

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



Vivienda, Participación Ciudadana y clientelismo. El Conflicto entre las políticas sociales de vivienda en la Ciudad de México y sus habitantes 2000-2012.

T E S I S

Que para obtener el título de:

Licenciado(a) en Ciencia Política y Administración Pública
(Opción: Ciencia Política)

P R E S E N T A

ARIANA KRISTELL MALDONADO MONTESINOS

T U T O R

SALVADOR MORA VELÁZQUEZ

México D.F.

2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A todos con amor

Hace unos días murió José Emilio Pacheco. Homenajes y artículos en su honor han inundado el mundo literario, de entre ellos leí uno en especial que me conmovió y reveló lo sensible y acertado que era; según lo publicado en el suplemento Confabulario de El Universal, José Emilio Pacheco, en algún momento de su vida, citó acertadamente a Paul Valéry al decir que “No hay obras acabadas, sólo obras abandonadas. Reescribir es negarse a capitular ante la avasalladora imperfección”. Fue entonces, después de leerlo, que creí en mí e hice lo necesario.

Enero 2014

INDICE

Introducción	4
Capítulo 1	
Especificaciones teóricas	
• Ciudadanía y participación ciudadana, definiciones	10
• Sociedad civil y Capital social	15
• Política Pública y Política Social.	19
• Desigualdad social y derechos sociales	23
• Clientelismo: Cooptación política como refrendo para el acceso a los recursos públicos. Estrategias del clientelismo.	25
• Pobreza y pobreza patrimonial.	29
Capítulo 2	34
El problema de la vivienda en el Distrito Federal.	
• La necesidad de vivienda como un problema público.	38
• Asentamientos irregulares. ¿Qué es vivienda y cuál es su importancia social?	42
• El área metropolitana de la Ciudad de México, paliativo para el déficit habitacional de vivienda en la ciudad	45
• Asentamientos irregulares en la Ciudad de México	49
Capítulo 3	
Política social de Vivienda en la Ciudad de México. Solución Progresiva al déficit habitacional.	54
• El Derecho a la Vivienda	54
• Evolución de la Política social de vivienda en la ciudad de México.	56
• <i>Antecedentes a la actual Política social de vivienda 1940-1978.</i>	57
• <i>Antecedentes a la actual Política social de vivienda 1978-1988.</i>	61
• <i>Antecedentes a la actual Política social de vivienda 1988-2000.</i>	64
• Política Social de Vivienda en la ciudad de México a partir del año 2000.	68
• Resultados de la Política Social de Vivienda. Legitimidad y Confianza en la democracia de la Ciudad de México.	75
• Límites y posibilidades de las políticas de vivienda en la Ciudad de México	78
Capítulo 4	79
El conflicto. Ciudadanos, Política social de Vivienda y Gobierno del Distrito Federal.	
• Desvirtuación de la política social y los Programas de vivienda de la Ciudad de México.	83
• El Partido de la Revolución Democrática y sus prácticas clientelares en la Ciudad de México.	86
• ¿Ha sido la política social de vivienda del gobierno capitalino víctima de practicas clientelares? Participación ciudadana en los comicios electorales en la Ciudad de México, 2007-2012.	91
Conclusiones.	95
Anexo Fotográfico	
Anexo 1	

Introducción

La ciudad de México está considerada como una de las urbes de mayor importancia en el mundo, debido a su inmensa población y a su ubicación geográfico-política, que la coloca como la ciudad más grande de América Latina¹ y pieza fundamental para entender lo acontecido en el mundo de habla hispana. Pero ¿qué ha sacrificado la Ciudad de México para ser considerada pieza clave en el entendimiento latinoamericano? Basta con adentrarse a las entrañas de la ciudad, salirse de la ruta, para descubrir los barrios bajos, los barrancos invadidos, las vecindades del centro dañadas por el terremoto de 1985 y un sinfín de espacios ocultos, que tardan poco en revelarnos que la ciudad ha sacrificado lo mejor de sí, a sus habitantes.

Llena de contrastes la ciudad está ahí para todos, sin restricciones, para aquel que quiera tomar parte de ella y tratar de hacerla propia. Lo mismo pueden observarse zonas residenciales con todos los servicios y mobiliario públicos, en donde la vida acontece de manera tranquila y agradable; como pueden ignorarse a los muy notorios barrios bajos, aquellos en donde vive la mano de obra de la ciudad, los menos favorecidos, aquellos que se describen como marginados que no han podido acceder de otro modo a la inmensa urbe y en donde la vida ocurre caóticamente. La existencia de las zonas marginadas de la ciudad ha sido un problema histórico, consecuencia de las restricciones sociales que siempre han existido y desencadenado una serie de complicaciones inimaginables relacionadas con el hacinamiento y segregación social, hundiendo todavía más las posibilidades de terminar con los ciclos de marginación urbana que se viven como resultado de una sociedad occidental, que coloca a sus ciudadanos en una búsqueda permanente de ilusiones cargadas de valores aspiracionistas, y en donde no importa lo esforzado y remoto que sea el camino, éste será siempre la perspectiva de algo mejor.

¹ Ciudad de México, la Tercera más poblada en el mundo: ONU, Notimex, El Universal, SOCIEDAD, 06/04/2012 El Universal, consultado vía electrónica 11/Ago/2012 10:23 hrs en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/840091.html>

La importancia y el valor social de la vivienda fue instituido en el marco del pensamiento occidental, pensamiento que cobró énfasis en México partir de las afirmaciones que hiciera Hannes Meyer en la primera mitad del siglo XX, quien a su llegada a México, en el sexenio de Lázaro Cárdenas, dejó muy claro que la arquitectura debía separarse de la búsqueda de la belleza para dar paso a valores distintos relacionados con la composición y la estabilidad social; creando un lazo conector entre la política y el tema habitacional, al considerar como imprescindible para la seguridad del Estado la dotación al pueblo de un satisfactor básico e ineludible como la vivienda. Así, la vivienda se consideró más que un satisfactor, un producto necesario que daba respuesta a un reclamo justo de la sociedad.²

El estudio de los problemas de acceso a la vivienda cobra además relevancia cuando organismos nacionales e internacionales encargados de evaluar condiciones de vida, tales como el Consejo Nacional de Evaluación –CONEVAL- colocan como parte de sus indicadores a la “Calidad y espacios de la vivienda” amparándose en el Artículo 4° de la Constitución Mexicana que establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa.³ Y dentro de los organismos internacionales la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe –CEPAL- toma tres indicadores para determinar un tipo de pobreza, la pobreza urbana, dentro de ellos la Situación Demográfica que considera un hogar urbano como pobre, cuando éste presenta una relación de dependencia igual o mayor a dos, es decir presenta condiciones de hacinamiento⁴. Colocando el tema en el panorama de alcance de las Ciencias Sociales.

² Patricia Barbero Rivadeneyra *Hannes Meyer / Vida Y Obra*, México: UNAM, Facultad de Arquitectura, 2004

³ Conforme a lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social

⁴ Según datos de *La brecha de la equidad*; en la página web de la CEPAL <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/4386/lcg1954e.htm> consultado el lunes 02 dic. 13 21:07 hrs.

Las políticas sociales de vivienda en la Ciudad de México, la participación ciudadana y su organización, conciernen al tema de este planteamiento, dada su vital importancia en relación a las prácticas gubernamentales adoptadas para resolver el problema de la vivienda y su efectividad; considerando que la efervescencia de lo recién instaurado pasa rápido, “la lealtad a un sistema político existe sólo en tanto que garantice la persistencia, o la oportunidad de cambio de un cierto orden social, normalmente socioeconómico”⁵. Así las políticas de vivienda de la Ciudad de México podrían retomar algunas contribuciones ciudadanas como parte del fortalecimiento de los procesos de participación y del entendimiento de lo que es un gobierno democrático, pero la necesidad de la lealtad al sistema político conseguiría al mismo tiempo desvirtuar esta participación en clientelismo.

Frente a la realidad de la Ciudad de México se tratará de entender el espacio urbano como un espacio fértil donde movimientos sociales, organizaciones civiles, instituciones académicas, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil presentan y desarrollan sus iniciativas para la construcción de una ciudad equitativa, democrática, humana y sustentable, además de la construcción de una comunidad. Pero esta organización social e involucramiento civil puede tornarse en el vicio de toda política social mal comprendida, que es la cooptación política y compra venta de lealtades debido a la naturaleza social del programa, que permite al mismo tiempo que esta organización ciudadana tenga que responder a cuotas de poder superiores a ellas para poder acceder a los recursos del programa público, así el problema de la vivienda se relaciona directamente con situaciones de la política informal que vuelven funcional la operatividad del programa –cualquiera que éste sea-.

Este trabajo de investigación se centrará en el escenario de los sectores urbanos marginados, que se han convertido en el espacio perfecto para desdoblar la práctica política ya nombrada, el clientelismo político; partiendo desde una

⁵ Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Edit. Patria 1990.

perspectiva democrática y en donde el período histórico a estudiar será tres años después de la primera elección democrática de una Jefatura de gobierno en la Ciudad de México, es decir el año 2000, y abarcará hasta el fin del último sexenio concluido, 2012; el estudio sólo se encargará analizar las prácticas del único partido que ha accedido de manera democrática a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, enfocándose solamente en la Política social de vivienda, y cómo ha contribuido ésta de manera positiva o negativa a la formación y construcción de ciudadanía en los habitantes de la ciudad.

Siendo el objetivo de la investigación observar y determinar cuál ha sido el papel de la Política Social de Vivienda y las acciones que de ella surgen, en la formación y construcción de ciudadanía o bien en su declive dentro del margen democrático de la Ciudad, en donde “la noción de conflicto entre grupos de interés en el contexto de una democracia participativa estable, es el supuesto teórico fundamental, y es a partir de la emergencia de múltiples grupos que la democracia realmente emerge como un proceso de conflictos y compromisos infinitos”⁶. Pareciera además que dentro de la dinámica del desarrollo democrático, la sociedad es el reflejo de los grupos de interés que la constituyen y que en ella operan, razón que podría explicar el por qué del surgimiento de frentes y organizaciones por la lucha al acceso a la vivienda social, en la ciudad de México, entendiendo que la organización de los individuos en derredor de intereses es parte de la naturaleza del hombre, y en el que la fuente más común y durable de conflictos proviene de la variada e inequitativa distribución de la propiedad⁷.

Hipótesis.

Derivado de las condiciones de inequidad social que padece la población que se encuentra en pobreza patrimonial en la Ciudad de México, las políticas sociales de vivienda implementadas por el gobierno local en las administraciones de Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard Casaubón, a través de su estructura

⁶ Juan Carlos León, “La Gestión pública en la pluralidad” en *Políticas públicas y Gobierno Local, Ensayos*; Fundación Ford, CNCPyAP, FCPyS, IIS-UNAM, México, 1999, p. 66

⁷ *Ibid* p. 49

organizacional y de sus mecanismos de ejecución han recurrido al uso prácticas clientelares que bien podrían favorecer al tránsito de una población de clientes a una población con prácticas propias de una ciudadanía consolidada.

En términos metodológicos, se han utilizado para esta investigación los censos de población y vivienda del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, los documentos de transparencia del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México, así como la consulta de bibliografía pertinente al tema de investigación, seleccionando únicamente aquellos datos que hacían referencia a las características socioeconómicas y demográficas necesarias al estudio, además de información que permitiera explicar el fenómeno social, en términos de análisis de la política social de vivienda en la Ciudad, se hizo una evaluación basada en el método histórico. Se consideró además para la elaboración de este trabajo, permanecer dentro de una serie de condiciones determinadas para el caso, que han tomado en cuenta la naturaleza de la circunstancia social y cultural en la cual se ha desarrollado el fenómeno a estudiar.

En el capítulo primero de esta investigación se trataran los temas concernientes a la definición de los conceptos y variables utilizados para llevar a cabo la elaboración de este proyecto. Tratando de vincular conceptos como ciudadanía con la desigualdad social o bien, participación ciudadana y clientelismo. En el segundo capítulo, se abordará el problema de la vivienda en la ciudad de México como un derecho innegable de sus habitantes y su problematización como responsabilidad pública. En el capítulo tercero se ha estudiado a la política social de vivienda de la ciudad de México, desde sus orígenes en siglo XX hasta el año 2012, con el fin de entrelazar acciones que den sentido al actuar público. Y por último el capítulo cuarto, se ha centrado en tratar el tema del la política social de vivienda como un elemento más de las prácticas clientelares ejercidas en la Ciudad de México, por el único partido que ha gobernado de manera democrática la ciudad.

CAPÍTULO I

Especificaciones teóricas

Capítulo I

Especificaciones teóricas.

Es menester como científicos sociales dar significado temporal a todos los conceptos, que lejos están de ser conceptos cerrados y finitos sino más bien se caracterizan por ser fluctuantes y capaces de acoplarse a los objetivos de cada caso estudiado. Un concepto individual y sin todos los que lo rodean dentro de una investigación, perdería cualquier significado o noción que pretenda alcanzar descartando de un tajo la posibilidad de poder explicar cualquier acontecimiento social.

La importancia de definir conceptos como ciudadanía, clientelismo, política social, derechos básicos, entre otros términos, radica en poder definir lo que es el problema del acceso a la vivienda para una sociedad y todo lo que ello implica, tanto en cuestiones de desigualdad y marginación, hasta el valor como ciudadano de un individuo con carencias básicas.

El curso que ha seguido la sociedad mexicana, a partir de los años 50's ha causado una serie de bastas problemáticas contendientes a lo social y los rezagos existentes a causa del desarrollo impar de sectores fundamentales para la sociedad de aquella época, como el campo y la mano de obra. Lo que nos lleva a situaciones complejas incapaces de ser resueltas sino es desmenuzándolas finamente a fin de encontrar los detalles que nos impiden su solución.

- **Ciudadanía y participación ciudadana, definiciones.**

A través de los tiempos el proceso de construcción del concepto ciudadano ha ido cambiando de acuerdo a los reconocimientos y avances que como sociedad hemos logrado, y no es menester de este trabajo hacer un análisis histórico de de lo que sido el concepto de ciudadanía, sino el de retomar algunos elementos que

le son propios a las condiciones de esta investigación para poder entender el lo qué es la ciudadanía.

En términos simplificados se suele definir al ciudadano como al habitante de un país con capacidades, derechos y obligaciones dentro de su Estado, en México por ejemplo, “ser ciudadano mexicano implica tener cumplida la mayoría de edad, 18 años, haber nacido en México, ser hijo de padre o madre mexicano y tener un modo honesto de vida”⁸ características que en términos generales no nos permiten valorar la significación real de ser ciudadano. El ciudadano va más allá de ser un individuo nacido en un Estado determinado, “es un ente autónomo, es decir, capaz de regirse, por sus propias normas, de gobernarse a sí mismo. De ahí deriva su derecho a participar en el ejercicio de los asuntos públicos y la *isonomía*: La igualdad ante la Ley que garantiza a cada uno de los ciudadanos la equidad en derechos, imprescindible para conformar una comunidad de individuos libres e iguales”⁹ lo que debería garantizar la convivencia en armonía dentro del Estado, situación que difícilmente sucede en México, debido a las condiciones estructurales de desigualdad.

La “ciudadanía es concebida bajo un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo un miembro de una comunidad política, que a la vez lo ubican dentro de la organización política, y finalmente, inducen a un conjunto de cualidades morales –valores- que orientan su actuación en el mundo de lo público”¹⁰ y en donde se supone debe estar dispuesto a participar sin ser condicionado ni condicionar su acción por cualquier motivo. Todo lo anterior considerando siempre al conjunto de valores, habilidades y conocimientos, diferentes a los preceptos morales, que configuran la cultura política de un país, misma que se despliega en el ejercicio de los principios democráticos -como los derechos y libertades para

⁸ Artículo 34º Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Joel Flores Rentería, “Fundamentos democráticos de la ciudadanía” en *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, León y Ramírez Juan Carlos y Mora Velásquez Salvador, Coords., FCPyS-UNAM, 2006 P. 107

¹⁰ Samuel León, cita a Cecilia Bobesvelia en *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, León y Ramírez Juan Carlos y Mora Velásquez Salvador, Coords., FCPyS-UNAM, 2006

participar en la vida pública- el ejercicio de los derechos y la vivencia de los valores democráticos.

“La idea de ciudadanía implica un proceso de inclusión progresiva al ámbito público-político, debido a su carácter dinámico, generado por la industrialización, urbanización y movilidad social [...] asociado a lo anterior, encontramos la extensión de sus derechos, los cuales ya no se limitan a ser solamente civiles (libertad de trabajo, de prensa, de palabra, etc) sino que se les adjudican derechos políticos: Libertad de participación política, sufragio y libertad de asociación que les permita tener injerencia en la toma de decisiones”¹¹ Así el ser Ciudadano “debe ser entendido como una capacidad de participación activa [...] en la vida pública, desde el ejercicio del sufragio universal en los procesos electorales, hasta la gestión colectiva de conflictos con miras a crear o de recrear el consenso”¹², el ser ciudadano además se fortalece en cualquier espacio ya sea privado o en la sociedad en acciones cotidianas como la educación de los hijos o la toma de decisiones vecinales, además del seguimiento de las acciones de sus gobernantes.

Sin embargo, existe un factor determinante para la construcción o formación de ciudadanía y es la Comunidad, que sí bien hemos entendido que el ciudadano es un conjunto de valores, derechos, obligaciones en su pleno ejercicio, el factor de en *dónde* se forma al ciudadano ha sido apenas nombrada. T.H. Marshall postula que “hay una especie de igualdad humana básica asociada con el concepto de membresía plena a una comunidad –de una ciudadanía- que no es inconsciente con las desigualdades que distinguen los variados niveles económicos de la sociedad”¹³. Es decir las desigualdades sociales no nos impiden en lo absoluto ser ciudadanos, ni limitan la capacidad e importancia de nuestras acciones como ciudadanos o el valor de nuestra participación.

¹¹ Samuel León y Raquel Pacheco Aviléz, “Partidos Políticos y ciudadanos” Op. Cit. p. 41

¹² Salvador Mora V. cita a Étienne Balibar, en *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, Op. Cit, p. 123

¹³ T.H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Edit. Losada, Buenos Aires, 1998. P. 19

En tiempos recientes la lucha por alcanzar la igualdad y equidad social se ha reflejado como la última fase de la evolución del concepto de ciudadanía y su deber ser, mismo que ha estado en proceso por cientos de años, Marshall se propone dividir el concepto de ciudadanía en tres partes o elementos, que son, “lo civil, lo político y lo social. Dentro del elemento de lo civil se encuentran las libertades individuales, como la libertad de palabra y el derecho de poseer una propiedad; en el elemento político se hallan el derecho a participar en el ejercicio del poder político, es decir a votar y ser votado; y por el elemento social se entiende a lo contendiente a el bienestar económico, el derecho de compartir la herencia social y acatar las normas sociales para vivir en armonía”¹⁴. El conjunto de estos elementos nos daría como resultado una ciudadanía igualitaria, pero cuando uno de ellos se encuentra apenas parcialmente resuelto, ello conllevará a que surjan problemáticas derivadas de carencias, ya sea sociales, civiles o políticas.

La relación entre comunidad y ciudadanía es básica, porque es la comunidad en donde debido a las constantes y frecuentes relaciones interpersonales se van adquiriendo nociones de pertenencia a una entidad política determinada, en este caso México, aunque la idea de comunidad más relevante es la que considera a la comunidad local como de vital importancia para el proceso de socialización del individuo, porque éste es el escenario social para la mayoría de las actividades cotidianas y en el que se satisfacen gran parte de las necesidades –cualesquiera- diarias.

“La ciudadanía es una condición otorgada a aquellos que son miembros de plenos de una comunidad, en donde todos son iguales con respecto a los derechos y deberes otorgados por la condición de ciudadano”¹⁵, en la comunidad se estructura a través de redes de interacciones sociales cotidianas el sentimiento de solidaridad a la comunidad que se manifiesta principalmente en situaciones de

¹⁴ Ídem p. 21

¹⁵ Ibid p. 37

crisis o riesgo.¹⁶ Logrando con ello la participación de los ciudadanos en el espacio público, con el fin de resolver el problema que aqueja a su comunidad o a él mismo.

Las acciones individuales dentro del espacio público, llevan la ciudadanía a otros horizontes más allá de la emisión del sufragio, hacia una ciudadanía activa que combinada con las acciones entre individuos conforman la Participación ciudadana, definida como la acción de los ciudadanos de tomar parte en decisiones y acciones que involucran a la sociedad en su conjunto o a una parte, y que contribuye al fortalecimiento de la vida democrática.

La participación ciudadana ha ido acrecentando su presencia en los problemas de gobierno, no sólo en su auto organización, sino también en su forma de actuar y de exigir mayores espacios de acción y de intervención en el proceso de elaboración de políticas públicas, como consecuencia de esta auto organización, “la ciudadanía ha encontrado diversas causas para su inserción en la vida pública y en la definición de problemas prioritarios que tiene que ser agendados por el gobierno”¹⁷.

Así la “Participación [ciudadana] ha dejado de ser un discurso cargado de retórica y utopía, para convertirse ante todo la mejor garantía para hacer funcionar la democracia”¹⁸ y si no, por lo menos se ha vuelto una herramienta de los ciudadanos para tomar parte de la toma de decisiones públicas, superando el anonimato y colocando el tema dentro del debate de la opinión pública. Al respecto de lo anterior, Cristina Sánchez en un texto sobre la participación ciudadana afirma que “se identifica a la participación ciudadana como una estrategia para la resolución de asuntos de interés público en donde la referencia

¹⁶ Marco, Estrada Saavedra, *Participación política y actores colectivos*, UIA-Plaza y Váldez, México, 1995, p 71.

¹⁷ Raymundo, Domínguez López, “Ciudadanía y Políticas Públicas” en *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, León y Ramírez Juan Carlos y Mora Velásquez Salvador, Coords., FCPyS-UNAM, México, 2006 P. 175

¹⁸ Juan Font (Coord) *Ciudadano y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2004. p. 14

más frecuente alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social”¹⁹, y que en nuestro país como en la mayoría de los países latinoamericanos, la participación trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, y es por ello su gran relevancia en el tema de la vivienda, dado que uno de los espacios más aceptados y reconocidos para la participación ciudadana es el de la planeación urbana, entendida como la acción estatal sobre el proceso de urbanización y en cuya dinámica se han visto involucrados los principales protagonistas de la sociedad civil en defensa de la vivienda social en el Distrito Federal.

- **Sociedad civil y Capital Social.**

Sociedad Civil

“La relevancia de lo ocurrido con el tema de la participación ciudadana ha puesto en tela de juicio el papel primordial de los partidos políticos como intermediarios del gobierno y de la sociedad debido al aumento de la insatisfacción de una gran parte de la ciudadanía, [...] lo que ha generado nuevos espacios de protesta y exigencia, reflejados en los distintos movimientos sociales o grupos de interés conocidos como ONG´s”²⁰ que han tratado de solucionar problemáticas sociales a mano propia y sin ayuda o presupuesto gubernamental, apoyándose únicamente en la participación activa de ciudadanos que gestionan capital, ya sea social o monetario para poder afrontar los problemas que como sociedad conllevan. Acciones que superan cualquier actuar institucional y que algunas veces carecen de cualquier supervisión en el marco de lo legal, hechos que veremos expuestos en capítulos posteriores para su mejor entendimiento.

¹⁹ Cristina Sánchez Mejorada Fernández “La Participación Ciudadana” en *Los grandes Problemas de México, ed. abreviada*, Ordorica Manuel y Prud’homme Jean Francois Coords. generales, El Colegio de México, México D.F., 2012, pp. 145-146

²⁰ Samuel León y Raquel Pacheco Aviléz, Op. Cit p. 43

Con “la participación ciudadana se ha puesto de manifiesto la necesidad de buscar nuevas alternativas de inclusión en la toma de decisiones gubernamentales y más aún piden y exigen su inclusión en el desarrollo de las políticas públicas en donde los problemas sean planteados por los directamente involucrados en el problema (ellos)”²¹ y no solamente por los órganos estatales encargados de brindar soluciones viables basadas en estudios de campo que pocas veces consideran el actuar o proceder de aquellos afectados o involucrados en el problema público, que terminan por producir políticas públicas deficientes que difícilmente logran impactar de manera positiva el entorno que se pretendía atender.

En las organizaciones comunitarias la distribución del poder dentro de ellas se basa en el afecto, la costumbre y la confianza personal. Tanto “la participación activa en la comunidad como la pasiva, se definen por una compleja red de normas informales, y de igual manera no hay procesos formales para la apelación o reclamo, sino que las reivindicaciones están basadas en preceptos morales e ideas emotivas de lo que es justicia”²² lo que no ha impedido que logren su cometido y hacer funcionar de manera diferente al aparato gubernamental. Organizarse como sociedad para lograr conseguir un bien comunal o privado, ha conseguido algunos triunfos que las colocan ante la comunidad como una instancia viable para la persecución de diversos beneficios.

