecen interesadas en impugnar el monopolio, sino más bien en participar en su administración (Foweraker, 1990: 126). Así, la actitud del MUP también ha sido ambivalente, pues dependiendo de sus condiciones de negociación con el jefe de gobierno o

el titular del INVI, en unos periodos se ataca y se utiliza lo que queda vigente del esquema, y en otros se utiliza, al tiempo que se intentan transformar.

El hecho de que las organizaciones sociales deban ser las que tramiten las demandas de los ciudadanos ante el aparato de Estado ha limitado la capacidad de éstos de construir capital social y de los gobiernos de identificar y diagnosticar objetivamente los problemas sociales y su territorialidad. Incluso, en la entrevista a actuales funcionarios del INVI nos señalaron que debido a que estos grupos reciben la mayor parte de la oferta de créditos del INVI, hasta la fecha no ha habido posibilidad de atender la Bolsa Individual de Vivienda por los mecanismos establecidos para ello.

La reproducción de estos mecanismos de atención ha impedido la atención a aquellos demandantes de la Bolsa de Vivienda Individual, quienes entre 2000 y 2008 ascendieron a más de sesenta mil personas, pero que debido a que no poseen los recursos de tiempo, dedicación y esfuerzo de “participación” en las organizaciones sociales, no han sido beneficiarios de los programas del gobierno, aún cuando podría ser población que requería atención sin adscripción a algún tipo de organización de demandantes (por su situación socioeconómica).

Las reglas formales e informales han promovido que las organizaciones sociales en vivienda concentren su acción en la gestión como “reclamo y negociación de proyectos de vivienda” sin consolidarse un proyecto comunitario o social de fondo. Así, año tras año se vienen creando “organizaciones sociales” o multiplicando las existentes (a través de la división territorial) de acuerdo con el número de proyectos que se gestionan ante el organismo de vivienda. Un ejemplo de lo anterior es la Asamblea de Barrios. Esta organización inició en 1987 siendo una sola con una estructura definida para toda la ciudad.

En la actualidad existen alrededor de 45 Asambleas de Barrios dependiendo de las colonias en las cuales se realicen los proyectos de vivienda. Algunas de estas vertientes son actuales beneficiarias de los proyectos de vivienda del INVI (Ver Tabla 19).

Tabla 19. Ciudad de México. Vertientes de la Asamblea de Barrios.

ASAMBLEA DE BARRIOS GRUPO PENSIL	ASAMBLEA DE BARRIOS PATRIA NUEVA	ASAMBLEA DE BARRIOS GRUPO LEGARIA	ASAMBLEA DE BARRIOS LA VERA
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MEXICO / VANGUARDIA CIUDADANA	ASAMBLEA DE BARRIOS DE CIUDAD DE MEXICO- COMITÉ DE LUCHA URBANA DEL DF	ASAMBLEA DE BARRIOS DE CIUDAD DE MEXICO- SANTA MARÍA LA RIBERA	UNIÓN DE INQUILINOS POR EL DESARROLLO SOCIAL ASAMBLEA DE BARRIOS
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA NUEVA CIUDAD DE MEXICO AC	ASAMBLEA DE BARRIOS UNION DE INQUILINOS DE LA COLONIA ANAHUAC	ASAMBLEA DE BARRIOS INDEPENDIENTE DE AZCAPOTZALCO	COLECTIVO DE GRUPOS DE ASAMBLEA DE BARRIOS
ASAMBLEA DE BARRIOS- COMITÉ DE LUCHA INQUILINARIA POPOTLA	ASAMBLEA DE BARRIOS DE CIUDAD DE MEXICO GRUPO ÁLVARO OBREGÓN	ASAMBLEA DE BARRIOS GRUPOS ESCANDÓN ROMA - BELLAVISTA	ASAMBLEA INQUILINARIA DE ASAMBLEA DE BARRIOS

Fuente: elaboración con base en información de organizaciones beneficiarias de vivienda. INVI, 2010.

También las reglas informales promueven este tipo de monopolio, pues la canalización de las solicitudes por parte de las organizaciones permite a los funcionarios y responsables de la política atender un mayor número de demandantes en un mismo proceso y por ende, hacer más “eficientes” los procesos de asignación. Es decir, las organizaciones al constituirse en un filtro entre los grupos de solicitantes y el organismo de vivienda garantizan una distribución de cargas de la administración de los proyectos que reducen los costos económicos del proyecto.

Al parecer, bajo este sistema de intermediaciones no cualquier ciudadano tiene derecho a los programas de vivienda; solo aquellos que superen los distintos filtros establecidos para la gestión tanto en el marco institucional formal como en los acuerdos informales. Lo anterior ha traído nuevamente el clientelismo a la ciudad bajo una única circunstancia novedosa: el cambio de partido en el poder.

En teoría se supondría que las organizaciones sociales no hacen peticiones o piden beneficios, sino que demandan derechos. Sin embargo, en la búsqueda del reconocimiento

institucional para ganar mejoramientos materiales, estas vienen logrando sus fines a través de intercambios políticos y estrategias graduales mediadas por los incentivos clientelistas del sistema político.

La institucionalización de los movimientos y de las organizaciones ha derivado en una constante búsqueda de vínculos políticos que les permitan una efectiva representación. La interrogante es si entrar a la lucha electoral expresó un cambio en la política y en la gestión, o si promovió una estrategia para forjar nuevas alianzas mientras continuaban construyendo organizaciones sectoriales y presionando para recibir una atención particularizada a sus demandas.

B. Institucionalización de nuevos espacios y viejas formas de intermediación

En los análisis institucionales se debe distinguir entre las reglas formales y todo aquello que hace parte de la práctica en lo operacional (práctica e implementación). En ese sentido, es importante analizar las prácticas de las organizaciones (sociales y políticas) y sus acuerdos formales e informales (públicos) que se encuentran vinculadas con las matrices institucionales. Lo anterior permitirá indagar por los mecanismos de refuerzo o reproducción de patrones o trayectorias particulares. Este apartado muestra cómo en el período de estudio las prácticas institucionales y las organizacionales son extremadamente persistentes, al crearse secuencias de autorreforzamiento, incluso en períodos apertura política, seguidas por períodos de cambio y posteriormente, de relativa (total o permanente) estabilidad.

Las prácticas de la gestión de vivienda y de sus transformaciones no son hechos que se puedan analizar sin hacer referencia a las reglas informales que se producen en el intercambio de los individuos con las instituciones. En ejercicio de sus papeles como actores en los diferentes procesos, cada uno de los agentes se comporta de acuerdo con unos intereses definidos, pero no por ello estáticos. Incluso, en distintos momentos de un mismo proceso (en el largo plazo) los actores construyen diferentes campos de

relacionamiento, que son incentivados por el marco institucional y por la interpretación que los agentes hacen de él de acuerdo con sus intereses.

Este capítulo se divide en dos partes. La primera hace un análisis de las prácticas a través de las cuales se produjo la institucionalización del espacio político de intermediación en la ALDF, así como la reproducción de negociaciones informales y de concertaciones particularistas para la gestión de la vivienda, incluso en un escenario de competencia política. Esta primera parte se divide en dos secciones. La primera, evidencia los procesos de negociación y gestión de intereses al interior de la ALDF y su evolución. La segunda, muestra las características de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en la aprobación del presupuesto de vivienda.

La segunda parte de este capítulo evidencia los usos que los actores han venido promoviendo en el proceso de implementación de las reformas a las reglas de gestión de vivienda en la ciudad. Se divide en dos secciones. La primera analiza las prácticas de negociación-concertación que se vienen produciendo en el proceso de asignación de los beneficios de la política de vivienda. La segunda, explora las principales características de los resultados de la distribución de los resultados de la política de vivienda, así como la evolución de estas prácticas al interior del aparato gubernamental y de este en relación con los actores involucrados en la intermediación.

1. La ALDF: un espacio para la gestión de intereses particulares

Los procesos de negociación entre actores tienen muchas modalidades no necesariamente coherentes. Así mismo, el cambio en estas negociaciones puede alterar el funcionamiento de las instituciones políticas, así como el poder de los actores sociales o políticos dominantes. Por ello, el análisis de los procesos de intermediación en los espacios políticos es fundamental para establecer la transformación o reproducción de las prácticas de los actores en los escenarios de toma de decisiones.

De manera adicional, la Asamblea se constituyó en uno de los espacios más importantes de los propósitos de cambio institucional que se planteaban con las reformas, al ser concebido como el escenario por excelencia de la representación y apertura política en Ciudad de México, así como de canalización y trámite de demandas relacionadas con el interés público. En ese sentido, evidenciar sus alcances con respecto a sus objetivos es relevante para determinar sus contribuciones a la modificación de las prácticas del marco institucional.

El control sobre el presupuesto y sobre la agenda hace parte de la acción política que define en gran parte los balances de poder y el tipo de instituciones que se producen, pues a través de estos se puede bloquear o movilizar la aprobación de las leyes y en la toma de decisiones en general. En ese sentido, quién y cómo se decide la agenda en los órganos de representación (en este caso la ALDF) determina el poder vinculante de algunos actores, así como la trascendencia e importancia que se le otorga a un problema de agenda pública en la ciudad (dan prioridades a las acciones de gobierno).

En el caso de estudio, el número de sesiones dedicados a la vivienda evidencian la gran importancia que este tema tuvo y ha tenido en la agenda institucional, no solo por la amplia movilización de recursos de poder de los legisladores, sino también de los actores que presionan por sus demandas, y las relaciones establecidas entre estos.

En los veinte años de estudio, una cuarta parte de las sesiones de la ALDF estuvieron dedicadas a discutir los problemas habitacionales en la ciudad (tabla 20). La mayoría de estas sesiones (77%) se produjeron entre 1998 y 2008. El aumento del número de sesiones en este período frente al anterior fue de casi tres veces, lo que muestra la relevancia del tema en la agenda de los diputados locales, en su gran mayoría provenientes de organizaciones sociales adscritas al partido de gobierno (PRD) a partir de 1997.

Tabla 20. Sesiones de la ALDF dedicadas a asuntos habitacionales 1989-2008

Sesiones ALDF	Total de sesiones	Sesiones en vivienda	Porcentaje
Antes de las reformas	418	69	16
Después de las reformas	707	237	33
Total general	1.125	306	27

Fuente: elaboración con base en Diarios de Debate de la ALDF. [Disponible en: www.aldf.gob.mx]

El control de la agenda y de los procedimientos de toma de decisiones desempeña un papel crucial en la producción de resultados en la forma de representación de intereses, y por ende, en la gestión de la vivienda. En la ALDF la estructura de las reglas ha conferido un poder sustancial en el conjunto de la agenda (cuando se discute qué) en aquellos actores que determinan la secuencia de tratamiento de un problema. Al interior de este órgano de representación los encargados de esa definición son los diputados de la Comisión de Gobierno. Lo anterior, demuestra que en general la vivienda ha hecho parte de una de las prioridades de una gran mayoría de representantes que han llegado a la ALDF.

Otra variable importante a tener en cuenta para la evaluación del cambio institucional es la complejidad legislativa, que mide el grado de centralización del proceso decisorio en las Asambleas Legislativas. Esta se puede observar a través del número de comisiones permanentes en la ALDF. En este órgano de gobierno en Ciudad de México se inició en 1988 con 14 comisiones, multiplicándose este número año a año, hasta tener en el año 2006 un total de 42 comisiones divididas en gran cantidad de temas específicos (anexo 10). Lo anterior muestra una gran complejidad del órgano legislativo. Sin embargo, pese a lo que señala la teoría política al respecto, esto no se ha expresado en una labor de contrapeso al Ejecutivo, pues no se observan (como se ve) modificaciones substanciales a las prioridades de política del jefe de gobierno.

En 1989 la oposición presidió cuatro comisiones, mientras que en 1991 este número se duplicó y en 1994 llegó a 16. Antes de crearse la Comisión de Vivienda en 1991, los temas de este órgano de gobierno se tramitaban en la Comisión de Uso del Suelo; establecimiento de reservas territoriales; regularización de la tenencia de la tierra; vivienda; construcción y

edificaciones. Anterior a 1997, en el escenario de limitada competencia política, eran los representantes del PRI en su mayoría quienes integraban la Comisión de Vivienda (tabla 21).

Sin embargo, a partir de 1997 es el PRD que conforma la mayoría en dicha comisión. Lo anterior, en un escenario de competencia política expresa la importancia que tiene para este último partido integrar dicho espacio y puede deberse al impacto que tiene este tema en la elección de los diputados del PRD, así como los intereses de las bases electorales que representan.

Tabla 21. Número de integrantes de la Comisión de Vivienda de la ALDF. 1988-2008 (por partido político)

Año	PAN	PRI	PRD	OTROS	TOTAL
1988-1991	3	9	0	6	18
1991-1994	2	13	2	3	20
1994-1997	1	2	0	0	3*
1997-2000	2	2	6	0	10
2000-2003	1	3	4	1	9
2003-2006	1	1	3	1	6
2006-2009	1	1	7	0	9

Fuente: elaboración con base en los Diarios de Debate de la ALDF y Diarios de Debate de la Cámara de Diputados LV Legislatura.

* Información disponible sobre la mesa Directiva de la Comisión

La conformación de mayorías al interior de la ALDF por parte del PRD fue el mecanismo a través del cual se hicieron las negociaciones sobre la política de vivienda y se gestionaron los temas de interés prioritario de los integrantes del partido. A continuación presentamos las principales prácticas que se han evidenciado en el ejercicio de funciones de este órgano y sus efectos sobre las transformaciones en la gestión de la vivienda en la ciudad.

a. Gestión particular en nombre de sectores específicos

En Ciudad de México la gestión de vivienda al interior del órgano de representación política ha creado y reproducido desde 1988 un incentivo de representación de intereses de aquellas organizaciones que han desarrollado el poder de influencia o de presión sobre los legisladores en la ALDF. En la revisión de los Diarios de Debate de la ALDF, es evidente que la función de gestión de necesidades y demandas particulares ha sido la principal actividad que realizan los diputados locales en todo el período.

Suponemos que después de 1997 el número de sesiones dedicadas al tema de la vivienda aumentó en razón del incremento de la representación del sector de organizaciones sociales en la Asamblea y de la importancia que representó este asunto en la agenda institucional. Interesante observar (tabla 22) que posterior a las reformas, los temas de vivienda al interior de la ALDF, fueron promovidas en su mayoría por el PRD (casi cuatro veces más que antes del cambio de reglas formales), seguidas por el jefe de gobierno de turno y el partido de “oposición” (PAN) en los dos períodos (antes y después de 1997). Estos dos últimos actores se movilizaron al interior de la ALDF en mayor medida después de las reformas. El PRI tuvo un comportamiento similar antes y después, promoviendo solamente el 11% de las sesiones de discusión a través de representantes de este partido.

Tabla 22. Número de discusiones promovidas en la ALDF (por actor). Antes y después de 1997

Número de discusiones promovidas en la ALDF (por actor)			
Partido/Funcionario	Antes	Después	Total general
PRD	22	78	100
JGOB	2	60	62
PAN	6	50	56
PRI	18	16	34
PVEM	1	11	12
SEDUVI	2	8	10
FCRN	7	0	7
PARM	4	0	4
CPSD	0	2	2
Nueva Alianza	0	2	2
PMS	2	0	2

PPS	2	0	2
Convergencia	0	1	1
CSD	0	1	1
INDEP	0	1	1
INVI	0	1	1
ND	3	7	9
Total general	69	238	306

Fuente: elaboración con base en los Diarios de los Debates de la ALDF, 1988-2008.

En todo el período, el mayor número de sesiones (37% en todo el período) ha estado dedicado a la denuncia, promoción y gestión de atención del aparato a las demandas de grupos o personas que acuden a este órgano de representación para que se “apoyen”, se “tramiten” o se “solucionen” sus problemáticas y para que se aumenten los recursos para la atención de “sus” demandas de vivienda (tabla 23).

Tabla 23. Discriminación de los temas discutidos en la ALDF. 1988-2008.

Tema	Antes CI	Después CI	Total
Bando 2	0	6	6
Comparecencia	2	8	10
Denuncia	13	18	31
Solicitud particular	27	36	63
Facilidades	3	0	3
Ley de vivienda	0	12	12
Normas de ordenamiento	0	5	5
PGDU	1	9	10
Programas delegacionales	2	19	21
Programas parciales y delegacionales	0	61	61
Propuestas en vivienda	2	3	5
Reformas legales: LDU	1	31	32
Reformas legales	4	11	15
Sismos	1	6	7
Solicitud de informes	7	4	11
Solicitud incremento presupuestal	6	8	14
Total general	69	237	306

Fuente: elaboración con base en los Diarios de los Debates de la ALDF.

Incluso los informes de la Comisión encargada resaltan la importante labor de los diputados en la gestión individual y organizada de demandas de vecinos y organizaciones. Al respecto

se pueden encontrar sesiones como las del 5 de junio de 1992 y las del 23 de noviembre de 1993:

Atención a casos, reuniones de trabajo (21 SEGOB/UPREZ; Delegado Iztapalapa; SEGOB/FICAPRO/FIVIDESU; SEDUE, FIVIDESU/Org. Iztacalco; Proyecto Alameda; 1 campesino de Colonia Buenos Aires/autoridades delegacionales; delegado/vecinos colonia Toriello Guerra; FIVIDESU/Frente de Lucha Urbana; Ficapro/delegado/Grupo Vivienda Libre; Audiencia Cámara de Diputados; Delegado/vecinos Iztacalco; FICAPRO/ Fovissste evaluación de créditos; Director de Registro de la Propiedad; Comité Municipal de Coyoacán del FCRN; delegado Benito Juárez), atención a organizaciones (19 grupos sociales⁸⁰ y 186 casos que solicitaron asesoría o gestoría), comparecencias (Infonavit, Ficapro), participación en eventos (entrega de viviendas Fividesu Col. La Raza, Santa María Aztahuacan; agilizar la construcción), dictámenes (2-reformar el reglamento del registro público de la propiedad), gira de supervisipon. Asesorías: 10 a grupos y de forma individual 150 casos. Gestoría (36 acciones individuales Ficapro, Infonavit y Fonhapo)” Diario de Debates ALDF, sesión del 5 de junio de 1992.

Atención a casos: vecinos colonia arenal, caracol, peralvillo (PARM-determinar facilidad de créditos), Gerardo Lara, familias del predio El Molino (PRI-en contra de la Uprez), calle navarra (PRD); unidades del ISSSTE. Atención a grupos: gestión (88), asesoría (45). Audiencias individuales: gestión (276); asesoría (250) Diario de Debates ALDF, sesión del 11 de noviembre de 1993.

⁸⁰ Asamblea de barrios del campamento Arenal (cita con Segeneral); Unión de Colonias Populares Pro Movimiento Cívico Popular (Acopilco en Cuajimalpa en reunión con Comité de Atención Ciudadana); Vecinos San Lorenzo Tezonco en Iztapalapa (30 familias defraudadas por unidad de Fovissste y reunión con Procuraduría de Justicia, Fovissste y Comisión de Vivienda) ; Frente Popular Francisco Villa (Comité de Atención Ciudadana); Grupo de vivienda del XIX distrito del PRI (Jaime del Río Navarro, asesoramiento); Unión de familias por una vivienda digna (El Molino, reunión con el delegado); Corvisur A.C. (reuniones delegación, Cogrupo y Servimet); El Paraje Verano Dos (reunión delegado de Tlalpan); Grupo Vivienda Libre Organizada (plantón, familias colonia Guerrero, 4 reuniones con delegación y Ficapro); Grupo Valle de Luces en Iztapalapa (16 familias, 4 reuniones con Fividesu para reubicación); 20 inquilinos del predio Av. Hidalgo 13 col. Centro (audiencia subdelegado de desarrollo social de la delegación Iztacalco); 10 familias que ocupan como inquilinos del edificio Girón 13, centro (asesoría para compra del inmueble); grupo de Uprez del predio Rojo Gómez (audiencia delegado Iztapalapa); 16 inquilinos del edificio Puebla No. 78 (asesoría de trámite ante Ficapro); 17 inquilinos de Zacahuizco 14, col. Del Carmen (reunión Ficapro para intervención de Fonhapo); 10 familias de Iztacalco acudieron individualmente para apoyo a programas de vivienda (incorporadas al programa de Tlahuac); Asociación Beta Orión A.C., inquilinos del edificio 5 de febrero No. 39 (asesoría comisión); Grupo Camarones A.C. de 100 familias que adquirieron predio (atención de la mesa directiva); Asociación Nueva Díaz Ordaz Ajusco Huayamilpas A.C. (reunión con empresas constructoras); Vecinos de Bolaños Cacho 68, col. Buenos Aires (orientación); Grupo de 24 inquilinos del edificio ubicado en Bolivia 22 (asesoramiento comisión); Toma de las instalaciones del Frente Popular Francisco Villa (Comisión en la SEGOB); 6 inquilinos del Predio Francisco S. Rivas No. 33, colonia Obrera (asesoría comisión); Frente Popular Francisco Villa y Frente de Lucha Urbana; Grupo de vecinos de la unidad CTM sección XIV Valle de Aragón (asesoría); Grupo de vivienda del IV Comité Distrital del PRI (asesoría comisión); grupo Antorcha Campesina S/N predio San Miguel Teotongo, Iztapalapa (Comité de Atención ciudadana y comisión, firma de convenio y reuniones en el DDF); Grupo Unido de Lucha valle de Anahuac (plantón en las escalinatas de la ARDF, reunión Comité de Atención ciudadana y comisión, de 105 viviendas); UCAI y Cecat (plantón en la ARDF, reuniones de trabajo en la Procuraduría General de Justicia, delegación Iztapalapa, Infonavit, DIF, Sedue, Fonhapo).

Lo anterior es promovido por el diseño institucional a través del cual se creó la ALDF, que período tras período fue establecido en la Ley Orgánica que la rige y los reglamentos correspondientes:

(...) emitir recomendaciones a las autoridades competentes y realizar funciones de gestoría tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del DF (artículo 4, Ley Orgánica de la ALDF).

Atribuciones de la ALDF: (f) formular las peticiones que acuerde el pleno de la asamblea a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana.

Son deberes de los representantes de la Asamblea representar a los intereses de los ciudadanos, promover y gestionar la solución de los problemas y necesidades colectivas (Art. 21 del Reglamento de la ARDF).

Lo anterior muestra que los diputados por norma son representantes de intereses y la Asamblea es la suma de estos. El incentivo que se genera a partir de ello, es que se requiere representar estos intereses particulares para ganar y acceder a los cargos de representación y por ende, responder o rendir cuentas solo a aquellos que los eligieron para estar allí. Esto evidencia los problemas de la representación uninominal y de un diseño institucional en el cual no se generan otros mecanismos intermedios de representación (en el nivel de delegación, por ejemplo). Lo anterior evitaría que el órgano encargado de legislar dedique la mayor parte del tiempo a tramitar demandas particulares. Este es un incentivo al clientelismo.

La función de gestoría de los diputados incluso en algunos casos incluye la reivindicación de acciones “por fuera de la norma” (condonar deudas, atender privilegiadamente grupos, campamentos, etcétera.) o acudir con el poder que les asigna su cargo a la figura de amparos para dejar sin efecto decisiones que perjudican a “sus” sectores de apoyo (Ver Diario de Debates ALDF del 5 de abril de 2001 y 1 de marzo de 2006).

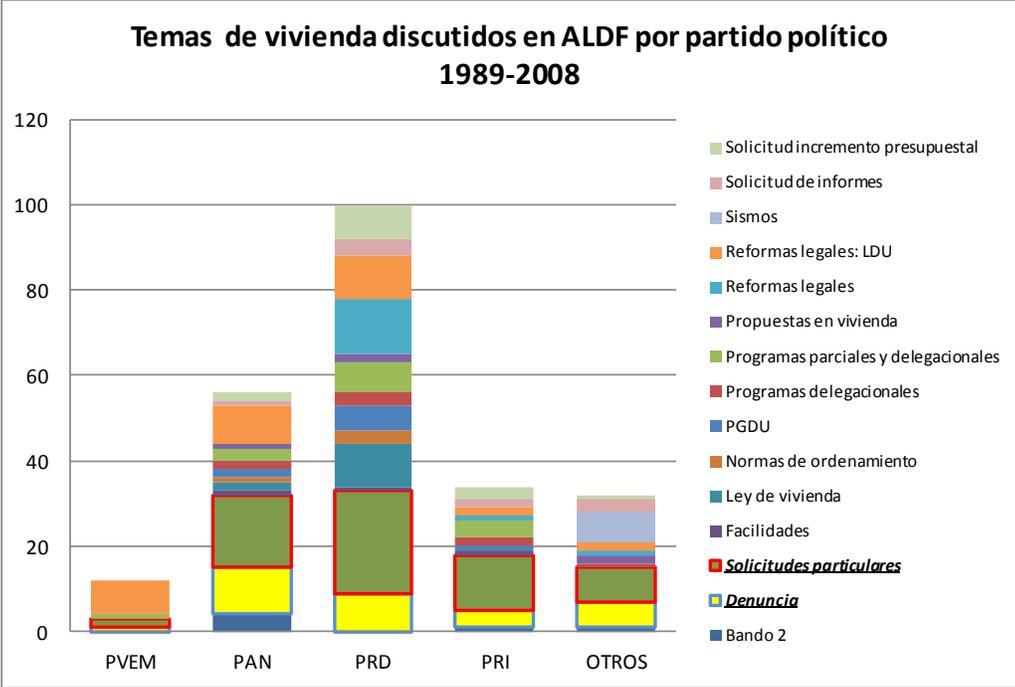
También, en la mayoría de sesiones dedicadas a las solicitudes particulares se demanda la atención privilegiada en otorgamiento de créditos (diez antes de las reformas y cuatro después), de programas de vivienda (sesiones del 9/07/2006, 06/12/2007, 30/01/2008, 13/08/2008), reubicación, regularización o expropiación de suelo para vivienda (1diecisiete sesiones) y reuniones con las dependencias de gobierno para aquellos que acuden a la

Asamblea (catorce sesiones). En ese sentido, el sistema viene creando los incentivos para que se representen intereses particulares, más que el interés general o un proyecto de ciudad. Así ha sido y se mantiene a la fecha.

Un análisis de las posiciones por partido político frente a las discusiones en materia de vivienda, muestra que durante todo el período de análisis ha sido muy similar el papel o los requerimientos de los tres partidos mayoritarios en torno a las “solicitudes particulares” y las denuncias presentadas por sus diputados. Es decir, en un alto porcentaje de sesiones los representantes locales, antes y después de las reformas han presionado al interior de la ALDF por la atención, gestoría y resolución por parte de la ALDF de solicitudes específicas de los sectores que representan (gráfico 4).

Aunque en la revisión de las sesiones se evidencia la inconformidad de algunos diputados por este tipo de gestión de “privilegios”, es evidente que en el período todos los partidos han reproducido esta práctica al interior de este órgano de gobierno.

Gráfico 4. Temas discutidos en la ALDF por partido político. 1989-2008



Fuente: elaboración con base en los Diarios de los debates de la ALDF.

Anterior a 1988 las organizaciones sociales y los grupos de demandantes de vivienda solamente tenían un margen de acción a partir de los espacios reivindicativos generados a través de la movilización. La apertura política les permitió hacerlo desde el ejercicio de gobierno. Sin embargo, los actores políticos mantuvieron en la mayoría de los casos sus relaciones con los líderes de las organizaciones sociales de las cuales provenían y combinaron su papel de legisladores con la presión por demandas de sus bases de apoyo político al interior de la ALDF. En la revisión de las sesiones los diputados locales como complemento a su labor de gestoría, incluyeron la movilización de “sus” grupos, a quienes convocaron al recinto de la Asamblea para apoyar sus reivindicaciones. En las entrevistas uno de los funcionarios nos mencionó que “algunos de los diputados del PRD eran exlíderes de grupos sociales y en la práctica seguían siendo líderes y llegaba el diputado acompañando a su grupo a la oficina” (exfuncionario Seduvi).

Así por ejemplo, algunos diputados del PRD con bases políticas sectoriales buscaron influir a través de todos los mecanismos establecidos para garantizar que sus intereses se vieran traducidos en respuestas gubernamentales, pero también participando o convocando a plantones, manifestaciones, entre otros.

Como se observa, con la ALDF se institucionaliza un espacio más para la “presión” e intermediación particularizada de vivienda. Las estrategias de los actores en el ejercicio de la acción política evidencian que el sistema de intermediación que se promueve, es uno en el cual aquellos que legislan, integran “la sociedad civil organizada”, y actúan al mismo tiempo como promotores sociales de vivienda, beneficiándose de los acuerdos políticos logrados en la materia (por ejemplo, subsidios fiscales y facilidades administrativas para vivienda popular que se han promovido por las normas que ellos mismos han motivado y aprobado).

Estas prácticas no solo son realizadas por el partido en el gobierno, sino por aquellos que se encuentran a su alrededor o incluso en algunos casos, en la oposición. Es decir, cada vez

menos se evidencian diferencias en los proyectos políticos que están representados en la ALDF y menos, en el sector de vivienda.

b. La aprobación de la Ley de Vivienda: discusiones e intereses explícitos e implícitos

Como se evidenció en su momento, la Ley de Vivienda para el Distrito Federal (LVDF) aprobada en el año 2000 posibilitó un marco normativo base (hasta entonces sujeto a las directrices federales)⁸¹, para el diseño e implementación de acciones de vivienda ligadas a propósitos específicos para la ciudad y los actores involucrados hasta entonces en la gestión.

La aprobación de esta ley y otras complementarias demostró un importante cambio en las reglas de la ciudad para enfrentar los problemas públicos, ya que su marco normativo a partir de 1997 dejó de depender de la aprobación del Congreso de la Unión, para trasladar el papel legislativo a la ALDF. Este órgano se constituyó desde entonces en un importante espacio de competencia electoral de los líderes sectoriales y territoriales con bases locales.

La LVDF, al igual que otras normas aprobadas (Ley de Condominios, de arrendamiento y acuerdo de facilidades administrativas y fiscales) en el período 1997-2000 por la I legislatura de la ALDF, definieron el marco normativo que sentó las bases de lo que ha sido la gestión “formal” de vivienda en la ciudad hasta la fecha (se encuentra en modificación desde 2009). Todo el debate al interior de la ALDF de este marco normativo en materia de vivienda fue promovido por el mismo diputado del PRD (Rodolfo Pichardo), quien provenía de los liderazgos de las organizaciones sociales demandantes de vivienda.

Es importante anotar que esta persona no solo hace parte de las organizaciones sociales, sino que ha sido uno de los principales “promotores sociales” de vivienda en la ciudad desde inicios de los años 1990. Este hecho es relevante ya que es una muestra más del

⁸¹ Hasta 2000 rigió en la ciudad la Ley Federal de Vivienda (aprobada en 1983) y otras normas marco como la Ley de Asentamientos Humanos (1976 y revisada en 1992) y la Ley de Planeación (1997). En materia de planeación urbana, el Distrito Federal ya había aprobado en 1996 su propia regulación con la Ley de Desarrollo Urbano.

importante espacio que abrió la creación en 1988 de la ARDF, la cual permitió a los actores que eran parte de grupos de intereses o que presionaban por vivienda desde afuera del aparato de gobierno, entrar a los espacios de representación política. Es decir, les dio a estos actores el “derecho a gobernar”.

Una característica del proceso de apertura política que generó la posibilidad de que los actores otrora excluidos de los espacios de decisión, se integraran a la estructura institucional asumiendo nuevas posiciones y participaran de la aprobación de las normas (espacio legislativo), fue que estos pudieran, sin desvincularse de sus antiguas redes organizacionales, asumir un doble papel en los procesos de formulación e implementación de las políticas.

Lo menos benéfico de esta situación es que para los actores que aprueban las normas basadas en intereses de grupo, durante su ejercicio de gobierno, no se definen limitaciones o costos, ni de oportunidad ni políticos; de modo que no se les puede impedir la auto-adjudicación de beneficios directos para sus intereses particulares o el de las organizaciones que representan. Tampoco se establecen en el marco normativo general, inhabilidades o incompatibilidades que promuevan la transparencia del sistema que interponga candados institucionales que impidan este tipo de prácticas.

A partir del contexto anterior, no es de extrañar que la LVDF aprobada sea una versión muy parecida a la propuesta de iniciativa presentada por el diputado ponente y que se haya aprobado solamente con la oposición del PAN con 11 votos, frente a 46 del PRD y del PRI (Diarios de Debates ALDF, del 28 de diciembre de 1999).

La ley se constituyó en el reconocimiento legal a la gestión de las organizaciones sociales e institucionalizó un modelo de gestión que ya privilegiaba la intermediación a través de las organizaciones sociales, pero ahora les había otorgado un poder determinante en la asignación y ejecución de los productos de la política de vivienda. Lo anterior se ha intentado mantener por los líderes en la ALDF y por la presión de las organizaciones a

través del MUP en el último período de gobierno, en el cual se ha promovido la revisión de dicha ley.

Lo anterior es una muestra del poder de negociación en la fase de aprobación de los diputados locales provenientes de organizaciones sociales y de la influencia de estos sectores en el nuevo sistema de reglas, logrado a partir de nuevas posiciones de los distintos actores dentro de la estructura de negociación y toma de decisiones. En síntesis, la ley aprobada muestra una institucionalización de la gestión informal que ya venía realizándose en el período anterior a la expedición del marco normativo específico y que formaliza los espacios de intermediación particularista y de grupos de presión que existía desde el sistema anterior.

Como se observa en la tabla 24, en la aprobación y durante la vigencia de la LVDF, al interior de la ALDF se han evidenciado alianzas ocasionales entre los dos partidos que tienen en sus bases políticas a demandantes de vivienda (PRI y PRD) para garantizar el mantenimiento de los principios y orientaciones de la Ley. El partido de oposición (PAN) votó en contra la aprobación de la Ley, pero además en varias sesiones denunció que la LVDF “institucionalizaba el clientelismo”. Este partido presentó en 2004 y 2006 dos iniciativas para eliminar los incentivos de esta ley a lo que los diputados panistas llamaron un sistema corporativo (eliminación de la intermediación de las organizaciones y revisión del tema de subsidios), mismas que fueron turnadas a la Comisión de Vivienda y que nunca volvieron al pleno de la ALDF para su discusión.

Según la propuesta del PAN, la reforma se presentó por las inequidades en la distribución de los créditos y la intermediación de las organizaciones sociales adscritas a un partido político específico. Propone reformar los artículos 68 y 69 de la Ley de Vivienda para, según sus argumentos, “evitar en la medida de lo posible, que las organizaciones sociales capten en torno a sus agremiados los créditos para vivienda en el Distrito Federal y con ello se persigan fines políticos y no el verdadero acceso a la vivienda” (Diario de Debates de la ALDF, 21 de septiembre de 2004).

Tabla 24. Discusiones sobre la Ley de Vivienda en la ALDF entre 1999 y 2008

Tema	Fecha	Subtema	Partido que presenta iniciativa	Decisión
Ley de vivienda	30/04/1999	Aprobación	PRD	Turnada
	28/12/1999	Aprobación	PRD	46 votos a favor, 11 votos en contra, 0 abstenciones.
	13/04/2000	Aprobación	PRD	Turnada
	18/08/2000	Cobro de créditos	PRD	36 votos a favor. 0 votos en contra, 4 abstenciones.
	29/03/2001	Ampliación plazo reforma	PRD	Turnada
	30/04/2001	Ampliación plazo reforma	PRD	Turnada
	21/09/2004	Eliminar intermediación	PAN	Turnada
	25/04/2006	Subsidios	PAN	Turnada
	13/12/2006	Asignación de vivienda	PRD	Turnada
	28/12/2006	CAVIDU	PRD	Turnada
	15/03/2007	CAVIDU	PRD	Unanimidad
18/12/2007	Ampliación plazo reforma	PRD	Turnada	

Fuente: Elaboración propia con base en los Diarios de los debates de la ALDF 1988-2008

Las negociaciones de la norma siempre han existido. Sin embargo, algunos actores tienen más poder que otros en la influencia que ejercen y en la capacidad de negociación con el aparato gubernamental. Esto podría estar asociado a la transformación de sus campos de acción. En ese sentido, las organizaciones sociales de demandantes de vivienda⁸² han tenido diferentes formas de influencia. En la mayoría de los casos, han actuado como grupos de interés o de presión dependiendo de los intereses que se afecten con las decisiones públicas. Así podríamos identificarlas como organizaciones que sobre la base de intereses comunes intentan influenciar al gobierno a actuar de manera acorde con los intereses de los miembros de la organización (Jillson, 2009, p. 131-132).

Lo anterior muestra que la norma institucionalizó un espacio de discrecionalidad para que los grupos involucrados en la gestión puedan actuar en otras condiciones. A la fecha, pareciera que se reproducen las prácticas anteriores con otro partido, pero con los mismos actores cumpliendo otros roles y posiciones.

⁸² Es importante señalar que no se puede hablar de un grupo homogéneo de organizaciones sociales, ya que existe una variada gama de ellas involucradas en el proceso.

c. El presupuesto público para vivienda: negociaciones partidistas

La gestión de vivienda en todo el periodo (1988-2008) ha estado en cabeza de las organizaciones sociales, y esta intermediación ha sido legitimada a través del tiempo, no sólo por la práctica en sí misma, sino por las reglas formales. Al mismo tiempo que esto sucede, las alianzas y negociaciones con el aparato gubernamental han dependido del poder del Jefe de gobierno y sus relaciones con las bancadas en la ALDF.

El análisis de la aprobación del presupuesto cada año muestra la correlación de fuerzas y las alianzas partidistas al interior de los órganos políticos, al mismo tiempo que la ejecución del mismo refleja la relación de estos últimos con el Ejecutivo. Adicionalmente, el análisis de las discusiones presupuestales evidencia el compromiso real de los diputados o de los partidos con los diferentes temas de la agenda institucional, ya que son las prioridades expresadas en recursos públicos. A partir de ello, consideramos que la vivienda al ser un bien cuya producción es costosa, mayores asignaciones y ejecuciones presupuestales representarán mayores compromisos en la ampliación de beneficiarios y en este caso, de capital político.

Es importante especificar que entre 1989 y hasta 1993 la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto para el Distrito Federal eran discutidos y aprobados en la Cámara de Diputados (LV Legislatura), ya que la ALDF no tenía dichas funciones a su cargo. Solamente hasta 1994 cuando este órgano empezó a ejercer las facultades correspondientes a examinar, discutir y aprobar el presupuesto de la ciudad (Reforma Constitucional de 1993), así como revisar la Cuenta Pública, es que se realiza el proceso de discusión y aprobación a nivel local. Lo anterior representa un hecho fundamental, pues si bien la ciudad contaba desde 1988 con un órgano de representación local, los recursos con que funcionaba su administración pública eran decididos por el nivel federal, lo que muestra la gran dificultad de superar la tendencia centralista del sistema político mexicano.

La discusión del presupuesto del DF en la Cámara de Diputados entre 1989 y 1993 evidenció una gran generalidad en el tratamiento del asunto por parte de los integrantes de los partidos políticos. En la revisión de los Diarios de Debate los discursos sobre el

conjunto de necesidades de la ciudad se centraban en la oposición de los partidos de izquierda a los programas de vivienda terminada que ofrecía el gobierno a través de los ONAVIS y su reivindicación por el apoyo a la autoconstrucción.

Sin embargo, en las discusiones de 1991 a 1993 fue evidente el papel del PRD en la reivindicación de solicitudes específicas para sus representados. A través de los diputados Patricia Ruiz Anchondo y Julio Alemán, con el apoyo en el recinto del Súper Barrio Gómez, se presentaron demandas específicas para modificar las prioridades de vivienda en el Decreto presentado por el ejecutivo (además en la sesión se hizo referencia a la existencia de un plantón frente a la Cámara de Diputados). Específicamente en 1992 el FCRN y el PRD encabezaron la presentación de una propuesta específica de vivienda en la comisión. Esta propuesta la firmaron todos los partidos de la comisión, pero el único que apoyó el proyecto de decreto fue el FCRN. En 1993 también se presentó una demanda del FCRN reconociendo las necesidades de las organizaciones y solicitando la expropiación de las vecindades por punto de acuerdo.

En 1997 una vez consolidadas las reformas electorales en la ALDF, el PRI se retiró de las negociaciones de la Comisión para la aprobación del presupuesto y solamente estuvieron presentes 39 de 66 diputados en la votación (PRD-PT). En el año de 1998 cuando se discutió el presupuesto en la I ALDF, el diputado Pichardo (proveniente de organizaciones sociales) se reservó un artículo para que se desglosara la partida de vivienda (para garantizar recursos específicos). Sin embargo, dicha propuesta fue desechada. En la ALDF para 1995 y 1997 se presentaron mociones suspensivas del decreto presentado por el Ejecutivo. El primer año, por no coincidencia en las cifras; el segundo, por no lograr los votos en la comisión (no se aprobó esta última por 26 a favor de la moción y 34 en contra).

Como se observa en la tabla 23, durante varios años el decreto de presupuesto discutido por los diputados federales fue aprobado por el PRI y solo en algunos casos en alianzas específicas con partidos minoritarios. Así, el FCRN se alió tres veces con el PRI para aprobar el presupuesto (1989, 1992 y 1993), limitando cualquier propuesta de modificación por parte del PRD.

En todos los casos después de 1997, al igual que el período anterior, el partido hegemónico con el fin de lograr las mayorías necesarias y aprobar la propuesta del gobierno, creó alianzas *in situ* con otros con menor representatividad (PRD con PT). En la mayoría de los casos el PAN se mantuvo en la oposición a la aprobación de la propuesta enviada por el jefe de gobierno. Solo en dos años de todo el período de casi diez años, el acuerdo sobre la aprobación del presupuesto fue unánime.

A partir de 2001, al parecer hubo mayores acuerdos entre los partidos para la aprobación de la propuesta de presupuesto. Solo en el año 2003, el partido de gobierno perdió las negociaciones, debido a la alianza entre partidos minoritarios y en gran parte a que en ese período no contaba con la mayoría de asientos en la Asamblea. Por el contrario, en el año 2006 al PRD le bastaron sus mayorías para aprobar sólo el presupuesto de egresos.