La organización de estos ciudadanos cualesquiera que sean, necesitará siempre de líderes o voceros, que le den voz a todos aquellos que no pueden colocar sus demandas privadas en lo público, como un problema público y no privado. Afirmando entonces que “la representación política es un fenómeno importante e imprescindible en la moderna democracia de masas, ya que el ciudadano puede participar y hacerse presente por medio de representantes en los asuntos públicos de interés colectivo”²³ en una especie de democracia representativa a menor

²¹ *Ibíd.* p. 175

²² Colin, Crouch, “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”, en *Ciudadanía: Justicia Social, identidad y participación*, Soledad García Y Steven Luckens (Comps) Siglo XXI, España, p. 261

²³ Samuel León y Raquel Pacheco Aviléz, *Op. Cit.* p. 42

escala. Comprendiendo que “estos grupos desempeñan una función representativa comunicando los deseos de los miembros a las autoridades gubernamentales, confrontando al gobierno”²⁴ y a veces consultados por él. No obstante la existencia de éstos líderes puede en algunos casos entorpecer o enturbiar procedimientos institucionales, siempre que el líder anteponga los intereses personales a los intereses de la comunidad, sin dejarlos a un lado por completo.

Capital social

“Un capital o una especie de capital es el factor eficiente en un campo dado, como un arma y como apuesta: permite a su poseedor ejercer un poder, una influencia y por lo tanto existir en un determinado campo”²⁵. De acuerdo con una definición amplia, “por capital social se entienden los beneficios de pertenecer a una red social en donde el acceso a recursos –cualesquiera- adicionales a través de conexiones sociales permite a los integrantes de la red social atender necesidades diarias”²⁶. El caso de la población en situación de pobreza, pone de manifiesto los resultados de este tipo de relación social, dado que casi nunca pueden solventar el costo de obtener seguros formales para protegerse en casos de crisis, como desastres naturales, crisis financieras, emergencias de salud, desempleo, o algún otro imprevisto, las relaciones sociales recíprocas y de camaradería suministran a los pobres fuentes de apoyo financiero, social y político a las que pueden acudir en épocas de necesidad y de las que obtendrán algún tipo de apoyo para resolver sus casos de crisis.

El activo más importante para obtener capital social es una “red familiar extensa y en más o menos una buena posición que ayude a sus miembros a obtener empleo, créditos, asistencia financiera o algún otro tipo de beneficio. Aunque las

²⁴ Juan Carlos León *Op. Cit.* p.49

²⁵ P Bordieu. y L. Wacquant *Respuestas por una Antropología reflexiva*, E. Grijalbo, México, 1998, p. 65

²⁶ Deepa Narayan *con la colaboración de Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, Sarah Koch-Schulte.*, *La voz de los Pobres*, publicado para el Banco Mundial por Ediciones Mundi-prensa, Madrid, 2000, Pp. 55-56

amistades, los vecinos, las conexiones profesionales y los vínculos que trascienden su propia comunidad son elementos de importancia crucial para la mejora de su bienestar, la familia extensa es el mecanismo al que los pobres dicen que acuden con mayor frecuencia en caso de necesidad”²⁷. De ahí que la importancia de ser miembro de una comunidad radique en la vida común, en la que los efectos y las presiones estructurales se comparten y se viven como experiencias colectivas que forman parte del horizonte de vida que podamos llegar a tener. “Son entramados de acción difusamente estructurados que facilitan las interacciones sociales, sobre todo en el plano de la satisfacción de necesidades de la vida cotidiana”²⁸.

En el enfoque de este estudio se ha considerado la importancia de los grupos o redes sociales y su capacidad para lograr un cambio, sino radical al menos significativo en su comunidad, resaltado “los momentos de crisis que sufren en conjunto, en los que se reactiva la memoria colectiva y recoge experiencias del pasado comunitario que ayudan a interpretar la situación para poder considerar alguna solución; resultando que la experiencia colectiva es el factor que media entre condiciones estructurales cotidianas y la manera en que la comunidad se moviliza para la acción en forma organizada”²⁹. Considerando que los actores se encuentran en un modo de vida comunitario formando redes sociales de identidad y pertenencia, que facilitan las acciones colectivas gracias a la solidaridad que permea a la comunidad. Así los cambios elementales en las relaciones sociales se harán fuera de los márgenes del Estado, dando pie al surgimiento de organismos no gubernamentales que actuaran con o sin su poder, dejando entre ver que el papel del Estado en relación con posibles procesos de transformación que se articularán no sólo en el país sino globalmente, no necesita ser activo sino también como observador y regulador.

²⁷Ídem.

²⁸ Marco, Estrada Saavedra, Op. Cit p. 83

²⁹ Ibíd. p. 81

De igual manera dentro de las consideraciones de este estudio, se ha estimado nombrar la importancia del Capital Social para los barrios nacidos de manera no planificada y fuera del marco legal, dentro de las ciudades pertenecientes al Tercer Mundo, y que se han convertido en comunidades bien consolidadas; como resultado de haber establecido lazos que permitieron crear una identidad propia durante el proceso de construcción espacial y de consolidación de grupos humanos. “Proceso que en lo general presentó cuatro etapas Invasión de los terrenos, formación de redes sociales, consolidación física y madurez urbana”³⁰. Destacando que la formación de redes sociales ha sido vital y constante en los casos estudiados de informalidad en la vivienda.

- **Política Pública y Política Social.**

En la actualidad hablar de solucionar problemas públicos, implica múltiples sociedades de cualquier país y región del mundo, emitir opiniones al respecto de cómo se están tratando de solucionar las cosas y cuáles son los errores cometidos por los gobernantes en las soluciones impuestas, aunque esto no siempre ha sido así. “A partir de los años 30’s y sobre todo de los años 50’s con el desarrollo del Estado de Bienestar, fue que el sector público empezó a plantear intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos, logrando que el intervencionismo estatal generara la aparición de las primeras políticas públicas formalmente planteadas”³¹. Aunque la administración pública, se había hecho presente para muchos desde las más antiguas civilizaciones, con el surgimiento de lo público y la necesidad de administrarlo.

Los síntomas de un problema social son los que habitualmente constituyen el punto de partida de la “toma de conciencia” y del debate sobre la necesidad de

³⁰ Carlos Aparicio cita a Alsayyad Nezar, “En el proceso de formación de un barrio en la periferia urbana de la Ciudad de México, el caso colonia Popular Santa Teresa” en *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del II Congreso Nacional del Suelo Urbano*. Alfonso X. Iracheta Cenecorta, Susana Medina Ciriaco Comps. El Colegio Mexiquense A.C. Zinacantepec, México, 2008. p. 243

³¹ Joan Subirats, Peter Knöpfel, Corinne Larrue *et. al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2008 p. 39

una política pública, por ejemplo, la falta de vivienda, la degradación de los bosques, los asuntos de género, entre otros. Así “las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema social cambiante que se ha articulado a través de mediadores –por ejemplo, medios de comunicación, movimientos sociales, partidos políticos y/grupos de interés- para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones”³², en donde se tratará de considerar diversas opiniones al respecto del problema para poder abordarlo de la manera más correcta y en donde los márgenes de error se disminuyan lo suficiente para poder implementarla, sin generar impactos negativos o daños colaterales.

Con todo ello tendremos que “una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo”³³ para tratar de dar solución a problemas progresivos que no pueden ser solucionados en una sola y única acción, y que necesitan del seguimiento y evaluación gubernamental para poder llegar a un momento en el que la planeación conlleve a la evolución ordenada de cualquier problema progresivo.

¿Cuáles son los elementos constitutivos de una política pública? En principio, la solución de un problema social reconocido políticamente como público, seguido de la existencia de grupos objetivo en origen del problema público a los que se pretende orientar o modificar su comportamiento que se supone genera el problema a resolver, posteriormente, la coherencia al menos institucional para darle base conceptual a la toma de decisiones, continuando con la existencia de diversas decisiones y actividades, programa de intervenciones; seguido de la participación de actores públicos, la existencia de actos formales para la implementación de la política pública, y por último, la naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.³⁴

³² P., Muller. *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990.

³³ Lemieux, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Les presses de l'Université Laval, Sainte Foy, 1995, P. 7

³⁴ Joan Subirats, *et. al.* Op. Cit P. 42

La pobreza, la marginación social, las desigualdades o la carencia de oportunidades, han generado situaciones de dificultad social que escapan a soluciones sencillas o pequeñas intervenciones y requieren de mecanismos complejos para intentar solucionarlas, como diseñar programas sociales, políticas públicas que terminan por convertirse en Política Social cuando así se disponga. “Las Políticas sociales nacen de un análisis de la ineficacia del individualismo (caritativo, económico, jurídico) así como de un proceso de subjetivación de la sociedad. Responden a una necesidad de estabilizar la economía y el poder político a través de una despolitización de los conflictos relacionados con la desigualdad”³⁵. Y ponen al descubierto, en especial, “la insuficiencia del contrato social como base para la construcción de la ciudadanía moderna”³⁶ en la que prevalece la libertad de acción y proceder. Reconociendo así la importancia de las políticas públicas y sociales, en la sociedad.

“La política social que hoy en día conocemos es resultado de la ideología del Estado de Bienestar naciente en a finales del siglo XIX, entre dos ideologías antagónicas que se negaban a la idea de la existencia de política social alguna. La ideología socialista, se oponía a la política social porque la consideraba un paliativo incapaz de alcanzar justicia social, porque la justicia sólo se alcanzaría con el cambio de sistema, mientras que la ideología liberal, estaba en contra de que el Estado asumiera tales responsabilidades. Entre estas dos visiones encontradas, nació el enfoque de bienestar que apoyaba la necesidad de implementar una política pública que atenuara los problemas de un capitalismo

³⁵ Giovanna, Procacci, “Ciudadanos Pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar” en *Ciudadanía: Justicia Social, identidad y participación*, Soledad García Y Steven Luckens (Comps) Siglo XXI, España, p. 20

³⁶ “El contrato social se considera un acuerdo entre individuos a los que su condición de ciudadanos les hace libres e iguales, pero los derechos civiles que regulan los contratos no sólo son insuficientes frente a la desigualdad, sino que además ésta les afecta, ya que pueden crear obstáculos que impidan al individuo alcanzar la autonomía” Giovanna Procacci, “Ciudadanos Pobreza, la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar” en *Ciudadanía: Justicia Social, identidad y participación*, Soledad García Y Steven Luckens (Comps) Siglo XXI, España, p. 21

liberal a ultranza del que fuera conocido como Estado Benefactor”³⁷ así puede entenderse el surgimiento de la política social como consecuencia de la necesidad del gobierno por atender los problemas sociales a través de las políticas públicas, sin que los política social perdiera la esencia de lo público.

La acción pública no sólo en México sino “en América Latina ha dejado pendiente el deber de asumir que junto con el creciente gasto social; la pobreza y la desigualdad se mantuvieron en números grandes y absolutos, y caminaron hacia las ciudades”³⁸ sumando a esto que “la magnitud de la pobreza que rebasa la indigencia y su creciente urbanización, obligan a ir pronto y más allá de la focalización o la atención inmediata del problema. Conviniendo que recuperar los criterios de universalidad de derechos ha llevado a la reflexión sobre el desarrollo más allá del crecimiento, hacia la solidaridad y una concertación política iluminada por una ética pública y laica”³⁹ que nos lleve a la creación de no sólo políticas sociales, sino políticas sociales de vivienda que sirvan como medio para contrarrestar la desigualdad social en términos urbanos.

Como ya se ha nombrado en el párrafo anterior “La atención a la vivienda ha pasado a ser de una necesidad familiar a una cuestión social al adquirir el rango de política social. La intervención gubernamental en la política habitacional expresada en los programas de vivienda ha tenido importantes cambios en los últimos veinte años. Ésta paso de ser un Estado benefactor y regulador del proceso de administración, financiamiento, producción, distribución y comercialización de la vivienda de interés social y sus insumos, a un Estado facilitador y promotor del proceso habitacional, coordinando una mayor

³⁷ Cordera, Rolando; Cabrera Carlos *Coords. Superación de la pobreza y universalización de la política social*, UNAM-FE, México DF, 2005, pp. 158-159

³⁸ Cordera, Rolando; Cabrera Carlos *Coords. Superación de la pobreza y universalización de la política social*, UNAM-FE, México DF, 2005, P. 68

³⁹ Cordera, Rolando; Cabrera Carlos *Coords. Superación de la pobreza y universalización de la política social*, UNAM-FE, México DF, 2005, P. 67

participación no gubernamental”⁴⁰ que ha desencadenado una serie de situaciones que serán estudiadas en capítulos posteriores de este trabajo de investigación.

- **Desigualdad social y derechos sociales.**

Como resultado de la dinámica social y económica de una sociedad, en ella se reproduce la desigualdad de ingresos o acaparamiento de ellos, en donde como resultado habrá pobreza y derechos básicos y sociales violados. Hay quienes consideran necesaria la desigualdad social, porque tiene un fin, proporcionar incentivo para el esfuerzo, lo que crea la distribución jerárquica de poder, pero la desigualdad social puede también ser excesiva para una sociedad y causar impactos graves en sus habitantes. “El impacto de la desigualdad social en la formación de buenos ciudadanos es tal que crea condiciones de conflicto entre ciudadanos de una clase social consolidada, con valores, normas, ideales y creencias, y aquellos ciudadanos pertenecientes a las clases sociales más bajas, como resultado de una disparidad de valores cívicos”⁴¹.

La fuente original de los derechos sociales era la membresía de las antiguas comunidades locales y surgía de una concepción de los derechos humanos a partir de los más desfavorecidos de una sociedad. Entendiendo que la base de todos los derechos fundamentales es el humano, y que ellos surgen en la búsqueda de la dignidad humana. Tales derechos fundamentales pueden llegar a variar dependiendo de quién haga los estudios y su fin, para este caso, se consideraran como parte de los derechos fundamentales, el derecho a la salud, a la alimentación, la vivienda, el trabajo y la educación.

Pudiendo reconocer estos derechos en la legislación mexicana de la siguiente manera, el derecho a la alimentación, se encuentra de manera implícita en el artículo 123º fracción IV, párrafo segundo que dicta, “los salarios mínimos

⁴⁰César M. Fuentes y Sergio Peña *La Política de Vivienda en la frontera norte de México* en Los Retos de la política social en la frontera norte de México, Ordoñez, Gerardo; Reyes, Marcos Coords, El Colegio de la frontera norte-Plaza y Valdes Edit. México, 2006. P. 213

⁴¹ T.H. Marshall, Tom Bottomore, Op. Cit, p. 89

generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural”. El derecho a la salud se encuentra reconocido en el artículo 4º párrafo cuarto, “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general”. El derecho al empleo está reconocido en el artículo 123º en su primer párrafo, “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme la ley”. La Constitución reconoce el derecho a la educación en su artículo 3º “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”, mientras que el derecho a la vivienda es reconocido en el párrafo quinto del artículo 4º que dicta “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”⁴²

En México, el gobierno celebró conforme a la Constitución, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor el 23 de Junio de 1983 y con el cual México se compromete a reconocer los siguientes derechos: el derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias, el derecho a toda persona a la seguridad social, que es el derecho a toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia, el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, y el derecho a toda persona la educación. Derechos reconocidos en artículos constitucionales que ya han sido citados previamente.

La importancia de resaltar cuáles son los derechos fundamentales y los Económicos, Sociales y Culturales, radica en que es justo en la norma que se

⁴² Citas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hechas por Jesus Antonio de la Torre Rangel, “Fundamento, reconocimiento y efectividad de los derechos sociales y económicos” en *La Democracia y derechos sociales y económicos*, Amador Gutiérrez Gallo, María Matilde Martínez Comps., UAA, 1998.

basará cualquier exigencia de alguno de ellos. Y que como es sabido en México, a pesar de existir un pacto internacional que asegura se tratará de lograr el cumplimiento de ellos, la meta sigue inconclusa y quizá un poco en el olvido, desencadenando en conflictos mayores relativos a la desigualdad social. Siendo evidente que para miles de mexicanos la efectividad de los derechos sociales y económicos no pasa de ser una mera promesa, resultado de la falta de soluciones viables a los problemas sociales que aquejan a los mexicanos afectados por la desigualdad social.

Para que las soluciones propuestas a través de políticas sociales sean viables en la resolución de los conflictos derivados del incumplimiento de los derechos fundamentales se necesita que el centro de atención de la política social sea únicamente la persona humana y no los intereses particulares o derivados de pugnas de poder interinstitucional.

- **Clientelismo: Ser Cliente como refrendo al acceso de los recursos públicos. Estrategias del clientelismo.**

Cuando derivado de una demanda social se diseñan y proponen políticas públicas, no se considera que éstas de manera natural no serán implementadas tal y como dicta la norma, porque a pesar de tener organigramas definidos, las instituciones gubernamentales encargadas de llevarlas a cabo también viven un fenómeno de fuerte arraigo en la cultura política mexicana, la corrupción. En este sentido no entenderemos la corrupción en todos sus niveles, sino en un momento específico como lo es el Clientelismo, que “es visto como una tensión entre la lógica de la democracia constitucional moderna, la praxis y pragmática de la vida cotidiana y la acción social como oposición a la noción moderna de representación, en donde para entenderlo es necesario abarcar la manipulación, la ambigüedad simbólica y la acumulación de poder. Desde esta visión el clientelismo es visto como un

reconciliador de la autoridad política y la autoridad privada, de las reglas del juego formal e informal”⁴³.

Para Latinoamérica el concepto de “clientelismo político, es entendido como una institución, un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón. Así en los países que conforman el continente hispano, las relaciones clientelares tienen un fuerte arraigo, forman parte del *habitus* de amplias capas de la población que apelan a ellas como forma eficiente para resolver sus problemas más apremiantes”⁴⁴. Más allá de intentar definir al clientelismo, el hecho que impera es el de reconocer que “las redes de clientelismo que tejen buena parte de los Estados latinoamericanos, establecen formas de defensa y negociación de intereses segmentados totalmente extraños y ajenos a políticas públicas y proyectos nacionales, en donde la incapacidad continuada de los partidos políticos latinoamericanos para constituirse como verdaderos proyectos nacionales es sin duda un importante factor de su reproducción”⁴⁵.

En los barrios populares y alejados de las instituciones por la falta de conocimientos para llevar a cabo los procesos de gestión de servicios u otras necesidades, “cuando no se cuenta con la posibilidad de establecer relaciones personalizadas al momento de realizar algún trámite la comprensión sobre el tema o contenido del mismo se ve profundamente afectado, llevando muchas veces al abandono de la gestión”⁴⁶ por el único motivo de desconocer cuáles son procedimientos administrativos y la ausencia de alguien que brinde ayuda personalizada para facilitar la comprensión del proceso. Para muchos casos la

⁴³ Roginer Luis, “Sociedad Civil, patronazgo y Democracia” en *¿Favores por Votos?* Auyero Javier (Comp.) Ed. Losada, Bs. As. 1997

⁴⁴ Pablo José Torres, De Políticos, punteros y clientes. *Reflexiones sobre el clientelismo político*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2008.

⁴⁵ Carlos B. Vainer, “Planificación territorial y proyecto nacional” en *Escalas y Políticas de Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*. Víctor Ramiro Fernández, Carlos Brandão, Directores, MINO y DAVILA Edit, Buenos Aires, 2010 p. 282.

⁴⁶ Ma. Inés, Peralta, *Las Estrategias del clientelismo social*, Ed. Espacio, Buenos Aires, 2006.p. 36

presencia del actor que personaliza el trato institucional con los indoctos ciudadanos se vuelve crucial para el resultado final del trámite realizado, lo que ha hecho que estos actores intermediarios puedan auto recomendarse o recomendar a alguien más, para que ayude a los ciudadanos a llevar a cabo el proceso. “Cuando la esfera pública no opera de manera eficiente [ya sea que se la juzgue] se busca además de refugio en sistemas horizontales de apoyo informal de intercambio y ayuda mutua, algún modo de acceso a los servicios que se prestan desde la esfera pública estatal y/o societal, poniendo en acción los modos más familiares y conocidos, con menos costos procedimentales y emocionales”⁴⁷ que cooperan y fomentan el clientelismo en México.

Coincide que “las trayectorias de vida y experiencias exitosas de ciudadanos que viven en condiciones de pobreza que han enfrentado situaciones muy difíciles de inserción institucional de una demanda -debido al desconocimiento o incomprensión de los procesos- los modos de hacer y de relacionarse con funcionarios públicos en un sentido personalizado informal y sobre todo exitoso para conseguir colocar sus requerimientos, son las historias más conocidas de las que se cree más resultados han dado, y que sirven a los sujetos, que gracias a los logros personales”⁴⁸ terminan por convertirse en líderes de su comunidad para enfrentar procesos y gestiones institucionales, que sin su ayuda y experiencia no podrían llevar a cabo. Con ello existe un primer acto de informalidad y un actor – líder social- a quien recurrir en caso de necesitar a esa población determinada para algún fin específico, en el que la población deposita su confianza y casi siempre seguirá sus instrucciones al pie de la letra con tal de llegar al fin esperado o de contar con lo requerido. Este es el caso de los también llamados *Coyotes*.

Se entiende al clientelismo como “un aprendizaje de prácticas que han sido experimentados en la vida cotidiana de los actores y quedan instaladas en el habitus”,⁴⁹ siendo una relación de dominación en tanto se asienta sobre los lazos

⁴⁷ Ibíd. p. 35

⁴⁸ Ibíd., p.36.

⁴⁹ Ibíd., p. 37

verticales de control y dependencia basados en diferencias de poder y en la norma moral, dar beneficios a quien te da beneficios. En realidad “como sociedad estamos delante de nuevas y reiteradas manifestaciones de la forma a través de la cual se estructura, reproduce y ejerce la dominación política de un país, y para ser más concreto de cómo funcionan los aparatos estatales latinoamericanos”.⁵⁰

Autores como Robert Gay tienen una visión dualista del clientelismo, definiéndolo de la siguiente manera, “clientelismo denso, intercambio explícito de votos por favores y clientelismo fino, estrategias políticas que aún cuando son universales en su discurso, abusan de la miseria e incertidumbre de la vida cotidiana de las mayorías que viven en el descuido estatal, es decir abusan de una ciudadanía de segundo grado”⁵¹ para poder llevar a cabo fines políticos o de ejercicio de poder a beneficio personal o de un partido político definido.

Los arreglos clientelares reflejan las preferencias, elecciones y el poder de los patrones, mediadores y clientes, explicando la acción de estos últimos por la búsqueda de un mediador que pueda proveer más recursos. “Los bienes y los servicios materiales e instrumentales que forman parte del intercambio entre cliente y mediador, vienen de fuera –partido político, estructura estatal- lo que implica un intercambio que consiste en un arreglo para la distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos”⁵². Siendo esta la base de cualquier práctica clientelar, sin importar cuál sea su fin, líder social o la dependencia de la que surge.

Las “estrategias de acción del clientelismo se presentan como líneas de acción objetivamente orientadas, que los agentes sociales constituyen sin cesar en la práctica y que se definen en el encuentro entre la cotidianeidad y una coyuntura particular del campo; lo cual despoja de sentido a la cuestión de la conciencia o la inconsciencia de las estrategias y por lo tanto niega o confirma la buena fé o

⁵⁰ Carlos B. Vainer, Op. Cit, p. 283

⁵¹ Peralta, Ma. Inés, Op.Cit p. 33

⁵² Ibíd. p. 39

cinismo de los agentes”⁵³ al llevar a cabo prácticas clientelares, e invalida el argumento de desconocimiento de lo que se estaba haciendo.

La recurrencia al clientelismo se debe a la “generación de expectativas y de esperanzas, el sentimiento que el individuo tiene de ser protegido, de poder depender de un dirigente, ya sea éste un individuo o un patrón”⁵⁴ además de ser el resultado del proceso de modernización de cualquier país en el mundo, en donde la superación y desarrollo personal se antepone a la realidad del individuo, ya sea económica o social, en donde los gobiernos nacionales movidos por las exigencias internacionales buscan proveer a sus ciudadanos de los recursos mínimos que el Estado puede solventar, y de los que hace uso para obtener beneficios en el ejercicio del poder de quien sustenta la administración de los bienes públicos.

“Los sectores pobres urbanos con su particular inserción en el mercado de trabajo y con obstáculos para la satisfacción de sus necesidades hacen uso y son destinatarios de políticas sociales particulares que los estados y sociedades han concebido a tal fin. Y que los instala en una tensión central: ser ciudadano sin serlo, expresándose en ellos y en sus condiciones de existencia las contradicciones, más crudas del sistema”⁵⁵ convirtiéndolos en sujetos destinatarios de las políticas sociales asistenciales, residuales y focalizadas, y por lo tanto, las principalmente sumergidas en reglas particularistas, personalistas y de lealtad,⁵⁶ en donde aquellos que viven en condiciones de pobreza son los que se vuelven el objetivo de los procedimientos clientelares -no legales- que condicionan el beneficio de una política pública, por una toma de decisión sin libertad orientada a un personaje específico ligado directamente con lo obtenido de cualquier práctica.

⁵³ P., Bordieu. y Wacquant, Op. Cit, p. 89

⁵⁴ Ayse Güna, Ayata, “Clientelism: Predmodern, Modern, Postmodern” in *Democracy, Clientelism and civil society*, Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado, 1994, p. 46

⁵⁵ Ma. Inés, Peralta, Op. Cit, p. 42

⁵⁶ *Ibíd.* p. 44-45,

- **Pobreza y Pobreza Patrimonial.**

Este apartado tratará de examinar y reconocer la naturaleza de la situación de pobreza que se vive en el país y en específico en el Distrito Federal. Es importante hablar de la pobreza y las necesidades de la gente, porque es ahí donde se encuentra el centro y motivación genuina de la acción social de la vivienda, y en donde habita la dependencia y no autonomía del hombre como ciudadano. Para ello retomaremos la definición oficial de Pobreza, que nos propone el Gobierno Federal, quedando que

“...la población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.”⁵⁷

Para el 2010 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó que “el número de personas con carencia al acceso de espacios de vivienda en la Ciudad de México era de 665 300, mientras que el número de pobres multidimensionales era de 2 334 100”⁵⁸ cerca del 28.7% del total de los habitantes de la ciudad y 35.5% se encuentra en carencia social, es decir casi dos terceras partes de la población metropolitana corresponde a las clases de ingresos bajos, lo que hace evidente la forma dominante de vivienda popular en el espacio urbano de la ciudad de México.

No podemos entender la pobreza sólo de manera unidimensional, entendiendo por necesidades básicas alimento, calzado y vestido, porque es bien sabido que eso

⁵⁷ Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Miércoles 16 de junio de 2010 DIARIO OFICIAL de la Federación (Segunda Sección) p.11

⁵⁸ Dato obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_entidades.swf consultado el 06 de octubre del 2012 19:16 hrs.

no es lo único que necesita el humano para poder sobrevivir, la vivienda forma pues una necesidad básica y si no es que una de las más nobles para el ser humano. Se definirá que “aquellos que padecen Pobreza patrimonial son la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar”⁵⁹.

En el Distrito Federal un “poco más de la mitad de la población metropolitana se encuentra fuera del mercado inmobiliario formal, debido a los bajos ingresos de sus habitantes, mismos que han resuelto por más de medio siglo sus necesidades habitacionales de manera espontánea e informal”⁶⁰ y haciendo frente solo a las carencias habitacionales críticas sin contar con el apoyo de instituciones formales o autoridades locales.

La relevancia del tema del patrimonio o vivienda es un asunto consuetudinario, pues desde tiempos remotos la posesión de bienes inmuebles ha sido fundamental para considerarse un ciudadano en plenitud de libertades. Tal y como lo menciona Juan Carlos León, cuando afirma que “la principal tradición política occidental ha compartido la creencia en los derechos de propiedad, el individualismo y la competencia, como cualidades necesarias del hombre en sociedad”⁶¹. Y aunque la posesión de propiedades no es requisito básico para ser ciudadano, sí es un elemento importante en la vida de los hombres y mujeres miembros de una sociedad, importancia reconocida de manera intrínseca por diversas instituciones legales o no legales; lo que se ejemplifica con el trámite del documento que nos identifica como ciudadanos mexicanos, la Credencial de elector otorgada por el Instituto Federal Electoral, que tiene como uno de los

⁵⁹ De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html>
consultado el 09 de Octubre del 2012 13:37 hrs.

⁶⁰ Sergio, Padilla Galicia y Ribbeck Eckhart, “Colonias Populares en la Ciudad de México, urbanismo informal y autoconstrucción” en *Urbanismo Informal*, Sergio Padilla Galicia Comp. UAM-Xoch, México DF, 2009. p. 28

⁶¹ Juan Carlos León, *Op. Cit.* p. 55

principales requisitos un comprobante de domicilio para que nos pueda ser asignada una zona y distrito electoral.

“El problema que ha impedido históricamente formalizar un estatus de ciudadano ha sido siempre la desigualdad, sobre todo la pobreza como cuestión social”⁶² porque la idea de ciudadanía aporta la base igualitaria de los derechos y exige al mismo tiempo la eliminación de cualquier obstáculo que impida alcanzar la independencia individual, indispensable para ser un buen ciudadano.

Uno de los mayores desafíos para lograr superar la pobreza y lograr la inserción social, es facilitar el acceso habitacional a cualquier ciudadano, siempre en condiciones de equidad que puedan asegurar su transición de un estrato social a otro. Sin padecer en el proceso, de abusos, vejaciones, limitaciones o coacción para poder satisfacer sus necesidades básicas. Porque el problema de la carencia de vivienda es tal que puede comprometer la toma de decisiones o participación en la vida pública del ciudadano a una condición dada por actores y/o instituciones, para poder ser favorecidos en programas públicos de vivienda o en situaciones no legales de apropiación de suelo.

⁶² Giovanna, Procacci, Op. Cit., p. 23

Capítulo II

El Problema de la Vivienda en el Distrito Federal.

Capítulo II

El Problema de la Vivienda en el Distrito Federal.

En la actualidad la Ciudad de México es una de las metrópolis⁶³ más grandes del mundo, “su área urbana se extiende alrededor de dos mil kilómetros cuadrados (2 000 km²) y tiene una población cercana a los 17.6 Millones de habitantes”⁶⁴ (contando las zonas conurbadas) que comparado con los 112 336 538 millones de habitantes nacionales⁶⁵, equivale aproximadamente a 15.67 % de la población total del país⁶⁶. Estimando que el número total de hogares en la ciudad es de apenas 2,388,534⁶⁷ una diferencia notable entre el número de habitantes y el número de hogares que podría traducirse en un déficit habitacional, sumado a esto, se estima que el 43.33% de la población ocupada tenía un ingreso por

⁶³ “En donde el término metrópoli (del griego *mater*, madre, y *polis*, ciudad) hace referencia a la ciudad en relación con sus territorios aledaños y, por extensión, a la ciudad más importante en una región. El adjetivo metropolitano corresponde a aquellas ciudades cuyo papel es central respecto de otros territorios que dependen de ella de una u otra forma” según María Eugenia Negrete Salas “Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas” en *Los grandes Problemas de México, ed. abreviada*, Ordorica Manuel y Prud’homme Jean Francois Coords. generales, El Colegio de México, México D.F., 2012, p. 94

⁶⁴ Según la página web del Gobierno del Distrito Federal <http://www.df.gob.mx/index.php/demografia> consultado el 04 de septiembre del 2012 13:59 hrs.

⁶⁵ Dato obtenido del Censo de Población y Vivienda 2010, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx> consultado el 04 de Septiembre del 2012 14:34 hrs.

⁶⁶ Sin embargo la cifra que arroja el Censo de Población y Vivienda 2010 es de 8 605 239 de habitantes que viven en el territorio del Distrito Federal sin contar área conurbada, cifra que será considerada como la oficial pero también se tomará en cuenta el dato que proporciona el Gobierno del Distrito Federal, considerando que al contener en su conteo el área conurbada, la cifra es más certera.

⁶⁷ Dato obtenido del Censo de Población y Vivienda 2010, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx> consultado el 04 de Septiembre del 2012 14:34 hrs.

debajo de dos salarios mínimos mensuales, monto que no asegura los satisfactores esenciales para una vida digna⁶⁸.

A continuación se muestra una tabla que contiene los censos de población en la Ciudad de México desde 1940 hasta el 2010, ubicándolo en este lapso histórico debido a que se asegura que la época de posguerra y el período de reconstrucción de Europa afectaron también a América Latina y en específico a México, produciendo en el país las primeras grandes migraciones del campo a la ciudad en la década de los años cuarenta, lo que desencadenó la primera gran oleada de producción inmobiliaria como respuesta al crecimiento acelerado de la ciudad, crecimiento que no alcanzaría estabilizarse hasta la década de los años noventa.

Censos de población del Distrito Federal 1940-2010.

Año	Población	Año	Población
1940	1 757 530	1980	8 831 079
1950	3 050 442	1990	8 235 744
1960	4 870 876	2000	8 605 239
1970	6 874 165	2010	8 851 080

FUNTE: Volumen y Crecimiento. Población Total por entidad federativa, 1895-2010.

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192>

Consultado el 04 de Septiembre del 2012, 14:57 hrs.

El incremento de la población se tradujo inmediatamente en aumento en la demanda de vivienda, demanda satisfecha en parte por la acción directa del Estado o por el sistema de fraccionamiento, porque sólo se benefició a los sectores asalariados y sobre todo a los empleados del sector público, es decir a la

⁶⁸ Solís Pérez Elena, *Vivienda social: La experiencia del primer gobierno electo* en Álvarez Enríquez, Lucía et. al *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-CONACULTA-INAH, México, p. 344

clase media, mientras que a los estratos de menores ingresos, se les excluyó de cualquier programa de vivienda y nunca tuvieron acceso al sistema de promoción inmobiliaria, y en esa época de crecimiento de la ciudad “probablemente se seguían hacinando en las vecindades centrales, formaron colonias proletarias en las periferias de la ciudad y comenzaron a asentarse en fraccionamientos ilegales en el Estado de México”⁶⁹.

El período presidencial de Miguel Alemán es pieza clave para entender la abrupta entrada de la Ciudad de México a la *modernidad* y el crecimiento sin planeación que vivió a la par. Como ya se mencionó, es justo la época del fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la reconstrucción de las grandes ciudades europeas, lo que trajo consigo la creación de los primeros conjuntos habitacionales y vivienda para las clases obreras en Europa cambiando la dinámica de construcción y planeación urbana en el mundo entero, además del cambio en las dinámicas sociales, que derivó en incremento poblacional en regiones urbanas, como resultado de las migraciones provinciales. El caso de la Ciudad de México, no distó mucho del caso europeo, convirtiéndose en el lugar predilecto para migrar dentro del país gracias a su importancia en el imaginario mexicano, ya que en ella residían y siguen residiendo los Poderes de la Unión y todas las secretarías de Estado, se concentra el mercado financiero y comercial del país, y se concentran también los centros religiosos y espirituales más importantes para los mexicanos, entre otros motivos.

Los motivos que tuvo el presidente Miguel Alemán para alentar la entrada de la modernidad a México fueron diversos, pero quizá lo que más influyó en su apoyo a la idea de modernizar el país, es que ello “representaba el triunfo revolucionario y había además que hacer un cambio en el concepto de lo que había sido la Revolución Mexicana”⁷⁰ demostrando que la Revolución había conseguido el

⁶⁹ Martha, Schteingart, “El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano. El caso México” en *Ensayos sobre el problema de vivienda en América Latina*, Emilio Padrilla Cobos, Comp., UAM-Xoch, México DF, 1982. P. 70

⁷⁰ Enrique X., De Anda Alanís, *Vivienda Colectiva de la modernidad en México*, UNAM-IIE, México DF, 2008. p. 50-52

triunfo y conquista de México en la economía mundial. La consigna del presidente fue “Modernizar es urbanizar” dejando a un lado las ideas de un México rural, tal y como lo demuestra la historia, como lo asevera Lorenzo Meyer en la siguiente cita: “la historia de los cambios ocurridos en México a partir de 1940 es básicamente la historia del desarrollo de una base industrial moderna con todas las consecuencias características de este tipo de procesos: supeditación de la agricultura a la industria, incremento en la urbanización, aumento del sector terciario, etc.”⁷¹

El país creció otorgando al centro sus mejores recursos, dejando al campo pauperizado obligando a grandes sectores del campo a migrar a la ciudad, el crecimiento respondió al binomio industrialización-urbanización. Cada nueva industria en la ciudad necesitaba mano de obra, la cual provenía del campo mexicano, habiendo dejado en el pasado un hogar y costumbres. Así la mano de obra que había abandonado el campo mexicano, además de un trabajo también necesitaba un hogar en donde pudiera continuar con su desarrollo humano y personal. Así, en un primer momento la vivienda debería aparecer formando parte de las políticas sociales para estabilizar a la fuerza laboral, es decir, “el desarrollo industrial centralizado en la Ciudad de México, demandaba una fuerza laboral estable y capaz, parte de lo cual se lograba dándoles beneficios como la vivienda”⁷².

En los años cuarenta cuando el fenómeno de la urbanización había alcanzado una magnitud importante se comenzó a definir una política habitacional hacia los sectores populares. “Entre 1942 y 1948 se decretó el control de alquileres considerados de bajo costo, que con el fuerte crecimiento urbano experimentado en las siguientes décadas se volvió totalmente insuficiente y constituyó un

⁷¹ Lorenzo, Meyer, “La encrucijada” en *Historia General de México*, Vol. IV, 2 edición corregida, El Colegio de México, Mexico DF, 1977 p. 203 y 204

⁷² Beatriz García Peralta “Las Políticas de Vivienda: Algunos elementos para su análisis” en *Políticas públicas y Gobierno Local, Ensayos*; Fundación Ford, CNCPyAP, FCPyS, IIS-UNAM, México, 1999, p. 224

obstáculo para las nuevas inversiones de vivienda para arrendamiento⁷³, medida que provocó hacinamiento y marginación en las vecindades del centro histórico de la ciudad siendo una de las primeras políticas de vivienda fallidas en la ciudad, que necesitaba soluciones viables e incluyentes con todos los sectores poblacionales.

A partir de los años sesentas avanzó la promoción inmobiliaria en la Ciudad de México, pero también se agudizó el problema de vivienda para las clases de menores ingresos, debido a que el sistema inmobiliario no los considera dentro de su plan estratégico, excluyéndolos del mercado formal de vivienda, marginándolos a la informalidad y vulnerabilidad política. “Al mismo tiempo dio inicio un proceso de trascendencia para la ciudad, la mancha urbana sobrepasó los límites del Distrito Federal y comenzó a crecer sobre territorio del Estado de México, iniciándose el proceso de Metropolización⁷⁴ y es allí cuando entre los conflictos sociales más notorios se encuentran las disputas por los territorios y las promesas de la ciudad, el éxodo rural luchando por una ciudad. Problema que no ha encontrado solución definitiva, debido al dinamismo demográfico de la ciudad y las condiciones socioculturales y políticas en las que los habitantes de la ciudad han depositado su confianza para resolver una de las necesidades más nobles y sensibles del ser humano, habitar un espacio.

- **La necesidad de la vivienda entendida como un Problema Social.**

En qué momento una necesidad tan personal como la de tener un patrimonio o acceso a una vivienda pasa de ser algo que se anhela al interior del ciudadano a convertirse en un problema que el gobierno tiene la necesidad de resolver. La respuesta no es simple pero parece evidente, existe un déficit de capacidades de los ciudadanos para poder acceder con o sin intermediarios a un bien patrimonial, dicho de otro modo sus bajos ingresos los dejan excluidos de gran parte de los proyectos de vivienda públicos y/o privados, dejándolos por así decir, sin opción

⁷³ Claudia Puebla, *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, El Colegio de México, México DF, 2002. p. 37

⁷⁴ De Anda Alanís Enrique X, Op Cit. p. 56

alguna para hacerse de un hogar. Agnes Heller define las necesidades “como un deseo consciente, aspiración, intención dirigida en todo momento hacia un cierto objeto [siendo dicho objeto un producto social] y que motiva a la acción como tal”⁷⁵.

Las inconformidades y protestas comienzan a surgir, y con ello las demandas que piden una sola cosa, ser incluidos en una sociedad que ha marginado a lo largo de la historia a aquellos de más bajos ingresos, que parece no pueden hacer nada por terminar con el círculo vicioso de la pobreza. “Los actos de estos ciudadanos de bajos ingresos van construyendo historias o narraciones que describen los problemas y dificultades padecidos y que atribuyen a la acción –o falta de ésta- de otros individuos o instituciones políticas o de gobierno. Reclamando a partir de ahí el derecho a exigir que el gobierno actúe para afrontar esa problemática”⁷⁶ cualquiera que esta sea, y en este caso el problema de la vivienda.

La construcción social de los problemas, es una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación. “Toda realidad social debe, pues, aprehenderse como una construcción histórica ubicada en el tiempo y el espacio”⁷⁷. El anhelo individual de un individuo por una vivienda, surge no sólo de sus necesidades obvias como ser humano, de resguardarse de las inclemencias del clima y explicaciones rebuscadas, la vivienda es un derecho existente en nuestra carta magna y parte también de los derechos que se nos reconocen como derechos humanos, pero una realidad también es que en la Ciudad de México existen personas de recursos limitados que no pueden por cuenta propia acceder a un espacio habitacional de manera legal, llevando su necesidad de habitación a límites no imaginados.

⁷⁵ Agnes, Heller, *Teoría de las necesidades en Marx*, Ed. Península, Barcelona, 1978, p. 63

⁷⁶ Deborah, Stone, *Causal stories and the formation of policy agendas*, Political Science Quarterly, 1989, p. 130.

⁷⁷ Joan Subirats, et. al., *Op. Cit*, p. 128

Los problemas públicos se identifican entre otras cosas por tres razones, según Frédéric Varones y estas son, demandas que surgen en grupos sociales determinados, en el caso de la vivienda entre aquellos que no forman o no pueden formar parte del mercado formal de vivienda; el desarrollo de un debate público, el tema de la necesidad de vivienda sobrepasa el ámbito privado del ciudadano volviéndose un problema visible que se torna del interés público; y la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas, siendo en que el asunto de la vivienda, los conflictos suelen ser comunes no sólo entre los grupos organizados y la autoridad legal, sino entre los líderes sociales no reconocidos mediante la ley y los grupos sociales que dirigen, o entre posibles defraudadores con la autoridad y los afectados. “Los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en medida en que surgen de la sociedad civil y se debaten en el seno de un espacio político administrativo, un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política”⁷⁸.

Dada la limitación de los recursos del aparato estatal y de los actores intermediarios –partidos políticos, movimientos sociales, grupos de presión, etc- la agenda política no puede tratar al mismo tiempo y con la misma intensidad todos los problemas articulados por la sociedad civil. Lo que conlleva a la competencia entre los problemas públicos para ver cuál es más prioritario, competencia estelarizada por los líderes locales, políticos o grupos sociales que harán todo lo necesario por obtener respuesta a su demanda, pudiendo hacer uso de algún mecanismo voluntaria o involuntariamente para atraer a la opinión pública y al gobierno hacia su problema.

“Algunas de las estrategias que han usado o podrían usar los habitantes de la ciudad de bajos ingresos para colocar el tema de la vivienda en la agenda pública pueden ser las siguientes, la movilización, partiendo de que la agenda política”⁷⁹

⁷⁸ *Ibid.*, p. 131.

⁷⁹ “Una Agenda no es más que el conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo”. La agenda pública está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes” Ma. Amparo Casar, Claudia Maldonado “Formación de agenda y procesos de toma

se estructura como respuesta de las demandas sociales claramente articulada, lo que sugiere que la actividad de los llamados “grupos de presión” es determinante para la inclusión en la agenda, valiéndose de mecanismos institucionales como extra-institucionales para atraer la atención pública y la de los actores político/administrativos encargados del área a la que atañe resolver la demanda. Otra de las estrategias es la Oferta política o competencia electoral, en la que se supone que los diversos partidos políticos y otras organizaciones no pretenden – solamente- responder de manera reactiva a las demandas sociales ya articuladas, sino que, por el contrario son los propios partidos políticos quienes toman la iniciativa. Su acción concreta consiste en definir problemas públicos y formular políticos. Constituyendo la agenda política en función de los temas elegidos en el marco de las campañas políticas, casi siempre dando preferencia a aquellos temas de mayor polémica dejando a un lado las demandas atraerán a la opinión pública. Y por último la estrategia de la Acción corporativista silenciosa, que son grupos de interés discretos que tratan de defender sus propios intereses, muy bien organizados y poseedores de redes de influencia; buscan acceso directo a la arena de la toma de decisiones, al tiempo que evitan que sus peticiones lleguen a los medios masivos de comunicación o que susciten controversia política, esta última estrategia ha sido usada de manera recurrente en el caso del problema de la vivienda en el Distrito Federal.⁸⁰

Existen dos categorías de factores que afectan la formación de agenda y la especificación de alternativas: las participantes y el proceso a través del cual los puntos de una agenda y las alternativas se vuelven prominentes. En “términos de proceso se señala que son los tres siguientes,

- a) Reconocimiento de un problema
- b) Generación de respuestas alternativas, y

de decisiones. Una aproximación desde la Ciencia Política” en *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, Merino, Cejudo, Arellano, *et alli*, CIDE/FCE, México DF, 2010. P. 223

⁸⁰ Ma. Amparo Casar, Claudia Maldonado “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la Ciencia Política” en *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, Merino, Cejudo, Arellano, *et alli*, CIDE/FCE, México DF, 2010. P. 223

- c) Eventos políticos selectos, (la llegada de una nueva administración, el realineamiento en el Congreso, los cambios en la opinión pública, entre otros)”⁸¹

Con todo ello, el mayor de los retos para los habitantes de la ciudad con bajos ingresos es colocar el problema de la carencia de vivienda en la agenda pública y poder tener alternativas para solucionarlo, pero qué pasa si el tema por sí mismo no puede colocarse dentro de la opinión pública ¿qué alternativas tienen los afectados por el problema?

- **Asentamientos Irregulares ¿Qué es vivienda y cuál es su importancia social?**

La necesidad de una vivienda es de vital importancia para la vida del ser humano, porque cuando no se consigue satisfacer este requerimiento lo que se logra es desencadenar una serie de circunstancias, basadas en la necesidad y no en la legalidad, con tal de ver satisfecha la carencia habitacional, siendo que algunas de las maneras de abordar la situación de pobreza para lograr la inserción social de quienes la padecen, son las operaciones de cesión de espacios públicos (invasiones) y transferencias de cuotas de poder, que pueden desencadenar en problemas mayores como el clientelismo.

Será necesario definir de manera rápida lo que es una Vivienda y con ello tendremos que,

“La vivienda urbana-moderna es un conjunto de estructuras de bienes, servicios y situaciones agregables, desagregables, intercambiables y articulables en el tiempo y en el espacio, cuya función es satisfacer necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social de la vida doméstica, cumpliendo con condiciones específicas y propias de las pautas

⁸¹ Ibíd. p. 226

culturales, económicas y funcionales de la sociedad urbano-moderna, en general, y del habitante concreto , integrado a la sociedad en particular.”⁸²

El problema de los asentamientos urbanos en del Distrito Federal, como ya se ha mencionado comienza en la década de 1940, con las grandes migraciones del campo a la ciudad, pero ese no es el único factor existente para el agravamiento del problema, otro de los grandes factores que afectaron a la metrópoli fue “el Reparto Agrario, característica de la política de social del cardenismo, que en el caso de la las propiedades agrícolas que constituían la periferia de la Ciudad de México, propició un mercado ilegal de suelo hasta ese entonces desconocido”⁸³. Los nuevos propietarios, en un principio campesinos, vendieron sus tierras desordenadamente para fines no agrícolas, favoreciendo la expansión urbana y el fraccionamiento de todo tipo de terrenos aledaños a la ciudad, lo que satisfizo parte de la creciente demanda inmobiliaria, pero que no terminó de resolver el problema la situación de las clases menos favorecidas incapaces de poder acceder a un crédito o pago en efectivo, y que como ya se dijo limitaron su acción habitacional a las vecindades del Centro Histórico insuficientes ante toda la demanda.

Si bien, el crecimiento de la producción de vivienda en el Distrito Federal aumentó considerablemente a partir de la década de 1950 como lo afirma Martha Schteingart en su libro “Los productores del espacio habitable” en donde hace “el recuento de la incorporación de tierra ejidal a usos urbanos en el Distrito Federal, que fue de más del 44% en 20 años que comprenden los años 1940-1960, y que para 1970-1980 alcanzara el 80% de superficie destinada para usos habitacionales”⁸⁴, casi en su totalidad la vivienda producida en ella, era para cubrir legalmente necesidades de la demanda de vivienda, ya sea por programas

⁸² Victor Saúl, Pelli, *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda Incluirse en la sociedad*. Nobuko, Buenos Aires, 2006. p. 171

⁸³ Enrique X, De Anda Alanís, cita a Ma. Eugenia Negrete Salas *Evolución de la población y organización urbana* p.55

⁸⁴ Martha, Schteingart, *Los Productores del espacio habitable. Estado, Empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, 1ª Edición, México DF, 1989. p. 37-40

públicos o privados, excluyendo de los planes a los sectores incapaces de acceder a un crédito hipotecario o seguridad social.