Tabla 25. Diarios de debate ALDF: votación de la iniciativa del presupuesto de egresos en la ALDF

AÑO FISCAL	VOTACIÓN TOTAL			PARTIDOS A FAVOR*	PARTIDOS EN CONTRA*	ABSTENCIONES
	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIONES			
1989	262	116	0	FCRN-PRI	PRD-PAN-PPS-PARM	NA
1990	247	114	0	PRI	PRD-PAN-PPS-PARM	NA
1991	268	34	0	PRI	PARM-FCRN-PRD-PAN	NA
1992	289	63	0	FCRN-PRI	PRD-PAN-PPS-PARM	NA
1993	270	17	0	FCRN-PRI	PPS-PARM-PRD	NA
1994	41	14	0	PT-PRI	PAN-PRD	NA
1995	35	23	0	PRI	PVEM-PT-PRD-PAN	NA
1996	36	21	0	PRI	PVEM-PRD-PAN	NA
1997	38	0	1	PRD-PT	PAN-PRI-PVEM	ND
1998	37	18	0	PRD-PT	PAN-PRI-PVEM	NA
1999	37	18	0	PRD-PT	PAN-PRI-PVEM	NA
2000	40	16	0	PRD-PT	PAN-PRI	NA
2001	47	16	0	PRD-PRI-PVEM	PAN	NA
2002	54	0	0	Unanimidad		
2003	42	18	1	PAN-PRI-PVEM-PT	PRD	PRD
2004	45	15	0	PRD-PRI-PVEM	PAN	NA

2005	39	16	6	PRD-PRI	PAN	PVEM-PRD
2006	35	0	0	PRD	ND	NA
2007	56	2	0	PRD-PRI-PAN-PT- Nueva Alianza	PRD	NA
2008	54	0	0	UNANIMIDAD		

* Dato expresa los pronunciamientos de los representantes de las fracciones parlamentarias en los Diarios de Debate correspondientes.

Fuente: elaboración con base en los Diarios de Debate de la ALDF y Diarios de Debate de la Cámara de Diputados LV Legislatura. [Disponible en: www.aldf.gob.mx].

La causa más socorrida de la oposición del PAN a la aprobación del presupuesto y la crítica de otros partidos ha sido el amplio margen de discrecionalidad del ejecutivo para reformar los acuerdos de la ALDF posterior a la decisión del órgano legislativo, así como el cierre a incluir sus propuestas (sesiones de presupuesto, Diarios de Debates ALDF, 30 de diciembre de 1998, 1999, 2000). Aunque la posición del Partido Verde Mexicano (PVEM) en la ALDF fue de aprobación a la propuesta del Ejecutivo, en dos años consecutivos señaló la necesidad de poner límites al jefe de gobierno para hacer modificaciones al presupuesto aprobado sin informar a la ALDF (sesiones de presupuesto, Diarios de Debates ALDF, 22 de diciembre de 2003 y 23 de diciembre de 2004).

Sin embargo, con el cambio de gobierno en 2007, ha habido grandes consensos en torno al presupuesto a diferencia de los años anteriores; lo que puede mostrar la apertura del jefe de gobierno (Ebrad) a negociar las propuestas con los partidos al interior de la ALDF, a diferencia de López Obrador que aunque con mayorías en la ALDF (con excepción de 2003) se caracterizó por tener un manejo más vertical en las negociaciones con los diputados y en general con su partido y de oposición fuerte de los demás partidos.

En la revisión de estas sesiones se hicieron explícitas las solicitudes particulares de vivienda de cada facción partidista para condicionar la aprobación del presupuesto. Para las vigencias de 2006 y 2008 todas las facciones partidistas presentaron gran cantidad de puntos de acuerdo en la sesión haciendo solicitudes específicas para ser incluidas en el presupuesto presentado por el jefe de gobierno (de un total de setenta propuestas en todos los sectores, seis fueron de vivienda y fueron presentadas por el PRD).

De esta forma, en sesión celebrada el 8 de diciembre de 2005, se aprobó un punto de acuerdo⁸³ en el que la ALDF aprueba hacer su mayor esfuerzo para garantizar incrementos sustanciales a los montos de presupuesto para las dependencias, entidades y programas de vivienda de interés social y popular en particular, los montos de presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal y del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, asignándole a este último un monto de presupuesto de 3.500 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2006. Otra solicitud fue para que se destinara el remanente de 30 millones de pesos al INVI para incrementar la producción de vivienda en Ciudad de México. Esta propuesta fue presentada por la diputada Lorena Villavicencio Ayala, del Grupo Parlamentario del PRD⁸⁴.

El cuadro 8, recoge los puntos de acuerdo presentados por los diputados del PRD para recomendar al Ejecutivo tenerlos en cuenta, los cuales en su mayoría solicitan o sugieren aumentar partidas específicas ya sea para el INVI o para grupos específicos de población (incluso una colonia). Lo más importante de observar es que casi todos los miembros de este partido que presentaron estas propuestas son o fueron representantes o dirigentes de las organizaciones sociales que representan a grupos de solicitantes de vivienda ante el INVI.

Cuadro 8. Puntos de acuerdo presentados por el PRD en la discusión del presupuesto. Vigencia 2008

Contenido punto de acuerdo	Diputado	Organización a la que pertenece
Incluir una partida presupuestal de 375 millones de pesos, para el <u>establecimiento de una línea de crédito para la compra de suelo</u> , para la edificación de vivienda nueva, como parte de los programas de vivienda del INVI	Edgar Torres Baltasar	Movimiento Alternativa Social
Asignar al Instituto de Vivienda en el presupuesto del ejercicio 2008, 350 millones de pesos, para la <u>rehabilitación y construcción de viviendas destinadas en beneficio de la población capitalina asentadas en zonas de alto riesgo</u>	Humberto Morgan Colón	Frente Popular Francisco Villa
Contemplar una asignación presupuestal de 200 millones de pesos para <u>conservar, mantener y apoyar Unidades Habitacionales</u> , que ejecutan los órganos político administrativos	José Luis Morúa Jasso*	Nueva Izquierda. “Los Chuchos”

⁸³ Propuestas de legisladores en asuntos de orden político, cultural o social, que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general, para que el Pleno de cualquiera de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en el ámbito de su competencia, emita algún pronunciamiento, exhorto o recomendación. El propósito que se persigue es que la Cámara o la Comisión Permanente emitan algún pronunciamiento de orden político, social o internacional, o algún exhorto o recomendación para que alguna autoridad haga, deje de hacer o modifique algún acto concreto o actividad determinada. En Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. [Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/pront/7prop.pdf>](Consulta: 28 de noviembre de 2011).

⁸⁴ Sesiones de presupuesto, Diarios de Debates ALDF, 8 de diciembre de 2005

Asignar un presupuesto de 25 millones para <u>mantenimiento integral en la colonia Campamento 2 de octubre de la delegación Iztacalco</u>	Ricardo Benito Antonio León	ND
Asignar una cantidad de mil millones de pesos adicionales al presupuesto solicitado para la <u>adquisición de suelo de reserva territorial al INVI</u>	Nazario Norberto Sánchez	Unión de Colonos Lázaro Cárdenas en Defensa de tus Derechos y tu Economía, A.C.
Incrementar el monto asignado al <u>programa de vivienda en conjunto</u> del Instituto de Vivienda del Distrito Federal	Antonio Lima Barrios*	Nueva Izquierda. “Los Chuchos”

Fuente: elaboración propia con base en Diarios de Debate ALDF 20 de diciembre de 2007 y revisión de prensa.

* Inhabilitados en 2005 por la Contraloría Interna de la ALDF, el primero por irregularidades en el pago de obras públicas en Iztapalapa, y el segundo por no comprobar gastos del erario de la II Asamblea Legislativa, cuando era director general de Administración del recinto. En la Crónica de Hoy 24 de octubre de 2010. [Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=267716.] (Consulta: 28 de noviembre de 2011).

Lo anterior se diferencia del gobierno de López Obrador, en el que los grupos de vivienda mantenían una intervención directa con los diputados y con el jefe de gobierno para definir los recursos para los programas de vivienda. Parecería que en el gobierno de Ebrad se han producido más negociaciones con cada grupo particular, a diferencia de la administración anterior, en la que la propuesta del jefe de gobierno era aprobada el apoyo de su partido como de los otros grupos partidistas.

También se puede interpretar que los grupos presionan no solo en el momento de la aprobación del presupuesto, sino desde la elaboración del POA en septiembre. Las diferencias en este proceso muestran la discrecionalidad del personaje en el poder y de sus mayorías. Dependiendo de las alianzas que se promuevan se hacen movilizaciones de apoyo o protesta a las decisiones de gobierno. La protesta y movilización social se convierte en un recurso de poder que se utiliza como presión al gobierno de turno, adicional a las demás formas de acción para acceder a la atención pública⁸⁵.

También es importante anotar que en el análisis del conjunto del período, al menos una vez al año previo a la discusión de presupuesto en diciembre, el PRD (aunque no únicamente) en las sesiones destinadas a la discusión sobre el tema en la ALDF hizo solicitudes específicas de incrementos en el presupuesto asignado para los programas de vivienda (tabla 26).

⁸⁵ En el caso del presupuesto consultar: La Jornada. Tribus del PRD y organizaciones sociales formalizan respaldo contra recortes al DF. 30 de octubre de 2009. [Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/30/index.php?section=capital&article=040n2cap>](apoyo a Ebrad).

Tabla 26. Fechas de solicitud de incremento presupuestal por partido. 1989-2008.

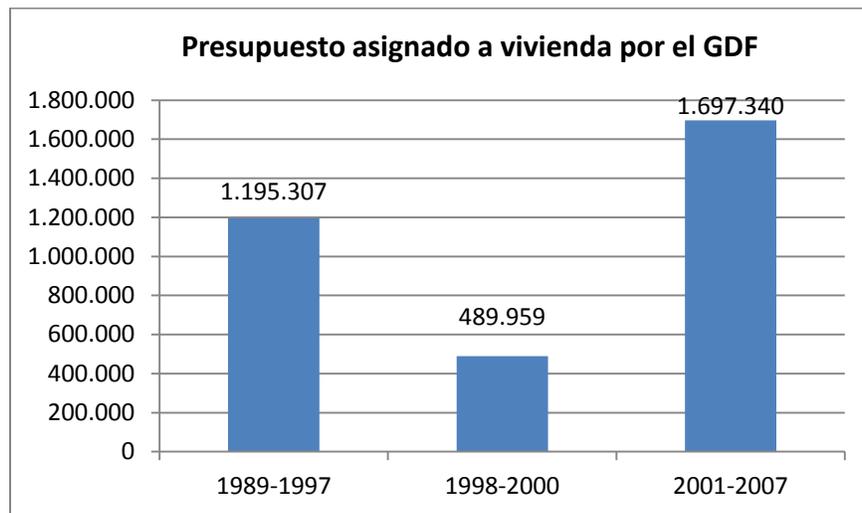
Fecha de sesión	Partido
03/05/1989	PRI
18/04/1991	PRI
19/04/1991	PMS
17/11/1992	PRD
03/12/1992	PRI
10/01/1995	PRD
18/11/2003	PAN
30/12/2003	PAN
02/02/2005	PRD
20/12/2005	PRD
28/12/2006	PRD
13/11/2007	PRD
06/12/2007	PRD
13/12/2007	PRD

Fuente: elaboración con base en Diarios de Debate ALDF.

El jefe de gobierno y su partido en la ALDF (PRD) promovieron 149 de las 236 sesiones en materia de presupuesto para vivienda, realizadas entre 1998 y 2008, es decir, casi dos terceras partes. En este proceso de negociación del presupuesto, fue en el gobierno de López Obrador que los asuntos de vivienda tuvieron un auge importante en la agenda institucional.

Como se observa en el gráfico 5, a partir de este período se evidencia un aumento en la cantidad anual de recursos fiscales para los programas de vivienda en la ciudad, orientación distinta a lo que sucedía para entonces en la política federal y que no se había dado antes en la ciudad (aunque en los sismos se dedicó un alto número de recursos a la vivienda, no todos provenían del fisco y dependieron de una situación excepcional).

Gráfico 5. Presupuesto asignado a vivienda por el GDF (promedio anual)



Fuente: elaboración propia.* Cifras en miles de pesos mexicanos: pesos constantes de 2002.

Finalmente, es pertinente a partir de la discusión sobre las negociaciones en torno al presupuesto saber qué tan cerca están las propuestas del Ejecutivo con lo aprobado por el legislativo y finalmente, la cercanía entre lo presupuestado y lo ejecutado, ya que esto último expresa las verdaderas prioridades de gobierno convertidas en inversión efectiva.

Al respecto, la tabla 27, muestra un comparativo de los recursos presupuestales aprobados en la ALDF (primera columna), por la Secretaría de Finanzas del DF (segunda columna) y ejecutados según la cuenta pública del DF (tercera columna). Los datos presentados comparan lo modificado por la SFDF y lo ejecutado con el presupuesto inicial. Lo que muestra este gráfico es que antes de 1997 había alto rango de variabilidad (hacia arriba y hacia abajo) entre lo aprobado por la ALDF y la SFDF (o la que hiciera sus veces). Sin embargo, para ese período en pocos casos se disminuyó el valor ejecutado frente a lo que se había presupuestado (solamente en 1995 y 1996 para Ficapro y 1989 para Fividesu). En casi seis años la SFDF aumentó en forma considerable los recursos asignados por la ALDF al Fividesu e igual ocurrió con lo ejecutado.

Posterior a 1997, llama la atención el período de López Obrador en donde parece hubo total coordinación o acuerdo entre los diputados de la ALDF con la SFDF. Aunque en el año 2003 se observó una importante reducción del presupuesto ejecutado con el aprobado

inicialmente. Así mismo, en 2007 se observa un alto aumento entre lo aprobado por la ALDF y la SFDF y lo ejecutado al final del período.

Tabla 27. Presupuesto aprobado, programado y ejecutado. 1989-2008.

Año	Ficapro			Fividesu			INVI		
	Presupuesto ALDF	Programado SFDF	Ejecutado (cuenta pública)	Presupuesto ALDF	Programado SFDF	Ejecutado (cuenta pública)	Presupuesto ALDF	Programado SFDF	Ejecutado (cuenta pública)
1989	NA	NA	NA	31 512 000	31 977 000	26 251 000	NA	NA	NA
1990	NA	NA	NA	125 760 900	233 169 000	233 163 000	NA	NA	NA
1991	NA	NA	NA	144 609 800	154 612 000	149 707 000	NA	NA	NA
1992	6 329 200	6 965 000	6 965 000	152 649 400	294 819 000	293 433 000	NA	NA	NA
1993	7 215 100	10 806 300	10 071 000	157 611 200	283 797 700	282 354 000	NA	NA	NA
1994	7 568 200	13 204 000	12 206 000	373 345 400	384 762 500	380 414 000	NA	NA	NA
1995	13 602 600	13 602 600	8 327 000	397 076 200	515 384 700	515 384 000	0	8 487 000	8 487 000
1996	15 804 500	15 800 000	11 560 000	515 400 000	455 700 000	539 000 000	16 000 000	19 000 000	19 000 000
1997	83 837 800	162 100 000	150 900 000	313.021.200	348 900 000	318 900 000	25 000 000	27 800 000	27 800 000
1998	57 463 900	ND	221 457 000	292 322 700	ND	391 639 000	ND	ND	75 048 000
1999	ND	86 079 000	148 342 000	ND	65 502 000	147 160 000	ND	388 537 000	355 164 000
2000	ND	63 145 000	60 933 000	ND	96 997 000	143 540 000	ND	630 683 000	583 958 000
2001	21 546 939	21 546 900	27 900 000	24 135 468	24 135 500	24 135 500	2 257 421 210	2 257 421 200	1 891 146 000
2002	23 119 519	23 119 500	22 255 900	43 335 314	43 335 300	65 046 700	2 383 407 722	2 383 407 700	2 676 394 000
2003	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2 227 798 769	2 227 798 800	1 791 779 400
2004	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2 683 371 286	2 683 371 300	2 854 201 700
2005	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1 734 155 119	1 734 155 100	1 839 966 900
2006	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2 004 000 000	2 004 000 000	2 151 104 300
2007	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1 789 311 665	1 789 317 000	2 280 109 900
2008	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2 347 062 710	2 347 062 700	2 409 825 200
C		Aumento menor		Disminución		Aumento mayor		Igual	

Fuente: Decretos de Presupuesto de la Federación (1988-1993), Decretos de Presupuesto del Distrito Federal (1994-2007), Informes de Cuenta Pública del Distrito Federal (1988-2008).

Lo anterior demuestra un alto grado de discrecionalidad por parte del Ejecutivo en la modificación de los rubros asignados en las negociaciones al interior de la ALDF. Solo en el período de López Obrador se encuentra acuerdo completo entre la ALDF y la SFDF (específicamente en los recursos asignados al INVI). Sin embargo, es importante anotar que en ese mismo período en la mayoría de los años hubo incrementos en la ejecución (con excepción de 2001 y 2003). Uno de los entrevistados nos describió esta práctica en los siguientes términos:

El problema de la ALDF es la correlación de fuerzas. López Obrador tenía mucho control, o aprobaban o no aprobaban. El problema de las asambleas es que dependen del gobierno y quien tiene la fuerza, quien dicta las ordenes es del gobierno central, si tienen mayorías para poderlo hacer o manejar la cuestión. Son pocos diputados que tienen una posición independiente o alguna posición (líder de organización social).

Con base en lo anterior, es evidente que la representación de intereses que se ha reproducido en los escenarios políticos demuestra un efecto deliberado de centralización

política, en el cual el jefe de gobierno cumple un papel determinante en las negociaciones y resultados de la política. Al mismo tiempo muestra cómo la ALDF se ha convertido en un escenario más de presión por intereses particulares de los líderes que encabezan la gestión de vivienda, en el cual, todas las herramientas de gobierno se convierten en un instrumento para garantizar su reproducción política.

2. El INVI como espacio de atención a grupos de presión

La decisión política fue la de crear un organismo local que se encargara de lo que antes se realizaba a través de fideicomisos. Lo anterior implicó un papel más activo de los actores políticos locales, administrativos y sociales en la canalización-trámite y respuesta de los asuntos propios; así como de la movilización de los instrumentos de gobierno más importantes de las autoridades públicas: las leyes y el presupuesto.

A partir del supuesto de que los incentivos políticos creados por la estructura de la representación, así como el poder del Ejecutivo determinan tanto la capacidad de aplicar las políticas, como sus consecuencias distributivas, es relevante evaluar cómo se ha dado el proceso de asignación de los beneficios de las políticas posterior a las reformas de 1997.

La vivienda aunque ha estado considerada en el ejercicio de los gobiernos de la ciudad como parte de la política social, no había tenido tanta relevancia como programa público hasta las reformas de 1997 que formalizaron, tanto las orientaciones de la política, como los actores y los mecanismos de la gestión. Sin embargo, aunque los mecanismos de asignación de la vivienda (para las organizaciones sociales y a sus demandantes) en las reglas formales (Ley de Vivienda y reglas de operación) han tenido períodos de cambio evidente, no parece que haya sucedido así en el ejercicio cotidiano.

El primer período de cambio formal se dio entre 1987 y 1997, en el que la asignación se realizó en forma global y directamente a las organizaciones, las cuales eran las encargadas de distribuir el cupo de viviendas entre sus integrantes. La forma de producción en ese momento fue a través de las inmobiliarias que entregaban el producto final a los bancos y

fideicomisos y estos canalizaban las solicitudes de vivienda de acuerdo con criterios de capacidad adquisitiva de los solicitantes, entregando los créditos de manera individualizada. Es de anotar que era muy poco el presupuesto público destinado a los programas de vivienda del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), por lo que había pocos mecanismos de subsidio a los sectores de muy bajos ingresos.

El segundo período de cambio formal en las reglas de asignación y de producción se dio entre 1998 y 2006, fecha en la cual se modificó el sistema de producción casi en su totalidad, pero no así el sistema de asignación. Con la creación y consolidación del INVI, el modelo de los fideicomisos se transformó, ya que se creó un organismo para que el Estado con recursos públicos y un aparato administrativo atendiera las necesidades en vivienda en la ciudad (hasta entonces cubierto en su mayor parte por el Fonhapo). Incluso, con la expedición del Bando 2 se modificaron las prioridades de planeación territorial y ubicación de los programas de vivienda.

Para entonces se mantuvo la intermediación de las organizaciones sociales y se fortalecieron sus condiciones de intervención en la gestión, asesoría y construcción. En este período se individualizó la asignación de créditos, y se promovió un sistema en el cual el padrón de beneficiarios, elegido por la organización era evaluado por el INVI y en el cual cada demandante era el encargado de pagar el crédito. En cuanto a la construcción, el INVI fue el responsable de contratar la edificación de la vivienda con recursos propios a través de un padrón de constructores adscritos. Lo anterior, al parecer, disminuyó el precio de las viviendas.

Finalmente, el tercer período de cambio formal se evidenció a partir de 2007, año en el cual sin hacer modificaciones a la Ley de Vivienda, se evidencia una revisión de las reglas de operación del INVI (y de la ley misma), a través de las cuales se alteró el sistema de producción, volviendo a la vinculación del sector privado a la construcción. En este período es poco lo que explícitamente se modifica de los criterios de asignación. Las organizaciones siguen siendo las intermediarias, se mantiene la individualización de créditos, pero ahora la construcción la puede hacer (y de hecho se promueve por el INVI) el sector privado. Es

decir, en la práctica se debilita la “producción social de vivienda” establecida en la Ley de Vivienda del año 2000 y con ello, el papel central de los actores que por años han consolidado su poder en la gestión.

Lo anterior, como ya se mencionó evidencia algunas transformaciones formales en los procedimientos de ejecución de la política de vivienda, pero no en los mecanismos y criterios de asignación de beneficiarios. El siguiente aparte explora las diferentes prácticas de intermediación que se han evidenciado en la gestión de vivienda, en la cual han confluído funcionarios del aparato de gobierno, como los líderes de las organizaciones sociales. A partir del análisis de los datos cuantitativos y de las entrevistas semi-estructuradas se analizan las prácticas asociadas con los procesos y resultados de la gestión.

a. Las prácticas de presión-negociación-asignación

La evidencia empírica demuestra que en la gestión de vivienda en Ciudad de México, los integrantes del aparato administrativo cumplen la función de filtro de las solicitudes de las organizaciones de vivienda. Aunque en las reglas formales se definen algunos criterios para la asignación de los programas de vivienda públicos, en la práctica se ha reproducido un mecanismo de negociaciones informales entre funcionarios y líderes dependiendo de la presión o capacidad de movilización que estos tengan.

Antecedente de estos comportamientos fueron los programas de renovación habitacional y Fase II, los cuales instituyeron un proceso de presión-negociación-asignación entre organizaciones sociales y gobierno para la entrega de cupos en los proyectos públicos. El proceso de gestión que consistía en la movilización permanente y la presión de los actores sociales por todos los medios (ahora incluido el político) fue y sigue siendo la base de la concertación con el gobierno para lograr la atención de sus demandas.

Posterior a las reformas de 1997 estos mecanismos de presión-concertación-asignación se mantienen y se institucionalizan a través de las reglas formales y de las prácticas de organizaciones y funcionarios. Aun cuando ya no existían las condiciones limitadas del

régimen anterior (bajos recursos fiscales, limitada voluntad política, carencia de reglas de acceso, etcétera.), los actores que en esencia son los mismos de entonces, mantienen las negociaciones informales, bajo criterios de asignación basados en la presión-negociación directa con funcionarios; aunque ya no exclusivamente, pues se integró un aspecto adicional: los actores políticos locales que llegaron al poder con bases sociales ligadas a las organizaciones de vivienda.

Estos últimos se consolidaron en el nuevo escenario como una antena más que interviene en el proceso, a través de las leyes y reglas formales en la materia. De acuerdo con Favella (2010: 103) podría decirse que en este proceso de cambio político-institucional, aún persiste una mezcla de rasgos tradicionales y emergentes, en el cual se producen estrategias de confrontación combinadas con un novedoso empleo de recursos convencionales.

Previo a 1997 las organizaciones sociales eran antagónicas al partido de gobierno, no pertenecían al mismo grupo y respondían a intereses distintos. Posterior a 1998 se da una relación íntima de aquellos agentes que se encuentran dentro del sistema con aquellos que están fuera. Aunque aparentemente existe confrontación expresada en marchas, movilizaciones, mítines, cierres de oficinas, etcétera., funcionarios y algunos líderes en las entrevistas coinciden en estos tipos de expresión fueron y han sido actos permanentes y efectivos para presionar las condiciones de concertación de cada una de las organizaciones demandantes o de grupos de ellas, y por ende la atención gubernamental:

El gobierno mismo ante esto (la presión) debe ir respondiendo y resolviendo y ellos siguen pugnando. Si para un proyecto traigo mil cien gentes y me das 100, para el otro traigo más. Las organizaciones van creciendo en sus demandas. Ellas presionan y los funcionarios tratan de negociar (...) Tú dame y yo a que no tengo, tu a que si y yo a que no. Siempre en pugna, tomas las instituciones, te macanean, a veces si, a veces no, negocias, firmas acuerdos que luego no respetan, etcétera. Todo esto trae aparejados vicios de los dirigentes. (líder de organización de vivienda del PRI).

Siempre les dejan una válvula de escape (no estés chingando, no me amenaces, no estés parando la calle), entonces te dejo_hacer tu proyectito, al cabo que es de veinte o cincuenta viviendas frente a los otros (lo demás se siguen haciendo como se hacen)... Son procesos históricamente viciados. Lo hacen en oscurito. Eso lo aprendieron con Camacho y Marcelo, lo promueve la institución... Ahí vienen los procesos viciados porque hay dos partes: está el que pide y el que da, el que recibe y el que entrega (líder de organización de vivienda).

Su gestión era de confrontación, de conflicto y de concertación. Pido, exijo, me movilizo y concertamos (exfuncionario del INVI).

Una especie de farsa aceptada por las dos partes, en la cual los grupos tomaban la calle, hacían escándalo, y los funcionarios recibían a los representantes y acordaban dadas. Les damos esto, aquello (exfuncionario Seduvi, Fonhapo).

Ya no era la lucha de la vivienda como el pretexto para generar organización social y política. Acá pues ya no había eso, sino que me des y a cada cual lo que me toca. Fueron casi tres años donde no hubo planeación, sino contener (exfuncionario del INVI).

Lo que hacíamos era ir a plantarnos a la calle de Añil para presionar para que salieran los recursos. Así llevamos todo el proceso. Las autoridades tienen la intención de atender, pero si no presionas no te resuelven. Se oye mal decirlo, pero ellos si llevas un escrito y lo dejan ahí, hasta que no vas a preguntar no lo atienden. El burocratismo es igual y a veces peor. Aunque pusimos al Jefe de gobierno, el proceso de negociación a veces se cierra (beneficiario de programa de vivienda INVI y líder organización social).

Disminuyes la capacidad de atención, la presión es mayor es insostenible hay que entrar entonces en la negociación política para disminuir presión (exfuncionario del INVI, líder organización social).

Una forma de trabajar de 1985 en adelante fue el uso de la movilización y la presión política de los grupos para obtener los programas de vivienda La forma de gestión era la presión (líder organización social).

La única forma en que logran que sus objetivos medianamente se cumplan es participando y haciéndose sentir en cada momento manifestaciones con sus cierres de edificios, con sus bloqueos de calles ahí están, manifestándose desde el paseo de la reforma hasta en la colonia popular más pobre de Iztapalapa (diputado federal y local, líder organización social).

En la revisión de la historia institucional encontramos que dependiendo de la posición (no necesariamente ideológica) de cada jefe de gobierno y de su relación con los líderes de las organizaciones sociales, estas tendrán condiciones que les permitirán negociar más fácilmente el acceso a los recursos del aparato público. Al mismo tiempo, el poder de negociación de las organizaciones se ha medido y aún se hace, por su capacidad de inmovilizar o bloquear el funcionamiento de la administración pública. En este último aspecto los líderes han mantenido la estrategia de cierre de oficinas del INVI, los plantones, las marchas, etcétera. En los aspectos anteriores es evidente el juego permanente entre el alcance que permite el marco institucional y la influencia del comportamiento de los actores en la implementación del mismo.

Este tipo de negociaciones informales se dieron previo al cambio político-institucional con Camacho Solís y Espinoza Villareal (capítulo 3), quienes establecieron relaciones directas con las organizaciones y negociaron los beneficios de la política directamente con algunos líderes de vivienda sin distinción partidista, pero con un claro predominio de las organizaciones adscritas al PRI.

Posterior a 1997, este tipo de negociaciones informales con las organizaciones en la asignación de cuotas dependiendo de sus mecanismos de presión no se eliminaron; por el contrario fueron reproducidas involucrando a todos aquellos actores que otrora estuvieron relegados o con limitados poderes de negociación por no identificarse con el gobierno de turno. Esta práctica de negociaciones informales de concertación posterior a la presión entre el gobierno y los grupos y organizaciones sociales no se modificó en estricto sentido con el cambio de reglas formales.

Solo en el período de la transición (Cuauhtémoc Cárdenas) se dieron algunos pasos para intentar establecer canales institucionales formales para orientar dichas relaciones y definir criterios objetivos de atención a las demandas de vivienda de los grupos de demandantes.

El asunto con Cuauhtémoc se firmó un acuerdo, un documento donde todas las organizaciones firmamos. El día de la firma de ese acuerdo sale una lista de gente q cobraba con el gobierno anterior, dirigentes que cobraban con la administración pasada, les daban dinero por la gestión. Eso estaba amañado también. Acuerdos con organizaciones, eso no estaba mal, algunos fueron a título gratuito y decías por qué les regalaban el dinero (líder organización social).

Sin embargo, esto dependió solamente de la decisión política de aplicación del gobernante de turno. Los gobiernos siguientes retomaron fácilmente la práctica de establecer relaciones informales con dichos grupos y líderes sociales. Incluso muchas de las decisiones formalizadas en el período de transición (Ley de Vivienda, reglas de operación) fueron transformadas en el momento de la implementación retomando las prácticas del sistema anterior.

Al mismo tiempo, con el cambio de reglas de competencia política (1988, 1993 y 1997) y el ascenso de un partido diferente al hegemónico al gobierno de la ciudad (1997) muchos de

los líderes de los grupos organizados de demandantes de vivienda llegaron al poder a partir en gran medida de sus bases sociales. Desde entonces la gestión se ha mantenido basada en la construcción y reproducción de la lealtad partidista del régimen anterior, pero con una situación adicional; es decir, con el debilitamiento de los liderazgos sociales de las organizaciones y la profesionalización de la gestión orientada a sus fines de lucro económico. En la práctica, las organizaciones sociales han seguido el mismo esquema de gestión (con mínimas transformaciones) e incluso lo han adaptado hacia objetivos menos trascendentes social y políticamente.

En este proceso se ha incentivado una relación instrumental entre el aparato público y el grupo que accede al poder, lo que ha provocado que la línea de división entre la burocracia y el partido se vuelva confusa. Sin la competencia política, la burocracia y el partido en el poder actúan de manera coordinada en beneficio de los grupos que le son leales al partido uno de los electores (Ibarra, 2004). En el proceso analizado pareciera que aún en un escenario de competencia política este fenómeno se reprodujo.

Pese al cambio del marco legal, sobrevive una alta discrecionalidad en el jefe de gobierno en la asignación de los productos de vivienda. Esta discrecionalidad tiene distintos grados y se produce en diferentes etapas. Al mismo tiempo que se crean en unos espacios la norma y los candados legales se abren otros espacios que dejan amplios márgenes de acción de tipo informal.

En esta red de relaciones el papel del jefe de gobierno y su posición privilegiada y de alta discrecionalidad que le otorga el diseño institucional, le permite mantener el poder de negociar directamente con los actores que se encuentran dentro y fuera del ámbito de gobierno, a partir de criterios que no necesariamente invocan el interés general o de carácter universal (además no siempre a través de los mecanismos institucionalizados o los canales formales definidos para ello).

Es así como, por ejemplo, en las reglas en materia presupuestal se entregan atribuciones de presentar el proyecto de presupuesto de egresos del DF y de modificar los montos

asignados por la ALDF entre los programas prioritarios, así como definir apoyos o bonos, entre otros estímulos a funcionarios de la administración pública local (Decretos de presupuesto 1998, 1999). En las demás reglas también se permite un amplio margen de acción a este actor, lo que ha contribuido a mantener en la práctica las negociaciones informales.

En este escenario, los distintos actores sociales buscan espacios de negociación tanto formal como informal con el gobierno para garantizar la atención de sus agremiados. En el trabajo de campo se observó que las organizaciones sociales en la mayoría de los casos gestionan de forma individual o particular los beneficios para sus representados, pero cuando las condiciones de negociación con el aparato gubernamental no las benefician, actúan unidas y de forma coordinada (como un sindicato) para garantizar nuevamente un marco de acción favorable para negociar con aquel.

Hay 3 MUPS. Nosotros tenemos apellido, es MUP de la CND. Coordinadora Nacional Democrática. Somos más afines al personaje de AMLO. Las otras, nosotros les pusimos MUP de Pichardo, MUP de Meabe, así los conocemos (beneficiario de programa de vivienda INVI y líder organización social).

A diario surgen organizaciones, a diario fallecen las mismas organizaciones y lo que también es cierto es que estas alianzas también se van dando en distintos momentos. Hoy, pueden estar juntos varios y pueden formar un frente y mañana ese mismo frente ya se desbarató y tiene que ver con la otra campaña, tiene que ver con los zapatistas, tiene que ver con los independientes de los independientes, los priistas, los de la convención nacional democrática, en fin ósea como que es muy variable pero al final de cuentas hay distintos rostros que prevalecen en esta política de la gestión y de sus proyectos de vivienda donde de manera permanente los están manifestándose y haciéndose ver (diputado federal y local, líder organización social).

El hecho es que también esta actitud de los dirigentes hizo que el movimiento urbano perdiera una presencia en la ciudad a pesar del tamaño y de lo que signifique y tantas organizaciones que hay, asambleas de barrios hay como 25 organizaciones, es una vergüenza y se reivindican (exdiputado federal, líder organización social).

El movimiento entonces sufre un cambio generacional. Los viejos dirigentes, los históricos se incrustan en el gobierno, son diputados, se alejan a cumplir otras cosas, y las generaciones que venían detrás nunca lograron tener la calidad o la capacidad de llenar el vacío que dejaron los viejos dirigentes (exfuncionario del INVI, líder organización social).

El cambio en las políticas del gobierno ocurre solo cuando se genera un amplio consenso a su favor (Nacif, 2007). En el caso de Ciudad de México, pareciera que se percibe un enemigo en común cuando se dan momentos de transformación de las bases del arreglo

institucional, pero no se evidencian esfuerzos por modificar las prácticas, lo que lleva a pensar que se perdió el papel que cumplía la oposición, mientras los beneficios se “distribuyan” entre varios actores.

Todo lo anterior se explica por el sistema de intercambios informales, el cual genera incentivos para la flexibilización de las normas, situación que aprovechan los actores que intervienen en la gestión. Un ejemplo de lo anterior es que en 2005 fueron sancionados dos diputados de la ALDF por la Contraloría del Distrito Federal que los inhabilitó por diez años a la ocupación de cualquier cargo público.

Sin embargo, el jefe de gobierno de turno encargado (Encinas) aseguró que no había impedimento legal para que estos diputados estuvieran en el ejercicio de un cargo de elección popular. En ese sentido, “el jefe de gobierno consideró que al no haber una legislación que impida el ejercicio del legislador, el asunto queda en manos de los partidos”⁸⁶. Así, los actores al percibir bajos costos en el rompimiento de reglas (costo-beneficio), es decir, al no garantizarse por vías formales el cumplimiento de las mismas a través del monitoreo y seguimiento, acceden a realizar estas prácticas con facilidad.

Si bien, como hemos documentado, se han producido transformaciones en las reglas de operación en materia de vivienda (instrumentos de segundo nivel en la regulación de la política) y en los procedimientos de la gestión, no parece existir una transformación de fondo en las prácticas y resultados. Todo lo anterior está relacionado no solo con la rigidez institucional y dependencia de la trayectoria (herencia del pasado), sino también con la fuerza de las reglas informales, el peso de la “voluntad política” y la discrecionalidad en la aplicación de las reglas formales (bajo *enforcement*).

Lo anterior produce un sostenimiento de equilibrios funcionales para los que deciden, pero que no tienden a la eficiencia del sistema sino que incluso reproducen las inequidades de poder. El interés instrumental de los actores con mayor poder en perpetuar la matriz

⁸⁶ En la Crónica de Hoy. [Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=267716] (Consulta: 29 de noviembre de 2011).

institucional, es lo que les ha garantizado hasta ahora los mayores beneficios. Así mismo, es evidente que la red de rutinas y la inercia en el marco institucional les han permitido la reproducción de normas y prácticas en la gestión misma, limitando los procesos de cambio de fondo.

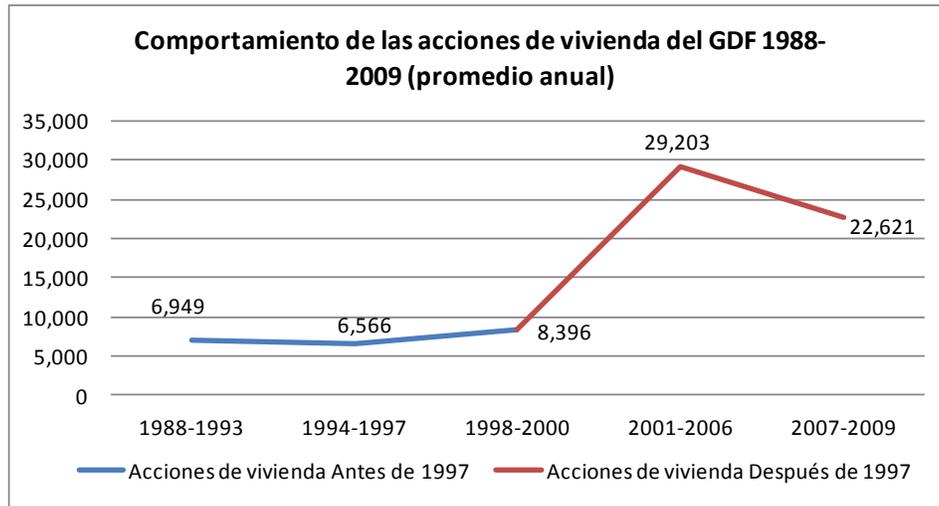
b. Criterios de asignación discrecionales, beneficios electorales

Las formas de interacción entre los grupos de demandantes de vivienda y el aparato institucional están mediados por factores que no son eminentemente técnicos o políticos⁸⁷, sino que combinan distintos tipos de mecanismos y de criterios en función de la posición de los actores mediadores en la estructura, el tipo de intereses del gobierno de turno, las facilidades de promoción inmobiliaria o de acceso al suelo, y la capacidad de influencia de las organizaciones sociales o cívicas y sus demandantes.

Un análisis de los datos de las acciones de vivienda en todo el período evidencia la gran discrecionalidad en la asignación de los productos de la “política” de vivienda en la ciudad. De acuerdo con un análisis realizado para nuestra investigación a partir de datos cuantitativos suministrados por el INVI y contrastados con otras fuentes (Monterrubio, 1998), en total en todo el período (21 años) se llevaron a cabo 13.129 proyectos que en conjunto suman 262.491 acciones. Entre 1988 y 1997 se hicieron 434 proyectos y 54.442 acciones; entre 1998 y 2000 se cuentan 97 proyectos con un total de 16.792 acciones, y finalmente, entre 2001 y 2009 se desarrollaron 12.598 proyectos con 191.257 acciones (gráfico 6).

⁸⁷ Se han hecho algunos diagnósticos sobre la situación de la vivienda en la ciudad y la MZVM con la idea de evidenciar el déficit cualitativo y cuantitativo de las familias. Sin embargo, aún si estos diagnósticos definieran quienes deben ser atendidos por la política, los recursos disponibles no son suficientes debido al crecimiento natural de la demanda de vivienda en la ciudad y la dificultad de acceder a suelo económico. De allí la importancia de establecer “quiénes acceden” y “a partir de qué criterios se da este acceso”.

Gráfico 6. Comportamiento de las acciones de vivienda GDF. 1988-2009. Promedio anual

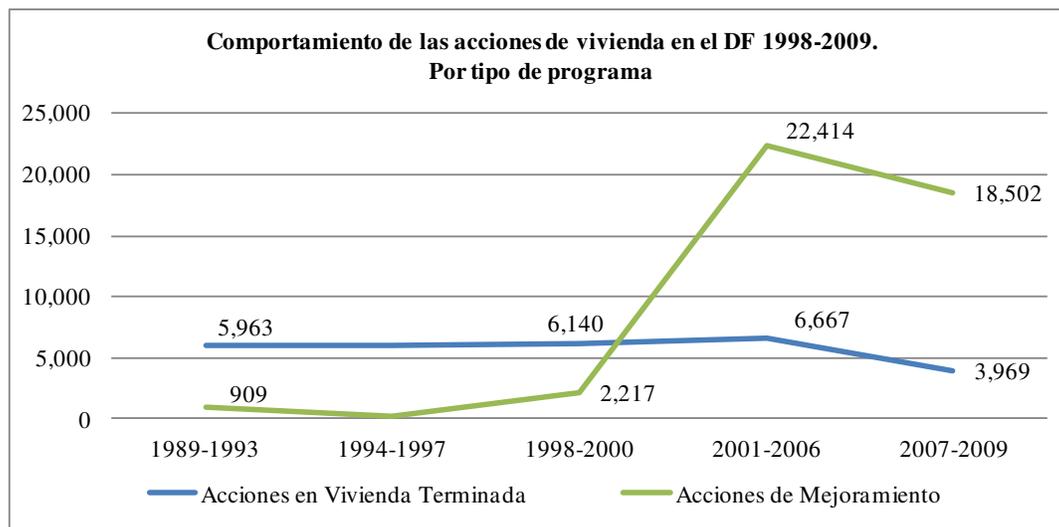


Fuente: elaboración con base en los datos de Monterrubio Anavel (1988-1997); Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos 1988-2000 y Dirección de los Programas de Vivienda en Conjunto y de Mejoramiento. INVI. 2001-2009.