Cuando una familia en situación de pobreza evalúa la distancia que los separa de la solución a sus carencias habitacionales, lo hace en sus propios términos, dejando de lado opciones como vivir en vecindades, tramitar un crédito o arrendar de manera permanente, considerando otros factores relacionados con la concepción de modernidad y los alcances –económicos- individuales teniendo muy en cuenta su exclusión del mercado formal de vivienda, y la marginación a la informalidad y vulnerabilidad política a la que se ven sometidos por su condición socio-económica, además de la presión acumulada por la necesidad de habitar un espacio propio. Factores que generaron que la población metropolitana de bajos ingresos tratara de solucionar sus conflictos de vivienda a mano propia.

A partir de la década de 1950, la toma ilegal de predios o invasiones, en las zonas periféricas o industrializadas⁸⁵ fueron las principales sino es que única alternativa que tuvieron para ver satisfecha su necesidad de vivienda. Martha Schteingart, nombra dos tipos de asentamientos irregulares, “las invasiones u ocupación directa de suelo o “colonias de paracaidistas” y la ocupación a través de un propietario reconocido, que origina fraccionamientos clandestinos”⁸⁶.

“En las primeras etapas de crecimiento desmedido de la ciudad, la toma ilegal de predios o *invasiones de tierras* se llevó a cabo principalmente en grandes áreas o terrenos baldíos residuales de la ciudad, es decir no apropiadas para la

⁸⁵ Sergio, Padilla Galicia y Ribbeck Eckhart, “Colonias Populares en la Ciudad de México, urbanismo informal y autoconstrucción” en *Urbanismo Informal*, Sergio Padilla Galicia Comp. UAM-Xoch, México DF, 2009. p. 32

⁸⁶ Schteingart hace la distinción basada en que las colonias de paracaidistas se relacionan con la invasión directa de terrenos por sus ocupantes, mientras que en el caso de los fraccionamientos clandestinos, la tierra tiene un valor de mercado otorgado por un “propietario” que no tiene propiedad jurídica de la misma y que no cuenta con autorización gubernamental ni servicios públicos disponibles al momento de la compra venta, acción que también se da en tierras ejidales. Los Productores del espacio habitable. Estado, Empresa y sociedad en la Ciudad de México, El Colegio de México, 1ª Edición, México DF, 1989. p. 81

construcción formal”⁸⁷, por ejemplo en terrenos con pendientes muy pronunciadas o barrancos, en las orillas de los ríos o canales, y en zonas industriales no aptas para la vivienda. Fenómeno que tuvo su auge entre 1940 y 1950, aunque los fraccionamientos clandestinos fueron cuantitativamente más importantes que las colonias de paracaidistas. Las construcciones iniciales de un asentamiento irregular eran y son por regla general, viviendas provisionales en exageración, dadas las condiciones de peligro de desalojo, condiciones que podían mejorar cuando los peligros disminuían permitiendo la consolidación de las construcciones.

- **El área metropolitana de la Ciudad de México, paliativo para el déficit de vivienda en la ciudad.**

La expansión territorial de las ciudades y metrópolis ha adoptado en las últimas décadas una forma discontinua y de baja densidad; los límites entre ciudades son cada vez más difusos y tienden a integrarse en sistemas de ciudades regionales con distintos grados de complementariedad y especialización de funciones. Se entiende así que la metrópoli no es una simple agregación de trozos de ciudad, por lo cual los problemas metropolitanos no se pueden resolver por adición. “La escala metropolitana y su complejidad hacen que los problemas sean de otro orden, no sólo cuantitativa sino cualitativamente, por lo que se requiere una visión estratégica y de largo plazo para abordarlos”⁸⁸. Es por ello que no puede aislarse un fenómeno ocurrido dentro del área conurbada, como lo es el problema de la vivienda porque a pesar de las diferentes circunscripciones legales entre la Ciudad de México y su zona conurbada, principalmente el Estado de México, el problema de la necesidad de vivienda es un problema compartido con soluciones unilaterales de ambos gobiernos, que rechazan prácticamente que sus límites administrativos sean casi invisibles para sus ciudadanos.

⁸⁷ Schteingart, Martha, *Op. Cit.*, p. 81

⁸⁸ María Eugenia Negrete Salas, *Op. Cit* pp. 95-98

María Eugenia Negrete, en su estudio sobre las metrópolis mexicanas presenta un ejercicio de clasificación de las principales metrópolis en el país, en el año 2005, mismo que no guarda relación con las delimitaciones oficiales y en cambio utiliza diversos criterios al considerar que el fenómeno es multidimensional. Se trata de una clasificación sencilla y discutible que presenta indudablemente limitaciones, pero se estima más acorde con la realidad mexicana. Los criterios adoptados son: “tamaño poblacional, competitividad, función político-administrativa, influencia regional, situación de “frontera” y nodalidad en corredores de transporte. Con esta clasificación multicriterio resultaron 23 zonas metropolitanas en el país en 2005, clasificadas jerárquicamente en cuatro tipos: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el primer rango, cinco en el segundo, 11 en el tercer rango y seis en el cuarto”⁸⁹.

De acuerdo a lo anteriormente descrito, se considerará para este estudio nombrar como un elemento anecdótico el caso de la fundación del municipio mexiquense Nezahualcóyotl, parte también de la zona metropolitana, dada la importancia que tuvo primeramente para disminuir los efectos de la continua demanda de vivienda al interior de la Ciudad de México, desplazando el problema al Estado de México y en segundo término, por la importancia de las prácticas de apropiación del suelo, de organización y de formación de estrategias para la obtención un bien patrimonial, prácticas y estrategias que han sido perfeccionadas y reproducidas en diversas zonas de la Ciudad de México para situaciones similares, como invasión de predios o en la formación y logística de organizaciones en lucha por la vivienda.⁹⁰

Ciudad Nezahualcóyotl⁹¹ se destaca como uno de los principales asentamientos irregulares en las zonas periféricas de la Ciudad de México y es un municipio que

⁸⁹ Idem

⁹⁰ Esta aseveración está basada en anécdotas de las que de manera personal pude ser testigo, pero no cuentan con pruebas de veracidad específicas.

⁹¹ Nezahualcoyotl surge como municipio en 1963 ante las presiones de los pobladores por servicios públicos y como resultado de movimientos sociales, hasta ese entonces los territorios que ahora ocupa eran parte del municipio de Chimalhuacan, Estado de México.

aunque territorialmente no pertenece a la ciudad de México sí forma parte del área metropolitana.⁹² Mientras que durante la década de los cuarentas, se iniciara la formación de colonias populares en la Ciudad de México con el objeto cumplir necesidades de vivienda para la clase obrera; en lo que ahora conocemos como el municipio mexiquense de Nezahualcóyotl a la par entraron en escena fraccionadores ilegales que comenzaron la venta masiva de lotes que carecían de servicio público alguno, lo que hizo que los precios fueran muy bajos -de los 3 a 5 pesos por metro cuadrado- y resultaran atractivos para la inmensa cantidad de familias que afluían a la zona en busca de un terreno para *hacerse de un patrimonio*.

Con gran celeridad se hicieron todos los acuerdos con los nuevos habitantes de la zona, los comuneros vendieron tierras que declararon habían sido invadidas todo ello con el fin de poder ampararse y mantener la “legalidad” de su acción. Para 1950 el nuevo gobernador del Estado de México⁹³ apoyó a los fraccionadores autorizando la lotificación y venta de terrenos, y en 1960 la venta de lotes en Nezahualcóyotl vivía su época de mayor bonanza, 150 000 lotes distribuidos como tablero de ajedrez dejando además los espacios necesarios para los servicios públicos. Luis Romero Erazo, el fraccionador más importante de la zona, afirmó que los terrenos habían sido invadidos por los contingentes desplazados del campo, y más tarde, del centro histórico de la ciudad y que, a raíz de eso, uno de los propietarios de la zona que había sido parte de los acuerdos de la tierra en común repartimiento hechos desde la época de Benito Juárez y que habían sido derogados y restituidos por Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y Cárdenas - evidenciando la falta de claridad acerca de la propiedad legal de los terrenos- había solicitado su ayuda y colaboración para poder llegar a un acuerdo con los

⁹² El área metropolitana está conformada por la ciudad de México en su totalidad y algunos municipios de Estado de México, entre los más importantes se encuentran: Atizapán, Ciudad Nezahualcóyotl, Cuatitlán-Izcalli, Coacalco, Chimalhuacán, Chinconcuac, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Nicolás Romero, Valle de Chalco Solidaridad, Tecamac, Tepotzotlán, Texcoco, Tlalnepantla, Tultitlán y Zumpango.

⁹³ Alfredo del Mazo Vélez

“paracaidistas” convenciéndolos de hacer un contrato de compra venta en el que el suelo tenía un costo de \$2.5 por metro cuadrado.

Las ventas comenzaron en 1954, con un precio de \$365.00 por 150 metros cuadrados, en 1959 el precio de lotes de igual magnitud era de \$975.00, en 5 años el precio de la tierra se triplico, no por su plusvalía sino por la ambición y enriquecimiento ilegítimo de los especuladores que ofrecían de forma engañosa vivienda barata y terrenos en venta a los sectores marginados que pagaban alquileres mucho más altos por un solo cuarto en el centro de la Ciudad de México⁹⁴.

Todo parecía haber resultado bien, las ventas eran buenas y los nuevos propietarios parecían estar de acuerdo en que los servicios llegarían con la consolidación de la comunidad, pero el tiempo comenzó a pasar y la urbanización estaba aún pendiente en la mayor parte de las colonias de Nezahualcóyotl, en 1964 sólo nueve colonias, que incluían el 47% de la población del nuevo municipio, tenían luz eléctrica -31% clandestina- en 1968 54% de las colonias no contaba con drenaje; y en 1971 el 44% de la población carecía de agua potable. Siendo estas carencias el principal motivo de los pobladores para comenzar un movimiento llamado Movimiento Restaurador de Colonos, en donde los vecinos hicieron la denuncia de que los fraccionadores no eran los dueños legítimos de la tierra sino los comuneros de Chimalhuacan o la propia Nación, demandando la expropiación de los terrenos y el encarcelamiento de los fraccionadores por fraude, esto último no pasó, pero como consecuencia del movimiento, la administración federal de aquel entonces propuso como solución la creación de un fidecomiso, celebrado en 1973 entre el Estado, Nacional Financiera, algunos fraccionadores y representantes de los pobladores. Sólo 43 de 83 Colonias se incluyeron en este pacto.⁹⁵

⁹⁴ Martha, Schteingart, Op. Cit., Pp. 84-88

⁹⁵ *Ibíd.* Pp. 89-90

El caso de Ciudad Nezahualcóyotl constituye un ejemplo de *fraccionamiento clandestino*, que luego fue legalizado parcialmente, y muestra, al mismo tiempo, cómo se produjo en el área metropolitana el proceso de valorización de terrenos públicos, así como de su integración al mercado inmobiliario. Con algunas diferencias, el caso de Nezahualcóyotl se ha repetido en ciertos municipios del área metropolitana como Ecatepec y Tlalnepantla al norte de la Ciudad y en Iztapalapa o en regiones con suelo protegido como la zona del Ajusco de las delegaciones Tlalpan y Magdalena Contreras entre otras delegaciones ubicadas al sur de la ciudad. Si bien los asentamientos irregulares en la periferia de la Ciudad de México han permitido a los sectores populares que no tienen acceso a los fraccionamientos regulares obtener una vivienda y propiedad, ello no ha sido sin costo, pues las familias afectadas por este problema social han sacrificado muchas cosas además de verse sometidos a injusticias en situaciones de conflicto por la pertenencia de la tierra, problemas que han tenido que enfrentar solos y en silencio, como parte del fenómeno de exclusión social⁹⁶.

- **Asentamientos irregulares en la Ciudad de México**

En la Ciudad de México, el problema de vivienda también se reflejó en asentamientos irregulares, siendo que los principales se situaron en zonas de alto riesgo, no aptas para la construcción, ello a causa de la situación topográfica del terreno de la ciudad. Lo que ocasiona que los asentamientos irregulares dentro del territorio de la Ciudad de México hayan tenido y aún presenten un alto grado de vulnerabilidad ante los fenómenos naturales y procesos sociales, agravando la desarticulación de estas zonas con las instituciones de gobierno y la observancia de las leyes. Algunas de las principales causas de riesgo para los habitantes de estos asentamientos son: los hundimientos, agrietamientos y deslizamientos del terreno originados en gran medida por la sobreexplotación de la recarga acuífera en mantos freáticos, además de los altos índices delictivos derivados de la pobreza, exclusión social y de su aislamiento geográfico

⁹⁶ *Ibíd.* p. 91

La tasa promedio de crecimiento del Distrito Federal para el año 2000 era de 0.4% y se observa que son tres la delegaciones que aúnan mayor crecimiento urbano, Milpa Alta, Tlahuac y Xochimilico –con un promedio de 4%-, delegaciones que concentran 53% del suelo de conservación. La mayor parte de ese suelo de conservación o de terrenos federales, corresponde a barrancas o terrenos con pendientes casi imposibles de librar, pero también se han convertido en una oportunidad para habitar, tal como lo demuestra el conteo de asentamientos irregulares elaborado en el 2002 que arrojó datos importantes al respecto, se contabilizaron 804 asentamientos irregulares en la ciudad con un número de familias de 42 463 ocupando 2 730 ha del suelo de conservación del Distrito Federal.⁹⁷

Tabla 3 Viviendas de alto riesgo para el año 2000

Delegación	Nº de Viviendas en alto riesgo	%
Álvaro Obregón	900	63%
Cuajimalpa	207	15%
M. Contreras	141	10%
Gustavo A. Madero, Tlalpan, Iztapalapa y Milpa Alta	174	12%
Total	1422	100%

Fuente: Joel, Audrefoy *¿Regularizar el suelo o la pobreza en la Ciudad de México?*, en *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del II Congreso Nacional del Suelo Urbano*. Alfonso X. Iracheta Cenecorta, Susana Medina Ciriaco Comps. El Colegio Mexiquense A.C. Zinacantepec, México, 2008. p. 361

⁹⁷Ibíd.p . 365

Ocho de las 16 Delegaciones del Distrito Federal presentan la existencia de sistemas de vivienda en barrancas, ellas son, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco. Estimando que existen 99 barrancas ocupadas en total, de las cuales 85% se localiza en suelo de conservación y el 15% en suelo urbano. La falta de reservas territoriales, la falta de viviendas dirigidas a los estratos socioeconómicos bajos y la completa ausencia de un mercado de suelo barato han propiciado que las familias opten por la ocupación irregular de las barrancas. El problema de las invasiones al interior de la ciudad es tal que para el 2002, 20% de los asentamientos irregulares en el área metropolitana se ubicaban en barrancas, tenían una antigüedad de entre 10 y 20 años, y contaban en ese entonces con 11 512 viviendas en total.

Las autoridades capitalinas han justificado durante años culpando a los programas delegacionales de desarrollo urbano que contienen disposiciones contradictorias en cuanto a zonificación y uso de suelo de las barrancas, en algunos casos las consideran como zonas de preservación ecológica y en otros casos como zonas habitacionales o espacios abiertos, lo que ha propiciado la ocupación de barrancas sin que las autoridades tengan el suficiente sustento para impedirlo, lo que también explica que algunos de estos asentamientos sean regulares.

En la actualidad todos los asentamientos nombrados, son asentamientos consolidados –no siempre regularizados o legales- pero no por ello dejan de tener problemas o carencias sociales. Siendo poblaciones surgidas en la clandestinidad, han sido durante muchos años excluidos de la ciudad, imposibilitando a sus habitantes la inserción social, creando en ellas ambientes hostiles y de inseguridad, capaces de reproducirse de una generación a otra en una especie de exclusión social crónica. Otros de los grandes problemas que siguen prevaleciendo en ellas es resultado de la improvisación con la que surgieron sus hogares, los defectos de producción de vivienda propios de la autoconstrucción, derivados de la falta de conocimientos sobre materiales o por la falta de

planeación urbana que los ha dejado con servicios públicos inconclusos o con fallas técnicas en sus viviendas; vulnerando aún más su situación, lo que los obliga a quedar sujetos de programas sociales de vivienda que les permitan resolver algún déficit habitacional, programas a los tendrán acceso no siempre de manera legal.

Parte de la importancia social de la vivienda radica en las funciones sociales que cumple, como la identificación e inserción social, sumando a ello que cuando se carece de una propiedad se es vulnerable ante los cacicazgos y grupos de poder sectoriales, que como ya se mencionó le quitan o coaccionan capacidades y/o derechos a los ciudadanos en refrendo de un beneficio para poseer una propiedad. Se retomará parte de la definición de Vivienda para poder entender el papel de un hogar en la vida íntima de un ciudadano, quedando que la función social de la vivienda es

“... satisfacer necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social de la vida doméstica, cumpliendo con condiciones específicas y propias de las pautas culturales, económicas y funcionales de la sociedad urbano-moderna, en general, y del habitante concreto, integrado a la sociedad en particular”⁹⁸

Ello hace que aquellos ciudadanos que carecen de una vivienda, se encuentren vulnerables a situaciones que comprometen su integridad como humano además de su capacidad individual para la toma de decisiones basadas en la propia libertad.

98

Capítulo III

Políticas de Vivienda en la Ciudad de México. Solución Progresiva al déficit habitacional.

Capítulo III

Política social de vivienda en la Ciudad de México. Solución Progresiva al déficit habitacional.

- **El Derecho a la vivienda.**

Todos necesitamos un hábitat, es un hecho que todos los seres humanos deben contar con un espacio seguro donde puedan vivir con dignidad y en armonía para alcanzar la plenitud de su vida personal además de tener la posibilidad de contribuir al desarrollo de su país, sería casi imposible que una persona que se encontrará en situación de calle o de carencia de vivienda alcanzara niveles adecuados de desarrollo. En nuestro país el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en el párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución mexicana, que dicta “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”⁹⁹ mismo que será observado por los gobiernos entrantes y salientes con el paso de los años, y por las instituciones que han tenido su génesis en dicho artículo.

Existen confusiones con respecto al Derecho a la vivienda, habiendo quienes consideran que la existencia de un derecho significa la posibilidad de exigirlo como un servicio público de parte del Estado, es decir, ver el derecho a la vivienda como la obligación que tiene el Estado de dotar a todos de un techo por el simple hecho de ser miembros de él, lo cual es erróneo, en parte por los altos costos que representaría tal acción y porque en la misma Constitución mexicana se dicta que la ley únicamente establecerá instrumentos y apoyos necesarios para conseguir el objetivo de una vivienda, sin mencionar la obligación del Estado a proveer sin costo alguno de habitación a los ciudadanos mexicanos.

⁹⁹ Citas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hechas por Jesus Antonio de la Torre Rangel, “Fundamento, reconocimiento y efectividad de los derechos sociales y económicos” en *La Democracia y derechos sociales y económicos*, Amador Gutiérrez Gallo, María Matilde Martínez Comps., UAA, 1998.

Como se ha definido anteriormente “una vivienda es un bien que satisface la necesidad de habitación. En donde los elementos diferenciadores de este bien son: El “confort” la superficie y calidad de la vivienda y la “localización” de la vivienda que da lugar a que dos viviendas de características idénticas no tengan el mismo valor por estar situadas, en dos lugares distintos, dentro o fuera de una ciudad”¹⁰⁰. Pero cualquier intento por definir lo qué es una vivienda será siempre rebasado por la realidad, en donde caben un sinnúmero de peculiaridades que otorgarán valores simbólicos y afectivos a lo que para un habitante de la ciudad es una vivienda, llevando la definición a sitios tan simples o inimaginables, como decir que una casa propia es un hogar o bien que es el logro acumulado de una familia de múltiples miembros.

El derecho a la vivienda va de la mano además con un derecho apenas reconocido por los sectores menos tradicionales y ortodoxos al respecto de los derechos básicos, planteado por David Harvey como “El derecho a la ciudad que es mucho más que la libertad individual para acceder a los recursos urbanos: se trata de un derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además un derecho común, no un derecho individual ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades ya nosotros mismos es, uno de los más preciosos y más descuidados de nuestros derechos humanos”¹⁰¹ dice Harvey, acentuando la importancia de una ciudad digna y el libre acceso a ella, para poder desarrollarnos como ciudadanos plenos.

El derecho a la vivienda y a la ciudad expresan la búsqueda de una respuesta colectiva y organizada a los procesos de privatización del hábitat y la vivienda de las últimas décadas, que han desencadenado en una serie de problemáticas sociales como la delincuencia, desempleo, marginación y reproducción de la pobreza. Haciendo un llamado a la construcción de una ciudad democrática, que

¹⁰⁰ A. Santillana, *Análisis económico del problema de la vivienda*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1972. p. 14

¹⁰¹ David Harvey, *The Right to the City* in *New Left Review* 53, sept-oct 2008, p. 23

sugiere la definición de criterios de desarrollo humano sustentados en la heterogeneidad social mediante la coexistencia de sectores sociales, usos y funciones en la trama urbana, concentrados en la escala barrial.¹⁰²

El caso de la Ciudad de México, en donde a pesar de todo el desarrollo y crecimiento económico, y de contar con el municipio número uno de desarrollo humano del país, lejos está de poder ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus todos sus habitantes. “La población de la ciudad, en su mayoría, está privada o limitada –en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad- para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos”¹⁰³ Y es en este marco de privación involuntaria de derechos básicos para sus ciudadanos que se ha pretendido actuar para enfrentar dicho problema social. En donde las soluciones han estado siempre al margen de institutos creados para tal fin, de Secretarías especializadas en el tema urbano o de vivienda, lejos del derecho de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil a participar activamente y al más alto nivel posible en la determinación de las políticas públicas, con el fin de hacer efectivas las obligaciones de los tres órganos locales de gobierno de respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos hoy reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la vivienda.

- **Evolución de la Política social de vivienda en la ciudad de México.**

El problema de la vivienda en las ciudades sobrepobladas, no es en absoluto un problema del siglo XX o XXI, es un problema añejo que ha suscitado las más variadas opiniones y estudios, en donde se trata de definir y entender lo que encarna un problema tan humano. Para 1872, Federico Engels, escribía el libro, El problema de la vivienda, basado en las grandes ciudades europeas como, Londres, Berlín y París, en el cual aseveraba que el problema de la vivienda en esos días era el agravamiento concreto que experimentaron las malas condiciones

¹⁰² María Carla, Rodríguez, *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*, Espacio Editorial Buenos Aires, 2009, p. 100

¹⁰³ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la ciudad, p. 6

de la clase obrera a causa de la súbita afluencia de población en las grandes ciudades, el enorme aumento de los alquileres, el hacinamiento aun mayor de inquilinos en cada vivienda, y para algunos, la imposibilidad de encontrar cualquier alojamiento, “El problema actual de la vivienda -1872- da tanto de qué hablar porque no afecta exclusivamente a la clase obrera, sino también a los pequeños burgueses”¹⁰⁴, decía Engels que al mismo tiempo aseguraba que el problema de la vivienda popular había surgido del encarecimiento de la misma al interior de la ciudad, obligando a las clases populares a migrar a la periferia, en donde los costos podrían ser menores, aunque nada les aseguraba la posibilidad de una vivienda digna. Observando que tales aseveraciones fueron hechas por Engels a finales del siglo XIX en Europa, y si bien el caso de México no es el europeo, la importancia de lo dicho por Engels radica en que sin importar el lugar, existe siempre un problema de carencia de vivienda, y aunque han pasado ya más de 100 años de aquello y el problema de este estudio se desarrolla en México, la situación descrita por Engels sigue siendo la misma, a pesar de todas las soluciones puestas en marcha para tratar de paliar un tema tan añejo, como lo es la demanda por una vivienda.

Como se ha mencionado a lo largo de este estudio, “el eterno intento de dar una solución al problema de vivienda se ha enfocado en al menos dos perspectivas, que son, la reducción del precio de adquisición influyendo en los costos de producción, y la reducción de los tipos de rentabilidad exigidos por los inversores en las viviendas, es decir la disminución de los alquileres o su congelamiento”¹⁰⁵. Ambos ejes han formado parte de la política social de vivienda en la ciudad de México, sin obtener resultados avasalladores incapaces de ser nombrados como exitosos. A continuación se abordará el estudio de las acciones que ha tomado el entonces Departamento del Distrito Federal en cuestión habitacional, a partir de los años 40’s que surge el boom demográfico en la Ciudad hasta el año 2000.

¹⁰⁴ F. Engels, *El problema de la vivienda y las grandes ciudades*, Edit. Gustavo Gili S.A., Barcelona, 1977. p. 15

¹⁰⁵ A. Santillana, Op. Cit., p. 119

Sin embargo, está claro que este problema puede ser mejor entendido si se examinan algunos de sus antecedentes. En una primera etapa, el crecimiento de la ciudad de México en los primeros treinta años del siglo XX, la población paso de apenas 344 mil habitantes a 1 millón 29 mil, comenzando su expansión a las Delegaciones alejadas del centro, como Coyoacán, Azcapotzalco, La Villa o San Ángel. En una segunda etapa de expansión, entre los años 1930 y 1950, el crecimiento fue más acelerado, poblando de manera definitiva las seis delegaciones centrales de la ciudad, y el poblamiento de parcial de casi toda la ciudad. En una tercera etapa, de 1950 a 1980 el crecimiento de la Ciudad, superó a la misma, expandiéndose a los municipios conurbados del Estado de México, como Tlalnepantla, Naucalpan, Chimalhuacan y Ecatepec, aunque no faltaría mucho para que más municipios conurbados se sumaran a la denominada Zona Metropolitana de la Ciudad de México, hasta alcanzar 17 municipios ubicados en la periferia y límites con el Estado de México. En la cuarta etapa que se ubica entre los años 1980 y 2010, se estima que “la Zona Metropolitana, se expanda hasta municipios de Morelos y Puebla, logrando con el traslape de estos estados con la Ciudad de México, la formación de una Megalópolis”¹⁰⁶, que sigue creciendo día a día y para la cual es menester tratar de solucionar los problemas que el crecimiento poblacional provoca.

Antecedentes a la actual Política social de vivienda 1940-1978.

Al término de la revolución y de la creciente estabilidad en el país, el crecimiento poblacional en el país fue aumentando, observando la concentración de crecimiento en la Ciudad de México ocasionando con ello los primeros síntomas de la creación de la gran urbe que ahora es la capital del país. Cuando el fenómeno de la urbanización hubo alcanzado una magnitud importante, se comenzó a definir una política habitacional hacia los sectores populares. Las primeras acciones del gobierno se dirigieron a la vivienda en renta, al igual que había ocurrido en años anteriores en la mayoría de los países desarrollados.

¹⁰⁶ Gustavo, Garza y Damián, Araceli, “Ciudad de México, etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento” en *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*, Martha Schteingart coord., El Colegio de México-ARDF, México, 1991., pp. 22-27

“Entre 1942 y 1948 se decretó el control de alquileres considerados de bajo costo, medida que con el fuerte crecimiento urbano experimentado en los siguientes decenios se volvió totalmente insuficiente y constituyó un obstáculo para las nuevas inversiones en vivienda y para arrendamiento”¹⁰⁷.

En los años cuarenta surgen tres instituciones que de algún modo intervinieron en el sector de la vivienda. Siendo dos de ellas la Dirección de Pensiones Civiles y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que eran parte del programa de seguridad social apenas naciente en el país, y con derechohabientes fijos o determinados como trabajadores del Estado o de empresas particulares afiliadas al IMSS, y que como primera intervención en el tema de vivienda tuvieron a bien la planeación y construcción de grandes bloques de vivienda, asignadas bajo arrendamiento únicamente a los derechohabientes de ambas instituciones. Siendo la tercera institución de esa época, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que adjudicó su producción inmobiliaria bajo el régimen de propiedad privada, y sólo dirigió su acción a sectores de clase media y solventes.¹⁰⁸ La prioridad estuvo definida por sectores sociales capaces de saldar las cuentas o con trabajos formales, dejando de lado la producción popular de vivienda para todos aquellos nuevos habitantes de la Ciudad que no se incluían el sector formal de trabajo.

Durante la década de 1970 hubo cambios importantes para la cuestión habitacional en el país, desencadenados todos por el crecimiento económico y poblacional vivido en la década de los 60's y la consiguiente. Así, el entorno parecía seguro para la inversión en vivienda o para el desarrollo de grandes programas habitacionales, basados en un sistema institucional que incluyó tres tipos de organismos: los que dirigieron su producción a los sectores de menores ingresos o recursos, lo que atendieron a la población al sector medio y los destinados a los trabajadores asalariados en el ámbito formal. Aunque también

¹⁰⁷ Claudia Puebla, *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras, cambios en la política de vivienda en México*, El Colegio de México, México, 2002. p. 37

¹⁰⁸ *Ibíd.* p. 47

hay algunos que afirman que “el crecimiento del interés gubernamental en problemas sociales, se debió a la crisis de legitimidad provocada por las consecuencias del movimiento estudiantil de 1968, y a que la clase trabajadora se encontraba molesta por la reducción de su capacidad adquisitiva”¹⁰⁹; a lo que el gobierno respondió con una política de mayor intervencionismo en la economía y en los rubros de bienestar social, en lo que sería una política de corte “populista” y con miras clientelares.

Cabe mencionar que hasta esa década -1970- no existía en México, Ley alguna que señalará los lineamientos generales para el sector habitacional, y que todas las acciones hasta entonces tomadas habían sido fuera de cualquier reglamento que estableciera estándares mínimos o coordinación de la acción institucional de diversos organismos en sector de la vivienda. Por lo que es importante destacar la formulación de la primera “Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, que aunque no se refiere en específico a la vivienda, abordó la cuestión del suelo y ratificó la función social de la propiedad y el derecho del Estado a afectar la propiedad privada, por medio de la planeación urbana”¹¹⁰.

En cuanto a la política social de vivienda para los años comprendidos entre 1940 y 1979 en México, puede decirse que se caracterizó por beneficiar de acuerdo a la prioridad de las personas en la división social de trabajo, además de operar de forma centralizada, es decir enfocó su acción casi únicamente a la Ciudad de México. Además la estructura del sistema de seguridad social se desarrolló sobre la base de los derechos y obligaciones de los trabajadores derechohabientes y no de los ciudadanos que por diversas razones se encontraban fuera de la previsión social. En general la política social en el país, se concentró en garantizar la seguridad social de los asalariados y en la construcción de ciudadanía mediante la educación laica y gratuita, sin considerar otros elementos de vital importancia para la formación de ciudadanos, tales como la dignidad de las condiciones de vida.

¹⁰⁹Ibíd., p. 41

¹¹⁰ Ibíd. p. 43

Antecedentes a la actual Política social de vivienda 1978-1988.

A partir de la formulación en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la planeación urbana en México recibió mayor atención, y para el año siguiente, 1977, se elaboraría el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que contenía el Programa Nacional de Vivienda (PNV) elaborado en 1978 y en el cual se trataba por primera vez en México cuestiones relacionadas con la acción integral de la vivienda, y planteó además cuatro líneas generales de acción: suelo, para lo que propuso la creación de reservas territoriales; insumos para la construcción; financiamiento, para lo que se indicó deberían incrementar los recursos a los programas destinados a la población más pobre; y tecnología. En el PNV además se incluirían nuevos programas enfocados a resolver el problema de la vivienda desde otra perspectiva, como fue el apoyo a la autoconstrucción, a la vivienda progresiva, al mejoramiento de vivienda; y el soporte a la construcción de pies de casa y lotes con servicios, como una alternativa más a la solución del problema de vivienda en el país.

Uno de los grandes objetivos planteados en el Plan Nacional de Vivienda consistió en descentralizar las acciones de intervención e inversión estatal, lo que se logró con la creación en 1972 de instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste), que fueron creados exclusivamente para los trabajadores asalariados y que en materia habitacional sería la más importante acción gubernamental hasta entonces, que serían creados a través de una reforma a la Ley Federal de Trabajo que “establecía la obligación de los patrones para aportar 5% del sueldo de sus trabajadores para constituir un fondo para financiamiento de vivienda”¹¹¹.

Durante el período presidencial de Miguel de la Madrid se realizaron en México diversas reformas institucionales que llevaron a la creación de la Subsecretaría de

¹¹¹ *Ibíd.*. 47

Vivienda, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; además se reformó el artículo 4 de la Constitución Mexicana, estableciendo que todos los mexicanos tienen derecho a la vivienda digna, elevando a rango constitucional el derecho a la vivienda. Trayendo como consecuencia la elaboración de la Ley Federal de Vivienda en 1983 (LFV) y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (Pronaduvi), siendo los objetivos de estas acciones ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda y sobre todo dar preferencia a los menos favorecidos para lograr acceder a una vivienda digna.

Respecto al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (Pronaduvi) se dice fue el proyecto habitacional más ambicioso en la historia del país¹¹² y que a pesar de la crisis alentó a la inversión en la industria de la construcción de vivienda, como una vía para reactivar la economía del país. Los principales objetivos del Pronaduvi fueron: “Reorientar los sistemas de financiamiento de vivienda social, la asignación de mayores recursos para la inversión en la vivienda, dar preferencia a la sociedad organizada, la creación de reservas territoriales para el uso habitacional en forma de fraccionamientos populares, producción y distribución de materiales de construcción para el beneficio de las clases bajas, y la descentralización de la acción gubernamental en cuestión inmobiliaria”¹¹³.

Para la década de 1980 la Ciudad de México había modificado sustancialmente el área urbana de su territorio, crecimiento que en su gran mayoría había carecido de planeación urbana alguna y se encontraba lleno de soluciones improvisadas que trataban de hacer operable la situación de vivienda en la que vivían muchos capitalinos, obligando con ello al entonces Departamento del Distrito Federal a la creación de un nuevo entramado institucional que se encargará de la cuestión inmobiliaria y planeación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, comenzando éste en 1982 a través de instrumentos de regulación del uso de suelo, con la elaboración del primer Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que pretendía regular el crecimiento al interior del área metropolitana.

¹¹² Ídem.

¹¹³ *Ibíd.*, 45

En materia de los programas de vivienda orientados a los más pobres, fueron dos las instituciones creadas para dar atención a sus demandas de vivienda: la Dirección General de Habitaciones Populares del Departamento del Distrito Federal y el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad (Indeco), que pertenecía al ámbito federal. Ambos tuvieron por objetivo la desaparición de las llamadas “ciudades pérdidas” formadas principalmente por invasiones masivas e ilegales a terrenos privados o federales, reubicando a sus habitantes en conjuntos habitacionales provistos por las mismas instituciones, construidos con recursos del DDF y además con fondos federales. A ello se sumó la promoción por parte del Indeco, a la autoconstrucción, medida paliativa resultante de los bajos ingresos con que contaba dicha institución y que obedecía también a las soluciones promovidas hasta ese entonces por el Banco Mundial, como medida para la reducción de la vivienda pauperizada en América Latina y los países subdesarrollados. A partir de 1982, “la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) tuvo como encargo orientar su acción hacia los más pobres, y fue de entre otros programas federales el más importante e innovador hasta ese entonces, por incluir en sus objetivos el otorgamiento de créditos colectivos e incluir la participación de los grupos sociales organizados en procesos de gestión y producción”¹¹⁴, además desarrolló sistemas de vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda terminada, además de trabajar con organizaciones sociales.

Los objetivos de la Ley Federal de Vivienda, del Pronaduvi y de todos los institutos, fondo y fidecomisos que de ellos surgen, lejos estaban de ser completamente satisfechos, pero ello no opaco su importancia dentro del actuar gubernamental ante la falta de oportunidades para acceder a la vivienda de bajo costo o también llamada de interés social. Así en conjunto constituyeron antecedentes importantes para la política habitacional de la década de 1990, resaltando que el llamado a la reducción y simplificación administrativa para

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 53

reducir costos de producción y la oferta de tierra pública para el desarrollo de vivienda popular, permanecieron como ejes importantes para la política social de vivienda que se llevaría a cabo durante la década de los noventa.

Antecedentes a la actual Política social de vivienda 1988-2000.

Frente a la creciente desigualdad de la época, generada en gran parte por la crisis económica del país en 1988, “el gobierno encabezado por Carlos Salinas se vio en la necesidad de crear en Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) enfocado en la población que para entonces vivía en pobreza extrema, y que constituyo un elemento que se utilizo para dar legitimidad al gobierno y la figura personal del presidente”¹¹⁵. Visto desde cualquier perspectiva el Pronasol sirvió para revelar que los objetivos del Estado de bienestar se empezaron a replantear, pues una de las grandes criticas en torno al programa giraban en su claro uso para fines partidistas, además de su sobre exposición en los medios de comunicación tradicionales con el fin de aumentar la popularidad – y legitimidad- del entonces presidente.

Al respecto de la política social de vivienda del período salinista, se define el Programa Nacional de Vivienda en 1990, que incorpora la capacidad productiva y creadora de los sectores social y privado como complemento a la actividad habitacional del Estado, continuando éste con su papel de rector. Observando que “el papel del Estado en este Programa fue el de trasladar la responsabilidad de proveedor de vivienda a diversos agentes que intervinieron en la producción habitacional, bajo el esquema de concertación”¹¹⁶. A partir de 1992, en el caso de México, las modificaciones en la política social de vivienda han tendido a favorecer sólo a los productores, ya que el Estado ha dejado de ser el productor directo de vivienda y ha delegado este trabajo principalmente al sector privado.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 67

¹¹⁶ *Ídem.*

La estrategia del Plan Nacional de Vivienda “fue por un lado imprimir mayor eficacia a los programas del Sector público y ampliar su cobertura a los grupos de menores ingresos, y por otro lado, crear nuevas y mejores condiciones para aumentar la participación de la sociedad en la producción de vivienda”¹¹⁷ siendo la meta, la misma que en principio, tratar de facilitar el acceso a la vivienda, de las clases trabajadoras y menos favorecidas, pero además se sumaba la intención de legalizar los asentamientos irregulares existentes para poder dotarlos de servicios públicos; además de ello, se planteó la reducción y eliminación gradual de los subsidios a la vivienda, aumentado el plazo de pago de los créditos y la reducción de los intereses generados.

El período Salinista caracterizado por su ideología liberal, traería consigo una de las reformas a la Constitución más importantes hasta ese entonces, y que aunque no menciona el ámbito de vivienda, tuvo vital importancia para el rubro: la reforma hecha en 1992 al artículo 27 constitucional que se refiere a la propiedad ejidal y comunal, cuyo principal objetivo no era el de proveer tierras para la construcción de vivienda, sino de hacer más fuerte y eficiente el sector agrario, derogando la prohibición sobre la venta de tierras ejidales y comunales. Lo que posibilitó la creación de reservas necesarias para la construcción de vivienda, mediante los programas de planeación urbana de cada entidad federativa, mismas que tendrían prioridad para adquirir estas tierras. Para lo que era necesario crear una nueva legislación, surgiendo en 1993 la Ley General de Asentamientos Urbanos, en la que se “otorgó a los gobiernos locales mayores facultades para la planeación urbana y de vivienda, además de poder expedir permisos y licencias para uso de suelo, y la facultad de poder regularizar la tenencia de la tierra”¹¹⁸.

Surge además otro programa de vivienda en el que para su elaboración participaron seis Secretarías de Estado y gobiernos locales, entre otros, y en que se definieron dos tipos de vivienda, la social y la popular; siendo definidas principalmente por sus costos, teniendo que la vivienda social no debía

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 68

¹¹⁸ *Ibíd.*, pp. 70-205

sobrepasar 15 veces el valor del salario mínimo general anual y la popular no debía rebasar 25 veces el mismo salario, es decir, la vivienda popular se destinó a las clases medias. Este programa fue el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, que además fue creado a modo de las recomendaciones hechas por el Banco Mundial para las políticas habitacionales.

Siguiendo en el contexto del período Salinista, se retomará la acción del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en materia de vivienda. Pronasol, enfocó su actividad en las zonas rurales y urbanas marginadas, y planteó para el problema de la vivienda rural, el fomento a la autoconstrucción mediante el adiestramiento de los ciudadanos para el diseño y construcción de sus hogares, mientras que en la ciudad o en zonas urbanas, se trato de reducir los costos de producción de vivienda, fomentando el desarrollo tecnológico en la producción de los materiales de construcción, además de impulsar de igual manera que en las zonas rurales, la autoconstrucción y el fomento de la organización ciudadana para conseguir fines comunes, siendo una de las innovaciones para la política social en México, el tratar de incluir a los ciudadanos en la solución de sus problemas. En este sentido, Pronasol, constituyó una nueva forma de hacer política social para los pobres, haciendo corresponsables a los beneficiarios del programa junto con el Estado, es decir el programa estatal apoya, no resuelve, facilita que las cosas sucedan pero nada más, situación que podía resultar muy cómoda para el gobierno y además democrática, fomentando la participación ciudadana, pero también tenía sus puntos ciegos, pues la falta de instrucción de las clases menos favorecidas les impedían en muchos casos comprender los procesos administrativos, alentando a la formación de los llamados *coyotes* o favoreciendo prácticas clientelares alrededor del programa. En cuestión de números, el impacto en el sector habitacional del Pronasol, no fue el más importante pues sus acciones para el sector apenas comprendieron el 2.4 % de su gasto total en el período 1988-1994¹¹⁹.

¹¹⁹ *Ibíd.*, Pp. 73-76

Dentro de la ciudad de México también ocurrían algunos cambios que impactarían más adelante en la Política social de vivienda, ya que para 1987 el Plan de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, definió la línea virtual para el crecimiento urbano que se denominó Área Limítrofe entre el área urbano y el área de conservación ecológica, señalando un área baldía utilizable para la construcción de vivienda de, 7 981 Ha. y en 1997, se hizo una pequeña modificación para definir el suelo de conservación y el suelo urbano, que ayudo a regular el crecimiento urbano en la Ciudad.

El sexenio de Ernesto Zedillo, 1994-2000, dio continuidad a la política social y económica del período Salinista, acaso acentuando algunas líneas de acción. En la cuestión habitacional, se presentaron algunos cambios importantes, relacionados casi todos con la crisis económica que vivió el país en el principio de su sexenio, y derivada de la cartera vencida de los bancos constituida de manera importante por los créditos hipotecarios de los programas de vivienda desarrollados por Carlos Salinas. Uno de los cambios significativos fue “la desaparición de muchas de las promotoras, y medianas y pequeñas constructoras de vivienda, como resultado de la gran cantidad de viviendas construidas sin vender, que por el cambio en los precios de la deuda habían aumentado su valor casi en un 300%”¹²⁰.

De la misma crisis financiera y la imposibilidad de saldar sus cuentas con el Banco Mundial, la Fonhapo también entró en crisis y para 1997 el organismo suspendió los pagos al crédito externo, paralizando por completo su actividad e iniciando su proceso de cancelación, se menciona además que otros de los grandes factores que influyeron en la desaparición del fondo fueron los altos índices de corrupción con que se desarrollaba, su ineficacia operativa además de que el organismo se había convertido en un botín político de las organizaciones sociales afiliadas al Partido de la Revolución Democrática (PRD).¹²¹

¹²⁰ *Ibíd.*, Pp. 217-218

¹²¹ *Ibíd.*, p. 218

Y en cuanto a la participación del sector inmobiliario privado, Claudia Puebla “se ha producido un monopolio de los financiamientos de organismos públicos de vivienda como Infonavit y Fovissste, hacía grandes empresas constructoras como Ara, Geo, Sare, Sadasi, Demet, que desarrollan grandes proyectos habitacionales en los que se presenta una combinación de financiamientos provenientes del Fovi y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles), con la intervención de la banca y el Infonavit, a través de los paquetes de línea II. Estos consorcios se han desempeñado como promotoras inmobiliarias principalmente en las Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en municipios como Tecamac, Ecatepec y Netzahualcóyotl”¹²². Puebla (2002) menciona también que estos grandes grupos inmobiliarios, por alguna razón desconocida, para 1994 año clave de la crisis financiera en México, se encontraban en una situación económica favorable, que les permitió adquirir no sólo tierras recientemente legalizadas para su venta individual, sino tecnología para la construcción, cuando nadie compraba nada.

3.3 Política Social de Vivienda en la Ciudad de México a partir del año 2000.

A partir del año 2000, luego del proceso político en el que el Departamento del Distrito Federal desapareciera, para en el año de 1997 dar paso al Gobierno del Distrito Federal, y que desde entonces ha sido gobernado por Jefes de Gobierno provenientes del Partido de la Revolución Democrática. El gobierno del Distrito Federal ha ejecutado diversos programas de vivienda, surgidos a partir de los datos reportados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que hacia el año 2000 registraban una reducción del parque habitacional en 19 501 unidades de vivienda respecto del Censo elaborado en 1990 en las delegaciones centrales de la ciudad, siendo la más afectada por este fenómeno la delegación Cuauhtémoc, en la que la pérdida alcanzaba las 12 229 unidades; y sumando al problema de la reducción de espacios habitables, se encontraba el evidente incremento de asentamientos humanos irregulares en las delegaciones de la periferia.

¹²² *Ibíd.*, p. 220

Además de los datos proporcionados por INEGI y Sedesol, a esta investigación se suman también los estudios de Judith Villavicencio y Maria Teresa Esquivel, en los que mencionan que “cerca del 43% de la vivienda del Distrito Federal requiere de acciones dirigidas a ampliar el espacio habitable, el 34% necesita de acciones enfocadas al acceso de los servicios urbanos y 26% al mejoramiento de su estado físico (materias y situación estructural de la vivienda)”¹²³. Con lo que tenemos un promedio de 35% de viviendas con la necesidad de algún recurso proveniente del Programa de Mejoramiento de Vivienda o que se encuentran en situación de vulnerabilidad patrimonial, ya sea por la calidad de la construcción de sus viviendas o el hacinamiento que en ellas se presenta.

Con base en el diagnóstico hecho por INEGI al inicio de una nueva administración en el Gobierno del Distrito Federal, éste, planteó entonces que se “requerían de 245 mil acciones de vivienda en el Distrito Federal: 153 mil para cubrir necesidades de vivienda nueva y 92 mil para mejoramiento”¹²⁴. Para poder de alguna manera iniciar la incidencia en el problema público provocado por la falta de vivienda, y que a su vez degeneraba en situaciones de depredación social que agravaron fuertemente el tejido social de las zonas más dañadas.

El gobierno del Distrito Federal asumió como menester propio su directa participación para contribuir en el cumplimiento del derecho a la vivienda, sobre todo de aquellos sectores cuyos ingresos no les permiten resolver esta necesidad. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal recibió por parte del entonces Jefe de Gobierno¹²⁵ la consigna de atender a los más pobres (aquellos que reciben menos de 3 salarios mínimos).¹²⁶ Para llevar a cabo esta meta, el gobierno de la ciudad definió su Programa de Vivienda tomando en cuenta tres premisas fundamentales:

¹²³ Citadas por Audrefoy Joel, en Op. Cit., p. 369

¹²⁴ David Cervantes Peredo “Política habitacional y vivienda social en el Distrito Federal” en *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo Coords, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LIX Legislatura, 2006, p. 51

¹²⁵ Andrés Manuel López Obrador 2000-2006

¹²⁶ Joel, Audrefoy Op. Cit pp.. 352-353

“a) contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda; b) regular el crecimiento urbano con reglas claras y procedimientos ágiles; y c) contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo”¹²⁷.

“El Programa de Vivienda del Distrito Federal se desarrolló considerando tres ejes fundamentales: el Programa de Vivienda en Conjunto, el Programa de Regularización del Suelo y el Programa de Mejoramiento de Vivienda, con otros dos programas complementarios, que son los de Reserva Inmobiliaria y el de Rescate de Cartera Hipotecaria”¹²⁸. Siendo que estos últimos si bien no favorecen la expansión urbana, sí son acciones de densificación habitacional a partir del propio parque construido

Del programa de Regularización del suelo, estará encargada la Dirección General de Regularización de la Tenencia de la Tierra (DGRT), que orientó su acción a la atención de la población de escasos recursos que viven en asentamientos irregulares localizados en predios de propiedad particular o públicos en el Distrito Federal, aunque esta Dirección no fue creada durante la administración de López Obrador, sino en 1982, teniendo dos grandes propósitos: “la incorporación de asentamientos irregulares ubicados en área urbana, con uso de suelo habitacional y que no se encuentre en situación de alto riesgo o dentro de las zonas federales; y la apropiación de los planos de lotificación, en los que se determina la nomenclatura vial, el alineamiento y la definición de los lotes que son factibles de legalizar”¹²⁹.