Este aumento extraordinario de acciones entre 2001 y 2006, respondió en gran medida a la voluntad del jefe de gobierno expresada en el programa general de desarrollo del Distrito Federal en el año 2000, que determinó aumentar la cantidad de recursos públicos para soluciones de vivienda y reorientar su destinación, ya no para vivienda terminada, sino al programa de mejoramiento (más acciones con el presupuesto asignado).

Es evidente la transformación del número de acciones de vivienda a partir de la materialización de las reformas. Transcurrido el período de transición, se observa un incremento de casi tres veces frente a las intervenciones realizadas entre 1988 y 1997. Lo anterior como ya se señaló, hizo parte de la decisión del jefe de gobierno en turno de modificar el proceso de distribución presupuestal y programática de la política de vivienda. Un análisis por programa destaca la gran importancia que a partir de 2001 tuvieron las acciones de mejoramiento.

Gráfico 7. Comportamiento de las acciones de vivienda DF discriminados por programa. 1988-2009. Promedio anual

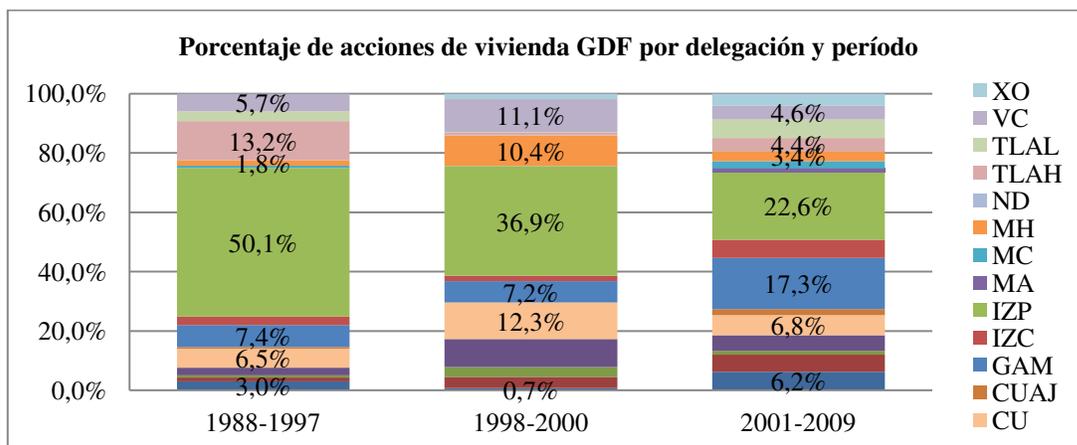


Fuente: elaboración con base en los datos de Monterrubio Anavel (1988-1997); Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos 1988-2000 y Dirección de los Programas de Vivienda en Conjunto y de Mejoramiento. INVI. 2001-2009.

Una clave para analizar este resultado es la gran cercanía que tenía el partido de gobierno (PRD) con las organizaciones sociales y solicitantes de vivienda, cuyos integrantes desde períodos previos venían apoyándolo en su propósito de llegar al poder. Podría decirse que hacen parte de sus bases electorales más próximas. Es innegable adicionalmente, la gran sensibilidad en el discurso del jefe de gobierno por los sectores populares y sus necesidades básicas.

Aunque las leyes y las reglas de operación no se modifican sustancialmente, el Bando 2 en el año 2001 como producto institucional del gobierno de Andrés Manuel López Obrador tuvo importantes efectos (aún no se evalúa si de forma permanente) en la orientación programática de la política, así como la distribución territorial de las acciones (gráfico 8). Como ya se mencionó, esta herramienta normativa, así como muchas acciones de este jefe de gobierno mostraron el gran poder de transformación que tuvieron las reglas informales y las decisiones de los actores en la negociación y resultados de la política.

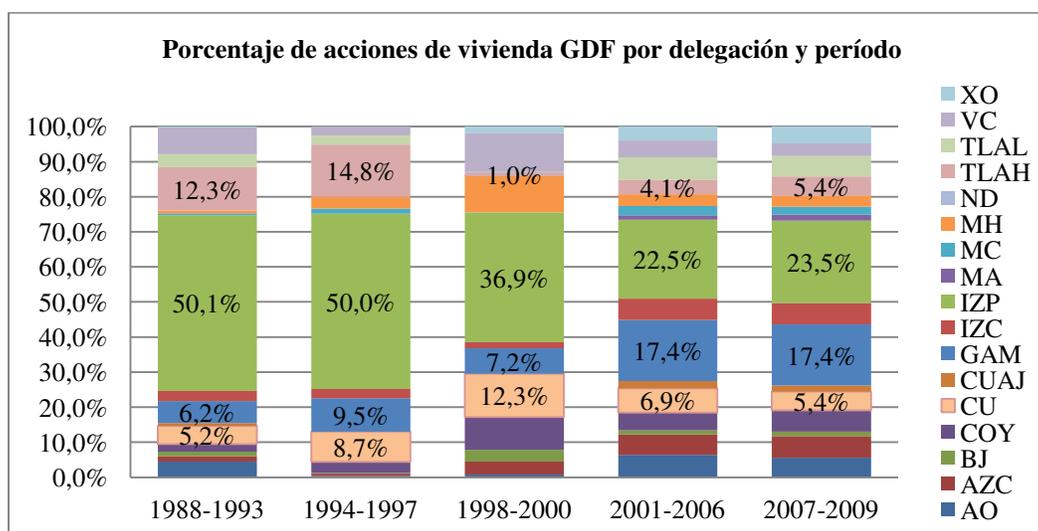
Gráfico 8. Porcentaje de acciones de vivienda GDF por delegación y período



Fuente: elaboración con base en los datos de Monterrubio Anavel (1988-1997); Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos 1988-2000 y Dirección de los Programas de Vivienda en Conjunto y de Mejoramiento. INVI. 2001-2009.

Como se observa en el gráfico 10, antes de 1998 casi la mitad de las acciones de vivienda en el Distrito Federal se hacían en delegaciones como Iztapalapa, Tláuac, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero. Esta situación cambió en forma importante a partir de 2001, disminuyendo las acciones en la periferia de la ciudad casi en 23%.

Gráfico 9. Porcentaje de acciones de vivienda del GDF por delegación y período



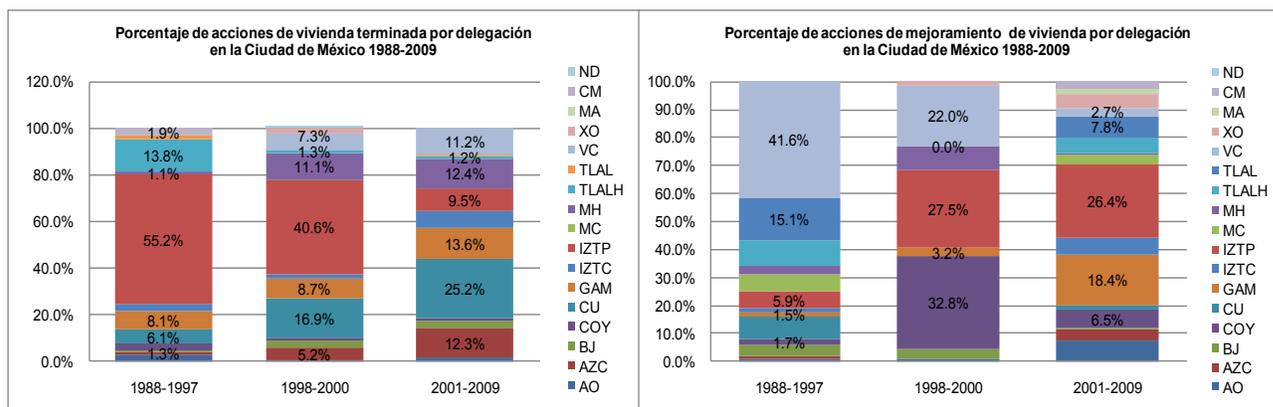
Fuente: elaboración con base en los datos de Monterrubio Anavel (1988-1997); Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos 1988-2000 y Dirección de los Programas de Vivienda en Conjunto y de Mejoramiento. INVI. 2001-2009.

Al respecto, el análisis de que hace Monterrubio (1998) sustenta nuestra conclusión para antes de 1997, y demuestra que en el período entre 1983-1987 el mayor número de acciones se concentraron en la Zona Norte Oriente de la ciudad de México. En esta parte de la ciudad, los proyectos más grandes (por número de acciones) se concentraron en Iztacalco, Gustavo A. Madero e Iztapalapa. Para el período siguiente (1988-1992) el mayor número de proyectos gestionados corresponden a las delegaciones Cuauhtémoc, Iztapalapa y Venustiano Carranza. Sin embargo, por número de acciones, la mayor importancia le correspondió a las delegaciones Iztapalapa, Tláhuac y Azcapotzalco (notar importancia de delegaciones periféricas). Finalmente entre 1992 y 1997, la tendencia es más o menos la misma al período anterior donde Iztapalapa y Cuauhtémoc fueron las más importantes en términos de cantidad de proyectos y acciones tanto gestionados como ejecutadas.

Este resultado no solo es producto de las decisiones de gobierno, sino con la disponibilidad de suelo en la ciudad. Sin embargo, es evidente que en el año 2001 se modificó el patrón de construcción y producción de vivienda en la ciudad por la voluntad política del jefe de gobierno y su política de redensificación. Es importante mencionar también que el papel de las organizaciones sociales que trabajan en el sector de la vivienda posterior al sismo se ha concentrado en el centro de la ciudad, más que en la periferia (donde actúan otros grupos adscritos al PRI).

Finalmente, una exploración por los datos en el nivel de programa sustenta aún más el resultado de la transformación programática y la redistribución territorial a partir de la decisión política del Bando 2. La Gráfico 11, ilustra cómo anterior al 1998 más de la mitad de las acciones del programa de Vivienda Terminada se concentró en la delegación de Iztapalapa (55,2%), disminuyendo a partir de 1998 (40,6%) para bajar radicalmente a partir de 2001 a solo el 9,5% del total de acciones. En el caso del programa de mejoramiento de vivienda, aunque no contó con mayores acciones antes de 1998, su evolución a partir de 1998 mostró mayor concentración en Iztapalapa, Coyoacán y Gustavo A. Madero.

Gráfico 10. Porcentaje de acciones de vivienda del GDF por tipo de acción, delegación y período.



Fuente: elaboración con base en los datos de Monterrubio Anavel (1988-1997); Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos 1988-2000 y Dirección de los Programas de Vivienda en Conjunto y de Mejoramiento. INVI. 2001-2009.

Al parecer, como se observa, los datos cuantitativos evidencian cambios en la distribución territorial de los productos de la política. Sin embargo, la información cualitativa muestra que ello no es resultado de una transformación en las prácticas o los mecanismos de intermediación y acceso a la política.

Así pues, pese a que se modifican los programas y su distribución territorial, los criterios para que una organización se convierta en beneficiario de un proyecto de vivienda para sus demandantes, reproduce un sistema de acceso dependiente de la capacidad de estas para presionar, negociar y tramitar los diferentes filtros a través del aparato administrativo.

Las reglas formales vienen creando y fortaleciendo estos incentivos y promoviendo (por los altos costos de la vigilancia) la reproducción del particularismo en la asignación de los beneficios de la política. Es decir, aunque se cambian las normas, se mantiene la alta discrecionalidad del jefe de gobierno en la asignación, además de otro tipo de discrecionalidad en los distintos niveles administrativos que intervienen en la gestión.

Incluso, en la revisión de prensa son extensas las referencias a la asignación politizada de los beneficios de las organizaciones adscritas al partido de gobierno⁸⁸. También en las

⁸⁸ Una crónica de 2006 muestra con datos este hecho. En la página de internet de la Crónica de Hoy, [Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=258243] (Consulta: 2 de junio de 2011).

entrevistas los líderes e incluso los funcionarios reconocieron este tipo de mecanismos o formas de asignación de los beneficios de la política. Mostramos aquí algunas de estas referencias:

La gente que ocupa cargos actualmente son dados a negociar, a mi no me gusta. Ellos establecen, hay unidades donde solo manda el INVI, no por demanda específica, sino que se hacen los departamentos y luego reparten. Ahí entra la negociación. Llega un grupo y dice de ese pastel quiero 200, no te doy doscientas pero si 150 y consiguen lo suyo. De pronto esa organización tiene peso político, pero no tenía la demanda real, a partir de que tú le dices 150 empieza la venta de los cupos, no se puede llamar de otro modo. Pero si ya se enteró otro de un grupo antagónico, entonces pide lo suyo y empiezan a generar su demanda. Mira tengo viviendas allí, cuanto pagas por ello. Eso es como se maneja. Donde la demanda es específica es difícil que se haga eso, pero también se hace. Si hay alguno que cuestione más de la cuenta lo sacan y abren lugar para la venta (exfuncionario Fividesu, Ficapro, Fonhapo).

(...) había hecho convenios aquí con líderes, y este predio hacia parte de esas negociaciones para los comerciantes, pero para otros líderes, pero a nosotros nos daban en otro lado. En las reuniones también, hemos visto en las negociaciones con el INVI, a lo mejor por no tener problemas (o como ya sabemos que Rehva es priista) con los priistas y si les dan (beneficiario programa de vivienda y líder organización social).

Pero se mantuvo esa concepción de resolver la atención a la demanda a través de negociaciones políticas si bien se hizo más transparente menos faccioso la toma de decisiones, se mantuvo ante la cantidad de demanda y la imposibilidad de atender esa demanda principalmente por la insuficiencia de recursos se cayó en lo mismo, entonces en función de la presión que ejercían las organizaciones es acordar políticamente un número de créditos para la organización, ofertar suelo del gobierno, para bajar la presión en ciertas zonas por ciertas organizaciones y entonces no hubo un cambio radical en la relación gobierno-organizaciones sociales si bien, lo que si hubo cambio es que fue más transparente la gestión (exfuncionario INVI, líder organización social).

Muchos cuadros que arribaron al gobierno lo que buscaron fue cuotas de poder, y eso le dio al traste en una idea de hacer las cosas diferente y hacerlas bien, yo digo que más pronto que tarde se pervirtió eso, hoy las delegaciones son fruto de eso, creo que tiene mucho que ver desde que AMLO estuvo al frente de la jefatura del gobierno como ahora Marcelo con una posición muy autoritaria, más bien agarraron sus programas desde el gobierno central ,y las delegaciones las dejaron y ahí está el pleito de fuerzas políticas internas del PRD (exdiputado local, líder organización social).

También en las sesiones de la ALDF, tanto antes como después de 1997 se expresan permanentes denuncias por el privilegio en la asignación de los programas de vivienda a las organizaciones adscritas al partido de gobierno en turno. Lo anterior no quiere decir que las demás organizaciones no accedan al sistema, sino que se han adaptado a las negociaciones informales y han gestionado su espacio o sus cuotas de asignación en cada momento específico. Es decir, el sistema se reproduce y no es cerrado (tabla 28).

Tabla 28. Sesiones de denuncia de atención politizada en vivienda DF. 1989-2008.

Fecha sesión	Partido
27/11/1991	FCRN
05/06/1992	PRD
05/06/1992	PAN
17/11/1992	PARM
02/04/1997	PAN
16/04/1997	PAN
26/03/1998	PAN
09/10/2001	PAN
07/11/2002	PRI
19/12/2002	PRI
18/11/2004	PAN
30/11/2004	PAN
25/09/2005	ND
21/11/2006	PRD
17/04/2007	PRD

Fuente: elaboración con base en Diarios de Debate ALDF.

Tanto en las entrevistas como en la revisión de prensa son extensas las referencias al clientelismo como característica de la forma de gestión de vivienda en la ciudad, no solo antes de 1997, sino en el conjunto de los veinte años de análisis. Lo más importante de enfatizar es que el clientelismo es reconocido como práctica institucionalizada por la mayoría de actores entrevistados. Estos señalan que además esta “institución” se ha fortalecido ya que se ha incrementado su “uso” debido a las condiciones establecidas por el régimen como la falta de oposición, el aumento de organizaciones de demandantes, las limitaciones de los mecanismos de monitoreo y sanción, etcétera.; pero también porque los actores políticos y sociales en su relación con el aparato de gobierno han reproducido las prácticas con las que han actuado siempre y que les han garantizado beneficios. Citamos aquí solamente algunos textos de las entrevistas realizadas⁸⁹.

Esta corporativización del PRI muchos grupos la aprendieron, y la aplicaron. El PRD es su emulo mejorado (líder organización social).

⁸⁹ Para profundizar en este aspecto ver en anexo digital las transcripciones de entrevistas realizadas para esta investigación.

Nosotros cuando llegamos al poder en lugar de constituir, reconstituirlo, pues nada, nos los queremos comer, lo poco que tenga de recursos es para mí, es una política vulgarmente clientelar (...) (exdiputado local, líder organización social).

La práctica de gestión de una vivienda sigue siendo la misma. (Antes) El dirigente llega con su lista de demanda al organismo y allí éste le puede decir: lo que tengo es esto, lo tomas o lo dejas. A ellos les interesa poner la gente porque les va dando soporte y poder, pero no están interesados en hacerlo pronto por su propia sobrevivencia (...) (Hoy) El proceso de gestión es ven a la asamblea, a la reunión, si nos acompañas en el proceso, apóyanos, cumple con los parámetros del INVI y establecen la relación (líder de organización de vivienda).

Si hay una relación distinta entre organizaciones PRD y PRI. Ellos tienen preferencia por sus organizaciones porque al final el asunto es muy clientelar. El asunto es de votos... Nuestro interés es ayudar a su vivienda, pero mi capital es político. Yo hablo con franqueza, yo soy priista lo que necesitamos son votos, su confianza. Déjeme ganármela para demostrarle que el PRI antiguo actuó mal, pero hoy queremos hacer una forma distinta. Si yo hago bien mi trabajo lo que le voy a pedir es el voto. Puede decir que sí, pero puede que no vote. El asunto es clientelar, pero ni modos (...) El PRD hace lo mismo. En función de eso el funcionario pues apoya más a sus organizaciones, les dan más facilidades (si tienen un problemita ellos mismos los ayudan). Acá bajita la mano. Obviamente hay preferencias, nosotros lo entendemos (...) Esto es muy clientelar, mas en una ciudad como esta, la gente acostumbrada a una política como esta (líder de organización de vivienda del PRI).

Continuaron las mismas prácticas clientelares. Son los mismos actores, las mismas organizaciones. En el PRD, aunque lo niegan, no lo dicen explícitamente, condicionan a la gente a obtener su vivienda a cambio de apoyo a AMLO. Vivienda a cambio del apoyo a AMLO o determinados candidatos a diputados, jefes delegacionales, etcétera (exfuncionario INVI, asesor ALDF).

Otra vez hubo un regreso a esta cuestión clientelar, ahora con los perredistas pero con los mismos mecanismos del PRI (...) Tener sus propios grupos y sus propias gentes y estar encargado de establecer las reglas y autorizar o no autorizar créditos. Esto es inadecuado y discutible (exfuncionario Seduvi y Fonhapo).

Lamentablemente se debía negociar con las organizaciones. Muchas de estas funcionan como gestoras, no es una organización social, sino que le cobran a la gente para acceder al trámite (no a la vivienda). Donde tienes un antecedente del priismo mas podrido, con supuestos líderes de los líderes de 1985, que te amenazaban, te presionaban con la promesa de la vivienda. Un importante porcentaje en esta lógica. No había color, eran de todos. Para mí fue decepcionante que mis cuates de lucha social, los vieras en esas prácticas. Cuando se le había cobrado un centavo a la gente por acceder a la vivienda. Si la lista estaba en x trámite les cobraban, si pasaba del primer piso, les cobraban, es impresionante (exfuncionario INVI).

Se mantuvo ese criterio político para atender a las organizaciones sociales y a la gente, donde se privilegió el atender la demanda encabezada por organizaciones ligadas al PRI y entonces se repitió lo mismo y todo lo que ello implica problema político por el discrecional faccioso de los créditos (exfuncionario INVI, diputado local).

El uso político de los productos de la gestión de vivienda se ha mantenido con el tiempo como una regla informal utilizada por los gobiernos de turno para garantizar su

reproducción política. Con el cambio político en la ciudad lo que se modificó de este tipo de intermediaciones fue el partido en el poder y sus bases de representación electoral. El candidato del PRD en 1997 ganó las elecciones gracias a la base política construida por las organizaciones y asociaciones civiles gestoras sociales de vivienda. Los demás candidatos del mismo partido (2000 y 2006) “utilizaron” el mismo capital político para ganar elecciones y por ende asumieron los mismos compromisos de atención de demandas con sus líderes.

También hubo expresa referencia a prácticas de gestión asociadas con el favoritismo en la asignación de beneficios de la política hacia los grupos de soporte político al gobierno, que en lugar de debilitarse se vienen fortaleciendo, no solo a nivel del gobierno de la ciudad, sino también en los ámbitos territoriales como las delegaciones. Al respecto nos mencionaron:

Hubo confrontación con las delegaciones panistas porque fueron de las incluidas en el Bando 2. Mientras Cuauhtémoc se benefició políticamente porque la mayor parte de los grupos políticos estaban allá (exfuncionario INVI, asesor ALDF).

No están claros los procesos y otra cosa es cuando comienzan a involucrarse los gobiernos delegacionales que en la estructura del partido tienen su delegacional y juegan en la correa de transmisión donde aparecen circuitos (Líder organización social, miembro ONG)

Con los delegados son terribles. Muchos se sienten virreyes y paran procesos. P.e. en el proyecto comunitario de mejoramiento barrial, quieren controlarlo todo para una cuestión política, no dejan la participación, quieren controlarlo todo. Le piensan al futuro, pero algunos con intereses legítimos, pero otros con intereses de grupos y de cosas muy nefastas (líder organización social).

Nosotros renunciamos a la organización. Entonces no hay relación con la organización. Los que siguieron tienen cargos en la delegación (beneficiario de vivienda del INVI).

Al parecer, la intervención del nuevo actor (delegados) ha generado un nuevo campo de acción a los líderes, las organizaciones y el partido, promoviendo nuevas redes en la intermediación y en la promoción de acuerdos y en otros casos (cuando su corriente política es distinta de la del gobierno central de la ciudad) de conflictos y desacuerdos. El análisis de las controversias para este estudio permitió establecer que a partir de 1997, el número de controversias constitucionales tuvo un aumento significativo en el país.

Específicamente en el Distrito Federal, solo hasta 1996 se interpuso una acción judicial para reivindicar la intervención en defensa de las competencias de uno de los niveles de gobierno que tienen poder de acción en la ciudad. Aunque el número de controversias que involucran actores del DF no supera el 10% de aquellas que se presentan en total, este hecho simplemente evidencia que a partir de las reformas, se alteraron los mecanismos de negociación y de ejecución de las competencias de los distintos niveles de gobierno y que los actores utilizan los mecanismos formales otorgados por la norma para actuar en su defensa.

La mayoría de las controversias que involucran al DF fueron interpuestas por órganos del gobierno local frente al Federal y han estado asociadas a materias presupuestales (aumento o reducción del presupuesto, criterios de asignación de recursos, etcétera.) y de desarrollo urbano: obras y acciones inmobiliarias sobre el territorio. Estas últimas han sido en su mayoría interpuestas por los delegados de las demarcaciones territoriales en demanda a los órganos de gobierno del DF por intervenir en competencias a ellos otorgadas.

En el análisis de prensa realizado para esta investigación, de los 783 registros clasificados, más de la mitad de noticias hacían referencia a informes de las distintas dependencias (408 referencias). El segundo aspecto que más se reportó en los artículos de prensa fue el de las movilizaciones y mecanismos de presión de las organizaciones frente a las autoridades gubernamentales (112 referencias). El tercer tema que más se registró fue el proceso de intermediación que hacen los diputados locales frente a las dependencias de gobierno para denunciar o solicitar atención de solicitantes de vivienda (95 referencias). Finalmente, se registraron 82 noticias que hacían referencia a las prácticas de clientelismo y corrupción en la asignación de vivienda en Ciudad de México entre 1996 y 2008 (anexo digital).

De acuerdo con los datos de asignación de vivienda, se encuentra que las organizaciones adscritas al partido de gobierno (ya se el PRI o el PRD) han participado ampliamente de los beneficios de dichos programas (con excepción del programa de mejoramiento, en el cual la gestión es individual); no solo en el segundo período (1998-2008), sino en todo el período

de análisis. Es importante anotar que la disponibilidad de información para los años entre 1989 y 1997 es casi inexistente. En los registros de Monterrubio (1998), existe reporte para menos del 20% de los proyectos en este período. Lo anterior muestra lo poco importante que era registrar esta información y/o la intencionalidad explícita de no reportarla al público.

Aunque solo se tiene la información referida a un poco más del 20% de la totalidad de proyectos gestionados entre 1988-1992, el 51% de este total fue asignado a organizaciones del PRI; el 25% al PRD, el 5% a organizaciones que se autocalifican como “de oposición”; el 2,5 % es para el PT y el 2% es para el FCRN (Monterrubio, 1998). Sin embargo, como se observa en la tabla 27, en el período posterior, la Asamblea de Barrios, la Uprez, la UVCG, entre otras, de adscripción perredista obtuvieron importantes asignaciones de proyectos. Sumado a lo anterior, la mayoría de nuestros entrevistados señalaron un otorgamiento o acuerdo informal de cuotas a las distintas organizaciones dependiendo de la fuerza que representan o el poder de presión del cual disponen.

Tabla 29. Organizaciones beneficiarias de proyectos de vivienda en el DF antes de 1998

Organización	1988-1992	1993-1997
Asamblea de Barrios	516	740
Campamentos unidos	200	226
CCAT-UCAI	ND	311
SIAV	ND	1 209
Sin dato	17 256	15 414
UCOTYL	ND	9
UPNT	20	544
Uprez	4	658
UVCG	ND	246
UCIVS 11 Noviembre	597	ND
Unión Popular Centro Morelos.	82	ND
UVyD	35	288
VAPAC	ND	364
Movimiento Vida Digna	120	ND
Otras	ND	4 250
Total acciones	23 598	24 259

Fuente: elaboración con base en datos de Anavel (1998)

Lo que evidenciamos en el período posterior a 1997 es que esta distribución de los beneficios de la política se ha mantenido con el tiempo, pero además debido a que las organizaciones con líderes adscritos al PRD se han reproducido en la ciudad, estas han obtenido la gran parte de las acciones de los programas de vivienda. Hasta 2009 se registran 260 organizaciones. El total de las acciones en los ocho años (2001-2009) se han distribuido así: 33% entre 20 organizaciones, 14% beneficiarios del predio (que están movilizados por organizaciones pero no se mencionan en el listado entregado) y otro 14% para otras 22 organizaciones⁹⁰. Es decir, más del 47% de las acciones se distribuyen solamente entre 42 de 260 organizaciones (tabla 30). Lo anterior significa que el 15% de organizaciones recibe la mitad de los beneficios de la política de vivienda en Ciudad de México (seguimos sin saber a qué hace referencia el listado con la denominación “beneficiarios del predio” y grupos independientes (que representan entre las dos el 19%).

Finalmente las 217 organizaciones restantes se reparten el 34% de las acciones. De esas 42 organizaciones, 26 han conseguido acciones en los dos períodos (2001-2006 y 2007-2009), 7 de las cuales están dentro las 20 que se reparten la tercera parte de las acciones.

Tabla 30. Organizaciones beneficiarias de proyectos de vivienda en la ciudad después de 1998.

Organización	Total general	Porcentaje
ORGANIZACIONES CON MÁS DE 100 Y HASTA 200 ACCIONES (54 organizaciones)*	7,835	19
ORGANIZACIONES CON MENOS DE 100 ACCIONES (163 organizaciones)*	6,255	15
ORGANIZACIONES CON MÁS DE 200 Y HASTA 400 ACCIONES (22 organizaciones)	5,951	14
BENEFICIARIOS DEL PREDIO	5,613	14
GRUPO INDEPENDIENTE	1,911	5
FRENTE POPULAR FRANCISCO VILLA INDEPENDIENTE	1,102	3
ASAMBLEA DE BARRIOS GRUPO PENSIL	1,083	3
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO - VANGUARDIA CIUDADANA	938	2
UNIÓN POPULAR BENITA GALEANA, AC	847	2
SISTEMA DE INFORMACION Y AHORRO PARA LA VIVIENDA (SIAV)	788	2
COORDINADORA CÍVICA METROPOLITANA AMANECER DEL ARENAL AC	726	2

⁹⁰ No se cuentan como organización los beneficiarios del predio, ni el INVI que aparecen en el registro entregado. Aunque los primeros son organizaciones pero en el registro no se dice el nombre. El 14% de los datos no dicen quienes.

INVI	724	2
EL UNIVERSO URBANO, AC	719	2
UNION DE LUCHA VECINAL DEL VALLE DE ANAHUAC, AC	696	2
PREDIO COMPARTIDO ENTRE VARIAS ORGANIZACIONES	632	2
COMITÉ DE DEFENSA POPULAR DEL VALLE DE MÉXICO, APC	631	2
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MEXICO - COMITÉ DE LUCHA URBANA DEL DF	613	1
PATRIA NUEVA	537	1
CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES	535	1
MOVIMIENTO DE ALTERNATIVA SOCIAL, AC	500	1
UNIÓN POPULAR REVOLUCIONARIA EMILIANO ZAPATA	485	1
ASAMBLEA DE BARRIOS PATRIA NUEVA	481	1
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA NUEVA CIUDAD DE MÉXICO AC	436	1
FRENTE DEL PUEBLO	414	1
FRENTE POPULAR FRANCISCO VILLA GRUPO MOVIMIENTO AMBIENTALISTA ATZAYACATL	414	1
CENTRO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA COMUNIDAD MÉXICO NUESTRO AC	407	1
Total	41,273	100%

Fuente: elaboración con base en INVI. Acciones del programa vivienda en conjunto 2001-2009.

* Clasificación sugerida por Puebla (2006).

El análisis diferenciado de los períodos de López Obrador y Ebrad (anexo 11) muestra que 30 de las 260 organizaciones registradas como beneficiarias han aumentado el porcentaje de acciones entregadas en lo transcurrido en el gobierno de Ebrad (dos años) frente al que lograron con López Obrador en seis años (estas 30 organizaciones suman el 20.2% de las acciones). Seis de esas 30 integran esa tercera parte de organizaciones que concentran las acciones durante todo el período: Frente Popular Francisco Villa Independiente, Unión de Lucha Vecinal del Valle de Anáhuac AC, Asamblea de Barrios de Ciudad de México-Comité de Lucha Urbana del DF, Central Unitaria de Trabajadores, Movimiento de Alternativa Social AC, Uprez.

De las 260 organizaciones registradas, 51 no lograron acciones en el período de López Obrador y con Ebrad recibieron atención del INVI. Podría decirse que son nuevas y se suman a las ya existentes. En este grupo, el 4,6% son denominadas independientes. Lo anterior, podría mostrar que cambió la correlación de fuerzas de las organizaciones frente al INVI en el cambio de gobierno. Aunque organizaciones como el Frente Popular Francisco Villa recibieron acciones en 2001-2006, en el período siguiente en solo dos años triplicaron

la cantidad de acciones asignadas. El SIAV aunque está adscrito al PRI ha tenido atención en los dos períodos (casi el 2% del total general de todo el período) (anexo 11).

Es importante anotar que las acciones de oficio del INVI, aunque en todo el período representan solo el 1,8%, aumentaron en el gobierno de Ebrad al 8,7% (con López Obrador representaron un mínimo porcentaje 0,1%). Esto podría sustentar el argumento de que a Ebrad puede interesarle dispersar el poder de las organizaciones (aunque no del todo, solamente de algunas y desequilibrar la balanza, cambiar la configuración de poder de estas organizaciones).

En algunas entrevistas se mencionó que el director del INVI del período 2001-2006 (dirigente de Patria Nueva) había usado su cargo para beneficiar a dicha organización. En los datos procesados para esta investigación (anexo 11) encontramos que esta organización tuvo una mayor participación porcentual en los dos años analizados del período de Ebrad que en los seis de López Obrador. Aunque se deben tomar prevenciones con esta información ya que mucho de lo que se gestiona en un período se puede ejecutar en el siguiente.

El análisis por delegación en este período muestra que entre 2001-2009 las acciones se concentraron en la ciudad central y Azcapotzalco (25,2% en Cuauhtémoc, 13,6% en Gustavo A. Madero, 12,4% en Miguel Hidalgo, 12,3 en Azcapotzalco, 11,2% en Venustiano Carranza). Sin embargo, es importante ver cómo Iztapalapa representó el 9,5% de las acciones (quinto lugar) sobre todo por las acciones de más de mil viviendas promovidos por el Frente Popular Francisco Villa en todo el período (tabla 31).

Tabla 31. Número y porcentaje de acciones por delegación

Total 2001-2009	AO	AZC	BJ	COY	CU	GAM	IZC	IZP	MC	MI	TLH	TLAL	VC	Total general
Total acciones	812	5,085	1,387	407	10,397	5,625	2,943	3,927	71	5,129	512	345	4,633	41,273
Porcentaje	2.0%	12.3%	3.4%	1.0%	25.2%	13.6%	7.1%	9.5%	0.2%	12.4%	1.2%	0.8%	11.2%	100.0%

En el trabajo de campo se evidenció cómo el conjunto de actores entrevistados (de gobierno, oposición, etcétera.) reconocieron abiertamente la existencia de prácticas clientelistas en la gestión de vivienda como forma de acceso a la atención del Estado. Este escenario visualiza una debilidad del aparato de gobierno en la medida en que las prácticas clientelistas impiden una relación más directa con los productos de la política y el grupo social atendido; creando lealtades individuales y personalizadas de contacto, más que confianza institucional que fortalezca mejores prácticas internas y externas.

En este aspecto es relevante señalar que aunque se han establecido algunos requisitos (documentos, suelo, viabilidad técnica del proyecto, etcétera.) para la asignación de los programas de vivienda, no existen criterios de asignación universal en un escenario de recursos escasos como el que existe en Ciudad de México. Lo anterior ha promovido la asignación discrecional de los productos de la política.

La relación personal con los funcionarios y su capacidad de movilización de grupos de población, al parecer es un criterio de gran peso en la asignación de sus créditos. En varias entrevistas con funcionarios, líderes y actores políticos nos manifestaron la gran influencia que tiene el jefe de gobierno en la determinación de asignaciones particulares en algunos casos específicos (en algunos casos sin siquiera cumplir los requisitos). Así mismo, aunque líderes y funcionarios aseguran que el criterio que prevalece en el momento de asignar los beneficiarios de los proyectos de vivienda es el orden de llegada y el cumplimiento de requisitos en las entrevistas se logra ver que depende de la capacidad de la organización de presionar, su peso político y sus relaciones dentro del INVI:

¿Cómo se determina a quién se atiende? “Por las canicas que mueve. Siempre ha sido así. El más cabrón es el que traga más carbón (líder de organización de vivienda).

La parte política estuvo presente (recomendaciones que venían del gobierno central de atender a determinadas organizaciones que estaban generando mucho conflicto o que era insostenible el conflicto, entonces había que negociar). Por un lado factor de trayectoria y experiencia en la gestión. Además estaba lo que llegaba de la jefatura de a quienes se debía atender. Se tenía que hacer todo para que cubrieran reglas de operación, o hacer excepciones, o recurrir al Consejo Directivo para esas excepciones (exfuncionaria del INVI).

Ahora se hace una selección de proyectos: los que van más avanzados. Siempre ha sido así. Es como van llegando. Ahora se hace selección por frente de organizaciones. Hay mucha burocracia. Cada vez se burocratiza más. Si se evidencian favoritismos. A veces más a veces menos. Depende de las coincidencias políticas entre organizaciones y funcionarios (líder organización social).

El problema de la política social de desafortunadamente no va a los más pobres sino a los más organizados, a los que tienen una mayor capacidad para la gestión desafortunadamente así es y esto se repite en distintas áreas (diputado federal y local).

De acuerdo con la mayoría de los actores entrevistados y la revisión de medios, este proceso a través del cual se prioriza al interior del INVI a quien se va a atender no solo es clientelista, sino que en algunos casos pasa por la discrecionalidad de funcionarios a través de su intervención política directa, el rompimiento de las reglas o su flexibilización y la búsqueda de lucro económico.

Sobre lo anterior algunos entrevistados señalaron que la norma misma crea esos incentivos y permite (por los altos costos de la vigilancia) que se promuevan y se reproduzcan. Lo anterior muestra que aunque se hayan cambiado las reglas de operación de los organismos públicos, los actores que intervienen en la gestión han logrado adaptar sus estrategias para mantenerse en los espacios de negociación y acceso de los productos institucionales y “cumplir” su labor frente a sus grupos de demandantes.

Una encuesta realizada por el Movimiento Pro-Vecino a beneficiarios de proyectos de vivienda del INVI en el año 2009 demostró que 25% de los solicitantes pagó cuota a la asociación civil para obtener el crédito y 11% le cobraron cuota en el INVI por el trámite de su gestión⁹¹.

En este sistema de intermediaciones, el mecanismo burocrático o de nombramiento de los cargos administrativos tiene un juego político importante de reseñar. Por un lado, los nombramientos del director general y de otros altos cargos (por ejemplo, directores de

⁹¹ Encuesta a solicitantes y beneficiarios de crédito (108 encuestas). En Movimiento Pro-Vecino. Análisis de la Transparencia y Acceso a la Información del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Proyecto Monitoreo Vecinal del acceso a la información y del proceso de asignación y evaluación del “programa de créditos para vivienda” que desarrolla el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. México. Diciembre de 2007. Pág. 60.

programa de mejoramiento y vivienda en conjunto) en los organismos de vivienda son un mecanismo importante de intervención del jefe de gobierno en beneficio de su grupo político en la fase de implementación.

Entre 2001 y 2009, al parecer, la forma de interacción entre los miembros de este aparato burocrático y las organizaciones sociales ha tenido importantes implicaciones en el mantenimiento de las prácticas de asignación y acceso de los diferentes grupos políticos a los productos de la política de vivienda. Según las entrevistas, la mayoría de los jefes de gobierno (en mayor medida Manuel Camacho, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrad), han usado estos mecanismos de intermediación para maniobrar políticamente y de forma clientelista la gestión del suelo y la vivienda.

En esta interacción entre funcionarios y organizaciones sociales, antes y después de 1998 los procesos de negociación informal y discrecional, al parecer han sido mecanismos que reproducen un sistema clientelista y en algunos casos corrupto⁹². Es un proceso de intercambios y negociaciones que se reproduce a través de intercambios de favores y beneficios particulares.

En Ciudad de México, el sistema de gestión de vivienda descrito en el aparte anterior funcionó y continúa vigente con limitados controles por parte de las autoridades. Aunque en el período previo a 1997 existían dificultades técnicas, administrativas y de voluntad política (lo que no justifica las acciones de corrupción e ineficiencia) para que se definieran y aplicaran controles al ejercicio de los fideicomisos; era evidente que las organizaciones ubicadas en la oposición se consideraban un mecanismo de vigilancia y denuncia de las acciones del gobierno. Sin embargo, con el cambio de reglas para el ejercicio de la gestión de vivienda, en la cual se formalizó la intermediación de las organizaciones y asociaciones civiles; es evidente que el papel de la oposición como medio de control se limitó y se cooptó por el partido de gobierno.

⁹² Este trabajo no analizará los hechos de corrupción ya que son parte de otro tipo de estudios.

Podría decirse que al parecer los grupos de oposición del período 1988 y 1997 se encuentran cooptados a través de la entrega de beneficios de la política o de asignación de cargos públicos. En la actualidad, en la ciudad gobierna un partido al que pertenecen la mayor parte de los líderes de las organizaciones. En ese sentido, se vuelve a ver un continúum entre los agentes que gobiernan y los que vigilan, entre organizaciones y partidos. En algunos aspectos pareciera que las organizaciones se constituyeran en una extensión del partido, con todo lo que ello acarrea para su función de representación.

La gestión de las organizaciones llega hasta la entrega de la vivienda. Posterior a ello es difícil establecer qué sucede entre los beneficiarios y el organismo de vivienda, el de recuperación crediticia y adicionalmente de los trámites de la escrituración. Este último viene reproduciendo un problema de informalidad e ilegalidad de la propiedad, ya que a 2005, por ejemplo, existía un rezago de cerca de cincuenta mil escrituras sin entregar a los beneficiarios del programa de vivienda en conjunto desarrollado entre 2001 y 2006.

Lo anterior muestra que el sistema de intermediación ha sobrevivido a los cambios en las reglas formales con algunas transformaciones, que más que modificar el proceso mismo, se han combinado con las “viejas” formas de gestión de las organizaciones sociales.

Todos los actores saben que para que exista un mínimo de equidad en la contienda es necesario asegurar que ningún partido estando en el poder sea capaz de valerse de su posición para ganar elecciones por medio de la repartición de beneficios a sus clientelas políticas. Sin embargo, esta práctica común de los gobiernos previos al cambio, también se reprodujo una vez los actores se acomodaron en la estructura y negociaron informalmente sus posiciones e intereses en el modelo de gestión de vivienda.

Este escenario muestra que los actores en todo el período han adaptado las reglas a partir del cálculo de cómo se comportan los demás en la búsqueda de sus preferencias-intereses, reproduciendo un sistema clientelar, difícilmente superable con la transformación formal de las normas y procedimientos.

Ya desde 1990, Ramírez demostraba cómo el uso de la norma en el contexto urbano, venía reproduciendo los controles clientelistas del gobierno del PRI, construido con base en el carisma (en términos de Weber), en el cual los movimientos y organizaciones sociales actuaban en el mantenimiento, no solo del estado corporativista, sino el pacto que lo soportaba. Con el cambio en las reglas, las “nuevas” estrategias permitieron un conjunto de alianzas políticas que reprodujeron los patrones tradicionales de negociación.

Posteriormente, Álvarez L. en 2006 (p. 43) demostraba cómo entre 1997 y 2004 se había producido una refuncionalización de prácticas en la relación gobierno-sociedad en la cual se promovió el neocorporativismo y la instauración de una nueva modalidad de relaciones clientelares.

Pese a que el ideal de un sistema democrático es que el gobierno no utilice de manera directa a la burocracia para ganar las elecciones, repartiendo beneficios y prebendas, en la Ciudad de México la representación de intereses se ha mantenido, así como el uso del aparato público para beneficiar a los simpatizantes del partido de gobierno. Al parecer las transformaciones en el escenario político han reforzado dichas prácticas y han impedido un cambio (en estricto sentido) de la forma de hacer la gestión en la ciudad.

CAPÍTULO 5.

CONCLUSIONES

El estudio de las políticas públicas a través del enfoque institucional nos permitió vincular los efectos de la transformación o inercia de las reglas formales, los actores y las prácticas de la política a los procesos y resultados de la gestión de vivienda. En ese sentido, creemos que permitió avanzar en la discusión teórica y empírica más allá de las causalidades unívocas entre cambio electoral y transformaciones en la gestión, según las cuales la filiación del partido en el poder explica las diferencias en los resultados de las políticas públicas.

En teoría los cambios en las formas de designación de las autoridades públicas y la reasignación de competencias de los órganos de gobierno tendrían efectos en los mecanismos y en los productos de las políticas públicas. Sin embargo, como pudimos analizar a la luz de nuestro enfoque, la transformación en las reglas formales de la política en sí mismas no son generadoras de cambios en las prácticas y en las formas de actuación de los actores involucrados en ellas. En ese sentido, en la Ciudad de México no podemos referirnos, al menos en el caso de la vivienda, a un cambio institucional en estricto sentido.

Nuestro análisis partió del supuesto de que las instituciones expresadas en reglas formales e informales (llamadas prácticas) son determinantes de los comportamientos de los actores sociales y políticos (partidos políticos y organizaciones sociales) ya que definen el marco en el cual éstos desarrollan sus interacciones. Al mismo tiempo, en la relación cotidiana de los actores con los distintos tipos de reglas, las instituciones pueden transformarse o reproducirse.

En el transcurso de la investigación nos preguntamos si en la Ciudad de México las transformaciones en las reglas de la política evidenciaron un cambio de largo alcance en las instituciones y este se expresó en la gestión de la vivienda. El resultado de ello nos permite señalar que aunque se presentaron varios momentos de transformaciones en los

mecanismos de hacer las políticas, el proceso de gestión en la ciudad, así como sus actores y resultados expresados en beneficiarios, fue modificado solamente de forma limitada en su núcleo de relaciones. Aunque hayamos encontrado momentos de cambio coyuntural en las reglas formales (reformas políticas de 1987, 1993 y 1996) y en las prácticas (fortalecimiento de la participación social a raíz de los sismos de 1985), la fuerza de los comportamientos pautados de los actores, la rigidez institucional y la herencia política del pasado determinaron el alcance de los cambios.

En el primer capítulo de esta investigación expusimos el conjunto de herramientas teóricas y metodológicas que nos permitieron en el desarrollo del trabajo reflexionar sobre la relación entre las características del mundo político y las transformaciones de las reglas, prácticas y actores de las políticas. Este enfoque nos ayudó a explicar hasta dónde podemos denominar cambio institucional a los procesos de transformación del marco político-institucional formal que se dieron en Ciudad de México a finales de los años 1980 y mediados de los años 1990.

A partir de ello, podríamos afirmar que aunque en la Ciudad de México se produjo una modificación de las reglas formales que orientan el acceso a cargos públicos y que organizan el funcionamiento de los poderes públicos, esto en menor medida se ha expresado en la transformación de los mecanismos de toma de decisiones, en las formas de intermediación y en resultados de la asignación de los beneficios de la política de vivienda en la ciudad.

Esto lo sustentamos en los capítulos siguientes, en los cuales se demuestra que esta nueva estructura institucional (no solo política, sino administrativa) significó, al menos, un cambio de tipo formal, ya que se modificaron los mecanismos de designación y elección del jefe de gobierno y jefes delegacionales, al mismo tiempo que se abrió un nuevo espacio de representación de intereses y canalización de demandas en el ámbito local (la ALDF).

Lo anterior se expresó en un cambio de los actores que llegaron al poder a partir de elecciones populares; la definición de un aparato administrativo propio que descentralizó

las presiones sociales sobre la atención gubernamental; la modificación de los circuitos de responsabilidad⁹³ sobre los cuales se venían construyendo las interacciones entre los distintos niveles de gobierno; así como en la redistribución de los papeles y las posiciones de los actores en el proceso de toma de decisiones. Todo lo anterior con sus respectivas repercusiones en la (des) centralización política, los mecanismos de representación de intereses y los productos de las decisiones públicas.

En el capítulo 2, evidenciamos las bases del contexto sociopolítico y de gestión en Ciudad de México y las características de las reformas político-institucionales, las cuales estuvieron orientadas a redefinir los marcos normativos y regulatorios entre 1986 y 1996. Las características del sistema político en la ciudad antes de la implementación de las reformas mostraron un escenario de centralización política nacional, en el cual la figura del presidente de la república desempeñaba un papel fundamental y en el que el Distrito Federal era una expresión del control político que se ejercía a través de la práctica política.

La reforma de 1987 abrió el sistema político a la competencia electoral por los cargos de diputados locales para la ARDF. Este hecho se constituyó en uno de los elementos más importantes de las reformas institucionales al abrir una válvula de escape al cierre institucional promovido por el PRI hasta entonces. A partir de la existencia de este órgano se pretendió consolidar un escenario de expresión política y de canalización de las demandas de los actores locales. Aunque fue un cambio formal relevante, en la práctica los primeros años de la ARDF permitieron el acceso de líderes distintos del PRI a la estructura política. Sin embargo, más adelante (1994) se constituiría en un importante espacio de competencia deseado por los líderes sociales para la gestión de sus demandas sectoriales y participación legislativa.

En este contexto la gestión se mantuvo bajo el poder de las autoridades federales, y específicamente en vivienda evidenciaba la falta de coordinación política que permitiera

⁹³ Hacen referencia a las prácticas que generan las formas de nominación de las autoridades locales y las consecuencias políticas y administrativas del ejercicio de sus funciones y atribuciones sobre el territorio o la comunidad política que hace parte del mismo. El circuito de responsabilidad señala ante quién responden los actores de acuerdo con su tipo de nominación.

atender los asuntos de una ciudad en evidente proceso de consolidación urbana. En razón a ello los mecanismos de atención a la problemática habitacional se centraron en organismos nacionales con amplia independencia del gobierno, los cuales se apartaban de la lógica pública de acceso a la vivienda. Hasta 1985 con ocasión de los sismos podría hablarse de una inexistente política pública local para el Distrito Federal en materia de vivienda.

Este suceso abrió las puertas para la implementación de mecanismos públicos de atención habitacional, la masificación de la demanda, así como de la aparición y fortalecimiento de nuevos actores sociales (organizaciones que representaban a los grupos de solicitantes de vivienda). A partir de lo anterior se implementó una forma de gestión de vivienda que se consolidó a partir de 1987, en la cual las organizaciones sociales se institucionalizaron en la práctica como intermediarios legítimos en el proceso frente a los organismos locales. Estos actores eran líderes de los movimientos urbanos cuyas formas de lucha hasta los sismos habían transitado por diferentes momentos de auge y declive, pero que con este habían logrado consolidar posiciones importantes como interlocutores con el gobierno frente a los asuntos habitacionales.

En este proceso emergieron prácticas de presión sobre las autoridades públicas para la atención de los solicitantes, así como de concertación informal con el jefe de gobierno, en las que participaron tanto las organizaciones de la oposición como las adscritas al partido de gobierno. Al mismo tiempo, los beneficios de los programas de vivienda en cabeza de los fideicomisos (Fividesu y Ficapro) se constituyeron en el objetivo central de las organizaciones sociales para conseguir sus fines político-electoral, para lo cual estas y el gobierno promovieron todo tipo de prácticas de carácter clientelista.

A través de las reglas formales y de mecanismos informales de interacción entre actores políticos y sociales, se mantuvo un cierre político en beneficio del partido de gobierno (PRI). En este contexto las reformas políticas e institucionales buscaron conservar dicho control en todos los aspectos, incluida la gestión. Sin embargo, las reformas de 1993 y 1996 se consolidaron como hitos importantes en la transformación de las reglas formales en las

cuales el andamiaje institucional se modificó, alterando las condiciones en que se producirían las políticas.

En el capítulo 3, demostramos cómo este contexto político-institucional previo a la implementación de las reformas fue modificado con la implementación de los acuerdos políticos en ciudad. Posterior a 1997 se muestra un gran proceso casi inmediato de transformación en las reglas de orden superior que orientaron la acción política y de gestión en la ciudad. Lo anterior se evidenció en cuatro cambios fundamentales en materia de reglas formales.

El primero, los resultados electorales demostraron la posibilidad de que otro partido diferente del PRI accediera al gobierno y a la ALDF con sus respectivas consecuencias a nivel de representación partidista. El segundo, la transformación de las competencias del órgano legislativo local así como la creación (a partir de ello) de todo un marco legal orientador de la acción de gobierno y de gestión para la ciudad. El tercero, la creación de una estructura administrativa y de gobierno propia para el DF que permitiría a los actores locales participar de la toma de sus decisiones de gestión, así como la creación de nuevos mecanismos de atención a las demandas locales. Finalmente, la transformación programática en materia de vivienda a partir de la llegada de gobiernos de izquierda a Ciudad de México.

Pese a este conjunto de transformaciones, demostramos que la capacidad de aplicación de las normas, el tipo de actores involucrados en la creación de los acuerdos que dieron cuerpo al marco legal, así como la transformación de los papeles y las estrategias de estos para movilizarse a partir de los recursos que las mismas reglas les habían otorgado y conseguir los resultados más favorables a su posición, limitaron las posibilidades de un cambio institucional.

En el capítulo 4 demostramos, incluso que en la práctica esta transformación normativa se dio en el discurso, ya que los actores surgidos desde 1987 como intermediarios sociales modificaron sus papeles y lograron adaptar sus estrategias para crear un sistema de reglas

favorable a sus intereses sectoriales y formalizar las prácticas promovidas en el régimen anterior a las reformas; así mismo, lograron integrarse a los espacios políticos generando inercias en el proceso de aprobación-implementación de la política de vivienda, que en todo caso no se diferenció de la forma de gestión anterior a 1997.

En la evaluación de los efectos del “cambio” también encontramos que aunque la ALDF pretendía consolidarse como un espacio amplio de representación política, el conjunto de incentivos generados desde su creación la han convertido en una antena más a partir de la cual los actores sociales y políticos presionan a favor de sectores específicos y gestionan intereses particulares para lograr ganancias electorales y de reproducción política. En ese sentido, el escenario político tampoco puede considerarse de cambio profundo.

En el proceso de intermediación en la gestión las prácticas de presión-negociación-concertación y de construcción de lealtades partidistas a partir de la asignación de los beneficios de la política de vivienda se han conservado con el tiempo, a la vez que se ha ampliado el número de canales para el trámite particular de solicitudes. Así también desde el aparato de gobierno se contribuye a que en los procesos de intermediación en cabeza de las organizaciones sociales se reproduzca un sistema de intercambios políticos por beneficios de los programas de vivienda.

En este proceso el aparato gubernamental ha contribuido a mantener espacios de discrecionalidad del jefe de gobierno y de algunos funcionarios a través de las reglas formales, pero también en la práctica. Al mismo tiempo, dentro de las instituciones creadas se evidencia un efecto deliberado de centralización política, que el mismo proceso de reforma había intentado eliminar. Podría decirse que se pasó de la discrecionalidad del gobierno federal y su partido sobre la gestión de la ciudad, a la discrecionalidad del Jefe de gobierno y su partido.

Tanto en las reglas de competencia política como en las de gestión de vivienda se evidenciaron cambios en las reglas de orden superior. Sin embargo, muchas de estas transformaciones fueron adaptadas en la práctica administrativa y política reduciendo sus

impactos sobre la modificación de las prácticas del sistema anterior. Los actores se valieron del marco normativo para institucionalizar a través de las reglas formales las prácticas ya institucionalizadas del modelo clientelista que se pretendía superar a través de la reforma política.

Estos hallazgos aportan elementos importantes para responder a nuestra pregunta por el cambio institucional y su expresión en la gestión. Lo primero que creemos pertinente decir es que a diferencia de lo que se señala en algunos círculos sociales, políticos e incluso académicos, las reformas políticas que se han producido en México y en Ciudad de México en particular, no son un cambio institucional, ya que como nos lo permite mostrar nuestro enfoque y nuestros resultados, este va más allá de la transformación de las reglas formales.

Ciudad de México se ha enfrentado a momentos de cambio coyuntural que expresan los diferentes acuerdos políticos que evidencian modificaciones importantes en estructuras y reglas formales. Sin embargo, estas transformaciones aunque no explican el cambio institucional, permiten entender el alcance de las modificaciones que se desarrollan en torno a ellos, ya que expresan el intercambio de los actores y su interacción con las reglas en la práctica. En el caso de Ciudad de México, los momentos de cambio coyuntural se combinan con procesos de adaptación de las reglas y el refuerzo de prácticas por parte de los actores.

Más allá de lo electoral, en Ciudad de México las limitadas transformaciones en política y gestión expresan más un proceso de inercia que de cambio institucional. En el caso de la gestión de vivienda, los actores en su interacción con el marco institucional y a partir de la construcción y adaptación de acuerdos han logrado institucionalizar prácticas cuya rutinización ha impedido transformaciones de mayor índole. Lo anterior nos muestra que el cambio formal es importante para la transformación institucional, pero no es suficiente para modificar las prácticas de los actores, ya que en el proceso de implementación existen barreras como la capacidad de los agentes para reproducir comportamientos pautados e intereses.

En ese proceso de cambio las reglas informales o prácticas han jugado un papel muy importante en la Ciudad de México, pues son ellas las más permanentes y arraigadas en los actores. Estos últimos al no encontrar otro tipo de incentivos vienen reproduciendo las prácticas y el uso de las reglas formales como mejor les ha funcionado. Es decir, reproducen el sistema de intercambios que las ha representado más ganancias en relación con sus objetivos, que posterior a 1997 involucran incluso ganancias electorales (y como vimos también económicas).

Así, en la interacción del marco institucional formal con los diversos actores, las reglas escritas de la gestión de vivienda sirvieron como una forma más de institucionalizar prácticas que ya se venían promoviendo. Es decir, se combinó el uso de las reglas formales con las prácticas para sostener un sistema que benefició a los actores en el pasado y que les representó ganancias adicionales con la transformación política. Como se observa en la investigación, el papel de los actores en los resultados de la gestión es producto de la inercia que produce la permanencia en el tiempo de los comportamientos informales pautados por los actores con más poder dentro de la estructura institucional.

Las instituciones como contenedoras de rutinas y procesos que sostienen marcos, símbolos y esquemas, se reproducen en el tiempo. En el caso de la gestión de vivienda esta inercia estuvo marcada por momentos específicos de cambio formal y de adaptación de estrategias de negociación por parte de los actores. En este proceso los agentes apropiaron las reglas y las incorporaron a sus prácticas y procedimientos, con el fin de incrementar su legitimidad y sobrevivir (independientemente de la eficacia de su acción en la transformación social y política del sistema).

De acuerdo con lo anterior, no se puede hablar de la existencia de un cambio institucional en la Ciudad de México ya que no se transformaron las prácticas y las motivaciones de los actores en el nuevo escenario de reglas formales. Aunque Thelen (2010) nos ofrece un concepto amplio del cambio institucional y a pesar de que se pueden evidenciar elementos de desplazamiento, conversión y estratificación en el caso de la política y la gestión de la

vivienda; no es posible referirse a transformaciones en las prácticas de fondo de los actores, así como en sus mecanismos de intermediación.

En lo anterior ha influido en gran medida la forma como se organizan los intereses en todas las organizaciones (sociales, partidos, etcétera.), pues las instituciones creadas a partir de 1996 promovieron formas clientelistas de expresión de preferencias y objetivos (también por parte de la sociedad civil demandante). Así, las organizaciones sociales y políticas adaptaron sus intereses y mecanismos de intermediación dependiendo de las posiciones que ocuparon en la estructura y el poder que lograron en la misma. Así, podría decirse que estas organizaciones respondieron a los incentivos del marco institucional alterando sus objetivos iniciales en función de su sobrevivencia y reproducción política.

De la misma forma, el gobierno como un actor parcial jugó un papel determinante en estos procesos de inercia y reproducción institucional, ya que el aparato de asignación e implementación de decisiones alimentó el mantenimiento de prácticas clientelistas. Aunque se descentralizó la intermediación y se asignaron nuevas posiciones a los actores a través de las elecciones, al parecer las coaliciones políticas creadas mantuvieron el pacto institucional anterior, lo que demuestra que una vez establecidas las instituciones tendieron a reforzar ciertas normas e identidades, las cuales han persistido por largo tiempo y han restringido el rango de futuras opciones de los actores.

La democracia de intereses y el clientelismo del pasado han resultado poderosos mecanismos de reproducción del modelo centralista anterior. Este clientelismo se ha caracterizado por producir y reproducir acuerdos o relaciones informales (Batley, 1996; Lowndes, 2005) de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una relación instrumental y desigual en las que existe un patrón o cliente. El primero tiene el control de los recursos públicos y a través de ellos proporciona bienes materiales, protección y acceso a los productos de la política pública. El segundo, ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos.⁹⁴ Este modelo de

⁹⁴ Con base en Audelo Cruz Jorge M. ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales*, julio-diciembre, año/vol. XII, número 024. Universidad de Sonora. Hermosillo, México. pp. 124-142. Definición propia basada en los elementos

comportamiento político en Ciudad de México se encuentra institucionalizado como patrón regular de interacciones aceptado abiertamente por los actores.

Finalmente, es necesario anotar que la transición política que intentó construir y fortalecer una sociedad civil tuvo limitados impactos. Más que ciudadanos se crearon clientes de la política pública en un escenario en el que las organizaciones sociales, a su vez, se convirtieron en extensiones de los partidos políticos, sin orientaciones sociales de carácter universal que superaran las visiones particulares de acceso a los bienes públicos y la atención privilegiada por parte del aparato de gobierno.

En México es reconocido que mucha de la participación emergente ha sido local y se ha incrementado a través de los *lobbies*, siendo los canales institucionales débilmente articulados (Wilson, Ward, Spink, Rodríguez; 2008: 137). Este tipo de práctica de *lobby* ha sido uno de los principales mecanismos de las organizaciones sociales para garantizar la atención del Estado, limitando su relación con este al funcionar como grupos de “peticionarios” que se ha reproducido promoviendo el surgimiento de variadas organizaciones la mayoría con el mismo objetivo, sin garantizar mayor participación ciudadana, sino el fortalecimiento de grupos de presión.

En términos de Scott (2010) podría señalarse que en Ciudad de México hubo cambios en el pilar regulativo (legal, constitucional) y normativo (prescribe objetivos de comportamiento), pero poco en pilar cultural-cognitivo (significados). Así, la apertura política permitió el ascenso de actores sociales al escenario electoral y con ello una transformación legal (en el entendido que los cambios formales suelen ser más rápidos que los informales), pero el conjunto de instituciones se mantuvieron estables y con cambios marginales (ya que es más difícil el cambio en el macro nivel).

Parte de este sistema y su estabilidad está incentivado por el bajo *enforcement* de las reglas (depende de la voluntad política del jefe de turno), del bajo costo del rompimiento de las

descritos por Foster (1961: 1173-1192), Legg and Lemarchand (1972: 149-178), Landé (1973: 103-127), Schmidt, Guasti, Landé and Scott (1977: 13-20).

reglas y de los mínimos riesgos de sanción a partir de limitados instrumentos de vigilancia y monitoreo. En sistemas competitivos los “jugadores” se vigilan unos a otros, sin embargo el proceso en la ciudad ha mostrado una cooptación generalizada y un modelo de nula oposición.

Mientras que la competencia electoral ha tenido importantes impactos en el ascenso al poder de partidos distintos al hegemónico y ha supuesto un cambio radical en los incentivos que enfrentan los gobiernos y sus circuitos de responsabilidad; al parecer las instituciones diseñadas tienen grandes deficiencias, tanto en el concepto de representatividad, como a la transformación de los mecanismos de gestión. Así, se evidencian cambios en el sistema político y cambios graduales del régimen (con las reformas electorales y constitucionales), como señala Rodríguez y Sirvent (2005), sumado a un viejo sistema político que entra en crisis, sin que éste sea sustituido por nuevos mecanismos de acuerdo y negociación.

Como lo demuestra la evidencia, la incertidumbre de los cambios viene produciendo un proceso continuo de ajuste en las estructuras institucionales, en el cual cumplen un papel fundamental las estrategias de los actores y el margen de maniobra que les permiten las reglas formales e informales. Pareciera que con el razonamiento de los actores, se mantiene aquello que ya se sabe que produce beneficios políticos al no conocer otro sistema y ante la rigidez institucional y la inercia política, reproduciendo las prácticas del contexto político anterior.

¿Qué institución acabó y/o promovió el nuevo sistema de reglas? La respuesta a partir de esta evidencia, señala que se asistió a una nueva forma de “institucionalización del clientelismo”, en la cual las prácticas se formalizan a través de las normas y se producen mecanismos efectivos de intermediación a favor de intereses particulares de los actores (que en esencia son los mismos) que provenían del sistema político anterior y que se beneficiaban de las negociaciones informales. Podría decirse que el diseño institucional promovido, mantuvo incentivos del “tipo de gestión” anterior (intereses particulares, sectoriales), perpetuando el amplio rango de discrecionalidad que pretendía combatir.

En Ciudad de México la apertura política no otorgó garantías para la transformación de la política y de las políticas. Por el contrario, el sistema político viene funcionando como en las épocas de competencia política nula, donde el partido en el poder ha necesitado beneficiar a los grupos que le son leales y atraer a otras organizaciones para lo cual, utiliza a la administración pública que le provee de recursos y puestos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros y artículos

- Adcock, R. y Collier, D., (2001). *Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research*. The American Political Science Review, Vol. 95, No. 3. (Sep., 2001), pp. 529-546.
- Álvarez, L., San Juan Victoria, C., y Sánchez Mejorada F., C. (2006). *Democracia y exclusión caminos encontrados en la ciudad de México* (1a ed.). Mexico, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Ashford, D. (1982). *Policy and politics in France: living with uncertainty*. Temple University Press.
- Azuela, A., (1987). *De inquilinos a propietarios: derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular*. Estudios demográficos y urbanos. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. v. 2, no. 1 (5), p. 53-73.
- Azuela, A., y Duhau, E. (1993). *Gestión urbana y cambio institucional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Batley, R. (1996). Public private relationships and performances in service provision. *Urban Studies*, 33. Pp 723-751.
- Bizberg Ilán y Zapata Francisco (Coordinadores). (2010). *Los grandes problemas de México*. Volumen VI. México. El Colegio de México.
- Bravo, David (2010). *Las restricciones en la aplicación de instrumentos de planeación en ordenamiento urbano. Los planes parciales en la ciudad de Bogotá (2000-2009) y los programas parciales de la Ciudad de México (1997-2006)*. Tesis de maestría para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas. México. UAM-X.
- Briseño, C.A. *La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/1997: avances y tareas pendientes*. Acta Republicana. Política y Sociedad. México. Año 8. Número 8. 2009: 55-61
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción municipal y desarrollo local ¿cuáles son las claves del éxito?*. México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Campbell, J. L.,. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Campbell, D. T. y Ross, H. L. (1968) *The Connecticut crackdown on speeding. Time series data in quasi experimental analysis*. Law and Society. University of Denver. College or Law. V. 3. Núm. 1. Agosto. 1968: 33-53.
- Casa y Ciudad A.C. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. (2009). *Evaluación de Diseño y Operación Programa de Vivienda en Conjunto. Informe final. México. Febrero*.
- Casa,y Ciudad, (1998). Escuela de Formación Urbana, Julio – Noviembre. Ponencias. México D.F. Pp. 202.
- Casa,y Ciudad, (1999). Escuela de Formación Urbana, Julio - Diciembre de 1999, Ensayos, México D.F. Pp. 123.
- Casa,y Ciudad, (2002). Escuela de Formación Urbana, Ensayos, 6 Generación. México D.F. Pp. 90.

- Casar, M.A. (1996). Las bases político institucionales del poder presidencial en México. *Política y Gobierno*. Núm. 3. (1): 61-92.
- Castells M. y Godard, F. (1974): Monopolville: analyse des rapports entre l'entreprise, l'Etat et l'urbain a partir d'une enquete sur la croisansse industrielle et urbaine de la region de dunkerqu, Mouton, Paris. Citado en Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C., y Varonne, F., (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*.
- Castells, M.y Borja, J. (2000). *Lo global y lo local. La gestión de las ciudades en la era de la información. United Nations for Human Settlements (Hábitat)*.Taurus. México.
- Clingermayer, J. C., y Feiock, R. C. (2001). *Institutional constraints and policy choice an exploration of local governance*.
- Colomer, J. M. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona. Ariel.
- Connolly, P. *La política habitacional después de los sismos*. Estudios demográficos y urbanos. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. v. 2, no. 1 (5), p. 101-120.
- Contreras, Y. (2009). *Efectos del cambio institucional en la gestión urbana en la Ciudad de México: una propuesta de análisis teórico-metodológico*. VI Congreso de IGLOM Desarrollo sustentable, cohesión social y democracia participativa, la nueva agenda del municipio mexicano. Ponencia. Sinaloa. IGLOM.
- Coulomb, R., y Duhau, E. (Coordinadores) (1993). *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. México. UAM-A. CNEVI.
- Coulomb, R., y Duhau, E. (1989). *Políticas urbanas y urbanización de la política*. México: División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Azcapotzalco.
- Coulomb, R., y Duhau, E. R. (1988). *La ciudad y sus actores*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Coulomb, R., Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, y Universidad Autónoma Metropolitana. (2007). *La vivienda en el distrito federal: Retos actuales y nuevos desafíos*. México: Instituto de Vivienda del Distrito Federal: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda: UAM, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Coulomb, R., y Sánchez Mejorada F., C. (1991). *Todos propietarios? vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos.
- Coulomb, R., Schteingart, M., y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. (2006). *Entre el estado y el mercado la vivienda en el México de hoy* (1a ed.). México, D.F: Cámara de Diputados, LIX Legislatura Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco M. A. Porrúa.
- Crozier, M. Friedberg, E. (1977): L'acteur et le systeme. Les contraites de l'action collective, Seuil, Paris. Citado en Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C., y Varonne, F., (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*.
- Dahl, R. (1947). *The science the public administration*. Public Administration Review.
- Duhau, Emilio. *La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México*. Estudios demográficos y urbanos. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. v. 2, no. 1 (5), p. 75-100.

- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco M.A. Porrúa.
- Duhau, E., y Cruz Rodríguez, M. S. (2001). *Espacios metropolitanos* (1a ed.). México; Puebla: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco; Red Nacional de Investigación Urbana.
- Durán Contreras, A. M., Esquivel Hernández, M. T., Giglia Ciotta, Á., y Villavicencio Blanco, J. (2000). *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Unidad Azcapotzalco M.A. Porrúa.
- Eibenschutz Hartman, R., y Flores Villasana, G. (2000). *La vivienda del distrito federal en el año 2000*. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Gobierno del Distrito Federal.
- Eibenschutz Hartman, R., y Rébora Tognio, A. (2000). *El desarrollo urbano del distrito federal en el año 2000*. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Gobierno del Distrito Federal.
- Elster, J. (1995). *Tuercas y tornillos, una introducción básica a los conceptos de las ciencias sociales*. Barcelona. GEDISA.
- Flores Medina, O. (2001). *La reforma política del distrito federal*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Foweraker, J., y Craig, A. L. (1990). *Popular movements and political change in Mexico*. Boulder: L. Rienner Publishers.
- Garza Villarreal, G., y Rodríguez, F., A. (1998). *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Gilbert, A.,. (1997). *La ciudad latinoamericana*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Gilbert, A., y United Nations University. (1996). *The mega-city in latin america*. Tokyo; New York: United Nations University Press.
- Habermas, J (1973): Legitimation probleme im Spatkapitalismus, Suhekamo, Frankfurt. Citado en Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C., y Varonne, F., (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*.
- Hall, P. A., y Taylor, R. C. R. (1996). *A Political science and the three new institutionalisms*. Political Studies 44: 936-957.
- Herrasti M., E. (1993). *La promoción inmobiliaria popular autogestiva. ¿Tendrá futuro?*. México: El Cotidiano. No. 57. Agosto-septiembre. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Villavicencio, J. y Herrasti M., E. (1998). *La política habitacional en México y América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones recientes*. México: División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Horcasitas, J. M. (1993). Escuelas de interpretación del sistema político mexicano. *Revista Mexicana De Sociología*, 55(2), 3-56.
- Ibarra del Cueto, J. F. (2004). *Instituciones políticas, competencia electoral y desempeño de gobierno un estudio comparado de 152 municipios urbanos de México*. México, D.F.
- Jillson, C. C., (2009). *American government political development and institutional change*. Taylor & Francis.
- Legorreta, J. (2008). *La Ciudad de México: a debate*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Ediciones Eón.

- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American Political Science Review*, 96(4), 697-712.
- Lindblom, Ch. E. (1992). The science of "muddling through" *Public Administration review*, 19: 78-88 (Traducción al español en Aguilar 1992)
- Lindner, J. (2003). Institutional stability and change: Two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy*, 10(6), 912-935.
- Lipset, S. M. (1987). *El hombre político las bases sociales de la política*. Buenos Aires: Tecnos.
- Lojkin, J. (1979). *El marxismo el estado y la cuestión urbana*. México: Siglo Veintiuno.
- Lowndes, V. (2005). *Something old, something new, something borrowed: how institutions change (and stay the same) in local governance*. *Policy Studies*, 26 (3), pp. 291-309.
- Lungo Uclés, M. (1985). *Proposiciones para diseñar una investigación comparativa sobre servicios en asentamientos populares latinoamericanos*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad, Institut de Recherche des Transports.
- Mahoney, J., y Thelen, K. A. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1997). *El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional*. *Gestión y Política Pública*. Vol. 6. Núm. 1. Primer semestre de 1997a.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78(3).
- March, J. G., Olsen, J. P., y Ferreiro Santana, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de las Ciencias Políticas y Administración Pública : Universidad Autónoma de Sinaloa : FCE.
- Mény, Y., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas [Politiques publiques]* (1a ed.). Barcelona: Ariel.
- Merino Huerta, M. (1992). *Cambio político y gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Meyer y Scott (1983), Steinmo, S., K. Thelen, et al., Eds. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York, Cambridge University Press.
- Moctezuma Barragán, P. (1984). *El Movimiento Urbano Popular en México*. *Revista Nueva Antropología*. UNAM. Junio. Volumen VI. No. 024. Pp. 62-87.
- Moctezuma Barragán, P. (1999). *Despertares comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Moe, T., (1990). *The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy*. *Enn Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, O. E. Williamson. Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Monterrubio, J.A. (1998). *Autogestión y política habitacional en el D.F. 1976-1997*. Tesis de maestría. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Movimiento Pro-Vecino (2007). *Análisis de la Transparencia y Acceso a la Información del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Proyecto Monitoreo Vecinal del acceso a la información y del proceso de asignación y evaluación del "Programa de Créditos para Vivienda" que desarrolla el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal*. México.

- Munk, G. L., (2007). *Regimes and democracy in Latin America: Theories and methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Nacif, Benito. (2007). *Para entender las instituciones políticas del México democrático*. México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nacif, B. (2003). *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*. México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica FCE.
- Offe, C (1972). *Strukturprobleme des modernen staates*, Suhrkamp, Frankfurt. Citado en Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C., y Varonne, F., (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*.
- Orren, K. and S. Skowronek (1994). *Beyond the iconography of order: Notes for a 'new' institutionalism. Dynamics of American Politics*. Boulder, Westview Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E., Schroeder, L. D., y Wynne, S. G. (1993). *Institutional incentives and sustainable developmen : Infrastructure policies in perspective*. Boulder: Westview Press.
- Ortiz, F. E. (1996). *Fonhapo. Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*. Habitat International Coalition. México, D.F.
- Pardo, M. d. C., Velasco Sánchez, E., y Colegio de México. (2006). *El proceso de modernización en el infonavit 2001-2006: Estrategia, redes y liderazgo*. México, D.F.: Colegio de México.
- Perrow, C. N., (1995). *Sociología de las organizaciones*. Traducción Benjamín González. México. McGraw-Hill. c1986. 369 p.
- Pfeffer, J. (1992). *Organizaciones y teoría de las organizaciones*. Traducción de José Luis Pérez Hernández. México. Fondo de Cultura Económica. c.1982.
- Pierson, P. (2000). The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance*, 13(4), 475-499.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time history, institutions, and social analysis*. Princeton, N.J: Princeton University.
- Powell, W. W., y DiMaggio, P. J. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma del Estado de México.
- Pradilla Cobos, E., Castro García, C., y Peralta Sanchez, A. (1996). *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la ciudad de México 1985 y el futuro*. México: Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre.
- Puebla Cadena, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Puebla Cadena, C. F. (1997). *La política de vivienda en México, 1972-1994 los casos de INFONAVIT y FONHAPO*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

- Puente K., (2009). *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México. No. 10. México. Ciudad de México. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Ramírez Saiz, J. M. (1986). *El movimiento urbano popular en México*. México: Siglo Veintiuno.
- Ramírez Saiz, J. M. (1987). *D.F. gobierno y sociedad*. México: El Caballito.
- Ramírez Saiz, J. M., United Nations University, y Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales. (1987). *D.F.: Gobierno y sociedad civil*. México, D.F.: Ediciones El Caballito.
- Rodríguez Araujo, O., y Sirvent, C. (2005). *Instituciones electorales y partidos políticos en México* (1a ed.). México, D.F: Jorale.
- Rose, R. (1998). *El gran gobierno un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, I. (2001). *México una revolución silenciosa? : Élités gubernamentales y proyecto de modernización, 1970-1995*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Santos F., y Batista C. (2010). Instituciones políticas y políticas públicas en la federación brasileña. *Lat.Am.Res.Rev.Latin American Research Review*, 45(3), 187-211. database.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (3a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Colo: Westview.
- Schteingart, M. (1988). *La acción habitacional de los organismos de vivienda*. México, D.F: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.
- Schteingart, M. (1990). Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana. *Revista Sociológica* No. 12. México. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. Pp. 113-128
- Schteingart, M., y Duhau, E. (2001). *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*. México: M.A. Porrúa.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: SAGE.
- Simon, H. A. (1965; 1957). *Administrative behavior a study of decision-making processes in administrative organization* (2 with new introduction ed.). New York: Free.
- Sjöstrand, S.,. (1993). *Institutional change: Theory and empirical findings*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C., y Varonne, F., (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*.
- Tamayo, S. (2007). *Los desafíos del bando 2 evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el distrito federal, 2000-2006*. México, D.F: Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).
- Thelen, K. (1999). *A Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Annual Review of Political Science: 369-404.

- Tommasi M. y Stein E. (2006). *La política de las políticas*. Política y gobierno. Vol. XIII. NÚM. 2 . II semestre. PP. 393-416
- Ugalde, V. (2008). *Los residuos peligrosos en México : El estudio de la política pública a través del derecho*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones* (1a ed.). México, D.F: Siglo Veintiuno Editores Escuela de Administración Pública del Distrito Federal Secretaría de Educación del Distrito Federal.
- Villavicencio Blanco (coordinadora). (2000) *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Unidad Azcapotzalco. Porrúa.
- Ward, P. M. (1998). From machine politics to the politics of technocracy: Charting changes in governance in the mexican municipality. *Bulletin of Latin American Research*, 17(3)
- Ward, P. M. (2004). *México megaciudad desarrollo y política, 1970-2002* [Mexico City] (2a ed.). Zinacantepec, México; México, D.F: EL Colegio Mexiquense; Porrúa.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism firms, markets, relational contracting*. New York.
- Wilson H.R., Ward M.P., Spink K.P. y Rodríguez E.V.(2008) Governance in the Americas. Decentralization, democracy, and subnational government in Brazil, Mexico and the USA. University of Notre Dame. Notre Dame. Indiana. 2008. JL. 2420. S8. G68.
- Ziccardi, A., y Arzaluz Solano, S. (1996). *La tarea de gobernar gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: M.A. Porrúa.

Capítulos de Libros

- Coulomb, René. (1993). “*La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿Privatización o socialización?*”, en Azuela, A. y Duhau, E. (coord.), *Gestión Urbana y Cambio Institucional*, México D.F., Universidad Autónoma Metropolitana - División de Ciencias. Sociales y Humanidades.
- Cruz y Sandoval (2006). En Álvarez, L., San Juan Victoria, C., y Sánchez Mejorada F., C. (2006). *Democracia y exclusión caminos encontrados en la ciudad de México* (1a ed.). Mexico, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- De la Rosa J. y Luna L. (2007). *La participación ciudadana en los programas de Vivienda*. En Sergio Tamayo (Coordinador), *Los desafíos del bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000 - 2006*. México Distrito Federal, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).
- García, B., y Puebla, C. (1998). *El infonavit en el contexto de las políticas habitacionales*. En *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México* (1998). México. El Colegio de México.
- Hall, Peter. (2010). En Mahoney, J., y Thelen, K. A. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

- Margarita Favella (2010). *Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad*. En Bizberg Ilán y Zapata Francisco (Coordinadores), Los grandes problemas de México. (Vol. VI, pp. 101-146). México: El Colegio de México.
- Mazucca L. Sebastian. (2006). En Munck, G. L., (2007). *Regimes and democracy in Latin America*. Theories and methods. Oxford University Press.
- Puebla Claudia. (2007). *Los programas de Vivienda*. En Sergio Tamayo (Coordinador). Los desafíos del bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000 – 2006. México Distrito Federal, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).
- Scott (2010). En Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones* (1a ed.). México, D.F: Siglo Veintiuno Editores Escuela de Administración Pública del Distrito Federal Secretaría de Educación del Distrito Federal.
- Sommano María F. (2010). *Movimientos sociales y partidos políticos en México: una relación voluble y compleja*. En Bizberg Ilán y Zapata Francisco (Coordinadores), Los grandes problemas de México. (Vol. VI, pp. 251-274). México: El Colegio de México.
- Sommano María F. (2010). *Las organizaciones civiles: organización y cambio*. En Soledad Loaeza y Jean-François Prud'home (Coordinadores), Los grandes problemas de México. (Vol. XVI, pp. 197-230). México: El Colegio de México.
- Tamayo R., Andrade V., y Besares M. (2007). *El Bando 2 y el marco normativo*. En Sergio Tamayo (Coordinador), Los desafíos del bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000 - 2006, México Distrito Federal, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).
- Tamayo Sergio. (2007). *La política del Bando 2 y el debate público*. En Sergio Tamayo (Coordinador), Los desafíos del bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000 - 2006, (pp).México Distrito Federal, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).
- Thelen, 2010. En Mahoney, J., y Thelen, K. A. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Lecturas recomendadas

- Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.
- Bejar, Luisa. (2001) *La Reforma Política del Distrito Federal: Un proceso inconcluso*. México. UNAM.
- Bermúdez Terán, R. J., y Stolarski Rosenthal, N. (2004). *Debates sobre las políticas de vivienda las experiencias de los organismos estatales*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad Secretaría de Desarrollo Social, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

- Crawford, S., y Ostrom, E. (1995). *A Grammar of Institutions*, *American Political Science Review* 89(3) (Sept.), 1995: 582-600.
- Dodd, L. C., y Jillson, C. C. (1994). *The dynamics of american politics approaches and interpretations*. Boulder, Colo: Westview.
- Eibenschutz Hartman, R. (1997). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la metrópoli*. México: M.A. Porrúa.
- Fomento Solidario de la Vivienda, A.C. FOSOFI. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. (2009). *Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Informe final*. México.
- Freire, M., Stren, R. E., World Bank Institute, y University of Toronto Centre for Urban and Community Studies. (2001). *Los retos del gobierno urbano*. Washington, D.C; Bogotá: Banco Mundial; Alfaomega.
- García Ortega, R. (2001). *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México una revisión a la luz de la globalización*. Zinacantepec, Estado de México; Tijuana: El Colegio Mexiquense; El Colegio de la Frontera Norte.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Gilbert, A., y Ward, P. M.,. (1985). *Housing, the state, and the poor: Policy and practice in three latin american cities*. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press.
- Goodin, R. E. (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge [England]; New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Guarneros-Meza, V. (2009). Mexican urban governance: How old and new institutions coexist and interact. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 463-482.
- Kaiser, A. (1997). Types of democracy: From classical to new institutionalism. *Journal of Theoretical Politics Journal of Theoretical Politics*, 9(4), 419-444.
- Knight, J.,. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge [England]; New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Lourau, R. (1988). *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lowndes, V. (1996). Varieties of new institucionalism. A critical appraisal, public administration, 74, 181-197.
- Memoria del foro sobre la reforma política del distrito federal* (2001). México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Merino Huerta, M. (1994). *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México, D.F.: Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Mill, J. S. (1965). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México: Herrero.
- Nohlen, D. (2006). *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico / D. nohlen ; ed. de claudia zilla*.
- Nohlen, D. (2007). *Instituciones y cultura política*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Rivera Urrutia, E. (2003). *Teorías de la regulación un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas*. México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Tolbert, P. S., y Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.
- Valdés Zurita, L. A. Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México, 1978-1991. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México). database.
- Ward, P. M., Rodríguez, V. E., Cabrero Mendoza, E., Ford Foundation. Mexico Office., y William y Flora Hewlett Foundation. (1999). *New federalism and state government in Mexico: Bringing the states back in*. Austin, TX: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin.
- Ward, P. M., y Durden, E. (2002). Government and democracy in Mexico's federal district, 1997-2001: Cardenas, the PRD and the curate's egg. *Bull Latin American Research Bulletin of Latin American Research*, 21(1), 1-39.