La regulación de predios tiene su base legal en un decreto que declara de utilidad pública la regulación de la tenencia de la tierra y se considera que, “los habitantes de los asentamientos irregulares referidos han solicitado al gobierno del Distrito Federal, en forma individual o a través de sus asociaciones, la regularización de la

¹²⁷ David, Cervantes Peredo, *Op. Cit.*, p. 53

¹²⁸ *Ídem.*

¹²⁹ Joel, Audrefoy, *Op. Cit.*, pp. 352-353

tenencia de la tierra del predio que ocupan, a fin de que se garantice la seguridad jurídica respecto del mismo, manifestando incluso su conformidad con la vía de expropiación y con el Programa de Regularización Territorial.”¹³⁰ Derivado del Programa de Regularización, uno de los principales beneficios es la posibilidad de los favorecidos por el programa para mejorar sus viviendas, ya sea por medios propios o por el patrocinio del también programa público para el mejoramiento de vivienda. Los resultados fueron avasalladores, ya que las acciones del programa alcanzaron a 12 257 familias¹³¹, que vivían en condiciones de clandestinidad, así el programa reivindicó en términos del derecho escrito situaciones que habían sido toleradas y propiciadas por el mismo Estado.

Cabe mencionar que los años en que más regularizaciones de tierra se han hecho en la Ciudad de México, son los años 2000 y 2005, en la gestión de López Obrador, coincidiendo el año 2005 con el entonces período preelectoral, que antes de la reforma política del 2007 duraba hasta un año antes de la elección.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda (PVM).

El programa de Mejoramiento de vivienda, fue una iniciativa de la Coalición Hábitat México, hecha en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas e implementada en su fase experimental por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Luego sería retomado de forma masiva por la administración del sucesor en el cargo de Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador. El PVM basó su acción en la densificación de la ciudad a partir del parque habitacional construido, sin estar fuera de los parámetros de ocupación del suelo marcados por los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. Considerando que uno de los principales objetivos del programa fue el de reducir los altos índices de hacinamiento en las zonas atendidas.¹³²

¹³⁰ Ídem.

¹³¹ Ibíd., Pp. 354-355.

¹³² Ídem.

El programa de mejoramiento de vivienda está dirigido principalmente a las familias de bajos recursos, y los créditos otorgados por el Instituto de Vivienda del DF, a nombre del programa fueron hechos en su mayoría a familias que ganan entre 1.6 y 3.0 veces el salario mínimo mensual, es decir la mayoría de las familias que fueron beneficiadas hasta el año 2006, son familias con una percepción familiar mensual de entre \$1 713.00 y \$3 212.00. Aquellas que se encontraban bajo el margen del 1.6 salarios mínimos mensuales fueron poco atendidas y a pesar de que son ellas las que en mayores condiciones de precariedad viven.

Por otro lado, tenemos que el costo de producción de vivienda puede alcanzar los \$8, 000.00 por metro cuadrado, mientras que una acción o apoyo del Programa de Mejoramiento de vivienda, puede alcanzar hasta los \$1,800.00 el metro cuadrado, disminuyendo considerablemente los costos como resultado de la existencia una propiedad, porque no se considera el precio de suelo, permisos y gestiones administrativas. Así “el programa ha permitido mejorar las viviendas precarias en las zonas marginadas de la ciudad de México, construir habitaciones adicionales y densificar tejidos urbanos sin hacer crecer la mancha urbana, proveyendo de calidad de vida a los habitantes más pobres de la ciudad y otorgándoles la oportunidad de mejorar el espacio en que habitan”¹³³.

Es a través del Programa de Mejoramiento, que se atendieron y atienden problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar y vivienda precaria o provisional en las colonias populares de la periferia del Distrito Federal, para el período 2000- 2006 se habían otorgado 102 885 créditos, mismos que se encontraban localizados en 1 128 de las 1 352 unidades territoriales en las que está dividido el Distrito Federal, siendo aquellas unidades territoriales en donde existe un mayor grado de marginación, fundamentalmente en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero.¹³⁴

Programa de Vivienda en Conjunto (PVC)

¹³³ *Ibíd.*, p. 357

¹³⁴ David Cervantes Peredo Op. Cit., p. 54

Respecto al programa de vivienda en conjuntos habitacionales, “hasta el año 2006 se realizaron 30 391 acciones de vivienda nueva terminada a partir de la iniciativa de vivienda en conjunto, con el que se han construido conjuntos habitacionales en predios baldío o como sustitución de vivienda precaria o vivienda que se encontraba en alto riesgo estructural, maximizando el uso de suelo gracias a la construcción de vivienda vertical, es decir, de conjuntos habitacionales que permiten la densificación urbana sin incrementar el tamaño de la ciudad. De estas acciones, 55% (30 391 viviendas terminadas) se ubica en las delegaciones centrales y el resto en las delegaciones llamadas periféricas”¹³⁵.

Desde el punto de vista de aquellos más bienintencionados, la experiencia de los gobiernos del Distrito Federal, del período 2000-2012 en materia de vivienda ha sido muy importante, logrando el alcance de las metas propuestas gracias a la participación de muy diversos actores sociales que además del Instituto de Vivienda, han colaborado en las acciones de vivienda diversas empresas, entre ellas constructoras, supervisoras, así como organismos no gubernamentales y organizaciones sociales. Los resultados hasta ahora conseguidos, se deben a una inversión de alrededor de 12 mil millones de pesos, hecha en el período 2000-2006, recursos provenientes en su mayoría de las aportaciones fiscales, pero también provenientes de la recuperación de los créditos. El objetivo en 2000 era que en unos cuantos años el presupuesto estuviera integrado en 50% por aportaciones fiscales y 50% por la recuperación de los créditos, lo que se consiguió en 2006. Esto contrasta con la manera de financiar la producción de vivienda por parte del gobierno federal, y da elementos para plantear cómo se debe trabajar para resolver el problema de la vivienda en el país.

Cabe mencionar que el INVI-DF, otorgó en el período 2000-2006 más de la mitad de los créditos (130 609) del total otorgado por todas las instituciones financieras en el Distrito Federal (223 159)¹³⁶, en el caso del Programa de Mejoramiento más de la mitad de los créditos concedidos se ha dirigido a familias con un ingreso de

¹³⁵ *Ibíd.*, p. 53

¹³⁶ Joel, Audrefoy, *Op. Cit.*, P. 369

entre 1.6 y tres veces el salario mínimo, es decir personas que viven en calidad de pobreza y que de no ser por los programas públicos de financiamiento para la dignificación de su hogar no podría llevar a cabo ninguna mejora; en el caso del Programa de Vivienda en Conjunto (Conjuntos Habitacionales), casi la mitad de las familias beneficiadas corresponde también a este rango de ingreso.

En el 2007 se modificó la estructura orgánica del INVI acción que pretendía optimizar su funcionamiento, agilizar el proceso crediticio y acercarlo a las delegaciones con el fin de descentralizar su operación. A partir del 16 de junio de 2007 entró en vigor la nueva estructura orgánica con cinco áreas: Cierre de Fondos, Operación de Programas, Promoción y Fomento, Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios y Finanzas y Administración, que trataba de hacer al Instituto un ente más productivo, además de disminuir la corrupción con que se operaban algunos de sus programas.

Como un comentario aislado es de destacarse también, los alcances del impacto en el tejido social que han venido como consecuencia de poner en marcha el Programa de Vivienda del Distrito Federal, en donde uno de los más importantes tiene que ver con la participación de la mujer en la gestión de la solución a sus necesidades de vivienda. En el caso del Programa de Vivienda en Conjunto, casi una tercera parte de los créditos ha sido otorgado a mujeres, mientras que para el caso del Programa de Mejoramiento han sido poco más de la mitad. La dinámica social ha cambiado, y el posicionamiento de la mujer como líder de familia cambia también la perspectiva del problema, porque en la ciudad de México, son más mujeres pobres que hombres, lo que desencadena en más hogares con líderes femeninos que presentan alguna característica de vivienda pauperizada y que necesita ser atendida.

- **Resultados de la Política Social de Vivienda. Legitimidad y Confianza en la democracia de la Ciudad de México.**

Toda la confianza que existe en las redes clientelares se relaciona directamente con el éxito de las acciones de la red. Es decir, si un ciudadano se entera a partir de su red social más cercana del triunfo de una demanda y la resolución de la misma, tendrá la certeza de que en algún momento de la relación clientelar se verá beneficiado. Siendo esto lo que sucede con las prácticas clientelares ejecutadas por el PRD a través del INVI, cuando se realizan las reuniones o pláticas informativas para saber cómo acercarse al Instituto y además como obtener uno de los créditos que éste otorga. Dichas reuniones se realizan a través de Comités Ciudadanos, en las distintas colonias y delegaciones del Distrito Federal, siendo pocamente anunciadas pero abiertas a todo público e interesado en obtener algún beneficio de para su vivienda o bien para conseguir una. En estas reuniones se trata de persuadir a los interesados de afiliarse al comité y al Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, lo cual tratan de hacer exponiendo todos los resultados positivos de la organización, mismos que ha logrado en coordinación con el INVI, he ahí la importancia de obtener buenos resultados¹³⁷. La esperanza de obtener lo que se busca será siempre el mejor incentivo para permanecer activo en la organización y al mismo tiempo actuar de acuerdo a lo que los líderes pidan.

Como parte de los programas de renovación, reconstrucción y de las políticas de vivienda surgidas después del terremoto de 1985, se reconstruyeron alrededor de 48 mil viviendas, que fueron en beneficio de más de medio millón de integrantes de organizaciones como Nueva Tenochtitlán y Asamblea de Barrios, la primera liderada por el matrimonio Bejarano-Padierna y la última actualmente ala radical del movimiento lopezobradorista. Aunque hasta la fecha hay quienes aún viven en los campamentos que se plantearon como solución provisional, y que ahora se han vuelto permanentes, o en los miles de asentamientos irregulares en las periferias o barrancas de la ciudad y que aún requieren o requerirán de algún

¹³⁷ Según entrevista realizada el 02 de febrero del 2013 a asistente a juntas informativas del INVI.

servicio de regularización o mejoramiento por parte del Gobierno del Distrito Federal, situación que han aprovechado los diferentes movimientos de lucha por la vivienda para continuar con las prácticas clientelares nacidas luego del terremoto.

Lo dinámico del crecimiento de la Ciudad y la progresiva demanda de vivienda pública o servicios públicos por la regularización, dignificación o mejoramiento del hábitat, obligó de cierto modo a que el Gobierno de la Ciudad de México durante la administración Andrés Manuel López Obrador desplegara una serie de acciones de vivienda en la Ciudad, que terminaron por sumar 126 mil acciones de vivienda¹³⁸ y constituyeron el primer programa de tales dimensiones luego de la época en que se tomaron medidas para resarcir los daños causados por el terremoto de 1985. López Obrador afirmó que a través de esta acción de gobierno, la gente de escasos recursos pudo hacerse de una vivienda digna en el Distrito Federal a precios que en su momento no ofrecía ninguna otra dependencia pública ni la iniciativa privada, sumando con ello popularidad a su gobierno y a su imagen personal no sólo a nivel local sino en todo el país.

El éxito de las acciones públicas tomadas por el entonces Jefe de Gobierno, no dieron solución por completo al potencial problema de la vivienda, por lo que su predecesor Marcelo Ebrard Casaubón -quien había participado en las tareas de reconstrucción después del terremoto de 1985 a través del programa de Renovación Habitacional Popular al lado de Manuel Camacho- dio seguimiento al proyecto de provisión de ayudas para el mejoramiento de vivienda y provisión de ésta. Hechos con los que vio, además, incrementado su capital político y social como resultado de esas acciones, lo que lo motivó a darle seguimiento durante todo su sexenio al programa público emprendido por Obrador a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. El programa tuvo resultados alentadores los primeros tres años del sexenio de Ebrard, pero al paso del tiempo se presentaron las primeras deficiencias en las metas propuestas. Para los últimos tres años de su gobierno, las insuficiencias del programa eran innegables, de éstas destacaron

¹³⁸ Según los datos obtenidos de la biografía del político en su página web, <http://lopezobrador.org.mx>, consultada el 04 de Enero del 2013, 12:17 hrs.

la reducción de metas en todos los ámbitos y en el incumplimiento de las metas modificadas. Observando que para el 2007 los créditos para el mejoramiento de vivienda ascendían a los 13000 mientras que en 2012 no se otorgó crédito alguno para tal rubro, sin importar que éste fuera el más significativo de la estrategia de vivienda y uno de los que más popularidad les había ayudado a ganar como partido político.

En el anexo 1 se presentan las tablas con los resultados más significativos de las acciones de vivienda llevadas a cabo por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal del año 2007 al año 2012, enmarcando al sexenio de Marcelo Ebrard Casaubón, en las que se observan las inconsistencias que hubo en el programa a lo largo de su administración, que de comenzar en 2007 a registrar avances en la cobertura del problema de vivienda para el 2012 las acciones de vivienda se habían reducido a casi cero. Hechos a los que el gobierno del Distrito Federal no da explicación alguna, atinando únicamente a decir que dichos cambios se debieron a modificaciones al presupuesto, sin dar al menos una razón del por qué estas acciones recayeron en el instituto de vivienda y en los programas públicos que ahí se desarrollan.

Al final del sexenio de Marcelo Ebrard, el avance con respecto a la meta sexenal de 200 mil acciones de vivienda que establece el Programa General de Desarrollo de Distrito Federal 2007-2012 fue de 115,950 acciones que representaron un 58% del total planeado para el sexenio. Un resultado mediocre en cualquier sentido, pero bastante bien capitalizado por el partido y por todas las organizaciones políticas que trabajan en conjunto con el Instituto de Vivienda. Y que bien sirve de ejemplo para las afirmaciones que hace Charles Tilly al respecto de “las conexiones entre las redes de confianza y el gobierno –con sus políticas públicas– al nombrarlas como parte fundamental de los procesos democratizadores, siempre y cuando haya confianza en las acciones, porque si la confianza falla entonces habría movilizaciones sociales”¹³⁹; cosa que no ha ocurrido en el Distrito Federal.

¹³⁹ Charles Tilly, *Los Movimientos Sociales, 1968-2008. Desde sus orígenes a Facebook*, Crítica Barcelona, España, 2009, P. 260.

Cabe mencionar que la importancia de la confianza viene de la naturaleza democrática de la Ciudad de México, en donde se sugiere que prevalezcan las relaciones categóricas regulares, la amplitud, consultas vinculantes y protección e inclusión en la formulación de políticas sociales en atención a las demandas de la sociedad, todo ello a través de procesos de democratizadores que tienen en común la equidad en todos los ámbitos de la vida pública a favor de generar una relación recíproca entre gobierno y gobernados. Y en donde la confianza en los resultados posibilita la acción colectiva para colocar demandas dentro de la agenda pública además de darle al sujeto o ciudadano libertad y obligación que le permitirán organizar y expresar sus demandas, opiniones y/o preferencias en la vida pública.

- **Límites y posibilidades de las políticas sociales de vivienda en la Ciudad de México.**

La desvinculación entre las políticas de vivienda y de desarrollo urbano implica que no se pueda tener una visión integral del hábitat. El derecho a la vivienda digna no se refiere sólo a una casa o a un departamento en un conjunto habitacional, éste se relaciona con todo el entorno urbano circundante y con las condiciones de habitabilidad, dignas y decorosas; la habitabilidad de una vivienda está entonces determinada no sólo por la calidad de los materiales usados para su construcción, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento; se relaciona también con la proximidad o lejanía con el empleo o centro de estudio, los equipamientos educativos, de salud y recreativos, de la calidad de los espacios públicos y abiertos de encuentro y convivencia, etcétera. De ahí que el derecho a la vivienda aparezca también como el derecho a la ciudad, el derecho a no sólo tener una casa aislada del entorno social. Por esta razón, “la articulación entre ambas políticas (habitacional y urbana) es de fundamental importancia y para ello resulta indispensable la rectoría del Estado y

la coordinación entre los tres niveles de gobierno”¹⁴⁰. Además de la importancia de que la política habitacional tenga que aprender a hacer ciudad, cuando piensa resolver el problema de la vivienda.

Una de las grandes consecuencias que traen consigo las soluciones tradicionales a la pobreza patrimonial en donde se otorga a los demandantes reproducciones de hogares que no están acompañados de inserción en la ciudad o barrio, es que se crean entornos hostiles en donde se pueden acentuar graves problemas sociales como la exclusión, el sentimiento de inferioridad y la subordinación social, como resultado del aislamiento de sus viviendas de la ciudad, en otras palabras en este tipo de soluciones en las que se considera la construcción de una vivienda sin inserción a la ciudad, se están construyendo guetos.

Se ha observado además que cuando la población en situación de pobreza logra respuesta a sus demandas, debe enfrentar inmediatamente serios problemas relacionados con la vivienda recién adquirida o mejorada, tales como las formas de ocupación, conflictos en las áreas comunes de los conjuntos habitacionales, deterioro y delincuencia, pérdida de vínculos sociales y barriales entre otros problemas. Lo que solamente indica que “en realidad resolver el problema estructural de la vivienda, con programas sociales no mejoran las condiciones habitacionales en la forma esperada, y las expectativas que se tenían de la vivienda, lejos de cumplirse han traído consecuencias sociales importantes. Decepcionando en parte a los beneficiarios, quienes a pesar de su esfuerzo no ven cumplida la demanda de manera completa”¹⁴¹.

¹⁴⁰ Claudia, Puebla Cadena, “Las instituciones públicas de vivienda en México en *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo Coords, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública_Cámara de Diputados / LIX Legislatura, 2006 P.146

¹⁴¹ Judith Villaviencio (Coord) Ana. M Durán, M. Teresa Esquivel, Angela Giglia, “Vivienda social y condiciones de vida en la Ciudad de México. Los programas habitacionales de Fonhapo y Fidevisu” en *La Política habitacional en México y América Latina*, M. Emilia Herrasti, Judith Villavicencio Coords. UAM-Azt, 1998, pp.195-199

El caso Programa de vivienda Ciudad de México, 2000-2012

Uno de los grandes límites de los programas de mejoramiento de vivienda fue que las familias carecían de un título de propiedad y no podían ser beneficiadas, por lo que era necesario pertenecer primero al programa de regularización de predios. Lo que hacía que los trámites se volvieran interminables y que para muchos de los afectados por la situación de precariedad en el hábitat la situación se tornara imposible de resolver, con lo que decidían abandonar las gestiones, sumándose a esto que en muchos de los casos para la regularización de los predios había que ser constante en los grupos sociales encargados de llevar la gestión ante el Instituto de vivienda.

“La debilidad de las políticas sociales de vivienda en la Ciudad de México, se debe en parte a la gestión pública convencional suele reemplazar el conocimiento de las necesidades de la población afectada, por las conjeturas o hipótesis sobre su naturaleza más o menos racionalmente fundadas y construidas, o por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o por perfiles abstractos de la necesidad social basados todos en aproximaciones estadísticas”¹⁴². Siendo que toda decisión de acción política sobre una solución pública y en específico una solución habitacional debería tener su base en el conocimiento profundo y constantemente actualizado por las necesidades de quienes las padecen, y no sólo en estadísticas o datos sacados de los libros.

Según algunos estudios de pobreza realizados por entidades privadas para el GDF citados por Joel Audrefoy, “50% de sus habitantes viven en pobreza, mientras que la oferta del suelo urbano es para familias cuyos ingresos superen los 3 salarios mínimos mensuales”¹⁴³, lo que convierte a las propuestas de política social de vivienda en cuestión de créditos para la vivienda social, en propuestas que están destinadas a personas que están en el límite de la clase media con aquellos que padecen pobreza, alejando los alcances de la política social de vivienda de los ciudadanos pobres que no están afiliados o desconocen

¹⁴² Victor Saúl, Pelli, Op. Cit. P. 23

¹⁴³ Joel, Audrefoy, Op. Cit., P. 357

cualesquiera que sean otras opciones –como las organizaciones que gestionan vivienda popular ante institutos como el INVI-. Haciendo con ello todavía más difícil crear nuevos programas que logren atender a la población más vulnerable en el Distrito Federal, en el marco de una política de vivienda diseñada para los desarrolladores inmobiliarios y la planeación urbana. Sin embargo los intentos por dar atención al problema de la vivienda pauperizada son variados y aunque no han dado resultados suficientes para poder hablar de una solución eficiente a la demanda social, sí han consolidado practicas ciudadanas como la organización de los interesados en obtener un beneficio de los programas de vivienda, aunque al final, la evidencia empírica demuestra que esa práctica “ciudadana” tiene un fin clientelar¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Según entrevista realizada el 02 de febrero del 2013 a asistente a juntas informativas del INVI.

Capítulo IV
El conflicto. Ciudadanos y la Política social de Vivienda del
Gobierno del Distrito Federal.

Capítulo IV

El conflicto. Ciudadanos y la Política social de vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

En lo que podríamos denominar como pluralismo clásico la noción de conflicto entre grupos de interés en el contexto de una democracia participativa estable, es “lo que hace que una democracia realmente emerja como un proceso de conflictos y compromisos infinitos, en donde todos los grupos de poder tienen acceso al proceso político de forma preponderante más por la participación social y civil que por la representación tradicional”¹⁴⁵. Encontrando en tal aseveración la relevancia de nombrar la existencia de los conflictos existentes entre los ciudadanos de la Ciudad de México y sus políticas sociales, en este caso, la política de vivienda.

El conflicto al que se hace referencia en esta investigación se limita y refiere, al existente entre las políticas de vivienda, la ciudad de México y sus habitantes, mismo que genera una paradoja entre la participación ciudadana y el gobierno democrático en turno, porque lo único que resulta de todo ello es una red clientelar que transforma los elementos virtuosos de la participación ciudadana en elementos completamente diferentes y con fines distintos al bien común, es decir devienen en prácticas clientelares. De igual manera existe una paradoja en la existencia de grupos sociales en la pugna de una demanda pública, puesto que “se arguye que el llamado mito de los grupos de interés, entendidos como expresión de la libertad encubre su verdadera naturaleza oligárquica, generando un ejercicio arbitrario de poder dentro de la estructura del grupo, originando formas múltiples de corrupción”¹⁴⁶.

- **Desvirtuación de la Política social y los Programas de vivienda de la Ciudad de México.**

En la lógica de una sociedad plural como la de la Ciudad de México, el hecho de que su aparato administrativo gubernamental y las organizaciones que lo componen sean construidas de tal modo que los objetivos sean maleables, donde

¹⁴⁵ Juan Carlos León, Op. Cit. P. 65

¹⁴⁶ Ibid. p. 58

“las estructuras que se relacionan con el contexto son flexibles y estén abiertas hasta cierto punto a las demandas de los ciudadanos, organizados o no, y de los políticos; éstas -las organizaciones gubernamentales- son construcciones apenas articuladas, afectadas políticamente, duales en su esencia, creadas en base a la norma pero con vida propia de acuerdo al contexto, tironeadas por intereses externos e internos, y habitadas por seres humanos con objetivos, intereses, valores y capacidades cruzadas y diversas, y que muy a menudo también pertenecen y deben lealtad a redes externas de la organización en que laboran”¹⁴⁷.

Las organizaciones públicas, no son actores monolíticos, sino que buscan cumplir mandatos diversos y ambiguos, expresados desde arenas políticas diversas y por actores externos e internos a las organizaciones que se disputan la hegemonía sobre los medios y los fines de un campo de batalla legal, retórico y organizativo. “Una perspectiva de políticas públicas que asuma a las organizaciones simplemente como implementadoras automáticas de decisiones estará cometiendo un error, porque toda política pasará a ser interpretada e introyectada en la dinámica organizacional y en esta dinámica, la lógica informal es tan importante y determinante como en cualquier organización”¹⁴⁸.

El caso del Instituto de Vivienda del Distrito Federal no es un caso aislado de este problema tanto que para el Gobierno del Distrito Federal, la importancia de hacer cumplir por medio del INVI sus objetivos va de la mano con prácticas clientelares no reconocidas, con el fin único de intercambiar beneficios por preferencias electorales. Tratar de desarrollar la acción organizada y cooperativa en estas condiciones es más en realidad un proceso de evasión de la realidad de las organizaciones públicas que de la búsqueda lineal de objetivos formales y explícitos, a través de una incesante batalla en contra de la discrecionalidad. Sin

¹⁴⁷ David Arellano Gault “El enfoque organizacional en la política y en la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales” en *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, Merino Mauricio et. al, Fondo de Cultura Económica-CIDE, México, 2010 Pp. 61-62

¹⁴⁸ *Ibíd.*, Pp.63-74

considerar que “las relaciones informales de poder en la organización gubernamental constituyen su propio cemento, en figuras tan claras como: el nepotismo, el compadrazgo y el amiguismo”¹⁴⁹. Dejando fuera figuras externas que colaboran de manera organizada para conseguir que las metas planteadas de manera institucional lleguen a bien, de una manera no tan formal, como los líderes populares que se encargan de conectar a la institución con sus posibles beneficiarios.

Al respecto de la politización de las demandas de vivienda, Claudia Puebla (2002) menciona que: “la participación de la comunidad en los desarrollos habitacionales que incorporaron Fonhapo y otras instituciones de vivienda, como uno de sus principales elementos en su forma de operación, van de la mano con procesos políticos y socio organizativos de los grupos. La escases de vivienda es un problema social y político. Y todos los programas sociales – no sólo los de vivienda- sean aplicados por el gobierno, por organizaciones sociales o por cualquier otro agente, tienen tintes políticos, su politización es inevitable¹⁵⁰.”

El problema por la demanda de Vivienda en la ciudad, vivió su momento más álgido luego del terremoto del 19 de Septiembre de 1985, en el cual perdieron su vivienda más de 30 000 habitantes¹⁵¹ de las delegaciones centrales de la Ciudad. Fue desde ese momento -1985- con la reconstrucción de la Ciudad luego del sismo, que surgieron o consolidaron grupos sociales de damnificados, que lo único que buscaban era resolver el problema habitacional en el que se encontraban. Algunos de estos grupos sociales adquirieron experiencia en la gestión para los recursos de vivienda gubernamentales, a los que “algunos de ellos se refieren como *via crucis* burocrático, que los colocó con ventaja de conocimientos frente a otros grupos partidistas pertenecientes al Partido

¹⁴⁹ *Ibíd.*, P. 68

¹⁵⁰ Puebla Claudia, *Op. Cit* P. 219

¹⁵¹ Angélica. Cuéllar Vázquez, *La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro: Asamblea de Barrios y Superbarrio Gómez en la Ciudad de México*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1993. Pp.35-37

Revolucionario Institucional (PRI)¹⁵² lo que sucedió con los afiliados a la Fonhapo y a los programas para la reconstrucción del Distrito Federal antes de 1988 y que habían tenido que afiliarse forzosamente al PRI para poder recibir los beneficios de la reconstrucción¹⁵³, fue que para el proceso electoral de 1988 se afiliaron a un naciente partido de oposición proveniente del PRI ahora conocido como Partido de la Revolución Democrática, que desde entonces se ha visto beneficiado por el grueso del padrón y el poder que éste significó.

Cabe mencionar que los años en que más regularizaciones de tierra se han hecho en la Ciudad de México, son los años 2000 y 2005, en la gestión de López Obrador, coincidiendo el año 2005 con el entonces período preelectoral para la Presidencia de la República en el 2006, que antes de la reforma política del 2007 duraba hasta un año antes de la elección; además resalta que su operador político era René Bejarano, figura neurálgica para entender las organizaciones por la vivienda en el Distrito Federal.

- **El Partido de la Revolución Democrática y sus prácticas clientelares en la Ciudad de México.**

Para 1986 Manuel Camacho Solís entonces priísta es nombrado por el presidente Miguel de la Madrid Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología; encargándose del proceso de reconstrucción de la Ciudad de México, tras el terremoto de 1985, comenzando de esta manera su carrera política en relación con la ciudad y de lo que sería su adhesión a grupos sociales que pugnaban por el derecho a la vivienda tras el sismo y el partido al que éstas se unirían. Estas organizaciones fueron, la Asamblea de Barrios surgida en 1987, liderada por Marco Rascón, también conocido como Superbarrio¹⁵⁴ y la unión popular Nueva Tenochtitlán, fundada en 1985 por René Bejarano y Dolores Padierna, misma que fue considerada como un grupo de presión y de choque, demandante de privilegios para el beneficio de sus seguidores.

¹⁵² Puebla Claudia, Op. Cit., P. 219

¹⁵³ Cuéllar Vázquez, Angélica. Op. Cit., P. 42

¹⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 51-71

La organización encabezada por Bejarano y Padierna fue apoyada por el entonces regente del Departamento del Distrito Federal (DDF), Manuel Aguilera Gómez. Mientras que en los gobiernos de Manuel Camacho Solís y de Óscar Espinosa Villarreal, la organización sobrevivió por medio de la estrategia de las presiones para obtener dinero, concesiones o licencias para establecimientos humanos informales. “La Asamblea de Barrios, encabezada por Marco Rascón entregó junto con el entonces DDF de 1986 a 1994 40 mil viviendas a igual número de familias de las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo e Iztacalco”¹⁵⁵ La Unión Popular Nueva Tenochtitlán se vio posteriormente ligada al PRD.

Nacido hace más de 20 años como el producto de la fractura más importante del PRI, luego de la marginación que sufriera la Corriente Democrática del mismo partido para la designación del candidato presidencial para el período 1988-1994, y de la suma de los varios grupos de izquierda existentes en ese entonces ve sus primeras luces el Partido de la Revolución Democrática, encabezado por el hasta ahora líder moral del partido Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, entre otros, a los que se sumarían Dolores Padierna y René Bejarano, importantes líderes sociales surgidos en el período de reconstrucción del Distrito Federal después de los sismos de 1985 y que tendrían un papel preponderante en los futuros triunfos del PRD en la Ciudad, que desde 1997 año en que se llevaron a cabo las primeras elecciones democráticas para escoger al Jefe De Gobierno del Distrito Federal, hasta la fecha con la elección de Miguel Ángel Mancera no ha dejado de gobernar en la Ciudad.

Marco Rascón “Superbarrio” y fundador de la Coordinadora Única de Damnificados y de la Asamblea de Barrios en entrevista para el periódico La

¹⁵⁵ Operadores de AMLO sacaron provecho de los sismos: Rascón, René Cruz González, CIUDAD, 2006-09-19 La Crónica, consultado vía electrónica 11/Dic/2012 12:47 hrs en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=261912

Crónica “sostiene que líderes como René Bejarano y Dolores Padierna convirtieron la participación ciudadana, resultado del terremoto de 1985, en una nueva forma de clientelismo para contribuir a la construcción del PRD y satisfacer sus intereses políticos”¹⁵⁶. René Bejarano Martínez fue el principal operador político de López Obrador en la campaña del 2000 para llegar a la Jefatura de Gobierno función que logró con gran eficacia gracias a lo que él mismo consideraba como su gran obra, los comités ciudadanos. Acerca de la idea de que había que hacer una ciudadanización, él mismo reconoce que “era un acto totalmente corporativo de origen. A esa gente los hicieron parte del propio PRD dijo Rascón”¹⁵⁷, sin ser el único que acusa a miembros del PRD de llevar a cabo prácticas clientelares.

Marcelo Ebrard Causaubón quien se desempeñara como Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el período 2006-2012, participó también en las tareas de reconstrucción, a través del programa de Renovación Habitacional Popular, al lado de Manuel Camacho Solís, quien se desempeñaba como subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto y que en el sexenio de Carlos Salinas sería nombrado Regente del Departamento del Distrito Federal. El papel de Marcelo Ebrard para entonces también priista, según Marco Rascón, era tratar de contener el desarrollo de movimientos urbanos, quitarles independencia y politizarlos a su favor; Rascón sostiene que la participación de los ahora colaboradores de López Obrador en los trabajos de reconstrucción no fue gratuita, pues iba encaminada a beneficiar a las agrupaciones afines a su causa y cooptar a quienes criticaban al gobierno.

Existe un punto innegable en esta discusión, la estrecha relación entre los partidos políticos y el clientelismo, en este caso primeramente el fallido intento del PRI y el “exitoso” caso del PRD. En donde las redes clientelares en torno al problema de la vivienda se organizaron alrededor de jefes políticos, que buscaban réditos

¹⁵⁶ Ídem.

¹⁵⁷ Ídem.

meramente electorales, es decir favores por apoyo/votos. Sería ingenuo creer que la tarea de todas las organizaciones sociales que pugnaron y siguen pugnando por el derecho a la vivienda en la ciudad lo hicieran sin fines partidistas. Dolores Padierna, René Bejarano, Manuel Camacho Solís, Marcelo Ebrard y en última instancia Andrés Manuel López Obrador utilizaron el sismo de 1985, los movimientos sociales y la gran demanda de vivienda en la Ciudad de México, con fines políticos en lo que se planteaba como la carrera a diversos cargos públicos que posicionarían al PRD como tercera fuerza política en el país.

Al respecto de las prácticas ejercidas por el PRD, se puede asegurar que el clientelismo en él vivido no es una institución universalista ni generalizada a todos los actos partidistas con sus simpatizantes; sino más bien es una práctica particular basada en relaciones personalizadas y no en criterios de ciudadanía universales. El clientelismo ejecutado por el partido de izquierda en lo general se concreta a través de relaciones clientelares, que adquieren características especiales entre las que se encuentra que son relaciones de dominación desiguales, en donde los patrones cuentan con mayor capital social, simbólico y económico que el resto, la relación no se da en el vacío ni es a-histórica; constituye un campo, un espacio de juego históricamente constituido, con instituciones específicas y leyes propias de funcionamiento. Los dirigentes clientelares del PRD lo saben y entienden que el juego del clientelismo es dinámico, y que además permite “que las posiciones de los actores cambien a partir de una compleja serie de cuestiones, así el poder de un patrón puede verse afectado por el ingreso de un patrón alternativo o en las vísperas de un acto electoral, donde se solicita y necesita el voto de la red clientelar, lo que le da poder a los clientes dentro de la negociación”¹⁵⁸ pero empodera aún más a los líderes clientelares dentro del partido, haciéndolos indispensables en la mayoría de los casos para obtener victorias electorales o bien, para lograr colocarse con ventaja dentro de negociaciones con la clase política. Tal es el caso de los ya nombrados, Dolores Padierna y René Bejarano, quienes se vieron envueltos en un escándalo

¹⁵⁸ Pablo José Torres, *“De Políticos, punteros y clientes. Reflexiones sobre el clientelismo político”*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2008. p. 82

de corrupción y clientelismo en vísperas de la elección presidencial del 2006 y que aunque mantuvieron un bajo perfil por algunos años, para el 2012 daban señas de haber permanecido en la clase dirigente del PRD, siendo hoy en día Padierna, Senadora Plurinominal, dejando en claro cuál su posición de poder dentro del partido.

Algunas de las características más representativas de las relaciones clientelares es que éstas se llevan a cabo cara a cara, personalizadas y basadas en entendimientos informales y/o ilegales, en caso del PRD los mismos actores y líderes sociales antes mencionados reconocen estas relaciones pero reniegan tener tintes clientelares o políticos¹⁵⁹. Las relaciones de dominación son complejas y ancladas, complejas porque requieren de una tercera parte, un patrón político, que se encargará de dar los incentivos materiales necesarios para el desarrollo de la relación que es producto de un balance entre el poder específico entre el mediador y el patrón político; y son ancladas porque implican el reconocimiento entre actores y presuponen la construcción de un marco de conocimiento mutuo que organiza la experiencia de los actores¹⁶⁰ con el fin de lograr obtener lo solicitado.

“El clientelismo se organiza en forma de redes conformadas por sus actores y sus relaciones, esta red clientelar suele ser también una red de resolución de problemas, pues los clientes al observar que en ella resuelven la mayoría de las problemáticas que les afectan para su supervivencia vuelcan en ella toda su confianza”¹⁶¹ y dejan a un lado la razón y el conocimiento de sus derechos ciudadanos para volverse un cliente, disfrazado de ciudadano que sufraga libremente o que pertenece a una organización social de manera condicionada. Hablamos de un evidente déficit ciudadano derivado de la necesidad material y que es el inicio y el fin del círculo vicioso del clientelismo político; que además no

¹⁵⁹ Dolores Padierna entrevistada por Sabina Berman, Shalalá, México, Azteca 13, 23:30 hrs Miércoles 13 de Diciembre 2012, <http://www.azteca.com/capitulos/shalala/140159/ser-oposicion-es-no-pactar-dolores-padierna>

¹⁶⁰ *Ibíd.*, 89-91

¹⁶¹ *Ibíd.*, P. 91

dejará de existir en tanto los ciudadanos de un país en vías de desarrollo no encuentren alternativas legales para subsanar sus carencias básicas.

- **¿Ha sido la política social de vivienda del gobierno capitalino víctima de prácticas clientelares? Participación ciudadana en los comicios electorales en la Ciudad de México, 2000-2012.**

Dada la naturaleza jurídica del entonces Departamento Distrito Federal, desde 1927 la participación ciudadana en elecciones se limitó únicamente a las elecciones federales, puesto que los gobernantes, para entonces regentes, de la ciudad eran designados directamente por el Presidente de la República en turno, lo que hacía que no existieran partidos políticos locales, institutos electorales ni la figura de elección local. En 1993 el estatus del Distrito Federal fue modificado con la aprobación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reconociendo el derecho de los habitantes de la ciudad a elegir Representantes para la Asamblea de Representantes, hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Pero no fue hasta 1997 que en los capitalinos pudieron elegir de manera democrática a sus gobernantes, hasta entonces designados por el Presidente de la república¹⁶².

Para esas primeras elecciones el gran contendiente fue el ex candidato a la presidencia de la República, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, también fundador del Partido de la Revolución Democrática y gran aliado de la Asamblea de Barrios y el Movimiento Nueva Tenochtitlán, organizaciones de las que tomó todo el apoyo que de ellas pudo, para ayudar a la naciente organización política a poder obtener el registro de partido, no sólo en la Ciudad sino a nivel nacional, porque a pesar de que las organizaciones no contaban con representación y presencia nacional, sí representaban un número importante frente a la cuota de firmas y afiliados que el instituto federal les requirió para el registro del partido, sumado a ello que ambas organizaciones actuaron a favor de la figura del Ingeniero Cárdenas en sus entonces dos candidaturas presidenciales y la primera y única

¹⁶² Según el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Decretado por el Congreso de la Unión y aprobado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, el 26 de julio de 1994.

como candidato a Jefe de Gobierno, única porque en ella logró la victoria convirtiéndose en el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal elegido de manera democrática.

Desde el triunfo del Ingeniero Cárdenas –en 1997- de mano del partido que él mismo fundó, el PRD jamás ha perdido una elección para Jefe de Gobierno y se ha logrado posicionar como el partido de preferencia de los capitalinos obteniendo no sólo las victorias de los candidatos a Jefe de Gobierno, que desde el Ing. Cárdenas han sido tres, Andrés Manuel López Obrador (2000), Marcelo Ebrard Casaubón (2006) y Miguel Angel Mancera (2012), sino también la mayoría de bancada en todas las Legislaturas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta el momento y en las Jefaturas Delegacionales. Lo que los ha fortalecido como partido colocándolo con ventaja sobre otros partidos en las elecciones locales. Posición que han ganado por las acciones populistas de sus gobiernos y las prácticas clientelares que de ellas emanan. Hechos que reniegan en algunos casos y en otros los enaltecen, tal es el caso de las pensiones para adultos mayores. Siendo los créditos para vivienda completa o mejoramiento, uno de los programas que menos nombramiento recibe.

Para el año 2000 con la elección del popular ex -jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, los partidos de izquierda obtuvieron 1 674 966 de votos del total que fue de 4, 371,498, es decir un 34.5% de la preferencia. En la renovación de la Asamblea Legislativa efectuada en 2003, en total el PRD obtuvo 1 279 988 que representaba un 51.75% de los 2, 930,763 de votos emitidos. En 2006 con la elección de Jefe de Gobierno el entonces candidato Marcelo Ebrard Casaubon obtuvo 2, 213,969 votos con 46.37% % del total, en las elecciones intermedias de ese sexenio en 2009 para elegir diputados locales el PRD obtuvo 25.64% % de los votos, que fueron 780,661. Para las últimas elecciones de Jefe de Gobierno realizadas en la ciudad, el PRD contó el líder más carismático que hasta ahora ha tenido, arrasando éste con el 63.58 % de los votos totales de la elección, lo que equivale a 3, 027,460 votos, alejado por más de 40% del más alto de sus

opponentes, que fue la Candidata del PRI Beatriz Paredes Rangel, quién obtuvo 19.73% de la preferencia. Reafirmando la presencia y preferencia de los ciudadanos por el PRD en la Ciudad elección tras elección.¹⁶³

Se observa con los datos anteriores que la participación ciudadana en las elecciones ha ido en ascenso desde la primera hasta la última elección y en cada una de ellas se observa que el partido de izquierda –PRD- ha obtenido más simpatizantes a través de los años, colocándose como el partido de mayor preferencia casi todo el Distrito Federal, a excepción de la delegación Benito Juárez, que ha mostrado preferencia histórica por el Partido Acción Nacional. Al respecto de la modificación en la participación ciudadana en la Ciudad se pueden hacer diversas aseveraciones, una de ellas es que a la par de la acción de los partidos políticos y su cambio de estrategia, también ha aumentado el número de sufragistas, como resultado de un crecimiento natural de la población o por razones migratorias. Además del surgimiento de diversas organizaciones sociales en defensa de numerosas causas, entre ellas, el derecho a la ciudad y la falta de vivienda. Organizaciones que han enriquecido a la democracia de la ciudad, que hasta 1997 se limitó a elegir a sus representantes federales, de modo que le permitieron a los capitalinos, incluyendo a los beneficiados de la labor de las organizaciones, elegir de otra manera a sus representantes. Al respecto de las organizaciones civiles “éstas no son siempre apartidistas, porque aunque no estén ligadas legalmente a un partido político, sí tienen relación moral con él”¹⁶⁴ y sería ingenuo creer que la tarea de todas las organizaciones sociales que pugnaron y siguen pugnando por el derecho a la vivienda en la ciudad lo hicieran sin fines partidistas. No obstante la figura del clientelismo en la política social de vivienda no ha sido el único factor para el aumento de la preferencia hacía el PRD hasta las elecciones del 2012, dado que existen múltiples factores que han influido en las preferencias electorales de los ciudadanos de la Ciudad de México.

¹⁶³ Datos obtenidos mediante consulta vía electrónica 13/Feb/2013 16:47 hrs en la página web del Instituto Electoral del Distrito Federal. <http://www.iedf.org.mx/index.php/elecciones/estadistica-y-estudios-electorales/182-estadisticas-de-resultados> y <http://secure.iedf.org.mx/resultados2012/resultados.php?te=1&ambito=1>

¹⁶⁴ Crouch, Colin, *Posdemocracia*, Taurus, México D.F., 2004, p

Conclusiones.

Conclusiones.

El Conflicto entre ciudadanos y la política de vivienda de la ciudad de México.

La pobreza urbana es resultado de los procesos políticos que ha vivido el país a lo largo del siglo XX, que incluían únicamente demandas de los campesinos o de la población rural, y en donde existía una lucha por la tierra, pero ésta no era para la vivienda sino para la producción agrícola. La revolución excluyó el tema urbano por completo y sus sucesores institucionalizados en el Partido de la Revolución Institucional, no incluyeron el tema de la vivienda en la agenda hasta la década de 1940 con el decreto por la vivienda a bajo costo y rentas congeladas. Acciones pequeñas para una ciudad que continuó creciendo y recibiendo grandes migraciones provinciales, que trajeron consigo a miles de personas que necesitaban una vivienda o el acceso a ella y para las que las limitadas acciones del gobierno no representaron opción y prefirieron resolver su problema de vivienda a mano propia como resultado de la exclusión de las clases pobres urbanas y obreras del proyecto de desarrollo y crecimiento del país y de la ciudad, mismos que incluyen las políticas públicas de vivienda.

Situación que generó y sigue generando un problema vivo en donde las necesidades de los excluidos del abasto de vivienda, ha provocado un discurso y una oportunidad para todos los partidos políticos, que ha sido únicamente capitalizada por el PRD a través de regularizar lo irregular de la solución a mano propia por la que optaron los excluidos del sistema. Regularizaciones que se han hecho en el margen de un método burocrático que se presta fácilmente a prácticas clientelares y que son ampliamente aceptadas por quienes se benefician de ellas.

Lo vivo del problema de la vivienda en la Ciudad de México dificulta llegar a conclusiones contundentes, pero algo que no puede pasar inadvertido en este estudio es que el desarrollo del fenómeno a través de los años no ha sido completamente despolitizado sino todo lo contrario. Es difícil para la izquierda

mexicana, y más en el Distrito Federal -que es el único bastión del partido en el país- alejarse de clientelismo, pues todas sus acciones de política social parecen estar siempre encaminadas a conseguir votos y preferencias, es decir clientes, y más cuando a la vista de la opinión pública el clientelismo en un gobierno siempre implica todo lo malo de la ciudadanía y de las clases políticas. Sin embargo, es al mismo tiempo resultado de un sistema político que coloca a los clientes en esa posición para que no estorben ni a la “ciudadanía virtuosa” ni a la clase política, lo que implica que los conflictos entre ciudadanos y gobierno dentro de una democracia cuando hay prácticas no legales como el clientelismo, no lleguen a prosperar dentro de la agenda política del modo que lo harían si no hubieran estado excluidos desde la génesis del problema he ahí el hecho de la politización de los problemas que la ciudad enfrenta y seguirá enfrentando.

El conflicto entre la política social de vivienda de la Ciudad de México, la ciudad y sus habitantes, es la paradoja que se forma entre la “participación ciudadana” y el gobierno democrático en turno, porque lo único que resulta de todo ello es una red clientelar que transforma la virtud de la participación ciudadana en un elemento completamente diferente con fines distintos al bien común. En parte resultado de una falta de participación corresponsable de la sociedad en los asuntos públicos y la falta también de un Estado fuerte, no frágil, que cuente además con un gobierno responsable cuya legitimidad esté basada en los resultados que le otorga a las demandas de la sociedad, sin importar la índole de éstas, es decir la confianza de una sociedad deberá de ganarse con una gestión de lo público que permita la materialización del bien común y la mejora de vida en los sectores más amplios de la población y no con prácticas como el clientelismo que aprovecha los recursos públicos para ser politizados y así conseguir victorias políticas.

El clientelismo como fenómeno social se ha convertido en una práctica muy específica, con presencia normalmente en países no desarrollados como México que tienen además habitantes con severas carencias económicas y hasta ciudadanas. Basado en el establecimiento de relaciones de dominación que

incluyen el intercambio de favores, bienes y/o servicios y una serie de favores subjetivos, el fenómeno clientelar se juega en un campo dinámico e históricamente delimitado en donde sus actores, ya sean clientes o líderes clientelares, portan un hábito o conducta clientelar, generada a través de los años, y experiencias en donde las ganancias han sido lo suficientemente buenas como para repetir el acto.

Los intereses de todos los actores que se desarrollan en el campo clientelar nacen de objetivos propios y bien diferenciados, aunque al mismo tiempo existen intereses genéricos. Sin importar la situación o contexto las relaciones clientelares serán siempre duraderas, complejas, basadas en acuerdos informales y a veces ilegales, ancladas e iniciadas a partir del acercamiento de algunos de los clientes al aparato público del Estado, no necesariamente como miembros. Observando al clientelismo en un sentido opuesto a la noción tradicional de ciudadanía, en donde el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública y su participación, no está sometida al intercambio de favores o a la coacción del voto; por lo que la extensión de las prácticas clientelares con cada vez más frecuencia en el país y en la ciudad provoca un deterioro de la calidad y el desarrollo de la democracia apenas naciente en la capital del país.¹⁶⁵

En el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que ha sido el único en gobernar la Ciudad de México en un contexto democrático, se ha podido demostrar con precisión que una de las características de la práctica clientelar ejercida por el partido es que son iniciadas a partir del acercamiento, seguido de la inserción de alguno de los posibles clientes en el aparato público del Estado con el fin de lograr más y mejores beneficios o acuerdos, para lo cual se toma el caso específico de la inserción de un dirigente de uno de los grandes movimientos por el derecho a la vivienda y que a partir de 1989 se convirtió en miembro activo del PRD, es el caso de David Ricardo Cervantes Peredo, que de 1991 y hasta 1994 formó parte de la Comisión Política de la ya muy nombrada Asamblea de Barrios. Tiempo en el que también se desempeñó como director general del Instituto de

¹⁶⁵Torres Pablo José, Op. Cit., P. 94

Vivienda de esa organización; para posteriormente ser parte de la I Legislatura de la Asamblea de Representantes del DF (1994-1997) en donde fue Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano. Para el año 2000 su carrera en el tema urbano y de vivienda vería su culminación cuando se desempeñó como titular del Instituto de la Vivienda durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal, dejando en claro cuál era el papel de una de las más grandes organizaciones en pugna por espacios de vivienda, no sólo al interior del PRD sino en el Gobierno del Distrito Federal.