Documentos oficiales consultados

- a. Diario Oficial de la Federación (1989-1999). Consultados de forma virtual en la de página internet www.dof.gob.mx
 - a. Leyes de Ingresos del Distrito Federal
 - b. Decretos de Egresos del Distrito Federal
 - c. Ley de Planeación
 - d. Leyes Federales de Asentamientos Humanos
 - e. Leyes Federales de Vivienda
 - f. Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal
 - g. Plan Nacional de Desarrollo (PND)
 - h. Plan Nacional de Vivienda (PNV)

- b. Gaceta Oficial del Distrito Federal (1999-2008). Consultados de forma virtual en la de página internet www.consejeria.df.gob.mx/gacetas.php
 - a. Leyes de Ingresos del Distrito Federal
 - b. Decretos de Egresos del Distrito Federal
 - c. Ley de Planeación del Distrito Federal
 - d. Ley de Vivienda del Distrito Federal
 - e. Leyes Orgánicas de la Administración Pública del Distrito Federal
 - f. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PND)

- g. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PNV)
 - h. Programas Delegacionales
- c. Cuentas Públicas del Distrito Federal (1989-2008). Consultados de forma impresa en la Tesorería del Distrito Federal (1989-1999) y de forma virtual en la de página internet www.finanzas.df.gob.mx
- a. Resultados generales. Resultado presupuestal del Gobierno del Distrito Federal
 - b. Situación financiera y explicación de las variaciones programático-presupuestales. Sector Desarrollo Urbano y Vivienda.
 - c. Estados analíticos de egresos presupuestarios del Distrito Federal por dependencia. Sector Desarrollo Urbano y Vivienda
- d. Base documental del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI). Entregadas a través de solicitud personal ante la Oficina de Acceso a la Información Pública del INVI
- a. Reglas de operación (1998-2008)
 - b. Organigramas (1998-2008)
 - c. Bases de datos de beneficiarios (2001-2008)
 - d. Reglas de operación (1998-2008)

Los documentos oficiales consultados fueron los siguientes:

- Ley de Asentamientos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 08 de mayo de 1994.

- Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2002 y 13 de junio de 2003.
- Ley Federal de Vivienda. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. Abrogada por la Ley Federal de Vivienda de 2006. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006.
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Gaceta Oficial del 27 de enero de 2000
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1996. Reformas: 23 de febrero de 1999 (*GODF* No. 25); 29 de enero de 2004 (*GODF* No. 8-TER); 29 de enero de 2004 (*GODF* No. 8-TER); 07 de junio de 2006 (*GODF* No. 65); 11 de agosto de 2006 (*GODF* No. 93); 30 de abril de 2007 (*GODF* No. 72).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario oficial de la federación 29 de diciembre de 1976. Reglamento publicado en el. Diario oficial de la federación 16 de agosto de 1977.
- Modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en Diario oficial de la federación 29 de diciembre de 1982.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en Diario oficial de la federación 29 de marzo de 1983.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en Diario Oficial de la Federación del 21 de mayo de 2003.
- Reglamento Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en Diario Oficial de la Federación del 19 de julio de 2004.
- Ley Orgánica propia de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en Diario oficial el 30 de diciembre de 1994. Reformas: 99, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009.
- Acuerdo por el que se sectoriza en la Secretaría de Finanzas el Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (FIDERE III). Publicado en Gaceta Oficial. 15 de octubre de 2004.
- Convenio de Extinción del Fideicomiso Fideicomiso Casa Propia. Publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1º de abril del 2003.
- Acuerdo de Creación del INVI. Publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federa, el 6 de junio de 1995.
- Decreto de Creación del Instituto de Vivienda del DF. Publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 29 de septiembre de 1998. No. 161
- Informe de Cuentas Públicas del Distrito Federal 1989-1998 (Formato impreso). Tesorería del Distrito Federal.
- Informe de Cuentas Públicas del Distrito Federal 1999-2006. Consultado en Internet. En <http://www.finanzas.df.gob.mx/fiscal/seriesHistoricas.html>
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 1987-1988. DDF. México. 1987.

- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 1996. GDF. 1996.
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 2003. GDF. Consultado en Internet en
- http://www.Seduvi.df.gob.mx/Seduvi/pgdu/PGDU_GODF.pdf

- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. 2001-2006. GDF. Consultado en Internet en
- http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/proyprogramaGeneralDesarrolloDF2001_2006.pdf

- Cárdenas Cuautemoc. Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno. Distrito Federal 1997-2000.

- DDF. Dirección General de Regularización Territorial. Una ciudad para todos. 1989-1994. La consolidación de la propiedad en el Distrito Federal. México. 1994

ANEXOS

Anexo 1. Herramientas metodológicas

Se utilizaron dos tipos de herramientas: análisis documental y trabajo de campo. Cada uno de estos, a su vez, incluyó ejercicios de revisión y análisis de contenido, así como de interpretación, fundamental para la explicación de los datos.

A. Uso de fuentes secundarias y análisis documental

Este tipo de análisis se utilizó con el fin de construir y reconstruir la historia institucional formal de la transformación política y de la gestión de vivienda en la Ciudad de México e identificar las redes de actores, hitos y cadenas de hechos más relevantes, que permitieran explicar los procesos y las intencionalidades y discursos de los actores frente al tema central de estudio.

¿En qué es útil un análisis documental? Básicamente en que no solamente se encarga de la sistematización y descripción formal de hechos, sino que se complementa con el proceso de análisis de los contenidos con el fin de dar una guía histórica lógica para el investigador.

Dentro de este análisis se consultaron documentos oficiales publicados relacionados con el objeto de estudio (leyes, planes, programas, informes de gestión, pronunciamientos oficiales, organigramas, manuales de procesos y procedimientos –reglas de operación-, Diarios de Debates, etcétera.); documentos de diagnóstico y evaluación (diagnósticos, evaluaciones, análisis de coyuntura, entre otras) y estudios académicos que sirvieron como fuentes secundarias para documentar los procesos.

B. Revisión de medios: los discursos implícitos y explícitos

La prensa como uno de los mecanismos más importantes en los que se evidencia la correlación de fuerzas en una sociedad, se constituye en una herramienta útil para

evidenciar los discursos de los actores (con relevancia en la estructura formal) frente a los distintos temas de debate que se encuentran en la palestra pública.

Así mismo, a través de ésta se pueden visibilizar (u ocultar) los hechos que adquieren una posición o importancia para quienes detentan diferentes tipos de poder y la visión que adquieren estos hechos a partir de los actores involucrados. A partir de ello, se hizo una breve revisión de los insumos documentales para identificar la relevancia del tema de la vivienda como problema de atención pública y los distintos hechos que marcaron la opinión pública en el período de estudio.

Es importante anotar que existieron grandes dificultades para acceder a la información del período de 1989 a 1999 ya que sólo se encuentra disponible de forma impresa y sin ningún mecanismo que permitiera realizar la búsqueda por tema o fecha. Por ello, se decidió revisar el sistema SEPREMEX disponible en internet y gracias a la consolidación de información de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) se accedió de forma sistematizada a la base de datos que registra información de 35 medios de comunicación,⁹⁵ específicamente para nuestro caso en el tema de vivienda.

El análisis en este caso se basó en la lectura y clasificación de los registros de vivienda que arrojó la revisión de los motores de búsqueda y clasificación de datos de la Hemeroteca de la Universidad Nacional Autónoma Metropolitana-UNAM (1991-1998), el Periódico el Universal (1999-2001) y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal-PAOT (2003-2010). En todos los casos, la consulta se realizó bajo el descriptor “vivienda” en la sección DF o Capital de cada una de las bases de datos.⁹⁶

⁹⁵ Ver la página www.paot.df.gob.mx

⁹⁶ La UNAM a través de SEPREMEX consultado en la página web de la Biblioteca <http://biblional.bibliog.unam.mx/hem/hemerotecahoy/serprememodulo.html>. El periódico El Universal a través de su servicio disponible en línea en la página web <http://www.eluniversal.com/edicionImpresa.shtml#edicionesAnt>. La PAOT en su sección Sala de Prensa (Hemeroteca Ambiental y Territorial en el DF) en la página web <http://www.paot.org.mx/index.php?module=paginasfunc=displaypageid=260>

En total se encontraron 2.333 registros asociados con vivienda en el Distrito Federal, de los cuales 783 estaban relacionados con los ítems de estudio. La información por año se puede ver en el anexo correspondiente.

Número de registros clasificados en la revisión de prensa

	Periodo	Consultadas	Clasificadas
UNAM Hemeroteca	1991 - 1998	264	43
Universal	1999-2001	1402	73
PAOT	2003-2010	667	667

A partir de estos registros se realizó un proceso de clasificación de la información consolidada como se observa en la Tabla 3, para realizar la recurrencia de aparición de los actores públicos; formas de intermediación (entendiendo que los medios de comunicación constituyen otra forma de presión o negociación informal) y evidenciar los temas públicos relevantes en relación con nuestro objeto de análisis.

Matriz de consolidación de los registros de la revisión de medios

Medio	Título	Autor	Fecha	Resumen	Categoría
TV Azteca	Denuncia PRI favoritismo en créditos de vivienda	Redaccion / TV Azteca	10/04/2004	El Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Distrito Federal, acusó al gobierno de Andrés Manuel López Obrador de favorecer a organizaciones perredistas con su política de vivienda.	CL

Como se observa en la Tabla 4, las categorías seleccionadas estuvieron en función del tema que se presentaba en la noticia respectiva. A continuación se relacionan las demás categorías utilizadas para el análisis.

Clasificación de los registros de la revisión de medios (falta incluir en el análisis de resultados)

Categoría	Descripción
AD	Administrativo
CL	Clientelismo
CR	Criterios de asignación
E	Elecciones
I	Intermediación en/de ALDF

IN	Informes/información general, diagnósticos, etcétera.
L	Leyes/normas/decretos
M	Movilizaciones
O	Ejercicio de oposición
P	Presión
RP	Reforma política
S	Suelo
SA	Sanciones

Fuente: Elaboración propia

El resultado de la clasificación sugerida se expondrá en el transcurso de la presentación y argumentación de los resultados a las preguntas de investigación.

C. Diarios de los Debates de la ALDF: la intermediación política en la ALDF en materia de vivienda

Otra fuente que nutrió el análisis documental fueron los Diarios de Debate de la ALDF. Este órgano de gobierno fue el escenario creado y consolidado a través de las reformas institucionales llevadas a cabo en la Ciudad de México a finales de los años ochenta e inicios de los noventa y que a la fecha tiene gran relevancia, tanto para la reproducción política de los actores, como para el desempeño de la gestión en la ciudad.

Los Diarios de Debate se constituyen en el registro formal de las discusiones de las sesiones plenarias de dicho órgano de representación política se evidencia la agenda de gobierno para cada período, poniendo sobre la mesa aquellos temas que se definen de relevancia para estos actores (a través de su órgano de gobierno) y que se consideran de importancia política para la gestión de la ciudad.

Creemos que conocer la agenda institucional es vital para identificar aquellos problemas que son social y políticamente notables y que son objeto de movilización de recursos de poder y materia de negociación por parte de los actores políticos. En este estudio consideramos fundamental revisar este tipo de documentos ya que nos permitió acercarnos

a las posiciones de los diferentes actores políticos, sus discursos, así como evidenciar sus mecanismos de intermediación, alianzas y coaliciones en relación con el tema de investigación.

Para este análisis se construyó una matriz que integró varias categorías analíticas. Estas permitieron clasificar las respuestas según el tipo de actores que intervienen en las discusiones; los temas relevantes del antes y el después del cambio; tipo de demandantes que acuden a la ALDF; tipo y caracterización de demandas por partido político, así como sus diferentes posiciones frente al tema, entre otras. Adicionalmente, se revisaron las discusiones sobre la Ley de Vivienda del año 2000 desde la iniciativa presentada hasta el texto final aprobado, con el fin de identificar sus transformaciones legales (y las posiciones dominantes en el texto final).

En total se revisaron 1.125 registros de los Diarios de Debates, 418 sesiones realizadas antes de 1997 y 707 después entre este año y 2008.

Diarios de debates de la ALDF revisados y analizados

Sesiones ALDF	Total de Sesiones	Sesiones en vivienda	Porcentaje
Antes del cambio institucional	418	69	16%
Después del cambio institucional	707	237	33%
Total general	1.125	306	27%

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente a la revisión de las sesiones en que se discutió el tema de vivienda se revisaron los debates en los cuales se presentó el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre 1989 a 2007. Este análisis indagó por el tipo de discusión que se dio en torno a las negociaciones sobre el presupuesto, los intereses explícitos de los diputados y sus partidos, las coaliciones formadas, específicamente en los rubros asignados a los programas de vivienda.

Diarios de debate ALDF: Discusiones sobre presupuesto

Fecha de sesión	Diario de debate
30/12/1998	I Legislatura. Primer período de sesiones del segundo año de ejercicio. No. 38. Ejercicio fiscal de 1999.
30/12/1999	I Legislatura. Primer período de sesiones del tercer año de ejercicio. No. 35. Ejercicio fiscal de 2000.
30/12/2000	II Legislatura. Primer período de sesiones del primer año de ejercicio. No. 40. Ejercicio fiscal de 2001.
30/12/2001	II Legislatura. Primer período de sesiones del segundo año de ejercicio. No. 44. Ejercicio fiscal de 2002.
26/12/2002	II Legislatura. Primer período de sesiones del tercer año de ejercicio. No. 31. Ejercicio fiscal de 2003.
22/12/2003	III Legislatura. Primer período de sesiones del primer año de ejercicio. No. 37. Ejercicio fiscal de 2004.
23/12/2004	III Legislatura. Primer período de sesiones del segundo año de ejercicio. No. 31. Ejercicio fiscal de 2005.
23/12/2005	III Legislatura. Primer período de sesiones del tercer año de ejercicio. No. 35. Ejercicio fiscal de 2006.
30/12/2006	IV Legislatura. Primer período de sesiones del primer año de ejercicio. No. 41. Ejercicio fiscal de 2007.
20/12/2007	IV Legislatura. Primer período de sesiones del segundo año de ejercicio. No. 31. Ejercicio fiscal de 2008.

El principio que guió esta revisión fue que la discusión sobre el presupuesto expresa explícitamente los intereses de las facciones partidistas y sus principales posiciones y compromisos frente a los temas sectoriales y de la gestión. Así mismo, es en la comparación de lo presupuestado con lo efectivamente ejecutado fue donde se encontraba el balance “real” de poderes en la definición de prioridades de gobierno.

D. Análisis de datos cuantitativos

El análisis de datos cuantitativos estuvo orientado a conocer los beneficiarios de los recursos públicos asignados a producción y mejoramiento de vivienda para el período de 1988 a 2009. Consideramos que estos beneficiarios son el resultado específico de la implementación de los programas de vivienda y el producto de los procesos de intermediación de los individuos y de las organizaciones sociales legitimadas para realizar la gestión de trámite de demandas frente al aparato público.

Se considera que el análisis de los resultados específicos en relación con los beneficiarios evidencia materialmente quienes son los “ganadores” en los procesos de gestión, así como cual es el poder de negociación que tuvieron cada uno de los actores en la movilización de recursos en la práctica. En este apartado se tuvo especial atención el análisis de la relación

entre los criterios para selección de beneficiarios y los resultados de la política por organización social y política.

Es de anotar que existieron grandes dificultades para acceder a la información de beneficiarios del período de 1988 a 2001, debido a que los fideicomisos creados en los años ochenta (FIVIDESU y FICAPRO) habían desaparecido en 1998 con la creación del INVI (aunque se liquidaron hasta 2003) y sus archivos nunca fueron entregados de manera formal a la nueva administración de dicho Instituto.⁹⁷ En entrevista con un funcionario del INVI se nos comunicó que la información de la cual se dispone para establecer el estado de los proyectos, los nombres exactos de los predios y las organizaciones gestoras es mínima; razón por la cual, la oficina encargada en el INVI se encuentra desde 2003 intentando (a través de visitas de campo) establecer el progreso, avance o finalización de las obras.

Así mismo, el funcionario encargado señaló que a la fecha, todos los proyectos que se identificaron en el listado de acciones de FIVIDESU y FICAPRO, se ha reportado al menos una vivienda pendiente de cumplir con algún trámite para poder considerarlo “terminado” y “entregado”. En este caso se utilizaron los datos suministrados por el INVI y se apoyó su revisión con la base de datos de acciones de vivienda 1982-1998, construida por Anavel Monterrubio para su trabajo de tesis de Maestría titulado Autogestión y política habitacional en el D.F. 1976-1997. Para acceder a las bases de datos completas de los beneficiarios, ver Anexo No. 5 en medio digital.

E. Trabajo de campo: entrevistas semi-estructuradas

Los cambios institucionales son la expresión de transformaciones no sólo de las reglas, de los mecanismos, de los engranajes y de las dinámicas institucionales, sino también de las relaciones entre los actores. Para estudiar la dinámica del cambio/reproducción y conocer los actores en el juego político y en las reglas institucionalizadas así como su permanente interrelación de llevaron a cabo entrevistas que se utilizaron como complemento de los

⁹⁷ Entrevista con el titular de la Subgerencia de Cierre de Fondos. Instituto de Vivienda del Distrito Federal. 2010.

análisis documentales. Esta herramienta fue útil para identificar las prácticas de los actores en relación con la matriz institucional y la aplicación de las reglas formales; observar las variaciones o permanencia de los mecanismos de intermediación y negociación a través del tiempo; identificar los poderes de facto existentes en los procesos de gestión y finalmente, para ver la relación entre la movilización de recursos de los diferentes tipos de actores y reconocer sus principales resultados.

El objetivo principal de las entrevistas semi-estructuradas fue el de establecer, analizar y contrastar las características del cambio institucional y sus efectos sobre la gestión de la vivienda en la Ciudad de México, a partir de la experiencia de los participantes en el proceso y explicar algunos de los hallazgos encontrados en las fuentes documentales. A través de las entrevistas indagamos por las características generales y específicas del cambio institucional, la participación de los actores en los distintos momentos del proceso y los efectos del cambio de reglas sobre la gestión de la vivienda.

Para definir los actores fue necesario establecer quién estuvo –está- en el centro de los mecanismos de decisión de las políticas públicas, pero además quienes han cumplido algún papel en el proceso de gestión a lo largo del período de estudio. Una vez se identificaron los informantes claves, se realizó un proceso de contacto de los actores involucrados en las redes de relaciones creadas alrededor de la gestión de vivienda, no sólo en el ámbito de la implementación, sino de la formulación de la política misma. En total se realizaron 30 entrevistas semi-estructuradas con el siguiente tipo de perfiles.

Actores entrevistados para el trabajo de campo (cargos/posiciones principales)

Cargo/Organización
Ex funcionaria INVI
Ex funcionario FIVIDESU, FOHNAPO, FICAPRO
Constructor INVI
Gestor de vivienda SIAV PRI

Beneficiario de Vivienda: Manchuria 55
Beneficiario de Vivienda: Coyoacán
Asesor INVI
Integrante Casa y Ciudad
Funcionario DGRT
Beneficiario de Vivienda: Proyecto Aragón
Ex Secretario SEDUVI/UAM-X
UPREZ
Ex directora de Planeación del INVI
Docente/Coord. Libro Bando 2
Asamblea de Barrios
Beneficiario de vivienda-Iztapalapa
Coalición Hábitat
Frente del Pueblo
Beneficiario de Vivienda: L a Ronda 1995 y Carusso
Asamblea de barrios/Ex diputado local
SEDUVI
FOSOVI
Organizaciones/Diputado local y federal
Organizaciones/INVI
Organizaciones
Ex SEDUVI/Diputada
Ex director del INVI 2001
CENVI
INVI Seguimiento a la demanda INVI
INVI Seguimiento a la demanda INVI

Es importante anotar que estos actores están clasificados por su actividad actual, pero que en todos los casos, se habían desempeñado en al menos otra actividad relacionada con la

gestión de vivienda. Algunos habían fungido como diputados locales y federales, dirigentes de organizaciones sociales y funcionarios.

La guía de entrevistas se dividió en tres apartados directamente asociados con las dimensiones y variables de análisis. El cuestionario de preguntas se presenta a continuación:

a) Cambios/inercia de las reglas formales y estructura institucional en vivienda

- ¿Qué aportaron las normas e instituciones que se crearon en el DF a la gestión de vivienda en la ciudad? (SEDUVI, INVI, Ley de Vivienda y LDUDF).
- ¿Estas herramientas jurídicas e instituciones planteaban una forma distinta de gestión a lo que existía anterior a su creación? ¿Qué no se modificó en este nuevo sistema de reglas?
- ¿Qué tipo de gestión de vivienda ha promovido la Ley desde su existencia? ¿Es diferente de lo que promovía el entramado legal anterior?
- ¿Qué problemas tiene la Ley de vivienda y las normas que rigen el sector en su aplicación?
- ¿De qué profundidad son estos cambios normativos? ¿son de forma o de fondo?

b) Cambios/inercia en los actores y mecanismos de intermediación en la gestión de vivienda

- ¿Cómo se ha definido la política sectorial de vivienda en la ciudad en los distintos momentos de gobierno? ¿Quiénes participan en esa negociación?
- ¿Cómo se daba la negociación de la política de vivienda y de los programas antes de la elección de Jefe de gobierno?
- ¿Qué tipo de prácticas de la gestión de vivienda se han transformado y cuáles se han reproducido con la existencia del INVI? (refiere a funcionarios, instituciones, procedimientos, etc.)
- Con el cambio de forma de gobierno en la ciudad ¿Ha identificado conflictos entre niveles de gobierno en la aplicación de las políticas y programas (ALDF, jefes delegacionales, Gobierno Federal)? ¿Cuáles han sido las principales causas? O ¿A qué le atribuye lo anterior?
- ¿Qué prácticas impide el sistema político y de gestión de vivienda en la ciudad creado con SEDUVI, INVI, etc.?
- ¿Cuáles cree que reprodujo?

c) Cambios/inercia en los resultados o productos de la política de vivienda

- ¿Cómo se asignan los beneficiarios de los programas de vivienda al interior de la organización?
- ¿Cómo se tramitaba antes con FIVIDESU y FICAPRO y después, con la creación del INVI, el acceso de una persona a un programa de vivienda? ¿En qué ha cambiado este procedimiento?
- ¿Sabe usted cómo se determina por los funcionarios al interior del INVI cómo y quien accede a los programas de vivienda?
- ¿Las organizaciones tienen que hacer una presión adicional ante los funcionarios o políticos para garantizar la atención del INVI?
- ¿Quién cree usted que se beneficia con el sistema promovido por el INVI que no se beneficiaba antes? (o al contrario)

Anexo 2. Número de Controversias Constitucionales en trámite 1995-2008 (que involucran al DF)

Número de Controversias Constitucionales en trámite 1995-2008 (que involucran al DF)														
SECTOR	1993-1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total general
PRESUPUESTAL	0	0	0	1	1	0	0	2	0	0	1	3	0	8
ACCION SEDUVI	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	3	7
FISCAL	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	1	5
COMPETENCIAS	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	4
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	4
COMUNICACIÓN SOCIAL	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3
JUDICIAL	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3
AGUA	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
EDUCACION	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
ENERGIA	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
AMBIENTAL	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
FAMILIAR	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PARTICIPACION	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
SEGURIDAD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
TRANSPORTE	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Total general	0	1	1	3	4	1	7	6	4	2	2	10	4	45

Anexo 3. Principales denunciadores en Controversias Constitucionales en trámite 1995-2008 (que involucran al DF)

Principales denunciadores en Controversias Constitucionales en trámite 1995-2008 (que involucran al DF)													
DENUNCIANTE	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total general
JEFE DELEGACIONAL	0	0	0	1	0	4	2	1	0	0	6	2	16
ALDF	0	0	0	0	0	2	2	1	1	1	2	1	10
JEFE DE GOBIERNO DF	0	0	1	2	1	0	2	0	0	0	0	1	7
CONGRESO UNION	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2
CONTRALORIA GENERAL DF	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
PODER EJECUTIVO FEDERAL	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2
TRIBUNAL ELECTORAL DEL DF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
ORGANIZACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
PARTICULAR	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PODER EJECUTIVO PUEBLA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SEDUVI	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Total general	1	1	3	4	1	7	6	4	2	2	10	4	45

Anexo 4. Bases de datos de beneficiarios de vivienda. 1989-2008 (En digital)

Anexo 5. Breve reseña de las reformas a las instituciones políticas en el Distrito Federal

Tabla No. 1. Breve reseña de las reformas a las instituciones políticas en el Distrito Federal	
Año	Sucesos relevantes
1 PERIODO	
1824	Reglamentación del sistema federal
	Se crea el D.F.
	“Elegir un lugar sede de los poderes federales” F. XXVIII, F. XXIX. Decreto 18/12/1826
	La capital nacional es la ciudad de México. Para instrumentalizar esta decisión se define una figura que no existía: el Distrito Federal.
	Coexistencia gobierno federal y municipal
1836	Suprimido el D.F.
	Gobiernos conservadores, centralistas
	D.F. incorporado al Departamento de México
	Ciudad de México capital de los poderes federales
1847	Restablecimiento gobierno federal
	Restablecimiento elección de ayuntamientos
	Coexistencia gobierno federal y municipal
	El gobernador del distrito era un miembro del gabinete. Nombrado por el Presidente de la República. El ayuntamiento es elegido por los ciudadanos
	Argumento: no es posible que existan en un mismo punto los poderes de la unión y los de un Estado
1898	13 municipalidades con ayuntamiento
	El Congreso de la unión establece las disposiciones jurídicas del D.F.
	Secretaría de Gobernación y tres funcionarios
2 PERIODO	
1903-1917	Estatiza por vez primera y con toda claridad el sistema municipal del D.F. si bien se conserva los ayuntamientos, éstos pierden todas las funciones de gobierno y se convierten en órganos consultivos del gobierno federal: no

	cobran impuestos, y no ejercen presupuesto
	Se crea el Consejo Superior de Gobierno del D.F. Este órgano estaría integrado por 3 funcionarios cuyos cargos no eran electivos: el gobernador del D.F., el director de obras públicas, y el presidente del El Consejo Superior de salubridad; los tres cargos designados sin consulta por el presidente de la república.
	La Ciudad de México, al igual que los demás municipios tiene ayuntamientos y presidente municipal (la reglamentación de la Ley dejó todos los poderes al gobernador)
1928	Se reconvierte al gobernador del Distrito en el Jefe de Departamento Central, quien a su vez delega facultades en los que se conocían como delegados.
	Suprimió ayuntamiento en la Ciudad de México. Reforma art. 73
	Base del gobierno del DF a cargo del Presidente de la República, a través del Departamento del DF
	El Congreso de la Unión legisla sobre los asuntos del DF
	Primera Ley Orgánica del DF
	Desaparece régimen municipal
1941	Segunda Ley Orgánica del Departamento del DF (servicios públicos, hacienda, cívica)
	Ya el DF tenía 1.500.000 hab. aproximadamente
	Se conserva la superficie del DF y 11 delegaciones
	Jefe del Departamento colabora con aprobación del Presidente y expide reglamentaciones
1970	1972. Tercera Ley Orgánica del Departamento del DF
	Ya el DF tenía 6.500.000 hab. aproximadamente
	1977. Referéndum e iniciativa popular
	1978. Cuarta Ley Orgánica del Departamento del DF (adición fracción VI del artículo 73)
1983	Nuevo reglamento del Departamento del DF (modificó poco la Ley Orgánica anterior)
	Se crean las Juntas de Vecinos
3 PERIODO	
1987	Creación de la Asamblea de Representantes del DF (ARDF). No legisla, reglamenta
	40 diputados por mayoría relativa, 26 por representación proporcional
	Primer período: 14 nov. 1988
	El Consejo Consultivo del Departamento del DF (incluye 16 presidentes de delegaciones)
	I ARDF: ejerció control político
	PRI: 34 curules (24 MR-10 RP); PAN: 18 curules (13 MR-5 RP); FCRN: 6 curules (3 MR- 3 RP); PMS: 3 curules; PPS: 3 curules
1993	Se ratifica la facultad del Congreso de la unión de expedir el Estatuto de Gobierno del DF (EGDF)
	Se amplían las funciones de la ARDF: examen y aprobación del Presupuesto de egresos del DF y revisar la cuenta pública del año anterior. Facultades legislativas
	El titular del Departamento lo nombra el Presidente de la República de los representantes en la ARDF, senadores que pertenezcan al partido mayoritario en la Asamblea.
	El Jefe del DF es responsable frente al Congreso de la Unión y podrá ser removido por el Senado
	Reforma a los artículos 122, 31, 34, 73, 76, 79, 89, 104, 105, 107 y 119 (Título Quinto de la Constitución) Sobre la Organización del DF
	Organización del gobierno del DF: ARDF, jefe del DF y Tribunal Supremo de Justicia
	El EGDF define la distribución de competencias entre órganos de gobierno
	Se crean Consejos Ciudadanos de las delegaciones
Aprobación de la designación de delegados...	
4 PERIODO	
1996	Reforma al EGDF
	Desaparecen los Consejos Ciudadanos de las delegaciones
	Reforma al artículo 122 constitucional (22 de agosto de 1996)
	Se duplican las organizaciones ejecutivo, legislativo y judicial en el DF
	Reducción de las facultades del presidente, aunque se mantienen algunas importantes
	Elección del Jefe de gobierno y ampliación del período a 6 años
	Reformulación de las facultades del Jefe de gobierno (se mantiene que puede ser removido por la Cámara de Senadores)
	ARDF a ALDF
	Redistribución electoral
Elección de delegados	

Fuente: Elaboración propia con base en: Flores Oscar Molina. La Reforma Política del Distrito Federal. IEDF. México. Diciembre de 2001. Rodríguez Kuri Ariel. Municipios, Distrito Federal y poderes confrontados y Fernández Souza Jorge. Los poderes de la Unión en el régimen interno del Distrito Federal. En Legorreta Jorge (Coordinador). La ciudad de México a debate. UAM-A. Ediciones EON. Octubre de 2008.

Anexo 6. Comparación de las orientaciones programáticas Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 1989-2006

Categoría	PND 1989-1994	PND 1995-2000	PND 2001-2006
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; ▪ Ampliación de la vida democrática; ▪ Recuperación del crecimiento con estabilidad de precios ▪ Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional. ▪ Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho. ▪ Construir un pleno desarrollo democrático. ▪ Avanzar a un desarrollo social, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia. ▪ Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios que consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; reforma educativa; ▪ Cambios que garanticen el crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; ▪ Cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas y que descentralicen las facultades y los recursos de la Federación.
Estrategias y orientaciones de política	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El cambio económico debe ser el del crecimiento con estabilidad y equidad. ▪ Modernización política, financiera y económica ▪ Aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. ▪ Crecimiento de la economía es la única base firme para elevar la calidad de vida. ▪ Crecimiento económico con estabilidad de precios. ▪ Renovado impulso a la inversión privada, la expansión de las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura, y el fortalecimiento gradual del mercado interno. ▪ Las clases populares tienen un gran potencial para contribuir a los objetivos del desarrollo, una vez incorporadas a los beneficios del progreso. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo. ▪ Crecimiento económico: reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, alentar el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva. ▪ Certidumbre y la estabilidad económicas: política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios, y coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras. ▪ Plan: estrategia para el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. ▪ Uso productivo de la mano de obra, profunda desregulación, a la actualización tecnológica y la capacitación laboral. ▪ La política social. La población y el crecimiento económico se apoyen mutuamente en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facultar a los actores sociales y económicos para que participen de manera activa en las reformas. ▪ Palancas de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y el desarrollo regional. ▪ Alianzas y compromisos con los grupos sociales, económicos y políticos, así como con los gobiernos estatales y municipales.
Orientaciones en materia de Desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; ▪ Mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados; ▪ Fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulación del crecimiento en estas regiones requiere políticas complementarias a las normas establecidas para su control, a fin de propiciar la consolidación de círculos productivos en sus zonas de influencia territorial, que ofrezcan oportunidades de inversión y empleo adicionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. ▪ Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país ▪ Crecimiento de las ciudades sea debidamente controlado por los estados y municipios, tanto para evitar el desahucio económico que surge por la multiplicación de asentamientos irregulares, como los costos no planeados y generalmente excesivos de la prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos
Orientaciones en materia de vivienda	<p>Objetivo. Ampliación de la disponibilidad y el acceso a vivienda y servicios de infraestructura urbana. Crear nuevas y mejores condiciones para la construcción que permita una mayor participación de la sociedad, mediante una intensa concertación con los sectores social y privado.</p>	<p>Objetivo. Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y</p>	

Categoría	PND 1989-1994	PND 1995-2000	PND 2001-2006
	<p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> _ Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de cada familia con una vivienda digna y decorosa _ Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y _ Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo. <p>Reponer, mejorando, las pérdidas de vivienda e infraestructura social ocasionadas por los sismos de 1985.</p>	<p>servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su Tenencia.</p> <p>Acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tendrán un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda en todo el país.</p>	
Acciones coordinación institucional	<p>Fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles; ▪ Descentralización de las decisiones en materia habitacional; y ▪ Modernización de los organismos de vivienda 	<p>Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiar a los adquirentes de vivienda es un estímulo adecuado para fomentar una oferta de vivienda acorde con las necesidades y preferencias de la población. ▪ Fortalecer los organismos promotores de vivienda, manteniendo su vocación social. ▪ Estrechar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar en forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial. ▪ Buscar la participación de los gobiernos de los estados y de los municipios, así como de los grupos sociales, para promover acciones directas de mejoramiento de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo. ▪ Instrumentar lineamientos en acuerdo con autoridades de los estados y municipios y con organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada. L ▪ Homologar y articular los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos.
Acciones financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demandantes de ingresos medios. Facilidades mediante plazos y condiciones de pago apropiados a su capacidad. Estos esquemas hacen el crédito a la vivienda más accesible que las fórmulas tradicionales, reduciendo la necesidad de subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos. ▪ Impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente, que fortalezca el poder adquisitivo de los grupos más necesitados, eliminando desviaciones que benefician a quienes no lo necesitan. ▪ Institución de mecanismos de ahorro vinculados al costo de la vivienda. ▪ Creación de instrumentos de captación de largo plazo, como el bono bancario para la vivienda. ▪ Asegurar un rendimiento real y servir para el financiamiento de créditos, con plazos extendidos como los que requiere el financiamiento de la vivienda. ▪ Incrementar el beneficio social de los recursos de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoramiento y ampliación de los servicios del Financiamiento a la vivienda. ▪ Intensificar los trabajos tendientes al mercado secundario de hipotecas, con el objeto de aumentar el financiamiento a la vivienda, especialmente la de interés social. ▪ Revisión del marco institucional del mercado financiero será un elemento central para abaratar el crédito. ▪ Ampliar la participación de otros intermediarios financieros y aprovechar la infraestructura de instituciones existentes, para promover esquemas de arrendamiento con opción a compra y de ahorro previo destinado a la adquisición de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El crédito sigue siendo caro y escaso, y crece la dependencia de grandes empresas de crédito externo. ▪ Aumentar los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los trabajadores obtengan una vivienda digna, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. ▪ Mejorar la titulación e inscripción oportunas en materia de vivienda. ▪ Reactivar la banca de desarrollo. Establecer las bases para que la banca de desarrollo cumpla con su función de proporcionar financiamiento a los sectores que por imperfecciones del mercado no son atendidos por intermediarios financieros privados. ▪ Adoptar políticas para elevar la eficiencia de estas instituciones de crédito, así como para transparentar su función. ▪ Incrementar su capacidad de operación y cobertura, privilegiando la unión de esfuerzos con la banca comercial para optimizar la asignación de crédito. ▪ Se creará una entidad financiera cuyo objetivo será promover, mediante el otorgamiento de créditos y

Categoría	PND 1989-1994	PND 1995-2000	PND 2001-2006
	<p>la banca de fomento, aumentando su eficiencia operativa, con la reducción de los costos de canalización de crédito y demás gastos corrientes, y una mayor selectividad en el otorgamiento de subsidios financieros para concentrarlos en los sectores más necesitados;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Para disminuir costos de operación, la mayoría de las instituciones de fomento o desarrollo operarán básicamente como banca de segundo piso. 		<p>garantías, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Encargada de conducir un esfuerzo amplio y bien coordinado de todos los sectores que participan en el sector de la construcción y promoción de la vivienda. ▪ Desarrollar esquemas de financiamiento que apoyen a más familias en la obtención de créditos hipotecarios, así como al desarrollo de un mercado hipotecario que incorpore al sistema financiero y a los mercados de capital.
Acciones densificación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulso a la densificación urbana y el mejoramiento de rehabilitación de la vivienda. ▪ Promover utilización de predios baldíos intraurbanos, fomentar la rehabilitación de los edificios de los centros históricos de las ciudades, ampliar los esquemas institucionales para el mejoramiento de vivienda e introducción de servicios básicos, y se reforzaran las líneas de crédito individual destinadas a estos fines. 	ND	ND
Acciones autoconstrucción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor apoyo a la autoconstrucción. ▪ Estimulará el aprovechamiento del potencial que representa la capacidad de la sociedad, en cuanto al ahorro y al trabajo, para la solución al problema habitacional. ▪ Establecer líneas de crédito "a la palabra". Financiamientos individuales de monto reducido y carácter revolvente, destinados a la adquisición de insumos básicos, y promover el establecimiento de los centros de venta en fraccionamientos populares. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar el proceso de autogestión e impulsar los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural. ▪ Concertar con los sectores privado y social acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción y de vivienda de interés social. ▪ Autoconstrucción. Modalidad de trabajo insuficientemente explorada. ▪ Impulsar un programa intensivo de mejoramiento de vivienda rural y urbana, mediante apoyos para la construcción de pisos, muros, techos, letrinas y levantamiento de fogones. ▪ Apoyo con materiales, crédito, cooperación y asistencia técnica. ▪ Promover el uso de materiales tradicionales para abaratar el costo en la conservación y el mejoramiento de viviendas. ▪ Crédito a la palabra se convertirá en uno de los principales esquemas financieros para promover la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda en zonas marginadas. ▪ Fortalecer la capitalización y la capacidad de ahorro de las comunidades y grupos sociales (cajas de ahorro y fondos fiscales destinados a la producción o a la vivienda) 	ND
Acciones vivienda en arrendamiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulsar la construcción de vivienda para arrendamiento. ▪ Mantener los programas oficiales de financiamiento para este fin. ▪ Promover, en concertación con los sectores social y privado, la revisión del marco jurídico que influye en la construcción de vivienda para arrendamiento. 	ND	ND

Categoría	PND 1989-1994	PND 1995-2000	PND 2001-2006
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar la participación de recursos del sector privado en la construcción de vivienda de interés social de nivel medio, así como de viviendas para renta. ▪ Operar programas para la adquisición de edificios de viviendas muchas de ellas con renta congelada, transformando a los actuales inquilinos en propietarios. ▪ Promover la actualización de los códigos y procedimientos civiles para que la Procuraduría Federal del Consumidor intervenga en la solución de los problemas inquilinarios. 		
Acciones desarrollo tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducir el costo de la construcción con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de materiales. ▪ Concertar con las cámaras y asociaciones de industriales para la obtención de precios preferenciales a favor de los programas institucionales de vivienda. ▪ Ampliar la cobertura de los sistemas de información de precios de materiales para construcción. ▪ Abastecimiento y desarrollo de normas y tecnología constructiva. ▪ Actualización de los reglamentos estatales de construcción y el establecimiento de normas y especificaciones técnicas. ▪ Impulsar la generación de proyectos normalizados de vivienda con base en componentes capaces de ser industrializados; se promoverá el uso de ecotécnicas en los programas de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomento tecnológico. Promover la innovación de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda, introduciendo tecnologías y procedimientos que ofrezcan mejores resultados en calidad y precio para la edificación, con el empleo de materiales e insumos locales. ▪ Aumento de la oferta de vivienda, así como la construcción de alta calidad y bajos costos. ▪ Alentar la investigación de nuevos métodos de construcción y el uso de materiales adecuados. 	ND
Acciones administrativas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profunda simplificación administrativa de las gestiones de la construcción facilitará abatir los tiempos y costos en la construcción de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desregular y desgravar. Avanzar en la simplificación administrativa, y promover ante los gobiernos locales la revisión de las disposiciones en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento del inventario del parque habitacional, además de que encarecen la vivienda. ▪ Promover ante los gobiernos estatales la ampliación y agilización de los servicios de titulación y de registro público de la propiedad; se alentará la desgravación de las operaciones de compra-venta; y se impulsarán esquemas de comercialización de materiales e insumos para la autoconstrucción que abaraten los costos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Consejo Nacional de Vivienda será el instrumento principal para las acciones encaminadas a articular el abasto de suelo, con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda. ▪ Buscar mejorar el proceso constructivo promoviendo medidas que desregulen, desgraven y agilicen la edificación habitacional.
Acciones Suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regularizar la tenencia de la tierra y crear reservas territoriales, que permitan dar certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suelo para vivienda. Empezar medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda y abatir la especulación mediante la utilización de predios baldíos urbanos y la incorporación de tierras ejidales y comunales consideradas en los planes de desarrollo urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo. ▪ El Consejo Nacional de Vivienda será el instrumento principal para las acciones encaminadas a articular el

Categoría	PND 1989-1994	PND 1995-2000	PND 2001-2006
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano: tareas preventivas, orientadas a emplear la oferta de tierra barata para la población de menores ingresos a través de la constitución de reservas territoriales; acciones correctivas de regularización de la tenencia de la tierra y de dotación simultánea de servicios básicos, en programas de mejoramiento urbano integrado, así como acciones inductivas y de concentración para promover el mejor uso del suelo ocioso de la infraestructura urbanas ▪ Constituir reservas territoriales en todas las ciudades mayores de 50 mil habitantes. ▪ Precisar opciones para indemnizar con suelo urbanizado las expropiaciones de tierras ejidales. ▪ Convenir la participación de los gobiernos locales en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, en programas de mejoramiento urbano integrado. ▪ Simplificar trámites mediante la descentralización a los gobiernos locales de la integración, gestión de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar los derechos de los ejidatarios y comuneros y facilitar su participación en los esquemas de desarrollo inmobiliario. 	<p>abasto de suelo, con servicios básicos e infraestructura urbana.</p>

Anexo 7. Comparación de las orientaciones programáticas Programas Nacionales de Vivienda (PNV) 1989-2006

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
Orientación de política	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho constitucional ▪ Instrumento que incorpora la capacidad productiva y creadora de los sectores social y privado como complemento a la actividad habitacional del Estado. ▪ Abatir las desigualdades sociales si se concerta alrededor de objetivos claros, se comparte el esfuerzo con la sociedad y se reparten en forma equitativa los costos y los beneficios. ▪ Hacer de la gestión pública un instrumento eficaz para abrir nuevas opciones financieras y administrativas,. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La política actual de vivienda promueve la participación corresponsable de todos los sectores en el proceso habitacional. ▪ Vivienda. Factor básico para la economía. Detona la producción de bienes y servicios ▪ Estrategia. Enfoque facilitador de las actividades de desarrollo de la vivienda a largo plazo. ▪ Intervienen en su proceso numerosas ramas industriales y casi la totalidad de los insumos que requiere son producidos en nuestro país, de modo que no afecta la balanza comercial. ▪ Reafirmar el papel del Estado como coordinador y orientador de los esfuerzos de los sectores público, social y privado en la producción, comercialización, adquisición y titulación de la vivienda. ▪ Lograr un mercado integrado de vivienda que fortalezca el sentido social de las instituciones, facilite a la población aplicar su crédito en la opción que mejor le convenga; permita a los promotores la colocación de viviendas, indistintamente entre los beneficiarios potenciales de cada organismo y el mercado abierto y, con ello, inducir una mayor producción habitacional. ampliar la participación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relación entre el crecimiento económico y el desarrollo social: vivienda como uno de sus principales elementos articuladores. ▪ Vivienda como un factor de desarrollo social que tiene un impacto directo e inmediato en el crecimiento económico. ▪ Fortalecer las finanzas públicas ayuda también a confrontar una importante debilidad del sector habitacional, el abasto de vivienda para los grupos más vulnerables de la población. ▪ Mayores recursos fiscales posibilitarán la instrumentación de programas de subsidios directos para atender las necesidades habitacionales de los estratos de población de menores ingresos. ▪ Vivienda es el espacio esencial en el que se satisfacen las necesidades básicas del desarrollo integral de una familia. ▪ Perspectiva económica: contribuye a la mejor distribución de la riqueza, ya que la vivienda es la semilla del ahorro y del patrimonio familiar, que le garantiza a su poseedor la preservación de su patrimonio económico en el momento de intercambiarlo o venderlo. ▪ Vivienda es un gran motor del desarrollo económico que estimula la actividad productiva de un importante número de ramas de actividad económica, incluido el sector financiero. ▪ Consolidación del papel promotor del Estado en la materia. ▪ Generar las condiciones para que los mexicanos puedan consolidar sus activos en patrimonio y en capital vivo al contar con seguridad en la tenencia jurídica de su patrimonio, con el fin de que tengan la libertad y oportunidad de constituir una hipoteca, obtener crédito, alcanzar una inversión o cumplir funciones adicionales que creen plusvalía, incluyendo la facilidad de comprar y vender su inmueble conforme sus necesidades lo requieran.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avanzar en la solución de las necesidades habitacionales de los mexicanos. ▪ Propiciar condiciones para que la sociedad en su conjunto esté en posibilidad de edificar nuevas viviendas para atender la demanda generada por el incremento poblacional. ▪ Realizar el número de mejoramientos de vivienda que el inventario existente requiere para que el déficit no aumente. ▪ Iniciar el abatimiento sostenido y paulatino del déficit acumulado; ▪ Hacer de la vivienda un factor fundamental que contribuya al ordenamiento racional de los asentamientos humanos. ▪ Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la construcción de vivienda en la 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado en apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda. ▪ Promover las condiciones para que las familias rurales y urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia. ▪ Fortalecer el papel de la vivienda como un factor fundamental para respaldar un desarrollo económico duradero, dentro de un orden urbano integrado al entorno ecológico y como uno de los índices fundamentales de bienestar familiar. ▪ Profundizar la reforma estructural de las instituciones de vivienda de cobertura nacional, estatal y municipal, preservando su sentido social con el fin de consolidar la operación de un mercado integrado. ▪ Vincular la programación financiera y la planeación física de las obras de vivienda con el desarrollo regional y con la planeación del desarrollo urbano, induciendo el crecimiento ordenado de las ciudades. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de las políticas de subsidios a la construcción y al mejoramiento de vivienda que apunten al mercado habitacional en todas las regiones del país. ▪ Fomento de tecnologías y diseños de construcción que disminuyan costos e incorporen criterios de sustentabilidad regional. ▪ Consolidar la visión del sector vivienda como un factor del desarrollo económico y financiero y como el espacio esencial en el que se satisfacen las necesidades básicas para el desarrollo integral de una familia. ▪ Aprovechar el proceso de producción de vivienda como un elemento central de crecimiento económico y como un generador de desarrollo económico en todas las regiones del país. ▪ La diversidad de esta industria constituye un potencial económico, pues incluye la edificación, la remodelación y la reconstrucción de instalaciones diversas, como inmuebles habitacionales y residenciales, así como obras de urbanización e infraestructura, entre otras. ▪ Crear las condiciones para garantizar a la población el acceso a una vivienda, a través de promover un mayor flujo de recursos hacia la producción y financiamiento de vivienda. ▪ Impulsar una mayor y mejor coordinación institucional, y consolidar la integración del mercado habitacional. ▪ La desregulación de esta actividad permitirá generar una mayor

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
	<p>actividad económica.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Imprimir la mayor eficiencia a los programas habitacionales del sector público, a efecto de ampliar su cobertura de atención a los grupos de menores ingresos. ▪ Crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores social y privado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilizar y diversificar los servicios de financiamiento a la vivienda, para que un mayor número de familias puedan construir, ampliar y adquirir vivienda nueva, usada o en arrendamiento, especialmente de interés social y popular. ▪ Mejorar la eficiencia de los esquemas de financiamiento y hacerlos acordes a la estructura económica actual y al ingreso de las familias, estimulando la inversión y el ahorro orientado a la vivienda, y lograr mayor cobertura a todos los niveles de ingreso. ▪ Impulsar la desregulación y desgravación de la actividad habitacional, en especial la vivienda de interés social y popular. ▪ Aprovechar la infraestructura de servicios y el equipamiento urbano de los centros de población, principalmente para la construcción de vivienda, preservando el equilibrio urbano, el ambiente y la convivencia comunitaria. ▪ Incrementar la oferta de tierra para vivienda, especialmente para proyectos de interés social y popular. ▪ Apoyar la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda de las familias más desprotegidas, en especial las de los grupos indígenas y las de los pobladores de las zonas marginadas rurales y urbanas. ▪ Apoyar la producción y comercialización de materiales de construcción para la vivienda, haciéndolos más accesibles al auto constructor, especialmente los enotécnicos. ▪ Fomentar el desarrollo y aplicación de innovaciones tecnológicas adecuadas a las condiciones regionales en materia de vivienda. ▪ Aprovechar el efecto multiplicador de la construcción de vivienda para estimular el aparato productivo y promover el empleo, vinculando la producción de la vivienda con la planeación urbana y la promoción socioeconómica de las regiones y centros urbanos 	<p>producción de vivienda, propiciará un crecimiento ordenado y sustentado de las ciudades.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Duplicar la producción y colocación actual de vivienda financiada. Reducir el costo de la vivienda y de encontrar nuevos métodos constructivos, además de incrementar el abasto de tierra apta para su construcción, así como de instrumentos financieros que apoyen al consumidor en la adquisición de su vivienda. ▪ Movilizar los recursos de inversión necesarios, activar la oferta territorial, impulsar la tenencia jurídica del patrimonio, institucionalizar el sector, optimizar procesos y procedimientos, disminuir el costo de construcción y de transacción a fin de abaratar el costo por unidad, hacer eficiente la utilización de recursos ya invertidos, así como incorporar nuevas instancias de apoyo financiero y promover la movilidad habitacional ▪ OBJETIVO RECTOR 1. Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil en su conjunto, y a la vez consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor del desarrollo. ▪ Instrumentar lineamientos para vincular proyectos de ordenación del territorio, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada. ▪ Aumentar los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los mexicanos obtengan una vivienda, tanto en las zonas urbanas como en las rurales con énfasis en la población de más bajos recursos. ▪ Mejorar la titulación e inscripción oportunas en la tenencia de la propiedad. ▪ OBJETIVO RECTOR 2. Promover el desarrollo y la competitividad sectorial. La CONAFOVI a través de CONAVI será el instrumento principal para definir y ejecutar este cambio estructural con la participación de los diferentes sectores que inciden en la producción de vivienda, mediante acciones encaminadas a articular el abasto de suelo con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda y con el diseño de instrumentos y políticas públicas adecuadas. ▪ Mejorar el proceso constructivo mediante la promoción de medidas que desregulen, desgraven y agilicen la edificación habitacional. ▪ Desarrollar esquemas de financiamiento que apoyen a más familias en la obtención de créditos hipotecarios, así como al desarrollo de un mercado hipotecario primario que incorpore al sistema financiero y un secundario a los mercados de capital. ▪ Homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos. ▪ OBJETIVO RECTOR 3. Reactivar la banca de desarrollo con una entidad financiera para promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de vivienda social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros.

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Once líneas prioritarias de acción: Coordinación Institucional; Financiamiento; Densificación Urbana, Mejoramiento y Rehabilitación; Autogestión; Vivienda en Arrendamiento; Tierra; Vivienda Rural; Insumos; Normas y Tecnología; Simplificación Administrativa; e Investigación y Capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favorecer un desarrollo regional mas equilibrado, privilegiando la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social. ▪ Apoyar el desarrollo de las ciudades intermedias y pequeñas, a efecto de que estas puedan desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente. ▪ Fortalecer la coordinación y la concertación en materia de vivienda entre los actores gubernamentales, privados y sociales, poniendo énfasis en la participación de los demandantes en la solución de sus problemas habitacionales. ▪ Apoyar la descentralización de atribuciones, instrumentos y recursos con el fin de aprovechar la capacidad participativa local en la promoción del bienestar. ▪ Apoyar el reordenamiento territorial y de los asentamientos humanos, coordinándose con las metas y acciones. ▪ Atender las regiones fronterizas, costeras, desérticas, turísticas, etcétera. ▪ Impulsar la consolidación de las grandes metrópolis. ▪ Impulsar el desarrollo de los centros de población estratégicos, junto con los municipios inmediatos y sus regiones de influencia. ▪ Promover la caracterización de la vivienda urbana, rural y sus determinantes territoriales, tomando en cuenta los factores climáticos y ambientales, disponibilidad y producción de materiales y los conocimientos y tradiciones en materia de construcción, así como los determinantes socioculturales locales y regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidar el papel promotor del Estado y fortalecer la coordinación sectorial mediante un ejercicio federalista de la política pública que fortalezca acciones con estados y municipios. ▪ Impulsar esquemas financieros con la más amplia participación de los intermediarios financieros, que soporte el incremento necesario de hipotecas de mediano y largo plazo, con el fin de ampliar la cobertura de atención hacia el mayor número de familias posibles. ▪ Fortalecer las políticas de subsidios transparentes y de mejoramiento de vivienda, para fortalecer el desarrollo económico, social y sustentable que permita brindar las mismas oportunidades para la población demandante de la ciudad y el campo. ▪ Contar con la infraestructura legal que integre económicamente a los mexicanos, a través de la titulación de sus viviendas para regularizar la tenencia, con el fin de que sus activos se conviertan en capital que pueda ser utilizado como instrumento de cambio o garantía. ▪ Promover ante las autoridades competentes las adecuaciones a los ordenamientos correspondientes que permitan contar con un marco regulatorio en materia de vivienda para apoyar la desregulación y la producción de vivienda. Asimismo, revisar la Ley Federal de Vivienda y demás ordenamientos legales correlacionados, en lo referente a vivienda y promover su adecuación. ▪ Articular la política habitacional con la ordenación del territorio, mediante el desarrollo de reservas territoriales, acordes con la normatividad de desarrollo urbano para ampliar la disponibilidad de suelo con infraestructura y servicios aptos para vivienda. ▪ Fomentar tecnologías y diseños de construcción que disminuyan los costos e incorporen criterios de sustentabilidad regional. ▪ Promover los criterios de normalización y la certificación de la calidad de la vivienda así como participar en los programas emergentes derivados de desastres naturales, que determine el Ejecutivo Federal con diversas acciones de vivienda.
Acciones en coordinación institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales dará mayor eficiencia a la utilización de los recursos disponibles; inducirá la descentralización y la desconcentración de la actividad habitacional. ▪ Consolidación del Sistema Nacional de Vivienda. ▪ Desconcentración de las entidades financieras de vivienda, mediante la delegación de sus atribuciones y facultades de decisión a fin de que su operación sea de ámbito local. ▪ Elevar la equidad geográfica en la 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estímulos para canalizar sus recursos y esfuerzos al auspicio de la construcción y mejoramiento de vivienda en propiedad y en renta. ▪ Continuar impulsando cambios administrativos, operativos y jurídicos en los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, precisando el carácter y funciones para los que fueron creados, preservando su sentido social, y por la otra, mediante una mayor coordinación con los gobiernos de los estados y la concertación con los sectores social y privado. ▪ Transformar el marco jurídico administrativo de los organismos promotores de la vivienda para transformarlos en entidades eminentemente financieras que mantengan su vocación social y que den sustento a la integración del mercado habitacional. ▪ Establecer un banco de datos sobre la oferta y la demanda que se presenta en los organismos promotores de la vivienda, y se pueda conformar una bolsa de viviendas disponibles que la población pueda consultar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DEL SECTOR VIVIENDA. Articular y coordinar las acciones de los organismos públicos de vivienda y de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado. ▪ Fortalecer el mercado integrado de vivienda mediante la homologación de los sistemas y normas de operación de los ONAVIS. ▪ Promover modificaciones pertinentes del marco normativo institucional bajo el cual operan los organismos públicos de vivienda, para hacer más eficiente su funcionamiento. ▪ Integrar un Sistema Nacional de Indicadores del Sector Vivienda. ▪ Incrementar el monto de recursos federales destinados al apoyo de la adquisición y mejoramiento de vivienda, la infraestructura primaria, el equipamiento de conjuntos y los servicios de apoyo del mercado de vivienda, ampliando con ello la cobertura de atención social. ▪ La CONAFOVI será responsable de coordinar los esfuerzos y los trabajos de las entidades públicas. Impulsar la operación del CONAVI que defina y coordine estrategias entre los diversos actores del sector vivienda. ▪ Promover la participación de los organismos estatales y municipales para

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ asignación de recursos. ▪ Modernización y adecuación funcional de los diferentes organismos de vivienda para mantener vigente su efectividad ante los cambios que se desprendan de la dinámica social y económica del país. ▪ Promoción del fortalecimiento y desarrollo de los Institutos Estatales de Vivienda con el propósito de que en su conjunto constituyan la base operativa del proceso de descentralización. ▪ Coordinación entre los Institutos Estatales de Vivienda. ▪ Fortalecimiento de los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda como instancias de apoyo a la producción y al mejoramiento habitacional. ▪ Consolidación de los Comités Estatales de Reservas Territoriales y de Regularización de la Tenencia de la Tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mediante un sistema informático. ▪ Articular los programas de los organismos promotores de la vivienda de cobertura nacional con los de los gobiernos estatales y municipales, así como los de los sectores social y privado. ▪ Asesorar a los gobiernos estatales y municipales en la reforma estructural de sus organismos. ▪ Promover la suscripción de un acuerdo nacional para impulsar la vivienda con la participación de los sectores público, social y privado a nivel nacional y coordinado por un Comité Técnico de Vivienda. ▪ Fortalecer la coordinación entre los organismos de vivienda de cobertura nacional, estatal y municipal, para mayor cobertura a solicitantes asalariados y no asalariados. ▪ Descentralización y desconcentración de la actividad habitacional, orientando estos una mayor cantidad de sus recursos a los centros de población alternativos, con el objeto de evitar una mayor saturación poblacional y el deterioro del nivel de vida. ▪ Armonizar la aplicación de la ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente con las leyes estatales del desarrollo urbano, planes de desarrollo municipal. ▪ Integración social y productiva como un proceso que permite a todos los individuos y grupos participar de los beneficios del desarrollo a través del ejercicio de sus derechos y capacidades. ▪ Celebración de acuerdos de coordinación y convenios de concertación entre las diversas dependencias o entidades del sector público con los grupos sociales o particulares, para asegurar su participación en la producción, comercialización y mejoramiento de vivienda. 	<p>que se conviertan en facilitadores de los recursos necesarios para la generación de vivienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulsar en el ámbito nacional tanto la construcción como el mejoramiento de la vivienda. Incrementar anualmente la oferta crediticia del conjunto de organismos públicos de vivienda y de aquellas instituciones públicas que tienen como prestación el otorgamiento de un crédito hipotecario a sus derechohabientes, así como promover el incremento de las metas de las entidades financieras privadas, para alcanzar en conjunto la meta crediticia del Gobierno Federal. ▪ Aumentar la difusión social de los procesos para obtener créditos de adquisición y mejoramiento de vivienda. ▪ Incentivar el otorgamiento de apoyos, créditos públicos y de subsidios que permitan a las familias de menores ingresos acceder a una vivienda. ▪ Desarrollar esquemas de apoyo crediticio para programas de mejoramiento. ▪ Fomentar la participación activa del sector privado tanto en la construcción como en el financiamiento de capital de trabajo necesario para la construcción de vivienda.
Acciones de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliar la cobertura de atención de los programas habitacionales del sector público. ▪ Adecuación de los esquemas financieros de los organismos públicos de vivienda, para procurar la reducción y eliminación gradual de los subsidios, sin afectar la capacidad de acceso de las familias al crédito. ▪ Contar con la ampliación de los plazos de amortización, la expresión de los pagos mensuales en términos de proporciones fijas del salario mínimo y la aplicación de tasas de interés de mercado; en los casos en que resulte indispensable otorgar subsidios, éstos deberán ser transparentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regresar a su origen eminentemente financiero y promover que el mercado habitacional se integre. ▪ El estado mexicano ya no edifica ni posee vivienda, sino que impulsa a los sectores social y privado. Se busca que el solicitante se constituya realmente en sujeto de crédito; concurra a un mercado que ofrezca la mayor cantidad de opciones en ubicación, calidad y precio, y se capitalice para acceder a tantas viviendas sucesivas como sus necesidades vitales lo vayan requiriendo. Por su parte, para el promotor de vivienda, alienta las condiciones para que la edificación habitacional sea una actividad productiva y rentable, de manera que el sector asuma su papel de motor de la economía. ▪ Mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento. ▪ Incorporar mecanismos más transparentes en el otorgamiento y recaudación de los créditos. ▪ Ampliar la inversión de la banca comercial destinada a la vivienda, incorporando el sistema de ahorro para el retiro (SAR) y creando nuevos intermediarios 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CRECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO PARA LA VIVIENDA. Desarrollar un sistema de financiamiento hipotecario integrado, con visión de largo plazo, para la adquisición de vivienda nueva y usada que fortalezca el apoyo a la demanda habitacional, mediante el desarrollo del mercado primario de hipotecas y la promoción de la creación de un mercado secundario hipotecario, así como la estructura institucional, financiera y fiscal indispensable para operar dicho mercado. ▪ Generar esquemas que consoliden la operación de las SOFOLES, que incorporen con mayor ímpetu a la banca comercial, que incluyan a los mercados de capital y que canalicen financiamiento a los productores, mediante la generación de créditos de capital de trabajo accesibles a constructores de todo tipo, que apuntalen el crecimiento de la producción. ▪ Diseñar mecanismos de financiamiento para la adquisición de vivienda nueva y usada, así como para su arrendamiento que, con mayor flexibilidad y recursos. ▪ Desarrollar mecanismos que generen la movilidad habitacional con la rotación de vivienda usada y el arrendamiento de vivienda. ▪ Impulsar el fortalecimiento institucional y jurídico del mercado primario

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuevas fórmulas para atraer recursos del mercado de dinero a esta actividad social y productiva. ▪ Financiamiento compartido y se diseñarán sistemas de ahorro previo. ▪ Ampliación de los recursos disponibles para la vivienda mediante la creación de instrumentos de captación a largo plazo, a efecto de atraer recursos del mercado de dinero, así como de la utilización del crédito externo. ▪ Promoción del financiamiento compartido, mediante el cual cada organismo pueda atender a su población objetivo en proyectos específicos. ▪ Diseño y operación de sistemas de ahorro previo que faciliten a la población reunir el monto del pago inicial para la adquisición de su vivienda. Esto permitirá reducir el monto neto del financiamiento a largo plazo, ordenar el acceso de la población a la vivienda y, a la vez, financiar a las propias instituciones. 	<p>financieros, con costos de intermediación competitivos, así como diversificación de esquemas de financiamiento, de conformidad con los niveles de ingreso de la población.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adecuaciones en los factores de pago, como en los procesos legales para hacer efectivas las garantías. Establecer un mercado secundario de hipotecas que, mediante la movilización de la inversión en las carteras hipotecarias, permita ampliar la fuente de financiamiento a largo plazo. ▪ Estimular el ahorro popular mediante la creación de instrumentos de ahorro y préstamo vinculados al sistema financiero para la vivienda, que atiendan preferentemente a la vivienda de interés social y popular ya que facilitan el acceso al crédito, conllevan un menor riesgo y tienden a reducir la cartera vencida ▪ Modernización de los instrumentos financieros de vivienda, la generación de un mercado secundario de hipotecas, y la creación de fuentes alternativas de captación de largo plazo, junto con el fortalecimiento de las existentes. ▪ Consolidar el perfil financiero de los ONAVIS y fortalecer a los OREVIS, mediante la realización y promoción de las adecuaciones normativas necesarias, para homogeneizar su estructura, institucionalizar sus acciones y elevar su eficacia. ▪ Homologar los criterios de calidad y seguridad en la construcción de vivienda. 	<p>y desarrollar el mercado secundario de hipotecas para incrementar el financiamiento de largo plazo a la vivienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el establecimiento de programas y/o nuevos organismos que complementen la capacidad financiera del sector, a través de generar una mayor participación de inversionistas del mercado de capitales que fortalezcan la oferta y la demanda de vivienda, fomenten el mercado secundario de vivienda usada, el mercado de hipotecas y, en general, el mercado integrado de vivienda. ▪ Promover los cambios, modificaciones o adecuaciones necesarios a la legislación y reglamentos que permitan incrementar los recursos privados destinados al mercado hipotecario. ▪ Constituir un Banco de Desarrollo que a través de esquemas de crédito y garantías crediticias, apoye el desarrollo de los intermediarios privados, la introducción del riesgo de tasas a los mercados de capital y que complementen y apuntalen la modernización del sistema de financiamiento habitacional, y que movilice los recursos del mercado de capitales necesarios para cerrar la brecha entre la demanda y la oferta de vivienda a crédito. ▪ Consolidar los cambios jurídicos federales, estatales y/o municipales necesarios para el desarrollo del mercado hipotecario. ▪ Promover la cultura del ahorro que permita el acceso a recursos a los demandantes de vivienda, para la adquisición de una vivienda. ▪ Ampliar la capacidad de financiamiento de las instituciones públicas del sector vivienda para la aplicación de programas dirigidos a las familias de menores ingresos. ▪ Utilizar subsidios al frente que, en complemento con ahorro previo y, en su caso, con crédito, permitan la adquisición o la autoconstrucción de vivienda para familias de menores ingresos. ▪ Apoyar y promover la creación de una institución que regule las actividades y fortalezca las cajas de ahorro y que establezca esquemas crediticios para la integración del enganche en la adquisición o mejoramiento de una vivienda para la población con menores ingresos. ▪ Promover la instrumentación de mecanismos para el fortalecimiento institucional de las empresas constructoras y promotoras de vivienda. ▪ Impulsar la reducción de la cartera vencida del sector vivienda.
Acciones en densificación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover la utilización de predios baldíos intraurbanos. ▪ Impulsar en ellos la construcción de vivienda terminada. ▪ Rehabilitar edificios con viviendas en los centros históricos de las ciudades ▪ Ampliar los esquemas institucionales para el mejoramiento de vivienda e introducción de servicios básicos ▪ Establecer líneas de crédito para la adquisición y reconstrucción de vivienda. ▪ Promoción de la densificación urbana y de la utilización de predios que actualmente se 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el financiamiento a la vivienda en los centros de las ciudades con esquemas que permitan su adquisición y mejoramiento en la transformación de vecindades en viviendas dignas. ▪ Fomentar la utilización de predios baldíos intraurbanos que cuenten con servicios adecuados de infraestructura y equipamiento y desalentar la especulación de tierra apta para la construcción de vivienda. ▪ Impulsar programas de re densificación urbana, cuidando de no dar origen a hacinamientos contrarios al bienestar de la comunidad. Su realización podrá abaratar costos de construcción y urbanización, optimizar el uso de zonas urbanas con infraestructura y equipamiento, y a la vez, limitar la expansión innecesaria del territorio urbano. ▪ Considerar en la planeación integral de las áreas habitacionales de los centros de población a los 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redensificación. Fomentar la redensificación de áreas urbanas, particularmente a través de la utilización de predios baldíos, y de estimular el reuso del suelo. ▪ Impulsar el aprovechamiento de la infraestructura, el equipamiento y la capacidad instalada en las zonas centrales urbanas para promover los desarrollos habitacionales en éstas, mediante instrumentos específicos.

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
	<p>encuentran baldíos en el interior de las ciudades, mediante acciones de incentivos y gravámenes coordinadas con las autoridades locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulso a la densificación urbana para el aprovechamiento pleno de las redes de infraestructura y el equipamiento urbano existentes, mediante el desarrollo de programas de vivienda terminada, con énfasis en las soluciones verticales. ▪ Utilización de créditos procedentes del Sistema Bancario para financiar en los centros históricos de las ciudades del país, la rehabilitación de edificios que contengan viviendas, tanto en propiedad como en arrendamiento. ▪ Los programas correspondientes estarán orientados no sólo a los aspectos de restauración histórica, sino al mejoramiento cualitativo y a la modernización de sus servicios en beneficio directo de sus moradores. ▪ Establecimiento en el FONHAPO de una línea de crédito para programas de adquisición o reconstrucción de vivienda que sustituya de manera permanente a los programas que, con carácter de emergentes se establecieron a raíz de los sismos de 1985. ▪ Ampliación de los esquemas institucionales para el otorgamiento de créditos, destinados a los programas de mejoramiento de vivienda e introducción de servicios básicos. 	<p>lineamientos de política demográfica, valorándolos como determinantes del sistema de ordenamiento territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incentivar, a través de facilidades en el pago de impuestos, derechos, licencias, incremento de las densidades y trámites, la utilización de predios baldíos intra urbanos en programas y proyectos de vivienda de interés social y popular. ▪ 	
Acciones de autoconstrucción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autogestión como potencial de la capacidad de la sociedad en la solución del problema habitacional. ▪ Establecer líneas de crédito que permitan ofrecer suelo para vivienda y gradual avanzar en la introducción de servicios básicos. ▪ Poner en operación una línea de crédito "a la palabra". 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer la producción social organizada para la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda rural y urbana. ▪ Impulsar la comercialización y la producción de materiales de construcción. ▪ Impulsar los procesos de autogestión que permitan aprovechar el potencial que representa la organización social en el proceso habitacional. ▪ Apoyar a los autoconstructores otorgándoles asistencia técnica para la producción y utilización eficiente de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ APOYO SOCIAL A LA POBLACIÓN MÁS NECESITADA PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA, EL MEJORAMIENTO HABITACIONAL RURAL Y URBANO, Y LA CONSOLIDACIÓN JURÍDICA DE SU PATRIMONIO. Desarrollar los programas de apoyo social con esquemas que homologuen y hagan eficiente el uso de subsidios al frente, lo que incluye programas de mejoramiento y el impulso al crecimiento de la vivienda rural y urbana, respetando el uso de materiales de la zona, así como la tipología de la vivienda de la región. ▪ Reconocer la autoconstrucción de vivienda como motor de desarrollo

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
	<p>Financiamientos individuales de monto reducido y de carácter revolvente para la adquisición de insumos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer parques de materiales para la producción y distribución de insumos para la vivienda en fraccionamientos populares que se formen en asentamientos regularizados. ▪ En el medio urbano marginado las acciones se llevarán a cabo en concordancia con las políticas de erradicación de la pobreza extrema que promueve el Programa Nacional de Solidaridad. ▪ Otorgamiento de capacitación y asistencia técnica para la autogestión de la vivienda. ▪ Garantizar el abasto oportuno suficiente y barato de insumos para vivienda. ▪ Se contribuirá de manera importante a reducir el costo de las acciones habitacionales. 	<p>materiales de construcción regionales y enotécnicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover redes de distribución que otorguen condiciones preferenciales en apoyo del autoconstrutor. ▪ Promover el incremento del número de créditos para el mejoramiento, ampliación, rehabilitación e introducción de servicios básicos en la vivienda urbana y rural. ▪ Vincular dichos créditos con los programas de regularización de la tenencia de la tierra. ▪ Propiciar la autoadministración y mantenimiento de los conjuntos habitacionales en zonas urbanas, y desarrollar acciones específicas para la población rural de acuerdo con su capacidad de pago, sus ingresos y las características propias. ▪ Promover e impulsar programas de lotes con servicios, pies de casa, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda y, en general, programas diversificados que faciliten el acceso a la vivienda a familias de diversos niveles socioeconómicos, especialmente las de más bajos ingresos. 	<p>económico y social.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar instrumentos jurídicos, financieros, económicos y de asistencia técnica y de diseño, que garanticen la legalidad, normen la producción y eleven la calidad. ▪ Crear una política de subsidios al frente, homogénea y transparente que permita que el subsidio, adicionado al enganche generado con ahorro previo, sirva para la adquisición, autoconstrucción y financiamiento de vivienda básica y social, en atención de las familias con menores ingresos. ▪ Homologar los esquemas de otorgamiento de crédito e incrementar los recursos asignados a los subsidios directos y al frente del Gobierno Federal para atender a la población de menores ingresos. ▪ Complementar y hacer más eficientes los programas de apoyo social de vivienda. ▪ Realizar un programa de cobertura nacional para el mejoramiento físico del parque habitacional. ▪ Otorgar créditos para materiales de construcción, con énfasis en las zonas rurales, apoyando a las familias con asistencia técnica, supervisión y con precios competitivos de materiales. ▪ Impulsar programas de vivienda progresiva destinados a aquellos sectores de la población más necesitados en zonas urbanas, semiurbanas y rurales. ▪ Instrumentar un padrón único de beneficiarios y solicitantes de acciones de vivienda, con la finalidad de optimizar y regular el otorgamiento de apoyos. ▪ Desarrollar programas enfocados al apoyo técnico para autoconstrucción y a las necesidades de vivienda. ▪ Promover programas encaminados a fomentar la autoconstrucción social formalmente organizada
Acciones de vivienda en arrendamiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuar impulsando la construcción de vivienda en arrendamiento. ▪ Mantener los programas oficiales de financiamiento. ▪ Mantener del actual inventario de vivienda en esta modalidad. ▪ Fomentar una mayor oferta de vivienda en renta. ▪ Inducir la producción de este tipo de vivienda de nivel medio. ▪ Operar programas para la adquisición de edificios con viviendas por parte de los inquilinos. ▪ Promover que los procedimientos administrativos y judiciales sean cada vez más equitativos y expeditos. ▪ Fomentar que el marco jurídico propicie una relación más realista entre arrendador y arrendatario.) ▪ Implantar un sistema de información que oriente al 	ND	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulsar la oferta de vivienda en arrendamiento ampliando las alternativas de vivienda. Adecuar la legislación civil y fiscal para procurar una relación equitativa entre arrendador y arrendatario, así como ofrecer seguridad y confianza al inversionista. ▪ Consolidar y ampliar las alternativas y fuentes de financiamiento para los programas de vivienda progresiva y de aquellos que estimulen la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, relacionando estas acciones con programas de capacitación y asistencia técnica. ▪ Promover líneas de crédito a tasas preferenciales en favor de las entidades federativas que incorporen reservas territoriales para la construcción de vivienda de interés social y popular, y que promuevan una legislación y regulación favorables con este mismo objeto.

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
	<p>público sobre los precios de los arrendamientos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulso a una mayor oferta de vivienda en arrendamiento mediante la inversión de recursos provenientes de los particulares, que podrán sumarse a los recursos de los programas institucionales. ▪ Proporcionar al inversionista facilidades que aumenten el grado de seguridad, rentabilidad y confianza en esta modalidad de la vivienda. ▪ Construcción de vivienda en arrendamiento de nivel medio con opción a compra mediante recursos provenientes del mercado de dinero. 		
Acciones suelo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulsar la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano. ▪ Intensificar la regularización de la tenencia del suelo. ▪ Nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones por concepto de expropiaciones ejidales. ▪ Promover que los predios urbanos propiedad del Patrimonio Inmobiliario Federal aptos para vivienda sean utilizados en los programas habitacionales de los fondos de trabajadores y los Institutos Estatales de Vivienda. ▪ Constitución o ampliación, en su caso, de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano en las principales ciudades del país, en coordinación con los gobiernos estatales. ▪ Regularización de la tenencia de la tierra de origen ejidal que ha sido ocupada por asentamientos espontáneos y articulación del proceso con la dotación de servicios básicos y el mejoramiento de la vivienda en esquemas coordinados entre los tres niveles de gobierno. ▪ Impulso ante las instancias involucradas para el 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio. ▪ Constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo. ▪ Contar con una oferta de suelo suficiente, a precios accesibles, para atender las necesidades de vivienda y frenar la especulación inmobiliaria. ▪ Desalentar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares. ▪ Inducir el adecuado aprovechamiento de suelo urbano, y promover la regularización de los asentamientos existentes, en congruencia con el crecimiento ordenado de las localidades. ▪ Promover acciones de vivienda en áreas de acuerdo a la oferta real de suelo urbanizado, estimulando la inversión en la adquisición de lotes con servicios destinados a vivienda de interés social y popular. ▪ Promover la incorporación del suelo apto para programas de vivienda, de origen ejidal o comunal, a las localidades urbanas de manera ordenada y regulada. ▪ Crear y operar bolsas de suelo en las que se capte la oferta de predios que se encuentren regulados por los planes parciales de desarrollo, cumplan con disposiciones ambientales, y cuyo uso lo haga factibles para programas habitacionales, con el fin de canalizarlos a promotores y constructores interesados en desarrollar proyectos de vivienda. ▪ Impulsar un Programa Nacional de Incorporación de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ABASTO DE SUELO CON APTITUD HABITACIONAL Y DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PARA VIVIENDA. Articular la política habitacional con la de ordenación del territorio, mediante la creación de reservas territoriales acordes con la normatividad de desarrollo urbano y ampliar la disponibilidad de suelo para la vivienda. ▪ Impulsar la generación de reservas territoriales con aptitud habitacional bajo los criterios de ordenación del territorio equilibrado y sustentable, que incrementen la oferta de tierra para vivienda, especialmente básica, social y económica. ▪ Orientar la oferta de suelo habitacional en función de criterios de prevención y mitigación de desastres naturales, a partir de la reubicación de asentamientos irregulares ubicados en zonas de alto riesgo. ▪ Instrumentar programas que permitan identificar y difundir la disponibilidad de tierra con aptitud habitacional. ▪ Apoyar la creación de instrumentos para la utilización de suelo para vivienda. ▪ Desarrollar programas de adquisición de suelo para vivienda que incorporen recursos fiscales federales, estatales y municipales, así como privados, para detonar el programa de vivienda. ▪ Promover la construcción de la infraestructura de cabecera adecuada que abarate los costos de inversión, aproveche la infraestructura existente, y que utilicen mecanismos de financiamiento que permitan la revolvencia de los recursos invertidos. ▪ Promover las modificaciones al marco regulatorio en materia de suelo para vivienda. ▪ Promover la actualización del marco jurídico para impulsar la oferta formal de lotes urbanizables, así como para favorecer la incorporación de suelo con aptitud habitacional. ▪ Promover la revisión de las disposiciones y requerimientos en lo que se refiere a las áreas de donación y vialidades, para la producción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales. ▪ Instrumentar un programa de mejoramiento jurídico para consolidar la

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
	<p>establecimiento o elevación de las sanciones a las personas que permitan o ejecuten la ocupación o venta ilegal de terrenos ejidales, mediante la promoción de reformas a las legislaciones locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los sectores agrario y urbano y los tres niveles de gobierno, en lo relativo a la disponibilidad de tierra para la vivienda y el crecimiento urbano. ▪ Integración de un nuevo inventario de reservas territoriales aptas para vivienda y establecimiento de un sistema de información para la operación de una bolsa de terrenos aprovechables en los programas habitacionales que permitan la utilización eficiente de la tierra. ▪ Apertura de líneas de crédito operadas por los Institutos Estatales de Vivienda y los gobiernos municipales, con el propósito de llevar a cabo programas de oferta de suelo para vivienda, que de manera gradual avancen en la introducción de los servicios básicos y en el apoyo al proceso de autogestión. 	<p>tierra ejidal y comunal a las áreas que rodean los actuales perímetros urbanos y cuya utilización se encuentre prevista en las etapas de crecimiento futuro de las localidades, con el objeto de destinarlas como reservas territoriales para usos habitacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prever y satisfacer las necesidades de suelo para el desarrollo de los programas de vivienda nueva; apoyar acciones de los sectores social y privado, fomentando su participación directa. ▪ Perfeccionar los mecanismos de incorporación y utilización de estas reservas para que beneficien efectivamente a la población mayoritaria de escasos recursos solicitante de vivienda, y evitar con ello la ocupación irregular de tierra y la expansión innecesaria y caótica de las urbes. 	<p>tenencia de la propiedad de la vivienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover la titulación de las viviendas financiadas por los organismos públicos de vivienda. ▪ Impulsar a través de la propiedad legal, la capitalización de la vivienda que facilite su compra - venta. ▪ Desarrollar un programa de cobertura nacional para consolidar la tenencia jurídica de la propiedad del inmueble y que este activo tenga uso patrimonial.
Acciones vivienda rural	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generar mayores opciones de atención a la población demandante a efecto de mejorar los niveles de bienestar del campesino y elevar sus índices de productividad. ▪ Apoyar a la población de las zonas rurales marginadas. ▪ Fortalecer al Fondo Nacional para la Vivienda Rural. ▪ Impulsar los programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas Temporales. ▪ Capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de los materiales para la vivienda. ▪ Difusión de programas elementales de capacitación de técnicas de autoconstrucción, y 	ND	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el incremento del número y monto de créditos destinados al mejoramiento, la ampliación e introducción de servicios básicos de la vivienda rural. ▪ Fomentar la construcción de vivienda rural que considere la capacidad de pago de ese sector demandante, promoviendo la utilización de materiales locales y regionales de construcción, respetando la tipología de la vivienda de la zona y fomentando, también, la introducción de servicios públicos. ▪ Fomentar que los OREVIS instrumenten programas que faciliten la autoconstrucción o mejoramiento de viviendas en las zonas rurales, de alta marginación y en los pueblos indígenas.