A la par de la inclusión de actores y líderes sociales en el aparato público del Estado, ha surgido otro comportamiento favorecedor tanto para las organizaciones sociales como para los partidos de izquierda afincados en el Distrito Federal, que es el aumento de la participación y apoyo electoral a los candidatos postulados por el partido, lo que ha desencadenado en 15 años continuos y 6 años más asegurados en la última elección de Jefe de Gobierno para el período 2012-2018 de gobiernos perredistas. Lo que puede explicarse a través de variadas afirmaciones, dentro de las que cabe la que se plantea en esta investigación, el uso de prácticas clientelares, en este caso de vivienda, ejecutadas por el mismo partido y sus dirigentes -quienes son en repetidas ocasiones ex líderes de movimientos sociales- para asegurar el voto y apoyo político en futuras elecciones. Tal es el caso de la actual Senadora Dolores Padierna quien ha sido pieza clave en los triunfos del PRD en el Distrito Federal y que ha estado vinculada desde el inicio de su carrera política con la pugna por el derecho a la vivienda, lo que le ha permitido generar capital social y político suficiente para permanecer como uno de los grandes e intocables líderes al interior del partido.

“El surgimiento de nuevas prácticas u organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales dentro de un marco institucional ya existente han transformado las formas de la participación popular”¹⁶⁶ haciéndolas quizá más sofisticadas y personales, aunque no han terminado con el interés y el papel

¹⁶⁶ Crouch, Colin, Op. Cit, p.24

primordial de los partidos políticos en el triunfo de una causa, en parte por la desigualdad y la estrechez legal que existe para lograr la acción política y la colocación de una demanda en la agenda; y por el arraigo a la cultura clientelar instituida desde los partidos políticos estén o no el poder. Situación que presenta un escenario de posibilidades para todos los partidos políticos y que en el caso del PRD, ha sabido aprovechar no sólo el arraigo a la cultura clientelar sino el liderazgo de cada uno de sus actores sociales.

Sí, ha habido un aumento considerable en la participación ciudadana, aumento que ha sido exponencial a cada comicio realizado en la Ciudad de México, lo que en gran medida se debe a las acciones y acuerdos políticos del PRD con diversos movimientos sociales, grupos de presión, empresarios y grupos de poder; además del apoyo que han ido ganando como resultado de las políticas sociales que han involucrado el pago de una pensión o becas, a jóvenes de preparatoria, mamás solteras y adultos mayores, además de apoyos o créditos que han brindado a los habitantes de la ciudad la oportunidad alejarse de la mendicidad a la tanto se teme cuando no se tiene una propiedad o la capacidad de poder acceder a ella, entre otros actos que le han dado gran popularidad a los gobiernos del PRD a nivel local y que gracias a los medios masivos de comunicación también pueden ser capitalizados a nivel nacional. El apoyo de la sociedad capitalina al partido de izquierda se debe a múltiples factores, el asunto de la vivienda, uno de ellos, ha sido de vital importancia para la fundación y crecimiento del PRD en la ciudad, pero no ha sido el único factor involucrado para que los éxitos del partido se hayan traducido hasta ahora en 21 años de gobiernos perredistas ininterrumpidos.

Así, el papel que han desempeñado los gobiernos perredistas de la Ciudad de México como promotores de una política de vivienda inclusiva y encaminada a lograr equidad y acceso a la vivienda para los más pobres de la ciudad, no se desvirtuó tanto por las ineficiencias o malos planteamientos, sino por dar prioridad a los fines partidistas, al mantener una clientela política con asignación de

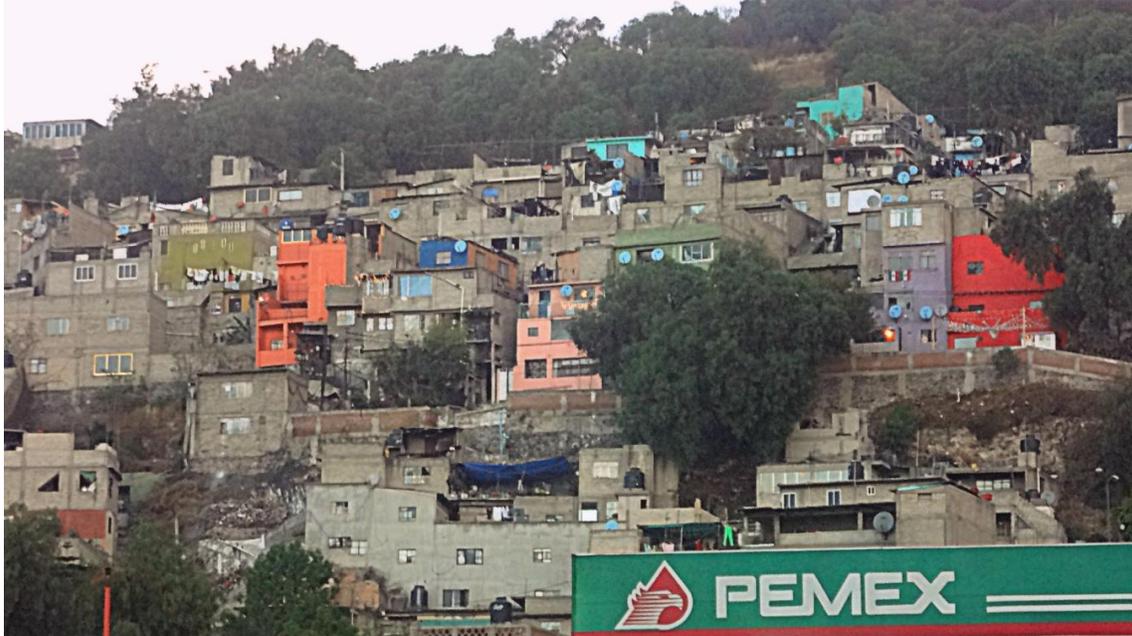
créditos, clientela que ha tenido que pagar el costo con la limitación de su actuar político.

El clientelismo al final es parte inherente de la democracia que no puede desligarse de los aparatos gubernamentales de un día a otro. Porque a pesar de las desventajas de toda práctica clientelar y de los vicios políticos que ésta pueda desarrollar, también hay que reconocer que este proceso ha influenciado en el proceso de democratización de la ciudad, con prácticas negativas que en algunos casos han devenido en la conciencia de la sociedad y sus ciudadanos de lo que es la participación política y los alcances de ésta, además del reconocimiento social de las malas prácticas políticas, de las que no deben permitirse ser miembros.

ANEXO FOTOGRÁFICO

El papel de la fotografía como testigo fiel que se encarga de dejar huella y evidencia de todo lo acontecido en nuestro espacio de acción, me ha llevado a crear un Anexo fotográfico para poder entender mejor el fenómeno de la falta de vivienda en la Ciudad de México y su politización, porque al ser la fotografía una documentación real ya sea del aspecto político, socioeconómico o natural nos podemos apoyar en ella para retroceder en el tiempo y revivir esos momentos en los que no estuvimos presentes, apreciando detalladamente el escenario que se encuentra frente a nosotros, convirtiendo lo que sería una realidad lejana en un hecho cercano que nos provoca análisis y reflexión sobre lo que se observa.

Fotografías personales tomadas en las Delegaciones Gustavo A. Madero y Atzacapotzalco en el Distrito Federal.



Los espacios para la construcción en la Ciudad de México han disminuido casi a cero, lo que ha elevado el costo de las propiedades en las delegaciones centrales de la ciudad. Una de las alternativas que los habitantes de la ciudad han tenido para resolver su falta de vivienda ha sido invadir suelo protegido, asentándose en barrancas y cerros, con construcciones fuera de la norma y cientos de riesgos ante los fenómenos meteorológicos.



Los asentamientos irregulares en la Ciudad se caracterizan por la predominancia del color gris en sus paredes con algunos parches de colores, que le otorgan al paisaje urbano la sensación de estar en un rompecabezas de concreto.



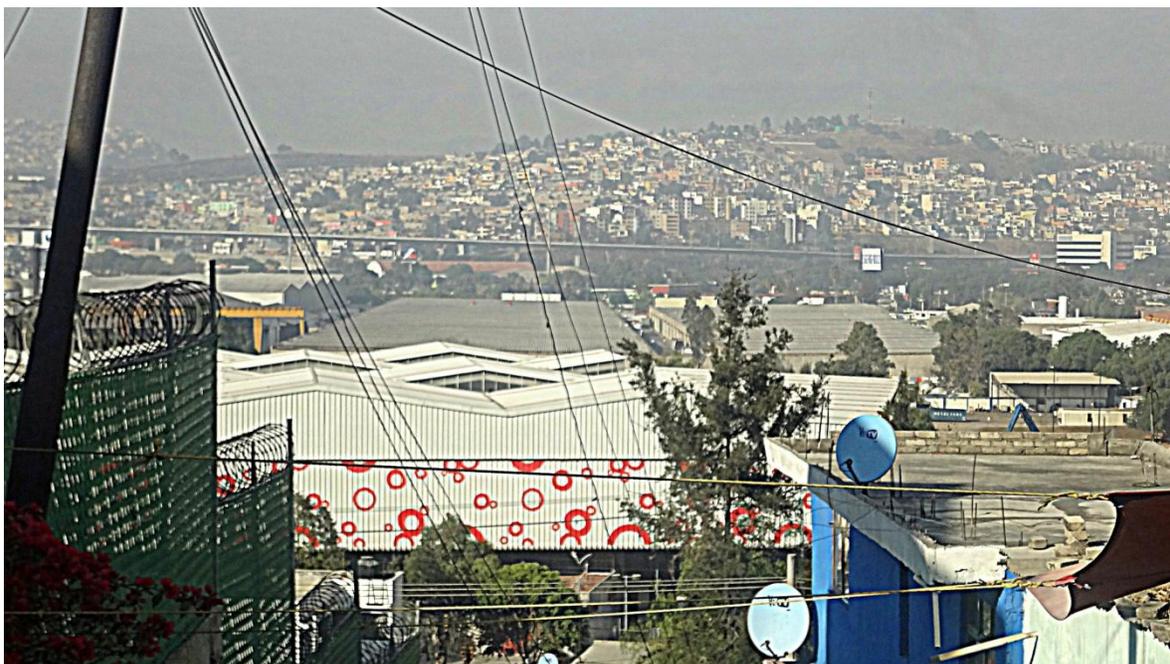
Autoconstruir no es tarea fácil, requiere de conocimientos de albañilería, electricidad, plomería, herrería entre otros. La falta de cualquiera de estas habilidades puede resultar en una casa con graves deficiencias. En la fotografía se observa la autoconstrucción por periodos-etapas, la parte superior aún sin terminar delata un sentido de aspiración a agrandar el espacio familiar.



Cuando se ven las barrancas y cerros llenos de casas desde lo lejos, es imposible apreciar las calles que conectan la comunidad. Es imposible porque no hay calles, sino una serie de escaleras casi infinitas que parecen no tener fin, que se pierden ante la mirada y representan el único medio de acceso a los hogares de miles de personas. Las escaleras son irregulares, en algunos tramos subirlas se vuelve un reto maratónico, lo que ha desencadenado en una especie de segregación de la sociedad que vive en esas zonas de la ciudad.



La precariedad en que viven los habitantes de las barrancas es notoria cuando se puede apreciar que no importa el material y su procedencia, si éste puede brindarnos un uso específico. En este caso se observa una barda perimetral hecha con láminas de residuo.



La vista panorámica de algunas de las barrancas es apantallante, en este caso, la vista es de las azoteas industriales y de otros cerros invadidos.



Las fachadas grises son una constante en las zonas de invasión y autoconstrucción. El detalle de las macetas le da a esa propiedad un aire de vida.



Las varillas en la azotea y la cimbra aún sin retirar nos cuentan una historia de aspiración inacabada. La apropiación de la tierra por medio de una invasión y la subsecuente autoconstrucción, no es sino el resultado de la necesidad de habitar un hogar.



La segregación y marginación en la viven los habitantes de las barrancas y cerros invadidos dificulta a ellas la entrada de los cuerpos policíacos, generando un ambiente de creciente inseguridad. Fachada completamente graffiteada.



Como medida de protección ante la inseguridad que se vive en las barrancas, se puede observar que los vecinos colocan al santo de su devoción con la esperanza de que éste los proteja de los delincuentes, es común ver vitrinas como la mostrada en la foto, cerca de las escaleras o en los pequeños callejones. Las escaleras de la fotografía al final conducían a la zona más alta del cerro sin habitar, a lo que se considera que ellos han tomado como un espacio público para la recreación de la comunidad.



En la fotografía pueden observarse las escaleras de la barranca visitada, y a un costado de ella, se aprecia la construcción de un conjunto habitacional destinado a la clase media. La planeación del conjunto de edificios contrasta con la invasión vecina. El conjunto habitacional que apenas se aprecia en la fotografía anterior, es el que se muestra en la siguiente foto.





Una de las opciones que se han desarrollado para satisfacer la necesidad de una vivienda en los ciudadanos ha sido la de densificar la ciudad, con la construcción de condominios y conjuntos habitacionales. Que se ha tenido para bien etiquetar de acuerdo a los diferentes sectores económicos que componen nuestra sociedad. En la fotografía de arriba se muestra un conjunto habitacional de interés social, localizado a espaldas del metro Rosario.



Ejemplo de condominios y conjuntos habitacionales destinados a las clases altas de la ciudad. Localizado al norte de la Ciudad de México.



Evidencia del deterioro de los conjuntos habitacionales de interés social.



Muy pocos conjuntos habitacionales han continuado dando mantenimiento a sus edificios con el paso de los años. Un ejemplo de condominios en buen estado.



Deterioro y marginación. Signos de muchos conjuntos habitacionales de la Ciudad.



La falta de observancia a la ley y el poco respeto por sus vecinos ha desvirtuado cualquier buena intención del gobierno capitalino por dotar de una vivienda digna a sus habitantes.



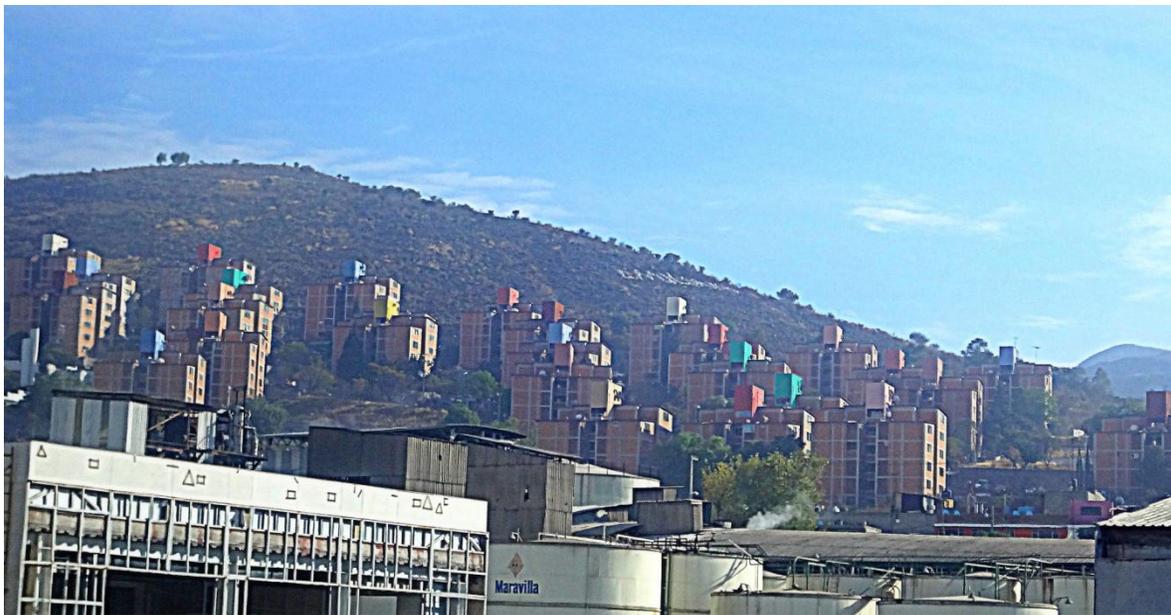
Descuido y falta de mantenimiento de los espacios comunes.



En la fotografía se muestra uno de los conjuntos habitacionales más grandes que ha desarrollado el INVI, ubicado en las inmediaciones de Martín Carrera, el espectáculo que ofrecen las hileras interminables de edificios de tabique rojo es sólo una pequeña parte del paisaje urbano.



Barda perimetral de un conjunto habitacional que ha servido para que sus habitantes anuncien los servicios que dentro se ofrecen, van desde ciber cafés, recargas telefónicas hasta consultas psicológicas.



Vista espectacular de edificios condominiales en la zona norte de una fábrica de harinas.

ANEXO 1

Gráficos Resultados del Programa de Vivienda sexenio 2006-2012

Programa	Meta sexenal	2007		2008		2009		2010		2011		2012		LOGRO SEXENAL
		Programado	Alcanzado											
Crédito de Vivienda en Conjunto	34,000	3,390	5,483			3,910	3,571	3,723	2,065	3,000	2,225		528	
Crédito Mejoramiento de Vivienda	166,000	17,752	13,874			17,800	14,487	14,778	8,694	17,992	13,497	17,800	0	75,642
Vivienda Nueva	33,000	5,129	2,813		4,466									
Mejoramiento y ampliación	133,000	12,623	11,061		15,714									
Ayudas en renta	34 000									1,218	1,953	4,218	1,350	
TOTAL	200,000	21,142	19,312	17,800	20,180	21,710	18,058	18,501	10,759	22,210	17,675	17,992	2,474	
Rescate de Cartera Hipotecaria			108											
Total	200,000	21,142	19,420	17,800	20,180	21,710	18,058	18,501	10,759	22,210	17,675	17,992	2,474	115,950
Avance %	100%		9.71%		10.09		9.2%		5.37%		8.83%		1.23%	58

FUENTE: Datos obtenidos de la página web del Instituto de Vivienda del Distrito Federal <http://www.invi.df.gob.mx/portal/programas.aspx>, consultados 24 de Noviembre del 2012 14:21 hrs.

BIBLIOGRAFÍA

Abrams, Charles, *La lucha por el Techo en un mundo en urbanización*, Ediciones Infinito, Buenos Aires, 1967.

Auyero, Javier (Comp.), *¿Favores por Votos?* Ed. Losada, Bs. As. 1997

Ayşe, Güna Ayata, "*Clientelism: Predmodern, Modern, Postmodern*" in *Democracy, Clientelism and civil society*, Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado, 1994

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Louis, *Respuestas por una Antropología reflexiva*, E. Grijalbo, México, 1998.

Borjas, Benavente Adriana y Bucio Escobedo Mónica Coords, *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública_Cámara de Diputados / LIX Legislatura, 2006.

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la ciudad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Crouch, Colin, *Posdemocracia*, Taurus, México D.F., 2004

Cuéllar Vázquez, Angélica. *La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro: Asamblea de Barrios y Superbarrio Gómez en la Ciudad de México*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1993

De Anda Alanís, Enrique X., *Vivienda Colectiva de la modernidad en México*, UNAM-IIE, México DF, 2008.

DIARIO OFICIAL de la Federación

Engels, F., *El problema de la vivienda y las grandes ciudades*, Edit. Gustavo Gili S.A., Barcelona, 1977.

Estrada Saavedra, Marco, *Participación política y actores colectivos*, UIA-Plaza y Váldez, México, 1995.

Fernández, Victor Ramiro, Brandão, Carlos directores, *Escalas y Políticas de Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*, MINO y DAVILA Edit, Buenos Aires, 2010

García, Soledad y Luckens, Steven Comps., *Ciudadanía: Justicia Social, identidad y participación*, Siglo XXI, España. 1999.

Gutiérrez Gallo, Amador, María Matilde Martínez Comps., *La Democracia y derechos sociales y económicos*, UAA, 1998.

Harvey, David, *The Right to the City* in New Left Review 53, sept-oct 2008.

Heller, Agnes, *Teoría de las necesidades en Marx*, Ed. Península, Barcelona, 1978.

Herrasti M., Emilia, Villavicencio, Judith, *Coords., La Política habitacional en México y América Latina*, UAM-Azt, 1998.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X., Medina Ciriaco Susana *Comps Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del II Congreso Nacional del Suelo Urbano*, El Colegio Mexiquense A.C. Zinacantepec, México, 2008.

Juan Font (Coord) *Ciudadano y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2004.

Lemieux, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Les presses de l'Université Laval, Sainte Foy, 1995,

León y Ramírez, Juan Carlos, Mora Velásquez, Salvador, Coords., *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, FCPyS-UNAM, 2006.

Marshall, T.H. y Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Edit. Losada, Buenos Aires, 1998.

Merino, Cejudo, Arellano, et. al, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, CIDE/FCE, México DF, 2010.

Meyer, Lorenzo, "La encrucijada" en *Historia General de México*,_Vol. IV, 2 edición corregida, El Colegio de México, Mexico DF, 1977.

Muller, P., *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990.

Narayan, Deepa *con la colaboración de Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher,*

Sarah Koch-Schulte., *La voz de los Pobres*, publicado para el Banco Mundial por Ediciones Mundi-prensa, Madrid, 2000.

Ordorica Manuel y Prud'homme Jean Francois Coords. generales, *Los grandes Problemas de México, ed. abreviada*, El Colegio de México, México D.F., 2012.

Padilla Galicia, Sergio y Eckhart Ribbeck, "Colonias Populares en la Ciudad de México, urbanismo informal y autoconstrucción" en *Urbanismo Informal*, Sergio Padilla Galicia Comp. UAM- Xoch, México DF, 2009

Padrilla Cobos, Emilio, Comp., *Ensayos sobre el problema de vivienda en América Latina*, UAM-Xoch, México DF, 1982.

Pelli, Victor Saúl, *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda Incluirse en la sociedad*, Nobuko, Buenos Aires, 2006

Peralta, Ma. Inés, *Las Estrategias del clientelismo social*, Ed. Espacio, Buenos Aires, 2006.

Pérez Orozco, Víctor, *“Infonavit, hacia el financiamiento de un millón de viviendas”*, México.

Puebla, Claudia, *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, El Colegio de México, México DF, 2002.

Rodríguez, María Carla, *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*, Espacio Editorial Buenos Aires, 2009.

S/Autor, *Políticas públicas y Gobierno Local, Ensayos*; Fundación Ford, CNCPyAP, FCPyS, IIS-UNAM, México, 1999.

Santillana, A., *Análisis económico del problema de la vivienda*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1972.

Schteingart Martha coord., *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*, El Colegio de México-ARDF, México, 1991.

Schteingart, Martha, *“Los Productores del espacio habitable. Estado, Empresa y sociedad en la Ciudad de México”*, El Colegio de México, 1ª Edición, México DF, 1989.

Stone, Deborah, *Causal stories and the formation of policy agendas*, Political Science Quarterly, 1989.

Subirats, Joan, Knöpfel, Peter et. al. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2008.

Tilly, Charles, *Los Movimientos Sociales, 1968-2008. Desde sus orígenes a Facebook*, Crítica Barcelona, España, 2009.

Torres, Pablo José, *De Políticos, punteros y clientes. Reflexiones sobre el clientelismo político*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2008.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Ciudad de México, la Tercera más poblada en el mundo: ONU, Notimex, El Universal, SOCIEDAD, 06/04/2012 El Universal, consultado vía electrónica 11/Ago/2012 10:23 hrs en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/840091.html>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_entidades.swf consultado el 06 de octubre del 2012 19:16 hrs.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html> consultado el 09 de Octubre del 2012 13:37 hrs.

Gobierno del Distrito Federal <http://www.df.gob.mx/index.php/demografia> consultado el 04 de septiembre del 2012 13:59 hrs.

Censo de Población y Vivienda 2010, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx> consultado el 04 de Septiembre del 2012 14:34 hrs.

Volumen y Crecimiento. Población Total por entidad federativa, 1895-2010.
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192>
Consultado el 04 de Septiembre del 2012, 14:57 hrs.

Operadores de AMLO sacaron provecho de los sismos: Rascón, René Cruz González, CIUDAD, 2006-09-19 La Crónica, consultado vía electrónica 11/Dic/2012 12:47 hrs en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=261912

<http://lopezobrador.org.mx>, consultada el 04 de Enero del 2013, 12:17 hrs.

Página web del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, consultados 24 de Noviembre del 2012 14:21 hrs. <http://www.invi.df.gob.mx/portal/programas.aspx>

Página web del Instituto Electoral del Distrito Federal. Consulta vía electrónica 13/Feb/2013 16:47 hrs. <http://www.iedf.org.mx/index.php/elecciones/estadistica-y-estudios-electorales/182-estadisticas-de-resultados> y
<http://secure.iedf.org.mx/resultados2012/resultados.php?te=1&ambito=1>

Dolores Padierna entrevistada por Sabina Berman, Shalalá, México, Azteca 13, 23:30 hrs miércoles 13 de diciembre 2012,
<http://www.azteca.com/capitulos/shalala/140159/ser-oposicion-es-no-pactar-dolores-padierna>