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
Acciones norma y tecnología	<p>de producción de insumos y materiales para la vivienda que mejor se adapten a las características climáticas y socioculturales de las distintas regiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción a la actualización de los reglamentos de construcción y establecimiento de normas y especificaciones técnicas apropiadas para los diversos tipos de vivienda. ▪ Generación de proyectos normalizados de vivienda en cuanto a sus componentes y espacios, susceptibles de ser industrializados, procurando su adecuación a las condiciones sociales y geográficas locales, a efecto de que sean objeto de un trámite simplificado de permisos y licencias de construcción. ▪ Desarrollo de normas para la adecuada concepción de los conjuntos habitacionales, en cuanto a sus características de diseño y escala, para favorecer la convivencia y la participación de los vecinos en las actividades de administración, conservación e incluso de vigilancia informal, que coadyuven a consolidar el sentido de comunidad y de responsabilidad compartida. ▪ Desarrollo y utilización de ecotécnicas en los programas de vivienda, que fomenten el aprovechamiento racional del agua y la generación de energía. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Superar las limitaciones a la aplicación de los avances tecnológicos, mediante la edificación de vivienda con innovaciones tecnológicas adecuadas. ▪ Fomentar la asistencia técnica para el aprovechamiento de nuevos productos. ▪ Fomentar las investigaciones tecnológicas que contribuyan a eficientar el diseño y construcción de la vivienda, aplicar innovaciones tecnológicas que coadyuven al ahorro de agua y energía, fomentar las técnicas de disposición y reciclamiento de desechos. ▪ Abatir los costos directos de la construcción de vivienda con base en una mejor producción y distribución de insumos, en un marco de transparencia de precios. ▪ Establecer parámetros de referencia para la calidad, seguridad estructural y durabilidad de materiales, componentes y tecnologías que intervienen en la edificación de vivienda. ▪ Impulsar la investigación para el desarrollo de innovaciones tecnológicas que eleven la seguridad estructural, reduzcan costos y fomenten la utilización de materiales regionales en la vivienda. ▪ Promover una construcción de menor costo y más alta calidad, ajustada al monto de los créditos otorgados a los adquirentes. ▪ Promover la revaloración de las técnicas y materiales tradicionales de construcción que hagan más eficiente la producción de vivienda. ▪ Creación de organismos nacionales de normalización, certificación y verificación para mejorar el proceso de construcción y su coordinación con las instancias competentes en el diseño de normas, servicios, productos y sistemas constructivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DESARROLLO TECNOLÓGICO, ABASTO COMPETITIVO DE INSUMOS, NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN HABITACIONAL PARA EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN. Generar esquemas y reglamentos que sean homogéneos y que homologuen los criterios y la calidad de la construcción, así como para fomentar tecnologías y diseños de construcción que disminuyan el costo de la vivienda y ofrezcan mejores espacios, suficientes y seguros, maximizando el área útil de habitabilidad para sus moradores. ▪ Incorporar aspectos de normalización y certificación en los reglamentos de construcción locales. ▪ Desarrollar la normalización y certificación de productos y procedimientos constructivos para vivienda, particularmente básica, social y económica, así como la investigación y la aplicación de nuevas tecnologías que permitan el uso de materiales regionales y la reducción de costos en la edificación de este tipo de vivienda. ▪ Fomentar el uso de ecotecnologías en la construcción que garanticen la protección al ambiente y economicen el aprovechamiento de bienes y servicios asociados a la ocupación y funcionalidad de la vivienda, incluyendo tecnologías que contribuyan al uso racional del agua y fomenten su reciclaje. ▪ Desarrollar programas enfocados al apoyo técnico para autoconstrucción y el abasto competitivo de insumos para satisfacer las necesidades de vivienda de las familias de menores ingresos. ▪ Incorporar la participación de universidades y de centros educativos y de investigación dedicados al desarrollo del sector vivienda. ▪ Promover la incorporación, en los ordenamientos jurídicos correspondientes, de disposiciones específicas para que en las construcciones, se consideren los espacios y adaptaciones necesarias para la población discapacitada.
Acciones en simplificación administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificación administrativa para regular y abatir los tiempos y costos en la construcción de vivienda. ▪ Instalación y operación de Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda. ▪ Desconcentración de las facultades necesarias a los ayuntamientos. ▪ Promover la reducción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desregular y desgravar a la vivienda. Marco normativo que elimine regulaciones excesivas, simplifique acciones y modere los tiempos de respuesta ▪ Impulsar un marco normativo que elimine regulaciones excesivas y disminuya costos indirectos al financiamiento, la producción y titulación de la vivienda. ▪ Avanzar en la reducción del número de trámites y el tiempo de autorización de estos. ▪ Acortar los tiempos de elaboración y autorización de los proyectos habitacionales, en virtud de su impacto en los costos de producción de vivienda. ▪ Revisar los criterios que orientan la reglamentación del uso del suelo, dotación de servicios, construcción y 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DESGRAVACIÓN, DESREGULACIÓN HABITACIONAL Y SU MARCO NORMATIVO. Disminuir los costos de transacción que abaraten el costo de la vivienda y fomentar la desgravación de los costos indirectos de naturaleza estatal y municipal. ▪ Disminuir los tiempos y requisitos en el otorgamiento de licencias y permisos relacionados con la edificación y titulación de vivienda. ▪ Fomentar la reducción de costos indirectos (impuestos y derechos) que repercuten en el valor final de la vivienda. ▪ Promover la homologación de trámites básicos para la edificación y titulación de las viviendas de tipo básica, social y económica. ▪ Promover las reformas legales necesarias para contar con la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda y la seguridad técnica para hacer eficiente la construcción, reducir los costos de la vivienda y facilitar el

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
	<p>y registro de hipotecas así como la adecuada aplicación de los aranceles notariales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar ante los gobiernos locales la revisión de sus legislaciones en materia de condominios, para su actualización. ▪ Fomentar la investigación y capacitación aprovechando la infraestructura existente en materia de diseño, construcción conservación y administración. ▪ Concertar con el sector privado, así como con organismos nacionales e internacionales la obtención de apoyos para la investigación en vivienda. ▪ Impulso a la simplificación de reglamentaciones y formas de operación de los organismos financieros de vivienda. ▪ Promoción ante las autoridades estatales y municipales para que la inscripción de hipotecas en materia de vivienda se realice en términos de múltiplos del salario mínimo vigente, lo que permitirá eliminar los costos de inscripción de garantías por concepto del financiamiento de intereses que implican las actuales fórmulas crediticias. ▪ Promoción de la revisión de la legislación vigente en materia de condominios, a fin de actualizarla y, en su caso, establecerla en las entidades federativas que aún no cuentan con ella. 	<p>mejoramiento de vivienda y regulación del crecimiento urbano.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, la reducción y agilización de los trámites inherentes al fraccionamiento, producción, adquisición y titulación de la vivienda. ▪ Impulsar la simplificación de las reglas de operación de los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda. ▪ Establecer un procedimiento único de certificación técnica en la aprobación de proyectos habitacionales, homologando los criterios generales de calidad y seguridad, así como establecer mecanismos que permitan que la certificación técnica aprobada por un organismo tenga validez en otro. ▪ Abatir el rezago en la titulación de vivienda. ▪ Desconcentrar funciones y actividades de los organismos promotores de vivienda de cobertura nacional, fortaleciendo la organización y la estructura de sus delegaciones regionales. ▪ Continuar promoviendo la instalación y operación de oficinas únicas de trámites municipales para vivienda como una instancia administrativa en la cual se deleguen las funciones de las dependencias federales y estatales en lo relativo a los permisos y licencias para la edificación de vivienda. ▪ Continuar con el programa de transparencia de precios "quien es quien", el cual orienta al público consumidor sobre el comportamiento y condiciones del mercado de materiales de construcción acerca de aquellos productos mas empleados, así como de los fabricantes y distribuidores que ofrecen precios preferenciales en todas las entidades federativas. 	<p>financiamiento a través del crédito.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulsar que las dependencias y entidades de las administraciones públicas Federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus competencias, simplifiquen normas y trámites relacionados con la vivienda, incluyendo el procedimiento para la adjudicación de un crédito hipotecario. ▪ Promover las medidas tendientes a agilizar los procedimientos de incorporación y regularización del suelo con aptitud habitacional. ▪ Coadyuvar a la modernización de los catastros y los registros públicos de la propiedad y del comercio en todas las entidades federativas, así como promover el establecimiento de un sistema de valuación catastral, en función de los usos y destinos del suelo y de sus características de infraestructura para actualizar los valores. ▪ Fomentar el establecimiento de un arancel único de honorarios y gastos notariales, en las escrituras de adquisición o financiamiento de vivienda básica, social y económica. ▪ Promover la actualización de reglamentos de construcción y fraccionamientos a través de la elaboración de un reglamento de construcción tipo que, con respeto del ámbito local, sirva como base para la elaboración de los respectivos reglamentos estatales y/o municipales en todo el territorio nacional, considerando el uso de materiales y procesos locales de construcción. ▪ Fortalecer las Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda y, en su caso, promover la instalación de las que se requieran, mediante la coordinación con las autoridades locales. ▪ Promover las modificaciones al marco jurídico local, con el fin de simplificar los procedimientos y reducir los tiempos de trámites necesarios para la producción y adquisición de vivienda, principalmente básica, social y económica. ▪ Fomentar la agilización de los trámites administrativos necesarios para otorgar las asignaciones o concesiones de agua y demás servicios inherentes a los interesados, con el fin de coadyuvar en la construcción de vivienda básica, social y económica. ▪ Proponer y concertar con las autoridades federales y locales diversas acciones que agilicen y abaraten los costos de titulación de vivienda. ▪ Promover la simplificación y homologación de requisitos, plazos y formularios para el otorgamiento de créditos para vivienda, así como la reducción del costo de las comisiones, penas convencionales y avalúos en el financiamiento a la vivienda. ▪ Promover la agilización de los programas de regularización de la tenencia de la tierra en los predios ejidales y comunales para su posterior incorporación al desarrollo urbano. ▪ Contribuir a la promoción de la agilización de trámites para la desincorporación, transferencia, enajenación o destino de bienes de propiedad federal para la vivienda, como apoyo a los estados y municipios para que incrementen la oferta de tierra para vivienda, especialmente social y económica.
Estrategia territorial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir a controlar el crecimiento de las grandes ciudades e impulsar el desarrollo de los centros alternativos, aplicando tanto políticas de control para las grandes aglomeraciones de población, en 	ND	ND

Categoría	PNV 1989-1994	PNV 1995-2000	PNV 2001-2006
	<p>especial para las zonas metropolitanas, como de consolidación para los centros de población cuyo crecimiento ha llegado a límites que no conviene rebasar; y de impulso para aquellas localidades que tienen condiciones favorables para la ubicación de actividades industriales y para la asimilación de migrantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Criterios para los programas de vivienda: ▪ A los centros de población alternativos a las grandes zonas metropolitanas se orientará la mayor cantidad posible de recursos. ▪ En los centros urbanos con política de impulso se propiciarán todos los tipos de programas de vivienda, haciendo énfasis en los de vivienda en arrendamiento, principalmente en los polos de desarrollo turístico y en la zona fronteriza del norte del país, en donde la demanda de esta modalidad de vivienda es significativa. ▪ En los centros de población con política de consolidación o de control se promoverán los programas de mejoramiento y densificación, buscando la utilización plena de la infraestructura y el equipamiento urbano existentes, así como los de vivienda en renta y rehabilitación de los centros históricos de las ciudades. ▪ A los centros de integración rural se orientarán preferentemente los programas de mejoramiento de vivienda rural. ▪ Implican orientar una cantidad mayor de recursos a los centros de población alternativos a las grandes zonas metropolitanas, criterio que se viene aplicando ya desde hace algunos años. 		

Anexo 8. Comparación de las orientaciones programáticas Programas Generales de Desarrollo (PGDDF) 1995-2006

Categoría	Programa General de Desarrollo del DF 1995-1997	Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000	Programa General de Desarrollo del DF 2001-2006
Orientación programática	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir al esfuerzo nacional por alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 orientando, en función de sus lineamientos, el desarrollo político, social, económico y urbano de la Ciudad sobre la base de un proyecto sólido, con una estrategia integral, que reconociendo la complejidad e interdependencia de los problemas que la aquejan, busque conciliar intereses, racionalizar la acción del gobierno, construir consensos y ampliar la participación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Una Ciudad para todos. Otra forma de gobernar. ▪ La política urbana del neoliberalismo —la que han propuesto, defendido e instrumentado el PRI y el PAN— con base en la cual se ha estado desarrollando la capital en los últimos años, ha tenido como resultado que la vida en la ciudad se haga cada vez difícil y plantea simplemente que vivan en ella quienes puedan pagarla y sobrellevar. ▪ Se han visto así surgir grandes centros comerciales de lujo, nuevos campos de golf las zonas que rodean al DF, la construcción de hoteles y edificios de oficinas en las mejor servidas de la ciudad. ▪ Al mismo tiempo, se está produciendo el desplazamiento la población, sobre todo la de menos recursos, hacia las áreas periféricas, donde se desarrolla la construcción precaria y se cuenta con servicios urbanos totalmente insatisfactorios y más caros que en otras partes, y zonas que fueron importantes en el pasado, el centro histórico, se encuentran sujetas a procesos de deterioro material, económico social crecientes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Proyecto Global incluirá un esquema general de desarrollo urbano, criterios de densificación y reconversión, áreas de desarrollo para la nueva economía, localización de las estructuras logísticas y los espacios públicos. ▪ Lo acompañarán los objetivos sociales, políticos, culturales, arquitectónicos y educativos, así como las proyecciones de los recursos financieros necesarios. ▪ Los últimos tres gobiernos Federales opusieron una resistencia tenaz, defendiendo ante todos los privilegios del partido gobernante e imponiendo a la sociedad grandes sacrificios. ▪ Han sacrificado el crecimiento de la economía a los equilibrios macroeconómicos dictados por intereses externos y han hecho recaer todos los costos de la llamada modernización sobre los hombros de las trabajadoras y los trabajadores. ▪ Siempre nos hemos opuesto a esa política y ahora, desde el gobierno, nos empeñaremos en probar con hechos que existen opciones distintas y viables. ▪ Nos comprometemos a que, en los límites que impone la condición territorial del Distrito Federal, pondremos en práctica una política cuyo centro será el ser humano, la familia y la defensa del medio ambiente. ▪ Nuestra propuesta de cambio está orientada por los principios de justicia social y democracia participativa, así como eficiencia y transparencia administrativa.
Diagnóstico de la situación urbana	<ul style="list-style-type: none"> • La vivienda sigue siendo un problema que mina las bases del bienestar de muchas familias que enfrentan grandes dificultades para acceder a ella. • La vivienda digna es la preocupación básica de quienes no la tienen, como lo demuestra la incesante y masiva movilización popular para alcanzarla. • Asignar a los programas de vivienda un flujo creciente de recursos tanto privados como públicos que sea congruente con la salud financiera de la ciudad. • Prioritario atender la demanda insatisfecha de vivienda, componente básico del bienestar familiar. • Facilitar el acceso a la vivienda a través de una nueva institución, el Instituto de Vivienda, que coordinará las políticas y acciones de las diversas instituciones que participan en este campo. • Diseñar nuevos mecanismos financieros que adecuen la oferta al perfil económico y social de los demandantes e implementar mecanismos que contribuyan al abatimiento de los costos de la vivienda. • Para lograr un mejoramiento del entorno urbano es necesario elevar la calidad y aumentar el acceso de los bienes públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La aplicación de políticas neoliberales de ajuste estructural han significado la minimización de la política social y la desatención a las necesidades de la gente. • Al mismo tiempo que decae la calidad de los servicios que presta, el Estado ha renunciado a su responsabilidad social de garantizar a todos el acceso a los bienes y servicios que constituyen derechos humanos, sociales y constitucionales, dejándolos en el mejor de los casos en manos de la empresa privada y la relación de mercado. • La privatización selectiva de infraestructuras y servicios sociales ha seguido dos caminos: venta directa, total o parcial, o concesión al capital nacional y extranjero, y libertad de acción a la empresa privada para cubrir las necesidades que la reducción de la acción estatal deja sin atender, en ambos casos, sin que el Estado establezca reglas ni controles para garantizar la atención de la población mayoritaria. • La privatización ha significado la elevación de los costos de los bienes y servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientada exclusivamente hacia el mercado exterior, la política económica de los últimos tres gobiernos abandonó el desarrollo del mercado interno que debe ser la base de nuestro esfuerzo productivo. • Aumentar el empleo estable, impulsar la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, integrar progresivamente el sector informal, ayudar a los productores del campo son, a la vez, demandas de justicia social y de recuperación del mercado interno: objetivos sociales y económicos pueden lograrse sin afectar el control de la inflación. • Los últimos tres gobiernos Federales carecieron de una auténtica política de desarrollo industrial. El resultado ha sido desastroso. • Reivindicamos el Estado promotor socialmente responsable. • El Estado todavía posee un gran poder regulador y si cuenta con legitimidad, puede movilizar a los ciudadanos en defensa de sus intereses frente al poder económico. • El Estado promotor no se circunscribe a las labores de normatividad y regulación. Se hace presente en todas las áreas en las cuales juzga que es necesario para cumplir con sus responsabilidades y promover sus proyectos. • Nunca será el único promotor y que debe colaborar con empresas, instituciones financieras, cooperativas y organizaciones de beneficio social. • Se guía por los principios de transparencia y cumplimiento estricto de los compromisos contractuales. • Para reconstruir al país, es necesario cambiar de prioridades.

Categoría	Programa General de Desarrollo del DF 1995-1997	Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000	Programa General de Desarrollo del DF 2001-2006
	<ul style="list-style-type: none"> • La transición hacia un nuevo orden institucional en la Ciudad de México debe ir acompañado también, de una renovación de las prácticas políticas y de las formas de interlocución entre gobierno y gobernados. • Para consolidar su proyecto económico y además convertirse en fuente de bienestar para sus habitantes debe expandir considerablemente la oferta de bienes y servicios públicos que ofrece. • Una de las tensiones sociales más importantes de la Ciudad de México, la genera sin duda alguna la demanda insatisfecha de vivienda. Esto es reflejo del profundo impacto que el acceso a la vivienda tiene sobre el bienestar de las familias, por un lado, y de las dificultades que las mismas enfrentan para acceder a ella, por el otro. • La escasez del suelo en el Distrito Federal, particularmente en las Delegaciones centrales, se combina con el insuficiente ingreso familiar de buena parte de la población, el elevado costo de la construcción y la insuficiencia y alto costo del crédito, para generar una situación en que resulta sumamente difícil para muchas familias obtener vivienda lo que, a su vez, conduce a la proliferación de asentamientos irregulares. • Hoy es más difícil obtener una vivienda que hace diez años, pues las circunstancias espaciales, económicas, políticas y ambientales, son mucho más complejas en nuestros días. • Maximizar las posibilidades de obtención de una vivienda digna requiere avanzar en la rehabilitación del parque habitacional existente, en la regeneración urbana que permita el aprovechamiento de su espacio e infraestructura, en el impulso a sistemas financieros adecuados a las condiciones económicas de sus habitantes y en la renovación e investigación de tecnologías en materia de vivienda para abatir costos. 	<p>esenciales, que ante el elevado desempleo y la caída en las últimas tres administraciones de la capacidad de compra del salario, ha provocado la reducción de las posibilidades de acceso a estos satisfactores básicos para la subsistencia de la población. Así, se contribuye al empobrecimiento masivo de la población y el deterioro generalizado de su calidad de vida, que son parte de un proceso de exclusión social en el campo y la ciudad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los programas compensatorios contra la pobreza extrema, que son más bien de contención social, puestos en práctica por los dos últimos gobiernos (PRONASOL en el anterior), han ocultado mal el objetivo general de esa política: dismantelar la atención pública de los derechos sociales conquistados y en su lugar instaurar una especie de beneficencia para mantener a los excluidos en los límites más bajos de subsistencia. • Hasta ahora, lo limitado de los recursos, su manejo discrecional, principalmente con fines político-electoral, sin sujeción a planes y programas o controles sociales, y la corrupción de los encargados de manejarlos, han reducido drásticamente o nulificado su impacto sobre la creciente pobreza. • La crisis social derivada de estas políticas es uno de los principales problemas del Distrito Federal. • Entre los múltiples efectos de la crisis se encuentran la informalización generalizada de la economía y la vida urbana y el crecimiento asfixiante de la delincuencia individual y organizada en la gran ciudad. • El grave deterioro social de la última década, sumado a los rezagos existentes, hace insuficiente vislumbrar una solución a la crisis que logre que la ciudad se vuelva habitable para todos como resultado automático del crecimiento económico, particularmente bajo el modelo económico actual. • El ritmo de mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población, que ha vivido la ciudad durante las últimas décadas, se frenó desde los años 80. • Subsisten fuertes desigualdades entre los distintos tipos de poblamiento. En el DF y en la ZMCM, los niveles de habitabilidad en los pueblos rurales del sur y en las colonias populares de reciente urbanización son muy bajos. • En la práctica subsiste la inercia sectorial que 	

Categoría	Programa General de Desarrollo del DF 1995-1997	Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000	Programa General de Desarrollo del DF 2001-2006
		<p>lleva a la aprobación de programas e inversiones inconsistentes y descoordinadas, sin que exista una instancia con las atribuciones necesarias para lograr la acción coordinada del gobierno.</p>	
<p>Objetivos de política</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la vida democrática de la Ciudad. • Avanzar hacia una Ciudad segura para todos. • Potenciar el desarrollo económico manteniendo el equilibrio demográfico. • Mejorar el entorno urbano y preservar el medio ambiente como base del desarrollo económico y la elevación de la calidad de la vida. • Impulsar el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades. • Preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para lograr la superación de esta crisis se requiere, en lo local, del reordenamiento radical de las prioridades en el DF. • El medio para garantizarlo es una política social integral y activa, sustentada en una política económica orientada al crecimiento con equidad. • Asegurar a todos igual acceso a los programas de nutrición, salud, educación, vivienda, y servicios básicos promovidos por el Estado, privilegiando y priorizando siempre a los grupos mas rezagados. • El disfrute de una vivienda adecuada es un derecho humano básico que, para ser efectivo, requiere del compromiso social del gobierno y de la participación solidaria del conjunto de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Principios: gobierno promotor y socialmente responsable. No guardamos prejuicio alguno respecto a los otros agentes que existen en la sociedad, ni pretendemos sustituirlos. • Pleno respeto a sus intereses legítimos. • En las relaciones con la iniciativa privada, que pueden darse con múltiples y muy diversas modalidades, no se trata de prevalecer, sino propiciar las condiciones necesarias para que los objetivos se cumplan en bien de la ciudadanía. • Como gobierno socialmente responsable, centraremos la atención en la política de desarrollo social. • Orientaremos los mayores esfuerzos a frenar el deterioro en las condiciones de vida que afectan a la mayoría de los habitantes del Distrito Federal. • Reformaremos para ello el gobierno y la administración, buscando erradicar el despido, el gasto innecesario, la corrupción y la evasión fiscal. • Los recursos así liberados se orientarán al desarrollo social y la lucha contra la pobreza.
<p>Ejes de la acción en vivienda</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A nivel del individuo y la familia, la experiencia más inmediata del entorno urbano lo constituye la vivienda que habita. Más aún, ésta absorbe una proporción importante del presupuesto familiar y, en consecuencia, el acceso a ella determina en buena medida el nivel de bienestar de la población. • Fomentar la coordinación y la cooperación de las dependencias del Gobierno de la Ciudad, entre sí y con las instancias pertinentes a nivel de los Estados, particularmente el de México, y de la Federación. • Impulsar la simplificación de la administración pública, así como la desregulación, con la sola limitante de salvaguardar el patrimonio y los recursos sociales. • Fortalecer el ahorro interno como mecanismo de financiamiento de la inversión que se realice en la Ciudad, complementándola con una estrategia agresiva de atracción de capital hacia sus actividades productivas. • Los agentes privados y sociales encuentren proyectos de inversión atractivos desde el punto de vista de su rentabilidad y competitividad. Es necesario fomentar a la iniciativa privada y a la social para que decidan tomar el riesgo que implica llevar a cabo empresas generadoras de empleo, ingreso y riqueza para la Ciudad. • Se trata de impulsar el proceso de cambio estructural 	<ul style="list-style-type: none"> • De aquí al año 2010, la formación de nuevos hogares requiere de la construcción de 120 000 viviendas al año para el conjunto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. • Pérdida de población de las cuatro delegaciones centrales. Esto se debe básicamente a la muy fuerte caída de la vivienda en arrendamiento; también en parte a la sustitución de viviendas por usos del suelo más rentables. • Ello ha significado una fuerte disminución de la oferta de vivienda en renta, a pesar de que constituye para muchas familias la única alternativa para alojarse. • La reducción del número de viviendas constituye un proceso irracional en términos de economía urbana: estas viviendas se tienen que reponer, pero con nueva infraestructura en la periferia. Con ello se da lugar a la subutilización creciente de la infraestructura céntrica y por otro lado se incrementan los desplazamientos intraurbanos y por tanto del parque automotriz y la contaminación. del estado de México. • Los distintos mecanismos del mercado formal de acceso a la vivienda nueva responden a la demanda solvente de familias con más de 	<ul style="list-style-type: none"> • La reducción de la presencia del sector público y la agudización del carácter especulativo de la inversión de varios sectores privados han generado un deterioro grave de la infraestructura y los servicios sociales, que se manifiesta sobre todo en las colonias populares, donde se observa un alto grado de marginación. • La vivienda popular es cada vez más escasa y muchas de esas viviendas se encuentran en zonas de alta vulnerabilidad a siniestros naturales o bien ocupan, de manera irregular, terrenos de reserva ecológica. • El crecimiento caótico de la Ciudad causa grandes problemas urbanos. • El parque habitacional se ha deteriorado y hay una gran inseguridad física y jurídica en la tenencia de la tierra. • La violación de las leyes y normas en materia de nuevos asentamientos, construcciones y usos del suelo se han hecho crónicos. • Primero los Pobres. La política social será un eje articulador de los objetivos y programas del Gobierno de la Ciudad de México. • Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. • Atención dirigida sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica.

Categoría	Programa General de Desarrollo del DF 1995-1997	Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000	Programa General de Desarrollo del DF 2001-2006
	<p>en curso, orientándolo en función de los intereses económicos de la Ciudad y del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> Las acciones de política deberán dirigirse a sectores específicos, con el objetivo de incrementar su competitividad, de suerte que puedan ejercer el liderazgo del crecimiento económico en el marco de un aparato productivo más eficiente e integrado. Líneas estratégicas en materia de desarrollo urbano y medio ambiente: Establecer las Bases del Desarrollo Urbano a Largo Plazo, facilitar el acceso a la Vivienda como base del Bienestar familiar, elevar la calidad y aumentar el acceso a los Bienes Públicos y avanzar hacia un Medio Ambiente Sano. Las posibilidades de uso del suelo, el acceso a la vivienda y la disponibilidad de bienes y servicios públicos, contribuyen a definir el entorno urbano y la experiencia que de él tienen los habitantes de la Ciudad. Todo ello, al igual que la actividad económica y social de la población, forma parte de un complejo sistema que se asienta e interactúa con la base que representa el medio ambiente. 	<p>cuatro salarios mínimos. Durante los cinco últimos años, organismos atendieron sólo en una mínima parte a familias con ingresos menores a 2.5 SM que en teoría es su población objetivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> Los déficits habitacionales no constituyen el centro de la problemática. Si bien toda acción pública debe preocuparse por reducir estos déficits, debe priorizarse la satisfacción de las nuevas necesidades de vivienda. La posibilidad de responder al derecho de todos a una vivienda digna y suficiente depende básicamente del nivel de ingresos de la población. De seguir existiendo la brecha entre los ingresos y el costo del suelo y de los materiales de construcción, las dos terceras partes de la nueva demanda de vivienda se seguirán desahogando a través de las distintas modalidades de la urbanización periférica irregular que se dará en gran parte en los municipios conurbados 	
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> Promover y coordinar esfuerzos para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda, así como contribuir a generar las condiciones para facilitar el acceso de las familias, en especial las de menores ingresos, a una vivienda digna. Facilitar el Acceso a la Vivienda como base del Bienestar Familiar. El mejoramiento del entorno urbano como base de la elevación de la calidad de vida de la población debe, en consecuencia, enfrentar el problema del acceso a la vivienda. Romper mecanismos de segregación espacial, combatir la especulación con la tierra, garantizar el acceso adecuado a los servicios públicos en la vivienda y fuera de ella, mejorar sustancialmente el medio ambiente y posibilitar el acceso a la recreación y al disfrute de la Ciudad. INVI. Enlace para coordinar a ciudadanos y gobernantes en cuestiones de vivienda, a través de una efectiva participación democrática. Optimizar la utilización de los recursos existentes. Diversificar los mecanismos de acceso a la vivienda. Fomentar la modalidad de vivienda en renta con opción a compra. Preservar en buenas condiciones el acervo inmobiliario existente, para lo que se implementarán programas de mantenimiento de las viviendas deterioradas y de rescate de edificios para su 	<p>Urgente reorientar:</p> <ul style="list-style-type: none"> Con el espejismo de hacer más dinámico el mercado mediante el descongelamiento de las rentas, no se ha implementado ninguna medida relevante que incentive la producción de vivienda en arrendamiento. Alentar y favorecer la intervención de todos los actores en el diseño de políticas, instrumentos y programas habitacionales. Cumplir los acuerdos de HABITAT II en términos de crear espacios de cogestión en torno a la problemática habitacional entre autoridades locales y sociedad civil. Asegurar una utilización óptima de los recursos asignados al sector vivienda. Priorizar las acciones tendientes a conservar el inventario de vivienda actual. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de 20 mil viviendas anuales para familias de escasos recursos, y promover la construcción de viviendas privadas y de medidas de mejoramiento de las viviendas existentes en las zonas designadas como prioritarias. Aumentar significativamente la construcción de vivienda nueva para avanzar en la disminución del rezago que se acumula anualmente. Atender prioritariamente y sin distinción a todas las personas que, por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requieran. Políticas sociales que tiendan a la <i>universalidad</i>, y no a la <i>focalización</i> de los servicios, como actualmente ocurre en el nivel federal. E

Categoría	Programa General de Desarrollo del DF 1995-1997	Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000	Programa General de Desarrollo del DF 2001-2006
	<p>adaptación a usos habitacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> Programas intensivos y sistemáticos de construcción de vivienda, predominantemente de interés social. Mesas de Concertación en Vivienda, donde participan las representaciones de las organizaciones demandantes de vivienda, así como las diferentes áreas del Departamento del Distrito Federal involucradas en la materia. 		
<p>Acciones regulatorias</p>	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la versión 1987 del Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, integrado por el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Parciales Delegacionales de Desarrollo Urbano y el Sistema de Información y Evaluación. Los resultados de esta revisión se someterán a la consideración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El sustento legal de los esfuerzos de planeación urbana a largo plazo requerirá, entonces, de la promulgación de una nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y del establecimiento de la normatividad relativa a la materia, buscando garantizar que su permanencia no quede sujeta al arbitrio personal de quienes están encargados de los programas a lo largo de diferentes administraciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Dictar los siguientes acuerdos con el Jefe de gobierno del DF: para el fomento a la vivienda en renta; para la creación de un sistema de acceso al suelo habitacional por delegación; para la creación del Fondo de la Vivienda para el DF; para crear un registro público de la vivienda en arrendamiento en el DF (por delegación); -para establecer las reglas de operación del Programa de Rehabilitación y Renovación Urbana en el Distrito Federal; para establecer las reglas de operación del Programa Emergente de Mejoramiento Habitacional en las colonias populares del Distrito Federal; para crear las figuras jurídicas y el registro público de asociaciones sin fines de lucro para la vivienda social (ONGs, cooperativas, asociaciones de solicitantes, centros de investigación); para crear un fondo de ahorro y préstamo destinado a promotores de vivienda sin fines de lucro; para crear el registro público de los adquirentes de vivienda financiadas por organismos públicos de vivienda (por delegación); para crear, en coordinación con instituciones de educación superior, de investigación y el CONACyT, el Programa de Investigación sobre Vivienda (becas para proyectos de investigación); para establecer un premio anual para innovaciones técnico-constructivas, financieras y en el campo del hábitat sustentable, para viviendas populares. Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano aún vigentes han estado sometidos a gran número de modificaciones de carácter discrecional generando expectativas sin bases jurídicas sólidas para la definición de usos de suelo, sus intensidades y vigencia temporal, siendo entonces instrumentos imperfectos, aislados del contexto urbano general, con normatividad casuística y vigencia sin base legal. Las nuevas versiones de los programas delegacionales, a falta de un proceso claro y suficiente de participación social en su integración, han sido objeto de ajustes diversos en respuesta a intereses locales, introduciendo 	<ul style="list-style-type: none"> A efecto de facilitar el conocimiento y aplicación de la legislación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento, se unirán los diferentes ordenamientos jurídicos. Se eliminarán o agilizarán trámites y se erradicarán las causas de corrupción a través de modificaciones en las leyes, reglamentos, atribuciones y estructuras administrativas, se garantizará la claridad de las políticas, la información pública y la no discrecionalidad en las decisiones. Revisión integral de las políticas, programas y proyectos relacionados con el desarrollo urbano y la vivienda. Impulsar la reestructuración orgánica de las dependencias y demás oficinas de la administración pública que intervienen este ámbito. Revisión integral de las políticas, los programas y proyectos. Regularizar el crecimiento urbano con reglas claras, estudios integrales bien fundados y procedimientos ágiles, que permitan establecer las zonas en que pueden efectuarse los nuevos desarrollos y aquellas zonas en las cuales no es procedente su establecimiento.

Categoría	Programa General de Desarrollo del DF 1995-1997	Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000	Programa General de Desarrollo del DF 2001-2006
		<p>inconsistencias que los alejan del proyecto de ciudad aprobado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el Programa de vivienda 1997-2010 (número y tipo de acciones, localización, acuerdos administrativos de fomento y regulación). • Ampliar las atribuciones y garantizar la continuidad del Consejo Técnico Consultivo del Instituto de Vivienda del Gobierno del DF y de los respectivos consejos de vivienda delegacionales. • Presentar a la Asamblea Legislativa la iniciativa de Ley de Vivienda para el Distrito Federal. • Revisar el Código Civil en materia de vivienda en arrendamiento. 	
<p>Acciones financiación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de Nuevos Mecanismos Financieros de Vivienda para Adecuar la Oferta al Perfil Económico y Social de los Demandantes. • Adecuar los mecanismos financieros actualmente disponibles y diseñar otros nuevos que permitan conciliar los intereses de los oferentes y demandantes de crédito para la vivienda. • Facilitar el acceso al crédito garantizando su recuperación. • Asignar los mayores subsidios a quienes menos tienen, y por otra, evaluar y ajustar permanentemente los criterios para el otorgamiento de crédito, con el fin de asegurar el acceso de los sectores que más lo requieren, buscando facilitar las condiciones para su amortización. • Simplificar los mecanismos financieros de modo que permitan otorgar créditos globales a grupos populares, incluyendo en dichos créditos, el costo del suelo urbano. • Adecuar la modalidad de los créditos para facilitar el acceso a los mismos en función de las características de los diferentes programas de vivienda (autoconstrucción, vivienda progresiva, rehabilitación de vecindades, etcétera.) • Promover sistemas de ahorro colectivo para ampliar las posibilidades de autofinanciamiento. • Establecer opciones financieras para el reciclaje del suelo en zonas centrales, e implementar un nuevo instrumento financiero (los Terrabonos), para facilitar el acceso al crédito, a menor costo, destinado a la construcción de vivienda. • Sumar los recursos del sector privado a la tarea social de enfrentar la demanda insatisfecha de viviendas. La movilización de dichos recursos permitirá aumentar sustancialmente la oferta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Operar con recursos concertados con los fondos de vivienda, el FOVI y el BID. • Crear un programa de crédito y un sistema descentralizado de distribución de materiales y componentes para la vivienda a precios de mayoreo para la población que ingresa a programas delegacionales de ampliación/mejoramiento de vivienda popular. • Priorizar la acción pública en vivienda para atender las necesidades de los estratos sociales excluidos de los mecanismos de mercado. • Subsidiar el acceso al suelo para la población de bajos ingresos en las áreas urbanizadas, lo que es menos costoso que seguir urbanizando la periferia. • Otorgar subsidios progresivos a los adquirentes (en función del costo de vivienda financiada) y subsidios cruzados entre grupos de diferente nivel socioeconómico dentro de un mismo programa habitacional. • Crear un sistema de ahorro y préstamo para la vivienda popular en el Distrito Federal. • Gestionar ante la SHCP la exención del impuesto sobre la renta para los alquileres con un monto inferior a un salario mínimo mensual. • Facilitar a nivel normativo y apoyar técnica y financieramente la ampliación de viviendas, incluyendo la construcción de espacios para el desarrollo de actividades económicas. • 	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación de recursos fiscales suficientes y, en su caso, la obtención de recursos que se ajusten a las condiciones del programa y las características adecuadas de crédito. • Asignación y distribución adecuada de la vivienda y los créditos para que lleguen efectivamente a las familias de más escasos recursos, estableciendo como criterios de prioridad además del nivel de ingresos, el habitar en condiciones de riesgo, la necesidad de reubicar asentamientos existentes y un periodo de residencia mínimo en el Distrito Federal.

Categoría	Programa General de Desarrollo del DF 1995-1997	Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000	Programa General de Desarrollo del DF 2001-2006
Acciones organismos	<ul style="list-style-type: none"> • Se creó, en mayo de 1995, el Instituto de la Vivienda para racionalizar y coordinar las acciones en la materia, diseñar nuevos mecanismos financieros para adecuar la oferta al perfil económico y social de los demandantes y abatir los costos de la vivienda para facilitar el acceso a ella por parte de los estratos de población de menores ingresos y estimular la producción de vivienda popular para renta. • Para subsanar las fallas de coordinación, potenciar los diferentes alcances de las instancias abocadas a la vivienda y elevar la efectividad de las acciones emprendidas en la materia, se creó el Instituto de la Vivienda, que permitirá coordinar los esfuerzos de las organizaciones mencionadas en el DF. • Formular una política de vivienda precisa, para atender debidamente diferentes disyuntivas que plantea actualmente el desarrollo de programas oficiales de vivienda. • Realizar los estudios y desarrollar las bases para innovaciones tecnológicas en la materia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la investigación aplicada en el campo de la vivienda popular. • Instalar las oficinas operativas delegacionales del Instituto de Vivienda. • Ampliar y dar mayores atribuciones al Consejo asesor de vivienda (CAVI-DF). • Crear la función de procuración de la vivienda en la procuraduría social del DF, con representantes de instituciones de vivienda, promotores privados, promotores sociales, ONGs, administradores de bienes inmuebles y organizaciones inquilinarias. • Reestructurar la aplicación de los recursos de los distintos organismos públicos de vivienda y plantear que los recursos se distribuyan como sigue: 50% para vivienda progresiva, 30% para ampliación/mejoramiento, 20% para vivienda nueva terminada. • Dar atribuciones y fortalecer al Instituto de Vivienda para coordinar al gobierno del DF, INFONAVIT, FOVISSTE, FOVIMI, FOVI. • Crear un Fondo para la vivienda popular en el Distrito Federal, que fusione FICAPRO y FIVI-DESU y negocie recursos del FOVI, de INFONAVIT y FOVISSTE, y de organismos financieros internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar la cobertura, establecer la gratuidad y la atención a todas las personas que requieran de sus servicios.
Acciones densificación	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la densificación en algunas zonas, en especial en áreas urbanas donde la infraestructura existente esté subutilizada, como es el caso de las delegaciones centrales y en aquellas otras donde hay una irracional subocupación del suelo. • Densificar sin congestionar, para lo cual son necesarias soluciones reales que cuenten con los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y fiscales para dar fluidez a las vialidades y resolver el problema de estacionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas urbanas deterioradas y de despoblamiento: Programa de rehabilitación y regeneración urbana en las colonias populares de las cuatro delegaciones centrales: • Acciones se deberán generar instrumentos legales para limitar y condicionar los cambios de usos del suelo de habitacionales a otros en las delegaciones centrales y expropiar inmuebles y predios ruinosos o baldíos en las áreas declaradas de renovación urbana y habitacional. • Áreas en proceso de consolidación: Programa emergente de mejoramiento de viviendas en colonias populares y en los poblados rurales: • 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Sustentable. Reorientar el crecimiento de la Ciudad hacia las zonas centrales que han sufrido un continuo despoblamiento y que están ubicadas en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. • Impulsar el crecimiento hacia las zonas centrales y otras zonas con factibilidad, mediante normas adecuadas, planes parciales, apoyo y estímulos a los particulares y la acción directa gubernamental. • En las zonas ubicadas entre la Ciudad central y los asentamientos de la periferia, el criterio básico será el mantenimiento de la densidad actual. • Ampliar las acciones de vivienda para densificar las zonas que presentan condiciones de factibilidad. • Sustitución de viviendas en las delegaciones centrales y la construcción y/o ampliación de vivienda en lotes familiares. • La acción directa del gobierno en las delegaciones centrales a través, principalmente, de su actuación en el terreno inmobiliario, la definición de apoyos fiscales y la modificación de los procedimientos administrativos. •
Acciones coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar la Planeación dentro de una Perspectiva Regional. Elaborar y establecer el Programa Director Metropolitano en estrecha coordinación con las autoridades de los estados de México, Puebla, 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar en cogestión, a nivel delegacional, con organizaciones de colonos interesadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar mecanismos efectivos de coordinación metropolitana con capacidad para asumir y dar seguimiento a las políticas en materia de desarrollo urbano como la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.

Categoría	Programa General de Desarrollo del DF 1995-1997	Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000	Programa General de Desarrollo del DF 2001-2006
	<p>Hidalgo, Tlaxcala y Morelos, dentro de los cuales se ubican 190 municipios que se insertan en un proceso tendencial de homogeneización urbano-regional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evitar el crecimiento de la mancha urbana sobre las áreas de conservación ecológica y lograr un uso más racional del suelo y la infraestructura existente. • Garantizar la Coordinación Institucional y Fomentar la Participación Ciudadana. • 		
Acciones suelo y reservas	<ul style="list-style-type: none"> • La política de reservas territoriales será un instrumento primordial de planeación urbana, ya que constituyen un mecanismo eficiente para definir, regular y controlar el uso del suelo. • Crear una bolsa de tierra y desarrollar mecanismos financieros. • Creación o revisión de normas específicas para vivienda, y definir la adjudicación de reserva territorial adecuada para la vivienda. • Ampliar sustantivamente el Programa de Creación de la Bolsa de Tierra y asignarla a bajo costo a los programas de vivienda. • Utilizar 550,000 metros cuadrados de la escasa reserva territorial para promocionar, con desarrolladores inmobiliarios, suelo para vivienda de interés social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para las áreas de crecimiento periférico: Bolsa de suelo urbanizado (fideicomiso) para ofrecerlo a grupos de solicitantes de suelo y vivienda, dando preferencia a los proyectos con mayor ahorro previo y con innovaciones técnicas que ofrezcan los mejores niveles de costo/calidad de vivienda y el mejor aprovechamiento del suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir los asentamientos irregulares en las zonas de conservación y alto riesgo o en zonas en las cuales la introducción de los servicios básicos es o muy difícil o muy cara. • En el suelo de conservación se estimulará el crecimiento natural de los poblados rurales y se aplicará una política de crecimiento cero para nuevos asentamientos. • Los asentamientos populares de la periferia que se ubican en suelo urbano, serán apoyados por medio de la ampliación y mejoramiento de la vivienda en lotes familiares y la construcción del equipamiento necesario para la región. • La política habitacional será también factor importante para avanzar en el ordenamiento del crecimiento de la Ciudad.
Acciones autogestión	<ul style="list-style-type: none"> • Capitalizar la capacidad creativa de los habitantes, fomentando su participación activa. • Realizar acciones orientadas al fomento de la producción social organizada de la vivienda y a fortalecer y agilizar la capacidad de gestión de las organizaciones de solicitantes de vivienda, cooperativas y organizaciones populares. • Establecer formas de control social de los mecanismos de asignación de la vivienda. • Propiciar un aumento en la cantidad y calidad de la oferta de vivienda, a través del diseño de mecanismos que estimulen la creatividad tecnológica, arquitectónica y urbanística. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una acción decidida en este campo traerá como ventaja adicional la creación significativa de empleo, sobre todo para sectores de mediana calificación. A pesar de su temporalidad ayudaría a resolver este grave problema de la capital, al tiempo que tendría efectos multiplicadores sobre la producción de materiales de construcción apoyando con ello la reactivación económica. • Vincular la política habitacional con la economía popular. • Apoyar el desarrollo de empresas comunitarias para la fabricación de materiales y componentes para la vivienda vinculados con programas de mejoramiento urbano y habitacional. 	
Acciones administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Abatimiento de los Costos de la Vivienda. Reducir los costos de producción, elevar la calidad, y reflejar tal reducción en los precios finales de la vivienda. • Reducir los costos de materiales. Aprovechar economías de escala, impulsando la creación de parques de materiales mediante convenios con promotores de materiales de construcción. • Costos administrativos. Simplificar los trámites para 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizar la gestión de los programas habitacionales a nivel de delegaciones. • Reconocer, facilitar y apoyar con recursos públicos e instrumentos adecuados la acción de las organizaciones sociales y de los organismos no gubernamentales que actúen en el campo de la vivienda popular. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el Sistema de Información, dotándolo de los soportes técnicos necesarios. Flujo de información entre dependencias, y la articulación con SEDUVI, el Registro Público de la Propiedad, Catastro y Patrimonio Inmobiliario. • Crear el Certificado Único de Uso de Suelo Específico y Factibilidades en el que todas las instancias que intervienen en la autorización del uso o en la determinación de factibilidades elaboren un sólo documento oficial que permita simplificar los trámites, para lo cual se propone el ingreso

Categoría	Programa General de Desarrollo del DF 1995-1997	Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000	Programa General de Desarrollo del DF 2001-2006
	<p>la obtención de licencias VIN (vivienda nueva) y se buscará disminuir los costos de las gestiones notariales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivar procedimientos constructivos que reduzcan los costos de construcción, aplicando estímulos y sanciones efectivas que obliguen a los constructores a acortar sus tiempos de obra y a evitar la especulación con el dinero subsidiado. • Mecanismos eficaces de control. 		de la documentación a través de la ventanilla única de SEDUVI.

Anexo 9. Comparación de las orientaciones programáticas Programas Generales de Desarrollo Urbano (PGDU) 1987-2006

Categoría	PGDU 1987-1988	PGDU 1996-2003	PDD 2003-2006
Diagnóstico		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desde hace dos décadas, la estructura urbana de la ciudad de México sometida simultáneamente a un proceso de expansión de la periferia y a otro de despoblamiento-descapitalización de sus áreas intermedias. ▪ Tanto el sector inmobiliario como el Estado han jugado papeles cruciales en la expansión e involución de la ciudad. ▪ Aunque ha aumentado la población del DF en números absolutos sus tasas de crecimiento demográfico han disminuido. ▪ La inercia de un alto crecimiento demográfico en el pasado ocasionó un considerable aumento de la base de población, que se reflejó en la expansión del área urbana y en presiones para atender los mínimos de bienestar de la población en materia de infraestructura, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo. ▪ 1970-1995 la ciudad central perdió población, disminuyó la densidad de habitantes y dejó subutilizado el espacio urbano, con el consecuente deterioro de edificaciones destinadas a la vivienda, alteraciones en la estructura de los barrios y colonias y en las condiciones de seguridad de la población, es decir, en la calidad de vida. ▪ Este efecto benefició la reactivación económica de la ciudad capital en los años anteriores, actualmente existe una subutilización del espacio, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Durante las últimas tres décadas las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza habían venido perdiendo habitantes. ▪ A partir de los años ochenta las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco también sufrieron pérdida poblacional en menor proporción; mientras que la delegación Coyoacán, a partir de 1995 viene marcando una ligera tendencia a la baja. ▪ La periferia ha venido recibiendo una intensa presión demográfica y urbana. Las consecuencias de este fenómeno contradictorio en la distribución territorial de la población, se manifiestan en la pérdida de la vocación habitacional y la subutilización de la inversión acumulada en equipamiento e infraestructura en la zona central; y en la afectación al medio ambiente, la disminución de los recursos naturales y el deterioro de la calidad de vida en las delegaciones con suelo de conservación, así como en la zona conurbada, debido a los procesos de metropolización. ▪ Una de las causas del crecimiento desordenado de la ciudad ha sido la incorporación masiva de suelo para la construcción habitacional, sin que se cuente con una planeación del desarrollo de acuerdo a la vocación del territorio. ▪ Han predominado los intereses económicos, de grupos y particulares sin contar con políticas públicas de suelo urbano. ▪ El suelo y la vivienda no fueron vistos como los soportes del crecimiento expansivo, sino como bienes escasos que requieren potenciarse de acuerdo a la capacidad de la infraestructura y los servicios pero, sobre todo, bajo el principio del desarrollo sustentable.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controlar y ordenar el Crecimiento de la ZMCM. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejorar el nivel y la calidad de vida de la 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir en la disminución del proceso de migración hacia

Categoría	PGDU 1987-1988	PGDU 1996-2003	PDD 2003-2006
	<p>Las dificultades para el suministro de servicios, el deterioro del medio ambiente y la restricción en densidades, obligan a seguir políticas para la desconcentración de industrias contaminantes y a mantener la prohibición de nuevos fraccionamientos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconstruir la Zona Central de la Ciudad de México. A partir de una nueva zonificación, de acuerdo al riesgo sísmico, limitando las alturas de los edificios, por lo que se reducirán las densidades e intensidades permitidas, creando más espacios abiertos para refugio en caso de desastre. ▪ Reordenación Urbana. Reordenación física, económica y de servicios. Estructurada en 8 sectores que contendrán a los Centros, Subcentros y Corredores Urbanos y Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, además del Centro Histórico. ▪ Conservar el Medio Ambiente. ▪ Área de Conservación Ecológica. En esta área deberá desalentarse todo proceso de urbanización, donde el equipamiento y los servicios se basen en las normas especiales que se establecen para los 36 poblados existentes. Adicionalmente no deberá regularizarse la tenencia de la tierra en asentamientos irregulares e invasiones fuera de los límites que establecen los Programas para cada uno de los poblados. ▪ Área de Desarrollo Urbano. Mejorar las condiciones ecológicas del área urbana, mediante acciones de consolidación de Parques Urbanos, la creación de pequeños jardines o plazoletas, la arborización de camellones y banquetas, así como el rescate y forestación de las barrancas del poniente y de las sierras del norte y oriente de la ciudad. ▪ Desarrollar los Instrumentos de Planeación. Marco jurídico acorde a sus propósitos. Ajustar las siguientes disposiciones en vigor: Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Reglamentos y Programas Parciales, además de la revitalización del Centro Histórico. ▪ Reducir la inversión pública que estimuló la concentración económica y demográfica de la Ciudad de México para canalizarla a otras entidades federativas 	<p>población urbana y rural del DF, en el marco de una integración nacional y regional armónica y equilibrada, mediante la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, y la concreción de las acciones temporales y espaciales que lo conforman.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regular el mercado inmobiliario, evitando la apropiación indebida, la concentración y la especulación de inmuebles, especialmente los destinados a la vivienda de interés social y popular, así como la promoción de zonas para el desarrollo económico. ▪ La distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como la distribución equilibrada de los mismos en el DF. ▪ Propiciar el arraigo de la población y redensificación en las delegaciones centrales del DF y la disminución del proceso de migración hacia los municipios metropolitanos de las entidades federativas vecinas. ▪ Evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación. ▪ Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo. ▪ Reducir el desdoblamiento y aprovechar los espacios que cuentan con las condiciones necesarias de infraestructura. ▪ Mayor eficiencia en el aprovechamiento de la inversión histórica acumulada (enfocando esta política para recuperar la función social-habitacional- de las delegaciones centrales). ▪ Disminuir la tendencia de crecimiento poblacional dentro del Valle de México. ▪ Procurar el reciclamiento de las áreas de baja densidad que cuentan con buena accesibilidad, infraestructura y equipamiento suficientes y que acusan condiciones de deterioro avanzado; ▪ Aprovechar mediante proyectos integrales las escasas áreas cuya dimensión permita la realización de grandes proyectos urbanos; los proyectos integrales deberán incluir vivienda, equipamiento para servicios de salud y educación, zonas de esparcimiento y recreación, comercios y micro industria, entre otros. 	<p>los municipios conurbados, propiciando el arraigo de la población y revertiendo las tendencias de desdoblamiento en aquellas delegaciones que han perdido población y cuentan con infraestructura adecuada, a través de la redensificación y reciclamiento urbano.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regular el mercado inmobiliario, evitando la apropiación indebida, la concentración y especulación de inmuebles, especialmente los destinados a la vivienda de interés social y popular; así como la promoción de zonas para el desarrollo económico. ▪ Garantizar el acceso equitativo a la vivienda, principalmente a la población de más bajos recursos económicos en igualdad de oportunidades, a través de reglas claras de operación de los programas. ▪ Revertir el crecimiento expansivo de la ciudad, proponiendo en su lugar un desarrollo intensivo. ▪ Estimular la aplicación de nuevas tecnologías, materiales y procesos constructivos para el desarrollo de vivienda de interés social y popular de alta calidad. ▪ Desarrollo equilibrado, se contenga el crecimiento desordenado y asegure la protección ambiental en un marco de efectiva coordinación interinstitucional. ▪ Replantear la integración de la ciudad en la economía mundial con un enfoque de ciudad global, bajo el esquema de sustentabilidad, equidad y soberanía. ▪ Fortalecer la política de coordinación metropolitana e impulsar mecanismos de planeación territorial con una visión regional. ▪ Preservar y rehabilitar la riqueza de su patrimonio histórico urbano edificado, su estructura socio-espacial, su función habitacional socialmente heterogénea y su tejido económico y social, a través de cuatro ejes: rescate de la centralidad, regeneración habitacional, desarrollo económico y desarrollo social. ▪ Vinculación de la producción de vivienda a los programas de desarrollo urbano para contribuir a frenar la expansión urbana; evitar la pérdida de población en la ciudad central; atender situaciones de vulnerabilidad; preservar el patrimonio natural e histórico; optimizar el uso de la infraestructura, los servicios y el equipamiento existente pero, sobre todo, para otorgar vivienda a los que menos tienen. ▪ Conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, desincentivando el crecimiento expansivo descontrolado, particularmente en las delegaciones periféricas, para preservar las zonas de recarga de acuíferos, los ecosistemas naturales y las tierras de producción y usos agropecuarios, orientando el crecimiento hacia las zonas aptas. ▪ Modificar las estrategias financieras y fiscales, así como sus mecanismos técnicos, jurídicos y sociales con la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. ▪ Equilibrar la densificación y poblamiento.
Acciones densificación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lograr a través de la estrategia planteada, su revitalización a fin de conseguir su reactivación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arraigar a la población local que tiende a ser expulsada hacia la periferia urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generar mecanismos para redensificar, reciclar y aprovechar las áreas no saturadas, que contribuyan a reducir el

Categoría	PGDU 1987-1988	PGDU 1996-2003	PDD 2003-2006
	<p>económica perdida, sobre todo por los efectos de los sismos, así como el rescate y arraigo de su función comercial y social, y la salvaguarda de su valor patrimonial.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las acciones concretas que se deriven de los Programas Parciales y Sectoriales, se orientarán hacia la promoción y consolidación de la población residente. ▪ Programas integrales de vivienda en beneficio de la población afectada por los sismos y aquella que forma parte del Centro Histórico. ▪ Sistema de Incrementos a la Densidad Habitacional. El sistema sirve para incrementar el número de viviendas que como regla general permiten las diversas zonas secundarias de carácter habitacional. Esto es aplicable solamente a desarrollos de vivienda de interés social, popular y para arrendamiento, mediante porcentajes acumulables sobre el número de vivienda que permite el Programa Parcial correspondiente. ▪ PROGRAMA DE RECONSTRUCCION DE LA CIUDAD DE MEXICO. Obras de demolición y reparación de infraestructura, la reconstrucción de viviendas en lotes expropiados y no expropiados, la reordenación y revitalización del área central con valor patrimonial. ▪ Atención inmediata a la población damnificada. Esta acción se ha complementado con la reconstrucción de viviendas deterioradas y la construcción de las derruidas, así como el otorgamiento de financiamientos preferenciales con el fin de que los moradores afectados queden como propietarios. 	<p>El propósito de retenerla, además de la fundamentación pragmática de evitar los desplazamientos de la población a grandes distancias y de aprovechar la inversión social acumulada en la zona, tiene que ver con la necesidad de mantener la diversidad de usos del suelo y estimular la presencia de diversos estratos sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rescate y arraigo de su función comercial y social, salvaguardando las áreas de conservación patrimonial. ▪ Promoción y consolidación de la población residente. ▪ Promoción de programas integrales de vivienda. ▪ Racionalización de la vialidad y el transporte a fin de reducir el uso de automóvil particular creando corredores peatonales, sobre todo a lo largo de las calles y avenidas que concentran un gran acervo patrimonial generando fuentes de empleo. ▪ Propiciar y fomentar el arraigo de la industria del vestido y sus actividades complementarias y en general todas aquellas actividades no contaminantes. ▪ Instrumentar políticas para conservar, proteger e incrementar el patrimonio urbano-arquitectónico y el carácter social del Centro Histórico, modificando las actuales tendencias y estableciendo las condiciones de vida deseables para sus habitantes. ▪ Lograr la acción conjunta de los organismos responsables del financiamiento para la vivienda y el desarrollo urbano, con aquellos encargados del rescate y conservación de los monumentos y la incorporación de los recursos de la iniciativa privada. ▪ La participación de los pobladores en el rescate de edificios abandonados y vecindades deterioradas será esencial. Promover formas de asociación y de adquisición de predios. ▪ Prioridad a la densificación y a la ocupación óptima de aquellas áreas que cuentan con infraestructura y servicios básicos, cuyo aprovechamiento implica un ahorro considerable de recursos públicos, así como la consolidación y diversificación del uso del suelo, el arraigo e integración de la población en estas zonas y la disminución de los recorridos del transporte con el consiguiente ahorro de combustible y disminución de los efectos contaminantes. ▪ Desarrollar los instrumentos financieros que 	<p>despoblamiento de las áreas urbanas consolidadas y aprovechar de manera eficiente la infraestructura acumulada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Arraigar a la población, reciclando la base material de las delegaciones centrales para recuperar su función social-habitacional, mediante el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura básica y los servicios. ▪ Reutilizar los inmuebles desocupados o subocupados, potenciando su uso a través de la generación de estímulos fiscales y de su integración a proyectos integrales de desarrollo. ▪ Concentrar en delegaciones centrales y zonas con factibilidad el esfuerzo institucional y la participación del sector privado en la adquisición de predios e inmuebles para promover programas de vivienda. ▪ Rescatar edificios, calles, barrios o plazas, incluyendo los monumentos históricos y edificios de arquitectura menos suntuosa a través de acciones de rehabilitación habitacional, de la promoción para construir vivienda nueva y del otorgamiento estímulos fiscales; se procurará mantener los usos originales u otros compatibles. ▪ Los esfuerzos en materia de construcción de vivienda propia o en renta y de reciclamiento de inmuebles de uso habitacional han sido insuficientes para revertir esta tendencia, frente al proceso de cambio de uso de suelo y de terciarización, que han roto con la vocación habitacional de la zona. ▪ Potenciar el uso de áreas urbanas consolidadas, a través del aprovechamiento de la inversión acumulada en infraestructura básica y equipamientos; mediante programas de mejoramiento, ampliación y vivienda nueva que permitan densificar las áreas. ▪ Procurar el reciclamiento urbano y densificación de áreas habitacionales de baja densidad que cuentan con buena accesibilidad, infraestructura básica y equipamiento suficiente; permitiendo la construcción de edificaciones de varios niveles en áreas que así lo permitan. ▪ Aprovechar, mediante proyectos integrales, las áreas baldías o subutilizadas cuya dimensión permita la realización de proyectos urbanos que incluyan vivienda de interés social y popular, y la construcción de equipamientos para salud, educación, cultura o el deporte, además de comercios y micro industria, entre otros. ▪ Hacer socialmente eficiente el crecimiento de las áreas urbanas de la entidad a partir del grado de consolidación y de la reversión de las actuales tendencias de expansión. ▪ Promoción a la producción de vivienda nueva en lote familiar o en renta y mejoramiento del parque habitacional deteriorado. ▪ Impulso al mejoramiento de vecindades. ▪ Impulso al mejoramiento de unidades habitacionales de interés social. ▪ Mejoramiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento urbano de barrios colonias populares, asentamientos y poblados de bajos ingresos. ▪ Generar las condiciones para revertir el decrecimiento poblacional de las delegaciones centrales, lo cual significaría

Categoría	PGDU 1987-1988	PGDU 1996-2003	PDD 2003-2006
		<p>posibiliten la permanencia de los habitantes en las áreas de reciclamiento, al mismo tiempo que se genera oferta para diversos estratos económicos, mediante la mezcla y la diversidad de usos que propicie la captación de recursos de distintas fuentes.</p>	<p>menos presión sobre las delegaciones periféricas y menor migración desde el DF hacia los municipios conurbados.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Captar población adicional en la zona urbanizada con infraestructura instalada. Aumentar la densidad de ocupación del suelo y la altura de los inmuebles de vivienda, además de contar con instrumentos que faciliten y estimulen la producción habitacional.
<p>Acciones suelo y reservas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actualmente el Distrito Federal cuenta en el Área de Desarrollo Urbano con una superficie baldía de 7,981 hectáreas, de las cuales se incorporarán 906 para 1988 destinándolas, para satisfacer las necesidades habitacionales, de servicios, industrias y áreas verdes. ▪ A largo plazo se incorporará al desarrollo urbano una reserva territorial de 7,075 hectáreas. ▪ Reserva para Vivienda. El Programa comprende tres líneas de acción a desarrollar: en zonas de bajos ingresos, en áreas de alta rentabilidad del suelo y en la región de reserva baldía con posibilidad de urbanizar. ▪ La primera se refiere a la reutilización de áreas urbanas donde las viviendas presentan en su construcción, materiales de desecho o bien un alto grado de deterioro. ▪ La segunda es relativa a las regiones con elevada concentración de servicios, oficinas, industrias ligeras, así como aquellas que se caracterizan por la ubicación en ellas de casas habitación de alto costo y con rentabilidad elevada del suelo. En estos casos, el Programa General define los sitios donde se fomentará el uso habitacional intensivo, a través de una mayor dotación de infraestructura y de equipamiento urbano, así como mediante el otorgamiento de incentivos fiscales. ▪ La tercera incluye a las áreas desocupadas y susceptibles de utilizarse como reserva territorial, los terrenos baldíos interurbanos que ya cuentan con un determinado nivel de urbanización, al igual que las zonas donde aún es posible el crecimiento, en especial la parte sur-oriente de la ciudad. ▪ Se prevé una reserva territorial económica para la vivienda de interés social y popular, fundamentalmente en los municipios del Estado de México, de acuerdo a lo señalado en el esquema rector de usos del suelo de la ZMCM 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La escasez de espacios nuevos en la periferia para abrirse al desarrollo urbano provoca un proceso de adecuación del sector inmobiliario con el estado, para ocupar los espacios baldíos mayores al interior de la ciudad y otro efectuado por los pobladores que desocupan las áreas centrales y medias de la ciudad consolidando los municipios metropolitanos y presionando para la apertura de áreas no urbanizadas en esta entidad. ▪ La existencia de áreas susceptibles de abrirse al uso urbano dentro del Distrito Federal se ve limitada por razones ambientales y de preservación ecológica en el surponiente y suroriente. ▪ Las delegaciones intermedias. En cuanto a usos del suelo se establecerán medidas similares a las señaladas para la Ciudad Central en el sentido de lograr un mejor aprovechamiento de la infraestructura, los inmuebles y los espacios baldíos. ▪ Darán preferencia y estimularán la realización de proyectos de usos del suelo mixtos que incluyan vivienda de alta densidad, así como servicios y manufacturas sujetas a normas de operación reglamentadas, con el objeto de lograr un uso del espacio más rico y menos polarizado entre las distintas delegaciones, que favorezca la multiplicación de establecimientos y la generación de actividad económica y empleo, lo que debe reflejarse en una disminución de la movilidad y un incremento en los niveles de bienestar para la población. ▪ Establecer medidas que propicien una mejor utilización del suelo y aprovechar al máximo la inversión acumulada históricamente en infraestructura y equipamiento. ▪ Diversificar los usos del suelo y disminuir los desplazamientos innecesarios. ▪ Incorporar actividades comerciales y de micro y pequeña industria en las zonas actualmente destinadas casi exclusivamente a la vivienda, principalmente en las delegaciones Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tanto el sector inmobiliario formal e informal como el Estado han jugado papeles cruciales en las tendencias negativas de poblamiento de la urbe. ▪ El acceso al suelo es un asunto prioritario, ya que se trata de un recurso limitado lo mismo dentro que fuera de la estructura urbana, cuya escasez tiende a elevar los precios y a afectar el medio ambiente. ▪ Maximizar el beneficio social de la reserva y crear una nueva reserva territorial para el mediano y largo plazo en el marco de una modificación del patrón de poblamiento. ▪ Se persigue que la ciudad cuente con el suelo necesario para satisfacer sus necesidades y que la reserva contribuya al ordenamiento de los procesos territoriales y a la preservación del medio ambiente, tanto para la integración de superficie destinada a otros usos (industria, comercio, servicios) como para vivienda. ▪ Generar instrumentos de fomento que permitan su aprovechamiento y eviten el deterioro del patrimonio inmobiliario. ▪ Programa integral para fomentar el desarrollo de lotes baldíos existentes al interior de la ciudad, con el propósito de generar oferta legal de suelo, con equipamiento y servicios en zonas adecuadas para el poblamiento, a costos accesibles para la población de menores recursos económicos. ▪ Programa para constituir reserva territorial a partir de la utilización de inmuebles reconstruidos y su reciclamiento, a fin de contar con una oferta amplia de inmuebles y usos adecuada a los requerimientos de los diversos mercados. ▪ Programa de regularización de la tenencia de la tierra circunscrito a áreas consolidadas que no pongan en riesgo el equilibrio ecológico. ▪ Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo, mediante la revisión y modificación de los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano a fin de permitir el aumento de la ocupación y la elevación de la altura de los inmuebles, incluyendo el uso habitacional de interés social en áreas centrales. ▪ La existencia de áreas susceptibles para uso urbano dentro del DF está limitada en el surponiente y suroriente, por razones ambientales y de preservación ecológica. No existe, por tanto, posibilidad de crecer extensivamente, sino más bien de modo intensivo sobre la zona urbanizada actual, por saturación de baldíos y redensificación de áreas ocupadas. ▪ Generar oferta legal de suelo urbanizado a costos accesibles, con equipamiento y servicios básicos, para la construcción de

Categoría	PGDU 1987-1988	PGDU 1996-2003	PDD 2003-2006
			<p>unidades habitacionales de bajo impacto para la población de menores recursos económicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisar la Ley de Desarrollo Urbano del DF y su Reglamento, con el objetivo de perfeccionar la regulación de los usos del suelo e incluir instrumentos que garanticen la aplicación de la normatividad por todas las dependencias que tienen injerencia en la materia. ▪ Formulación y operación de programas sectoriales y anuales para la creación de reserva territorial, en coordinación con el PGOEDF.
<p>Acciones asentamientos irregulares y zonas periféricas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evitar su proliferación y su urbanización. ▪ Regularizar solo aquellos donde el programa los permitirá. 	<p style="text-align: center;">ND</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoramiento de zonas populares e integración de territorios excluidos. ▪ Impulsar programas y proyectos de autogestión, autofinanciamiento y auto-producción. ▪ Fomentar la adopción de tecnologías y procesos constructivos alternativos e innovadores que reduzcan costos, tiempos de ejecución y mantenimiento para la vivienda. ▪ Promover programas de mejoramiento, ampliación y vivienda nueva en lote familiar, otorgando créditos accesibles a la capacidad de pago de las familias con menores ingresos y otorgando ayudas de beneficio social. ▪ Política habitacional para consolidar la producción social de vivienda, conducir el desarrollo urbano y beneficiar a las familias pobres, a través de lineamientos e instrumentos específicos. ▪ Restringe la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales de alto impacto urbano en delegaciones con suelo de conservación. ▪ Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social (PRUH). Mantenimiento y conservación de las áreas comunes, de aquellas unidades que se ubiquen en zonas de media, alta y muy alta marginación, sufran de deterioro evidente y cuenten con 5 años ó más de haber sido construidas. ▪ Continuar los programas de mejoramiento, ampliación y vivienda nueva en lote familiar, para atender el desdoblamiento de las familias, dotando de servicios urbanos y equipamientos básicos, espacios abiertos y áreas verdes, que permitan mejorar las condiciones de habitabilidad en las colonias no consolidadas. ▪ Apoyar los procesos de autoproducción individual que realizan los sectores populares, a través del otorgamiento de créditos flexibles y asesoría técnica especializada para optimizar los espacios, garantizar la seguridad estructural y mejorar las condiciones de vida. ▪ Estudio de posibles reubicaciones de los asentamientos localizados en zonas de riesgo o de preservación ecológica. ▪ Asegurar la reserva de suelo urbano en zonas aptas, establecer acuerdos y convenios de colaboración con los organismos nacionales de vivienda, reducir los tiempos de tramitación para la construcción y otorgamiento de vivienda, establecer nuevos mecanismos y modalidades de financiamiento y contar con reglas claras respecto de la participación de las organizaciones sociales en la gestión de vivienda.

Categoría	PGDU 1987-1988	PGDU 1996-2003	PDD 2003-2006
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Con el fin de revertir el deterioro, resolver el hacinamiento y mejorar la calidad de vida de los habitantes de zonas de media, alta y muy alta marginalidad, se promoverán y aplicarán acciones de vivienda para mejoramiento, ampliación y vivienda nueva en predios familiares regularizados o en proceso de regularización. ▪ Prioridad a las acciones de reubicación de las viviendas de alto riesgo y de los inmuebles en alto riesgo estructural.
<p style="text-align: center;">Orientaciones vivienda</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disminuir el déficit de vivienda que existe en el DF. ▪ Atender a la población de bajos ingresos afectados por los sismos;. ▪ Inducir la construcción de nuevas viviendas en las áreas de reserva territorial previstas. ▪ Respalda e inducir la construcción y reconstrucción de vivienda para los sectores de la población con bajos ingresos. ▪ Acercar las áreas de vivienda a las zonas de trabajo, para reducir los recorridos cotidianos a través de la ciudad. ▪ El déficit de casa habitación en el DF, agravado por los efectos de los sismos de septiembre, la escasez de suelo urbano para vivienda y los limitados recursos que la administración pública puede destinar al fomento de programas en esta materia, reducen las posibilidades para satisfacer cabalmente la demanda. A fin de obtener el máximo provecho de los recursos disponibles, propone atender a la población de bajos ingresos y a la afectada por los sismos de septiembre de 1985. ▪ Inducir la construcción de viviendas en las áreas de reserva territorial y en los sitios de la ciudad señalados para este fin. ▪ Rescatar aquellas áreas deterioradas o subutilizadas, con el fin de aprovecharlas para uso habitacional. ▪ Fomentar la participación de la comunidad en la conformación de parques de materiales para la construcción. ▪ Desalentar la construcción de casas habitación unifamiliares y horizontales, induciendo la vivienda de tipo vertical, bajo un amplio margen de seguridad y convivencia sana. ▪ Líneas de acción: Reconstrucción, Reserva para vivienda y Vivienda nueva ▪ Beneficiar a la población no asalariada y de bajos recursos. Sus tareas se llevan a cabo, fundamentalmente, a través del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y del Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Social y urbano (FTVIDESU) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejorar los espacios dedicados a la vivienda popular en las zonas de la ciudad que carecen de infraestructura y servicios, evitando la ocupación de zonas minadas, inundables, de fuertes pendientes y lechos de arroyos. ▪ Promover programas de vivienda en las áreas urbanizadas de la ciudad, con el objeto de recuperar una densidad promedio de 150 habitantes por hectárea. ▪ Fortalecer los subcentros urbanos existentes para aprovechar de mejor manera sus ventajas particulares. ▪ Estimular la realización de programas de vivienda en aquellas zonas donde predominan los usos comerciales y de servicios, particularmente en la Ciudad Central. ▪ Complementar el equipamiento educativo, cultural, de salud, deporte y recreación, en aquellas delegaciones que registran índices indeseables de especialización y que corresponden con las zonas donde se concentra la población de más escasos recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La vivienda tiene un lugar relevante en la planeación y gestión urbana, pues constituye uno de los principales satisfactores sociales, participa activamente en los procesos económicos y es un estructurador determinante del ordenamiento territorial. ▪ La vivienda ha sido una rama importante dentro de la industria de la construcción del DF. ▪ El poder adquisitivo de los sectores de ingresos medios y bajos ha caído en las últimas décadas, impidiendo adquirir la vivienda a quienes la necesitan; y a quienes la poseen, mejorarla, ampliarla o sustituirla por otra más acorde a sus nuevos requerimientos. ▪ La población con ingresos medios y bajos, a quien se oferta crédito de interés social para la compra de inmuebles, tiene problemas para ser sujeto de crédito, mientras que la alternativa de vivienda en renta para estos sectores ha estado restringida, debido a la escasez de oferta y a las limitaciones en el marco jurídico para el control de esta actividad. ▪ En los últimos años, la mayor parte del requerimiento de vivienda de sectores populares se ha estado ofertando en la periferia y en los municipios conurbados, mientras que el de los sectores medios y altos se produce en el DF. ▪ Política intensiva de producción de vivienda en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, al mismo tiempo que se intensifican los programas de mejoramiento, ampliación y vivienda nueva en lote familiar para contribuir a reducir los requerimientos en esta materia previstos para las 16 delegaciones del DF. ▪ Construir en el DF a un ritmo de más de 20 mil viviendas nuevas anuales a corto y mediano plazos con la intervención de los agentes gubernamentales y privados, que incluya vivienda social, popular y media. ▪ 60 mil acciones de mejoramiento, ampliación y vivienda nueva en lote familiar, para que de este modo se contribuya a reducir los requerimientos previstos en el resto de delegaciones del DF. ▪ Garantizar acceso equitativo de todos los sectores sociales a una vivienda adecuada, promoviendo, especialmente, el acceso a una vivienda digna de los sectores más pobres que quedan fuera del mercado inmobiliario. ▪ La política habitacional deberá ser acorde con las líneas de desarrollo urbano sustentable, mediante la acción corresponsable de los gobiernos local y federal, los desarrolladores inmobiliarios privados y las organizaciones sociales vinculadas con el sector vivienda.

Categoría	PGDU 1987-1988	PGDU 1996-2003	PDD 2003-2006
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas de austeridad que le permitan destinar el presupuesto hacia programas sociales prioritarios; sostener el monto de la inversión en vivienda con recursos fiscales; articular los programas de vivienda con las estrategias de desarrollo social, urbano y ambiental; territorializar el presupuesto hacia las zonas que presenten mayores grados de marginalidad urbana; y ofrecer alternativas con programas especiales a los grupos vulnerables. ▪ Retomar la responsabilidad de promover y consolidar la producción social de vivienda, al mismo tiempo que se aprovecha el territorio urbano, se equilibran los procesos de poblamiento y se conservan las áreas con valor ambiental de la ciudad.
Acciones en tecnología	ND	ND	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar el uso de enotécnicas integradas, que promuevan el ahorro de agua y energía; con materiales y procesos constructivos que contribuyan a disminuir el costo de la vivienda y respeten las características propias del entorno natural y urbano. ▪ Promover que los nuevos desarrollos habitacionales introduzcan las modificaciones necesarias para permitir a las personas con discapacidad y de la tercera edad orientarse, desplazarse y utilizarlos sin peligro para la vida y la salud, en el marco de una normatividad adecuada. ▪ Los programas de vivienda serán acompañados de acciones de mejoramiento de la infraestructura y los servicios y otras obras urbanas en escala barrial.
Acciones administrativas	ND	ND	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agilizar mecanismos y trámites relacionados con la vivienda en donde intervienen diversas dependencias de gobierno, como el caso de la Ventanilla Única para emitir el Certificado Único de Uso de Suelo Específico y Factibilidades, que se expide en la SEDUVI. ▪ Desregular el sector, eliminando tramos de gestión, reduciendo trámites, mejorando la normatividad y transparentando el otorgamiento de permisos. ▪ Promover la producción en general, a través de mecanismos que faciliten y reduzcan los trámites, y a partir de incentivos y subsidios para la construcción de vivienda de interés social y popular.
Acciones coordinación	ND	ND	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer acuerdos y convenios con los organismos nacionales de vivienda, con el fin de incrementar la producción de vivienda en la ciudad, en el marco de la política de desarrollo urbano establecida. ▪ Fomentar y fortalecer los espacios de participación ciudadana, entre ellos el Consejo Asesor de Vivienda (CAVI) integrado por organizaciones sociales y no gubernamentales, organismos del sector privado, investigadores y miembros del sector educativo, funcionarios públicos y representantes populares, como foro para analizar y discutir las políticas y acciones de vivienda. ▪ Fomentar la participación concertada de las diversas dependencias del gobierno que intervienen en las gestiones y

Categoría	PGDU 1987-1988	PGDU 1996-2003	PDD 2003-2006
Acciones autogestión	ND	ND	<p>otorgamiento de permisos, licencias, registros, crédito, facilidades y apoyos sociales a fin de simplificar trámites y reducir tiempos de gestión.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover programas de crédito para la compra de materiales en el comercio formal, para superar el impacto creciente de los costos de materiales para vivienda que afectan particularmente a los autoconstructores y autogestores. ▪ Aprovechar los avances en materia de diseño, tecnología, construcción, administración, usos de materiales, componentes, accesorios y servicios aplicables a la vivienda, derivados de experiencias de las instituciones públicas, privadas, académicas y sociales. ▪ Propiciar el diseño de viviendas y conjuntos que incorporen sistemas y procedimientos constructivos alternativos o innovaciones tecnológicas que mejoren las condiciones ambientales, cuyo costo y calidad respondan a las necesidades de la población. ▪ Impulsar conjuntos habitacionales cuyas características de escala y forma constructiva tenga una armónica inserción al contexto urbano, contribuyendo a su mejoramiento. ▪ Promover convenios con las instituciones académicas para llevar a cabo análisis y evaluación de proyectos de vivienda y asesoría en los procesos de autoconstrucción de vivienda; así como el establecimiento de concursos abiertos para adjudicar programas específicos de vivienda a promotores inmobiliarios, empresas pequeñas, cooperativas u organizaciones sociales.
Acciones financiamiento	ND	ND	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modificar sus estrategias de financiamiento y canalizar directamente recursos fiscales para los programas de vivienda. ▪ Creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI DF). Propuso diversificar programas y esquemas financieros; adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios; facilitar el acceso de las familias menores ingresos y mayor vulnerabilidad; otorgar ayudas de beneficio social; y vincular la producción de vivienda a los programas de desarrollo urbano. ▪ Abrir una amplia gama de programas y esquemas financieros para atender a los grupos de escasos recursos, sobre todo a sectores vulnerables como madres solteras, grupos indígenas, discapacitados o adultos mayores ▪ Facilitar, estimular y reconocer la pluralidad en la gestión de la vivienda y garantizar igualdad de oportunidades, con reglas claras de operación. ▪ Utilizar el cofinanciamiento y la participación de otros agentes financieros para potenciar la respuesta de vivienda. ▪ Garantizar el ejercicio transparente de los préstamos y ayudas de beneficio social, así como en la gestión financiera de los programas e instrumentar mecanismos para rendir cuentas públicamente. ▪ Adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios para obtener, en reciprocidad, un compromiso de buen pago para la recuperación del crédito y la

Categoría	PGDU 1987-1988	PGDU 1996-2003	PDD 2003-2006
			revolvencia de los recursos. <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1415 272 1950 355">▪ Impulsar la operación y continuidad del Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social, a través de ampliación del otorgamiento de créditos, así como del número de acciones que se requieran.

Anexo 10. Evolución de las comisiones al interior de la ALDF 1988-2009

1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009
Gobierno	Gobierno	Gobierno	Gobierno	Gobierno	Gobierno	Gobierno
Seguridad Pública y protección civil	Seguridad Pública y protección civil	Seguridad Pública				
Administración y Procuración de Justicia	Prevención y Readaptación Social y Protección de Derechos Humanos	Administración y Procuración de Justicia				
Uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; regularización de la tenencia de la tierra; vivienda; construcción y edificaciones	Explotación de Minas de Arena y Materiales Pétreos.	Desarrollo Urbano y Establecimientos de Reservas Territoriales	Desarrollo Urbano y Establecimientos de Reservas Territoriales	Desarrollo Urbano y Establecimientos de Reservas Territoriales	DESARROLLO E INFRAESTRUCTURA URBANA	DESARROLLO E INFRAESTRUCTURA URBANA
Preservación del medio ambiente y protección ecológica; recolección, disposición y tratamiento de basura; explotación de minas de arena y materiales pétreos; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; agua y drenaje; tratamiento de aguas	Tratamientos de Aguas y Parques y Jardines	Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica				
Abasto y distribución de alimentos; mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública	Abasto y distribución de alimentos; mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública	Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos				
Educación; salud y asistencia social; recreación; espectáculos públicos y deportes; acción cultural; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos	Educación; Acción Cultural; Derechos de la Mujer; Recreación; Espectáculos Públicos y Deporte.	Se dividió				
Vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines	En general todos aquellos Servicios Públicos que no sean materia de otra comisión	Vialidad y Tránsito Urbanos	Transporte y vialidad			
Competente para presentar un proyecto de reglamento interior para la Asamblea y para estudiar y dictaminar las proposiciones relativas a iniciativas de leyes.	Reglamento Interior y para estudiar y dictaminar proposiciones relativas a iniciativas de Ley y Reglamentos, que no sean materia exclusiva de otra comisión	Se dividió	ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS	ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS	NORMATIVIDAD LEGISLATIVA, ESTUDIOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS	NORMATIVIDAD LEGISLATIVA, ESTUDIOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS
Comisión de Desarrollo Agropecuario	Desarrollo rural	Desarrollo rural	Desarrollo rural	Desarrollo rural	Desarrollo rural	Desarrollo rural
Comisión de Información y Documentación	Ciencia, Tecnología e Informática	Ciencia y Tecnología	Ciencia, Tecnología e Informática	Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología
Vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal;	Vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal;	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal
Fomento económico y protección al empleo; trabajo no asalariado y previsión social; turismo y servicios de	Servicios de Alojamiento e Industrial	Fomento Económico				

1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009
alojamiento						
ND	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda
ND	Desarrollo Metropolitano.	Desarrollo Metropolitano.	Desarrollo Metropolitano.	Desarrollo Metropolitano.	Desarrollo Metropolitano.	Desarrollo Metropolitano.
ND	Población y Desarrollo	Población y Desarrollo	Población y Desarrollo	Población y Desarrollo	Población y Desarrollo	Población y Desarrollo
ND	ND	Administración Pública Local	Administración Pública Local	Administración Pública Local	Administración Pública Local	Administración Pública Local
ND	ND	Atención Especial a Grupos Vulnerables	Atención Especial a Grupos Vulnerables	Atención Especial a Grupos Vulnerables	Atención a Grupos Vulnerables	Atención a Grupos Vulnerables
ND	ND	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos
ND	ND	Deporte, Juventud y Recreación	Deporte y Recreación	Deporte y Recreación	Deporte	Deporte
ND	ND	Educación y Cultura	Educación	Educación	Educación	Educación
ND	ND	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
ND	ND	Notariado	Notariado	Notariado	Notariado	Notariado
ND	ND	Participación Ciudadana	Participación Ciudadana	Participación Ciudadana	Participación Ciudadana	Participación Ciudadana
ND	ND	Protección Civil	Protección Civil	Protección Civil	Protección Civil	Protección Civil
ND	ND	Reglamento interior	ND	ND	ND	ND
ND	Salud y Asistencia Social; Agencias Funerarias; Cementerios y Servicios Conexos	Salud y Asistencia Social	Salud y Asistencia Social	Salud y Asistencia Social	Salud y Asistencia Social	Salud y Asistencia Social
ND	ND	Turismo	Turismo	Turismo	Turismo	Turismo
ND	ND	Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos	Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos	Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos	Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos	Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos
ND	ND	Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública
ND	ND	ND	ATENCION A LA TERCERA EDAD, PENSIONADOS Y JUBILADOS	ATENCION A LA TERCERA EDAD, PENSIONADOS Y JUBILADOS	ND	ND
ND	ND	ND	DERECHOS E INTEGRACION DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	DERECHOS E INTEGRACION DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	ND	ND
ND	ND	ND	DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO SOCIAL
ND	ND	ND	EQUIDAD Y GENERO	EQUIDAD Y GENERO	EQUIDAD Y GENERO	EQUIDAD Y GENERO
ND	ND	ND	Fomento Cultural	Fomento Cultural	Cultura	Cultura
ND	ND	ND	Juventud	Juventud	Juventud	Juventud
ND	ND	ND	PROTECCION AL EMPLEO Y PREVISION SOCIAL	PROTECCION AL EMPLEO Y PREVISION SOCIAL	ASUNTOS LABORALES Y PREVISION SOCIAL	ASUNTOS LABORALES Y PREVISION SOCIAL

1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009
ND	ND	ND	ND	ND	ASUNTOS INDÍGENAS	ASUNTOS INDÍGENAS
ND	ND	ND	ND	ND	ASUNTOS POLÍTICO – ELECTORALES	ASUNTOS POLÍTICO – ELECTORALES
ND	ND	ND	ND	ND	ND	GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA
ND	ND	ND	ND	ND	ND	VIGILANCIA Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES