
Universidad Nacional Autónoma de México

PROGRAMA DE MAESTRIA Y DOCTORADO EN URBANISMO



**LA POLITICA SOCIAL COMO INSTRUMENTO EN LA APLICACION
DEL BANDO 2 EN EL D.F. Y SUS IMPLICACIONES**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA:

ARQ. LUIS ENRIQUE PONCE GARCIA

2009

1

DIRECTOR DE TESIS:

DRA. ESTHER MAYA PEREZ

SINODALES:

DRA. CARMEN VALVERDE VALVERDE

ING. EDUARDO RAMIREZ FAVELA

MTRA. MARIA SABAS JUAREZ DIAZ

DRA. EFTYCHIA DANAI BOURNAZOU MARCOU

AGRADECIMIENTO

La culminación del presente trabajo es una recompensa mas que da la vida, el entramado del destino converge hoy para cerrar un ciclo de esfuerzo que a la distancia de aquel día que comencé los estudios de la maestría en urbanismo parecen efímeros y escapan ante el flujo del tiempo, pero que hoy toman vital importancia, puesto que la obtención de un grado académico no es solo el nombre por si mismo; sino conlleva la paciencia y dedicación de todas aquellas personas que indirecta o directamente influyen en la preparación personal, los amigos con su apoyo incondicional, los profesores que transmiten ese valioso recurso llamado conocimiento, la familia piedra angular que nos sostiene e impulsa a brindar lo mejor de nosotros; así pues este trabajo es conjunto de todos esos factores. Nada es producto de la casualidad y no podría haber sido de otra forma.

A mis padres

Luis y Flor

A mis hermanas

Verónica y Sonia

A Patty

Agradezco su amor

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	6
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
OBJETIVO GENERAL	11
CAPITULO I	
LA FORMULACION DE LA POLITICA SOCIAL COMO VINCULO PARA APLICAR UNA POLITICA DE VIVIENDA	12
I.1 EL HOMBRE EN LA POLITICA SOCIAL	12
I.2 PARTICIPACION CIUDADANA	13
I.3 LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA APLICACIÓN DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA	26
CAPITULO II	
ENFOQUE DE LA POLITICA SOCIAL EN LA APLICACIÓN DEL BANDO DOS EN EL DISTRITO FEDERAL	34
II.1 LA POLITICA SOCIAL EN EL GOBIERNO DEL D.F. PARA FORMULAR EL BANDO DOS	34
II.2 LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DETERMINACION DEL BANDO DOS	39
II.3 APLICACIÓN DE LA POLITICA HABITACIONAL EN EL BANDO DOS.- UN ENFOQUE DE GOBIERNO	45
CAPITULO III	
CONCLUSIONES	
III.1 EL BANDO 2 COMO APLICACION DE UNA POLITICA DE VIVIENDA PARA LOS MAS HUMILDES.- ANTE LAS PERSPECTIVAS PARTIDISTAS	49
BIBLIOGRAFIA	54

INTRODUCCION

Por su ubicación geográfica en el centro de la antigua área cultural Mesoamericana y en la actual República Mexicana, la Ciudad de México, enclavada en la cuenca de México, ha ejercido históricamente fuertes influencias no sólo sobre la región central sino sobre el país entero. Hay todavía autores que afirman que la Ciudad de México ha sido primero capital Nacional que capital Regional; dando a entender con ello la relevancia tenida por la capital, más allá de los límites que la distancia o el transporte hacen posible. En razón de esta condición, se pretende poner de relieve la función que ha tenido y que conserva como gran laboratorio social y cultural. Durante la colonia la Ciudad de México fue el crisol en que se fraguó el mestizaje cultural y biológico, y en los años recientes ha sido el asiento en que se produce el conflicto de fuerzas, entre formas de vida tradicionales y modernas, a lo largo de un proceso que ha llevado a la sociedad a buscar en lo urbano una forma de vida.

Las estructuras urbanas que hemos heredado son el resultado de la acción de distintos grupos sociales, donde cada uno, con una actuación anárquica y según sus propios intereses y diferencias, ha ido dejando sus huellas. Las funciones generadas por las nuevas necesidades o por las no satisfechas en circunstancias anteriores implican, por necesidad, otras estructuras, no solo urbanas, sino territoriales y arquitectónicas. Conservar una fisonomía homogénea de una sociedad integrada y perfectamente interrelacionada con su entorno, es posible mediante la interacción entre el Estado y la población.

En este sentido la vivienda ha jugado un papel primordial en el desarrollo no solo de la ciudad, sino de la población misma; la alta explosión demográfica que ha tenido la ciudad de México comprendida por el Distrito Federal y los municipios conurbados¹ que a últimas fechas ha requerido de mayor demanda de vivienda que permita satisfacer las necesidades actuales de la población. La política habitacional se ha desarrollado a través

1 Según datos del Consejo Nacional de Población; proyecciones de población 1995-2020. basado en el XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, La ZMVM comprendida por 16 delegaciones del D.F. 58 municipios del estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo, para el año 2020 alcanzara la cifra de 21,320,000 habitantes y para el D.F. se espera que tenga 9,120,00 habitantes.

de la conformación de un sistema de instrumentos para la producción de vivienda social que han respondido a las relaciones corporativas del Estado con distintos sectores de la población nacional, configurando un entramado de organismos que solo atienden las demandas de vivienda de grupos sociales mas privilegiados. Aunado a esto hay que añadir que dichas demandas en muchas ocasiones rebasan las posibilidades de intervención de los mecanismos de crédito, como resultado de esto ha sido la configuración de una política habitacional corporativa y excluyente, que se basa en un sistema de instrumentos financieros, inmobiliarios y jurídicos, que han llevado a que gran parte de las viviendas se haya realizado fuera de los mecanismos formales de producción de vivienda social, complementado con una mala política de suelo; el Estado al parecer a perdido la posibilidad de operar como un instrumento regulador del mercado inmobiliario, y dado pie ha convertirse en una vía de institucionalización del mercado informal de la vivienda.

Enfrentar el estudio de la vivienda exige, ante todo, comprender la complejidad de los elementos que entran en juego, estudiar las interrelaciones existentes entre las instituciones encargadas de aplicar las políticas de vivienda y la participación ciudadana; analizar las partes que comprenden la formulación de las políticas sociales, mismas que llevan a establecer una política habitacional acorde a la realidad de la ciudad en función de la particularidad de cada grupo social.

Es por esto que el presente trabajo realiza un estudio de tipo exploratorio referente a la aplicación del denominado Bando 2 que como tema central promueve la construcción de vivienda en cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal y a su vez restringe el crecimiento en ciertas áreas de la ciudad. El presente estudio busca definir las características generales de los mecanismos (como política social) a través de los cuales se ha llevado a cabo una política habitacional que aparentemente ha sido incapaz de atender a los sectores mas necesitados de vivienda; si tomamos en cuenta que en el Distrito Federal, aproximadamente el 60% de la vivienda construida se realiza a través de la autoconstrucción.²

2 Según datos del Semanario de la UAM.- D.F.: Vol. XII Núm 17, México, D.F., 12 de diciembre de 2005.- "De autoconstrucción 60% del parque habitacional". Los profesores participantes en este estudio son José Castro, Priscilla Connolly; María Teresa Esquivel, René Flores, Pedro León, Gabriela Ponce y Judith Villavicencio. www.comunicacionuniversitaria.uam.mx

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La vivienda particularmente la social y los procesos de habitabilidad que ésta conlleva, tienen una especial riqueza en cuanto a la variedad de factores que confluyen, y se interrelacionan en el espacio físico y social de una comunidad, en mayor o menor proporción según la condición política, económica, social y cultural; igualmente, nos llama a comprender de mejor forma, los procesos que en este ámbito se generan. El Estado, que por tradición ha sido el impulsor de las iniciativas en este tema, particularmente en el manejo y la reducción del déficit habitacional ha comenzado a dejar esta condición a las desarrolladoras inmobiliarias; así mismo, en el afán de implementación de estas políticas sociales que mucho tienen que ver con fines partidistas, mas que sociales, influyen en la determinación de la que podríamos denominar política habitacional, En este escenario, el desafío es entender de mejor forma el fenómeno de la vivienda a través de un estudio de orden exploratorio en un contexto particular denominado el bando 2, el cual se implemento en el periodo comprendido entre 2000 y 2006 en el Distrito Federal en las cuatro delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; el cual pretendía como acción primordial incrementar la vivienda en dichas delegaciones, aprovechando la infraestructura existente, la cual al parecer se encuentra sub-utilizada; a fin de que la población mas necesitada pudiera tener una opción de vivienda³. Tomando en cuenta que durante los últimos 30 años dichas delegaciones han disminuido su población en 1,200,000 habitantes⁴. Apuntando en ese sentido, a la inquietud de analizar la aplicación y la formulación de la Política Social y como esta influye en la determinación de una política habitacional, en este caso, a partir del concepto de política social y su vinculación con la participación ciudadana, como actores

3 Según los puntos I, II, III, IV; de las políticas y lineamientos del bando dos, que en resumen señalan:

- I.- Restringe el crecimiento urbano en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.
- II.- Restringe la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden gran consumo de agua e infraestructura en las delegaciones mencionadas en el punto anterior.
- III.- Promueve el crecimiento poblacional en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.
- IV.- Promueve el desarrollo de vivienda para la gente humilde de la ciudad, en las delegaciones citadas en el punto anterior.

4 Fuente: Edicto del Bando Dos (7 Diciembre de 2002)

fundamentales en la determinación de vivienda; se hace una breve descripción del entorno político social del Distrito Federal se analizan no sólo las consecuencias de la aplicación del bando 2 desde la perspectiva inmobiliaria si no de las instituciones encargadas de la aplicación de estas políticas, y determinar en su caso si logró o no implementar adecuadamente una política habitacional que como objetivo principal era dotar de posibilidades de vivienda para la población mas humilde de la ciudad; y que de igual forma tampoco logro abarcar un estrato amplio de la población según su condición económica, beneficiando a un sector mas privilegiado en cuanto a su capacidad adquisitiva, así mismo establecer que circunstancias de participación ciudadana fueron tomadas en cuenta en la aplicación de dicha política de vivienda

A partir del cambio político que se dio en el Distrito Federal; esta aparente nueva política social contemplo en resumen principalmente tres características fundamentales.⁵ (estos puntos se desarrollan mas a detalle en el capítulo II)

- la universalidad
- la constitución de derechos permanentes
- la igualdad

Aparentemente el enfoque de estos tres puntos de política social que implemento como abanderamiento el Jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador, parece haber afectado a los sectores populares y beneficiado a las inmobiliarias; y centrando el mercado inmobiliario a las clases que teniendo mas recursos económicos podían acceder a la vivienda en estas zonas; es decir propicio una desigualdad social.

Durante su comparecencia en la ALDF, el Director del Instituto de Vivienda (INVI) a la fecha José Antonio Revah señaló: *"el Bando 2 pretendía aprovechar la infraestructura de las cuatro delegaciones centrales, pero generó un aumento en el precio del uso de suelo, que pasó de dos mil 500 a un mínimo de siete mil pesos por metro cuadrado, lo que hace imposible la construcción de vivienda popular en Benito Juárez"* ⁶. Incluso, la

5 Martí Batres.- *política social del D.F: paradigma para el país*; La jornada, jueves 28 de diciembre de 2006

6 Nayeli Gomez C.- *El bando dos de AMLO solo benefició a las inmobiliarias*, El Universal, Ciudad; martes 12 de Junio de 2007

normatividad en Benito Juárez no permitía al INVI realizar acciones en materia de vivienda y garantizar que estas contaran con espacios recreativos, ecológicos y estacionamiento, que exige el 30 por ciento de cajones, los cuales, al tener un costo de entre 60 mil y 62 mil pesos, elevaban el precio de las viviendas, esto imposibilitaba al INVI construir casas de interés social.

En este sentido aparentemente no logro implementar adecuadamente una política de vivienda que abarcara un estrato amplio de la población beneficiada conforme a su condición económica, “la política social con universalidad”, según una de las características a implementar por el autodenominado nuevo Gobierno. Por lo tanto, el estudio también apunta a la necesidad de objetivos, principios y atributos en política social enfocados al análisis de la problemática habitacional por la implementación del bando 2, con el fin de que no sólo identifique las causas y consecuencia sino las posibles propuestas en materia de política de vivienda, que sirvan de base para construir y articular la necesidad primordial que tiene el ser humano a la adquisición de la vivienda; no solo para las clases mas necesitadas o mas pudientes, sino que se ofrezcan alternativas viables para cualquier estrato social, que satisfaga dichas necesidades; así mismo quizá se pueda lograr dotar a las instituciones encargadas de implementar las políticas de las herramientas que hagan posible el logro de objetivos de vivienda a corto mediano y largo plazo. Pero la sustentabilidad (no en términos ambientales) de estas acciones que validen los principios y atributos señalados dependerá de la evaluación correcta de los intereses en juego y de los incentivos de los actores involucrados.

OBJETIVO GENERAL

El análisis del bando dos en la formulación de la política social en el Distrito Federal y su eventual aporte teórico-práctico, como marco referencial en la implementación de una política habitacional destinada a la población de menores ingresos.

CAPITULO I

LA FORMULACION DE LA POLITICA SOCIAL COMO VINCULO PARA APLICAR UNA POLITICA DE VIVIENDA

I.1 EL HOMBRE EN LA POLÍTICA SOCIAL

En el análisis de lo político y buscar las causas de cuales pueden ser sus atributos, encontramos que él mismo, recíprocamente, determina y está determinado por la formación de una unidad política que es el Pueblo, sin el cual no hay política en plenitud; la movilidad del pueblo y los actos y hechos políticos que producen, constituyen su poder, y el cual al estar orientado en un sentido político, establece lo que podemos denominar el poder político del pueblo. Como consecuencia necesaria tenemos que a la unidad política (pueblo) le corresponde su organización; se articula y organiza en Estado y el cual a su vez es de carácter público. Así mismo podemos mencionar que es de naturaleza conflictiva que nos puede llevar a una lucha por la obtención del poder del Estado (entendiéndose como una lucha política que permita determinar la relación de gobierno y gobernados), que no necesariamente logra como fin ultimo la armonía. Como último factor, tenemos a la finalidad, es decir determina una ideología, elemento que da sentido y cause a la conducta política; y por consiguiente a la aplicación de una política social.

El Estado requiere conocer previamente la ciudadanía y su fundamento de convivencia; busca como organización emanada del pueblo, responder a la forma de ser de éste, tanto familiar como socialmente, mediante la implementación de políticas sociales que estén en relación de las necesidades humanas: educación, vivienda, salud, trabajo, etc.

Con lo expresado comprendemos más profundamente el aporte de “lo social” (pueblo) a “lo político” (Estado), así es que no se puede pensar una política social donde uno solo de estos actores determine como aplicar estas políticas; es pues una

retroalimentación que permita mejores soluciones a las necesidades ya sea que se trate de un individuo, un grupo, una comunidad, una región o toda la nación.

I.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es un componente primordial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. En las ciudades existen diferentes formas de participación: social, comunitaria, ciudadana, política; Las cuales son necesarias para hacer de los individuos que la habitan, ciudadanos con derechos y obligaciones sociales, políticas y urbanas. *“La participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante a la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía”*⁷. Igualmente se incluye el derecho al empleo, a la seguridad pública, los servicios básicos, la protección del medio ambiente, así como el patrimonio histórico y cultural reflejo de la identidad social.

Los ciudadanos para ejercer tales derechos, se organizan y participan en diferentes organizaciones sociales y civiles, en vecinales, en partidos y asociaciones políticas. Es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, en la colonia, en las delegaciones que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas, a bienes y servicios. Todo ello forma parte de la dimensión social de la ciudadanía e indica la calidad de vida que ofrece la ciudad a quienes en ella habitan.

Las necesidades básicas de la población (agua, drenaje, luz, vivienda), en algunos casos esta resuelta de manera mas o menos satisfactoria; pero en la mayoría se ha

⁷ Alicia Zicardi.- “Los actores de la participación ciudadana”; Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

hecho necesario recurrir a la creación de organizaciones sociales que sean el vínculo de interlocución con las instituciones gubernamentales; muchas veces la ineficiencia burocrática, la falta de claridad en la asignación o definición de los recursos económicos o la complejidad de las demandas, son indicadores que aun marcan la frágil democracia que es ejercida por el gobierno en turno. La participación ciudadanía se enfrenta a obstáculos para ejercer sus derechos sociales, aún cuando están reconocidos como tales en las leyes.

Las aplicaciones de políticas sociales y habitacionales, son producto de un proceso en el que la participación de la sociedad y en particular de los más pobres, para el caso de este estudio es entendida como todas aquellas acciones que ellos realizan en función de obtener una vivienda, se conjuga con la participación que tienen profesionales y técnicos que representan al gobierno, empresas privadas, ONG's, etc. en la elaboración y ejecución de proyectos. Los niveles en los cuales existe participación de la ciudadanía y el tipo de participación ha variado según los cambios del contexto social, político y económico en nuestro país, y por consiguiente en el Distrito Federal se hace evidente a partir de un nuevo gobierno.

La política habitacional es resultado de la relación entre sociedad civil y Estado; se sustenta en el reconocimiento de que la vivienda es una exigencia social tanto ideológica como material, así mismo el Estado retoma estas aspiraciones y las incorpora a su proyecto económico-político para alcanzar y conservar un vínculo hegemónico con la sociedad, a través del reconocimiento y el consenso social. Es necesario señalar que la vivienda no aparece en la visión de todos los grupos sociales con un mismo enfoque, ni con un mismo carácter negociador con la figura del Estado; el carácter múltiple y desigual de la sociedad y las diferentes formas de relación que en esta diversidad establece con el Estado, la demanda de vivienda emerge como una demanda colectiva, común a toda la sociedad, pero que responden a condiciones sociales, económicas y políticas propias de diferentes momentos históricos.

En la actualidad la carencia de vivienda ha sido identificada como componente de un problema mayor que es la pobreza. Los programas de vivienda elaborados a fines de los noventa y principio de este nuevo siglo se enmarcan en una búsqueda por dar una

solución integral al tema de la pobreza, resolviendo carencias específicas de las comunidades beneficiadas. Además se plantea la habilitación social de dichos grupos sociales con el fin de que a partir de ellos surjan nuevos proyectos que mejoren su condición de vivienda y puedan ser integrantes activos en la sociedad

Estudiando el ámbito de lo político vemos que la participación y la intervención popular no han sido de grandes convocatorias en exigencia de vivienda. Existe cierta apatía popular que ha permitido la conversión de la actividad política en una actividad profesional y de círculo, que cada vez se cierra más alejándose de las demandas populares que provoca además la salida de cauce de la búsqueda de soluciones a los problemas sociales, pasando a ser buscadas por la propia ciudadanía sin intervención del estado. En este sentido las políticas habitacionales se convierten en un instrumento que por una parte aglutina a grupos sociales diversos en torno a los grupos dirigentes, mientras que por otra opera como un imán que atrae hacia éstos como un objeto de seducción, a los grupos subalternos ubicados fuera del bloque hegemónico. Encontramos entonces los siguientes factores que inciden en la relación entre la ciudadanía y el Estado.

- **La formulación de la política habitacional a través de la relación Sociedad-Estado.-** Durante años, el crear instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas habitacionales. Por el contrario, estas formas de participación sólo han sido intentos de legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno local, como por las instancias del gobierno federal.
- **La profesionalización de la actividad política.-** Los gobiernos de las ciudades deben preocuparse por crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. Así existen formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en la legislación federal, estatal y local. Sin embargo, su eficacia es muy limitada y prevalecen en los hechos formas de gobierno burocráticas y autoritarias que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible

identificar en las ciudades distintos instrumentos, algunos de los cuales jamás han sido activados, aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos, no hace mucho se aprobó en el Distrito Federal una nueva Ley de Participación Ciudadana que crea diferentes instrumentos de participación con la finalidad de garantizar la inclusión de los intereses de la ciudadanía en las decisiones públicas

- **La desnaturalización del Estado.-** Esta tarea debe ser asumida de manera corresponsable por las autoridades locales que deben alentar la participación ciudadana y por los líderes sociales, los promotores voluntarios de la comunidad, las organizaciones sociales y las ONGs que actúan sobre el territorio. Su apropiación por parte de la ciudadanía es algo que debe promoverse a través de la información y difusión pública
- **La ciudadanía actuando a espaldas del gobierno existente.-** a través de varias décadas, la forma de relación de las organizaciones sociales autónomas y de las instituciones del estado fueron de enfrentamiento y lucha; que han provocado invasiones en áreas de reserva territorial o ecológica muchas veces en condiciones de riesgo, aunado por la falta de oportunidades de adquirir una vivienda de una manera regular, provocando un crecimiento desordenado de la ciudad y por consiguiente alto gasto en dotar de servicios a tales asentamientos. Sólo recientemente, la apertura democrática ha permitido que se valore el debate, las posiciones plurales y la búsqueda de consensos entre las partes, para buscar soluciones a los graves problemas que presentan las ciudades.

En este sentido la participación ciudadana, juega un papel primordial para transformar el espacio del Estado en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. La participación ciudadana, se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses colectivos. Para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el

respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivas y esenciales para el fortalecimiento no solo de la democracia si no de la relación ciudadanía-gobierno; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

1.2.1 MARCO JURIDICO

El marco jurídico, entendido como el conjunto de normas que rigen las conductas de la sociedad; que enmarcan su comportamiento, a la vez que se ven determinadas por sus prácticas; circunscriben las relaciones entre gobernantes y gobernados, así como las existentes entre éstos últimos; otorgándoles derechos, pero así también obligaciones.

Las relaciones entre el Gobierno del Distrito Federal y las organizaciones de la sociedad civil, más allá de voluntades políticas, tiene como sustento la legislación vigente. En este sentido, destacan dos orientaciones que enmarcan los ámbitos de la relación: la primera (en términos generales) en cuanto a la conformación de las políticas públicas al interior de la Administración Pública. La segunda, se refiere a la configuración y desarrollo de políticas públicas específicas en lo sectorial y temático.

En este caso específico, se trata del marco jurídico en que se fundamenta el tema de las relaciones entre el Gobierno del Distrito Federal y las organizaciones de la sociedad civil, bajo el principio de responsabilidad compartida encaminada al bienestar público. En este sentido se enuncian diversos artículos de la legislación vigente.

- 1 La primera orientación se encuentra expresada en el artículo 22º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: *“La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general ... La participación ciudadana contribuirá a la*

solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, por lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.”

- 2** El artículo 61º de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, indica: *“La Administración Pública local concertará con los grupos sociales o los particulares interesados en la realización de acciones conjuntas prevista para la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales... La concertación se efectuará de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y con base en los objetivos del desarrollo y la planeación del Distrito Federal”.*

- 3** La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, define en el inciso II del artículo 2º que la corresponsabilidad es *“el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo”.* Asimismo, la fracción VII del artículo 10º señala como derecho de la ciudadanía *“Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de Gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad”.*

Cabe destacar que la ley de participación ciudadana contempla los siguientes órganos de representación (antes definidos como comités vecinales);

COMITÉ CIUDADANO.- Órgano de representación electo en cada unidad territorial, responsable de aplicar los acuerdos de la asamblea ciudadana, es una representación honorífica con duración de 3 años.

CONSEJO CIUDADANO.- Instancia de representación de los comités ciudadanos ante las autoridades de la demarcación territorial y del gobierno central.

Debido a las inclinaciones políticas de cada representante de cada comité ciudadano ha representado una gran problemática en la operación y gestión, provocando en muchas ocasiones que cada grupo gestione o actúe por cuenta propia.

Por otra parte, la relación entre el gobierno y sociedad civil, se refleja también, como ya se señaló, en la legislación sectorial y temática, como son los casos de las leyes de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles; de vivienda; de los y las jóvenes; de los derechos de las personas adultas mayores; y, para personas con capacidades diferentes; entre otras.

- 4 La Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, en su artículo 5º establece que *“Las actividades a que se refiere el artículo 2º de esta ley son de interés social, por lo que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán fomentarlas, tanto administrativamente como físicamente, así como mediante la promoción de la participación ciudadana en las políticas de Desarrollo Social ...; la regulación de mecanismos transparentes de información, coordinación, concertación, participación y consulta de las organizaciones civiles y; el establecimiento de mecanismos para que las organizaciones civiles cumplan con las obligaciones que les señala esta Ley y se les garantice el goce y ejercicio de sus derechos...”*.
- 5 la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, plantea en su artículo 5º que *“La Política de Desarrollo Social como acción pública deberá impulsar el Desarrollo Social con la participación de todos aquellos que se interesen y puedan contribuir con este proceso, y deberá fomentar la acción coordinada, complementaria y corresponsable entre el Gobierno y la Sociedad Organizada”*.
- 6 El artículo 53º de la Ley de Vivienda del Distrito Federal señala que *“El Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría, las demarcaciones territoriales y el Instituto, propiciará la concertación de acciones y programas entre los sectores público, social y privado, particularmente los que apoyen la producción social de vivienda”*; y el artículo 55º establece que: *“Los institutos o centros de asistencia*

técnica son organismos no gubernamentales, constituidos legalmente como sociedades o asociaciones sin fines preponderantes de lucro, con el objeto de prestar servicios de diversa naturaleza útiles a la producción y a los productores sociales de vivienda”.

En síntesis, se trata de un marco normativo que trata de aludir a los nuevos tiempos sociales y políticos de la Ciudad de México; y que es necesario que se siga revisando y enriqueciendo con la experiencia que la practica arroja; se articula, favorece y otorga legalidad a la puesta en práctica de una concepción de ejercicio de gobierno que se sustenta y favorece la concurrencia de la sociedad civil en las tareas de orden público; sin embargo habría que establecer si en la practica cotidiana y más aun en relación al presente estudio referente a la formulación del bando 2 se cumplieron tales objetivos

Como escribió José Fernández⁸- *“La sociedad civil es distinta de la sociedad en general porque ella involucra a los ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública; Los grupos que forman parte de la sociedad civil, por tanto, no sólo sirven para limitar el poder del Estado; estos grupos forman espacios de discusión en los que se participa para influir en la definición de las políticas públicas”.*

1.2.2 LEYES QUE CONTEMPLAN INSTRUMENTOS E INSTANCIAS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LA LEGISLACION DEL DF

- Ley de Participación Ciudadana
- Ley de Planeación del Desarrollo: Consejo de Planeación
- Ley de Desarrollo Social: Consejo de Desarrollo Social
- Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños: Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños
- Ley de las y los Jóvenes: Consejo Consultivo del Instituto de las y los Jóvenes
- Ley de Fomento Cultural: Consejo de Fomento Cultural

⁸ José F. Fernández Santillán. “Democracia, Sociedad Civil y Ciudadanía. En Análisis y Perspectiva de la Reforma Política del Distrito Federal”. Colección Sinergia del Instituto Electoral del Distrito Federal. 2001. Página 25

-
- Ley de Fomento para el Desarrollo Económico: Consejo de Fomento Económico
 - Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores: Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
 - Ley del Deporte: Consejo del Deporte
 - Ley de Educación: Consejos de Educación

Así mismo es obligación de la administración local promover la participación ciudadana en materias de salud, medio ambiente, procuraduría social, cultura cívica, asistencia e integración social, atención y apoyo a víctimas del delito.

Como instrumentos de participación ciudadana se encuentran las siguientes formas:

- Plebiscito
- Referéndum
- Iniciativa Popular
- Consulta Ciudadana
- Colaboración Ciudadana
- Rendición de Cuentas
- Difusión Pública
- Red de Contralorías Ciudadanas
- Audiencia Pública
- Recorridos del Jefe Delegacional
- Asamblea Ciudadana
- Consejos Consultivos Temáticos

1.2.3 LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El gobierno del Distrito Federal en la fecha de aplicación del bando 2 expresaba la experiencia de la participación ciudadana como un eje articulador de las acciones de gobierno en el ámbito de lo público y como el método a través del cual, la gente participa en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas; al mismo tiempo es una propuesta de transformación cultural de la relación entre la sociedad y sus autoridades. El gobierno de la ciudad establece que la democracia sólo se fortalece si el pueblo participa en la toma de decisiones de los asuntos que le atañen y se involucra activa y

corresponsablemente en la apropiación social de su destino colectivo, garantizando la satisfacción de sus necesidades y la vigencia de sus derechos.

En ese marco, se inician procesos de acercamiento entre diversas Secretarías del GDF con grupos de la sociedad civil, identificando dos ejes fundamentales para establecer la relación de confianza y construcción en común, el impulso a la reforma política y el involucramiento de la población en el debate para la plena recuperación de los derechos políticos de la ciudadanía del Distrito Federal; y la incorporación de la participación activa de las organizaciones civiles en la toma de decisiones y en la corresponsabilidad en los programas de interés público. Entre las actividades desarrolladas, se enuncian las que podrían considerarse de mayor relevancia: En primer lugar, la primera maratón de participación ciudadana (septiembre de 1998) y la consulta ciudadana para la reforma política integral del Distrito Federal (mayo de 1999); iniciativas que colocaron el énfasis en la participación política de la población, mediante el procedimiento de la consulta masiva. En segundo lugar, el foro “Sociedad Civil y Reforma Política en la Ciudad de México: Retos de la Transición” (octubre de 1998), que permitió el diálogo directo entre el GDF y un amplio sector de organizaciones de la sociedad civil en torno a la reforma política.

Destaca también el primer foro de corresponsabilidad Gobierno del Distrito Federal y Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México (junio de 1999); resultado de un proceso de diálogo entre ambos actores; y cuyo resultado fue la constitución y el quehacer de cuatro comisiones de trabajo: Visibilidad, Legislativa, Territorial y Metodológica⁹. Otra actividad fue la primera feria de los Organismos Civiles (noviembre de 1998), realizada en el Zócalo de la Ciudad de México; que tuvo como intención difundir y posicionar el quehacer de las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, dos procesos de largo alcance con impacto social fueron el programa de coinversión social, iniciativa conjunta entre el GDF, NOVIB (agencia holandesa de cooperación para el desarrollo) y once organizaciones civiles; en la que se concretaron igual número de

⁹ Uno de los mecanismos que hicieron posible la relación entre el GDF y la PLATAFORMA (red conformada por mas de 50 organizaciones civiles), fue la conformación de la comisión de enlace (integrada por miembros de la Plataforma y servidores públicos de las seis secretarías del GDF)

proyectos de desarrollo social y educación ciudadana; y el programa de mejoramiento de vivienda, realizado por el GDF con la colaboración activa de las organizaciones integrantes de la Coalición Hábitat México.

Ejemplos aplicados en el Distrito Federal de los instrumentos de participación ciudadana

- Plebiscito 1993 Reforma Política.- 321,933 participantes
- Votación 1999 Comités Vecinales.- 573,251 participantes
- Consulta 2001 Horario de verano.- 318,304 participantes
- Plebiscito 2002 Segundo piso.- 420,536 participantes
- Consulta 2002 Transporte Público.- 47,835 participantes
- Consulta 2002 Permanencia AMLO.- 691,619 participantes
- Consulta 2003 Segundo piso.- 80,970 participantes

EL PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL Y LA ORGANIZACIÓN VECINAL

El 7 de febrero de 2001, el Lic. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del D.F., presentó el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, principal vínculo con la población e instrumento para impulsar la organización vecinal y la acción social corresponsable. Inicia su aplicación en las 1352 unidades territoriales en las que se encuentra dividida la Ciudad. La Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) creada en el año 2000 como un órgano del Sector Central de la Secretaría de Desarrollo Social, es la responsable de instrumentar la política de participación ciudadana del gobierno del Distrito Federal.

Los subprogramas del Programa Integrado Territorial (PIT), desplegado en las unidades territoriales de media, alta, muy alta marginalidad, se desarrollan a través de la

participación ciudadana en las asambleas vecinales y en la conformación de comisiones vecinales que le dan seguimiento.

La estrategia de organización de la DGPC está orientada a impulsar la gestación de núcleos organizativos, clubes y redes de colaboración para apoyar el desarrollo de los programas, lo que da lugar a la vinculación y articulación entre lo temático, lo sectorial y lo territorial en todos sus niveles.

DE LAS ASAMBLEAS VECINALES A LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS RESOLUTIVAS

La asamblea ciudadana la cual se entiende como el instrumento de análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social y de revisión y seguimiento de programas y políticas públicas a desarrollarse en cada unidad territorial. Se auxilia de comisiones de apoyo comunitario y de una comisión de vigilancia nombradas por la propia asamblea. De 2001 hasta noviembre de 2004 se realizaron en la ciudad 7,815 asambleas vecinales en la que se contó con 1'001,068 asistencias. Bajo el nuevo marco jurídico y en el reconocimiento de la capacidad que tiene la sociedad de proponer, evaluar y tomar decisiones relacionadas con la vida pública, el gobierno pretendía avanzar hacia la realización de las asambleas ciudadanas participativas, con carácter deliberativo y resolutivo.

Como apoyo al fortalecimiento de la organización vecinal, se desarrollan procesos de formación a núcleos vecinales a través de la realización de escuelas de ciudadanía y gobierno en las que se busca que estos se apropien de la visión, el método y los instrumentos para la gestión de la ciudad. Hasta 2004 se habían realizado 5 procesos educativos con la participación de 250 miembros de comités vecinales y de comisiones de las 16 Delegaciones.

Tabla 1 PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS ASAMBLEAS VECINALES REALIZADAS ENTRE 2001 Y 2004				
CICLO	PERIODO DE REALIZACION	NO. DE ASAMBLEAS	NO. DE ASISTENTES	OBJETIVO
1	10 de marzo a 25 de abril de 2001	1,159	113,913	Presentación Programa Integrado Territorial 2001
2	4 y 5 de mayo de 2001	824	44,024	Prevención del delito
3	9 de noviembre a 16 de diciembre de 2001	1,171	176,856	Rendición de Cuentas y definición de acciones comunitarias
4	6 de febrero a 17 de marzo de 2002	1,206	189,643	Presentación de los Programas Integrado Territorial y de acciones comunitarias 2002
5	10 de octubre a 1 de diciembre de 2002	1,131	136,007	Redición de cuentas y de fortalecimiento de comisiones de trabajo 2002
6	14 de marzo a 29 de abril de 2003	436	64,149	Presentación del Programa Integrado Territorial y de las acciones comunitarias 2003
7	7 de noviembre a 6 de diciembre de 2003	588	80,937	Rendición de cuentas y avances en la aplicación del Programa Integrado Territorial 2003
8	13 de febrero a 14 de marzo de 2004	613	104,503	Presentación del Programa Integrado Territorial y de las acciones comunitarias 2004
9	21 de octubre a 21 de noviembre de 2004	687	91,036	Rendición de cuentas y avances en la aplicación del Programa Integrado Territorial 2004
TOTAL		7,815	1,001,068	

Dichas experiencias, además, se dieron en la perspectiva de avanzar en un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, y de institucionalizarla mediante el reconocimiento mutuo, el respeto a las identidades, especificidades y autonomías; así como a través de la instalación de los espacios de diálogo. El inicio de este proceso evidenció que la colaboración entre ambos actores requiere del diseño de mecanismos e instrumentos concretos para que este vínculo sea posible en términos más efectivos y

provechosos para la ciudadanía. También mostró las posibilidades y potencialidades que tiene la sociedad civil organizada para el desarrollo de un mejor proyecto democrático en la Ciudad. Las valoraciones de estas experiencias se pueden resumir en tres puntos:

- Se pasó de una relación sustentada en vínculos personales, a la creación de espacios institucionales de diálogo, interlocución y definición de acciones conjuntas, así como a la firma de convenios y contratos para la ejecución de proyectos específicos;
- Se creó una normatividad que reconoce el aporte de las organizaciones de la sociedad civil
- Se construyó una estructura inicial que garantizaría la continuidad en la relación, en la perspectiva de profundizarla e institucionalizarla.

I.3 LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES

Desde la creación del Instituto de Pensiones Civiles Y del Retiro (IPCyR)¹⁰ una de las características primordiales de la política habitacional en México fue la creación con criterios selectivos, de mecanismos de financiamiento de vivienda dirigidos a los distintos sectores o grupos de trabajadores al servicio del Estado tanto federal como estatal y a los distintos organismos descentralizados y empresas públicas. A medida que el Estado fue extendiendo su ámbito de actuación a distintos sectores de la actividad social (salud y educación) y económica (petróleo, energía eléctrica, ferrocarriles, banca de desarrollo), paulatinamente se crearon los mecanismos a través de los cuales se impulsó el financiamiento de vivienda para cada uno de estos sectores; igualmente el Estado fue conformando diversos instrumentos financieros dirigidos a otros sectores de la sociedad que le permitieron ofrecer de manera discrecional, financiamiento para la vivienda a

10 Creado en 1925 por decreto como un instrumento gubernamental para administrar los recursos de las jubilaciones de los empleados federales y, entre otras cosas, también otorgaba créditos hipotecarios a los trabajadores del Estado para la construcción y adquisición de casas (fue la primera ocasión en la historia del país en la que se estableció un mecanismo institucional para financiar la producción de vivienda de un sector de los trabajadores)

distintos grupos de población urbana. En el transcurso de casi 75 años, que van de la creación del IPCyR, hasta la reforma del año 2002 que hizo desaparecer al Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) sustituyéndolo por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el gobierno federal y el gobierno local terminaron por configurar una compleja y desarticulada red de instrumentos que, ya fuera de manera permanente (dirigidos exclusivamente a este fin), o de forma extraordinaria (para responder a programas específicos de desarrollo regional, o programas emergentes), financiaran o construyeran vivienda.

A principios de este siglo esta red estaba conformada por más de 104 organismos o programas descentralizados (federales y estatales) que de manera más o menos permanente financian o construyen vivienda. Ha habido al menos 17 organismos, actualmente desaparecidos y que no han sido sustituidos por otros, en su mayoría creados por el gobierno federal, que en algún momento financiaron vivienda y que casi exclusivamente fueron diseñados para operar programas de vivienda (vera tabla 1; se indican únicamente 7 organismos del sector público y 3 del privado).

Para fines del presente estudio se ha sintetizado para señalar los organismos que son los que más participación tienen en el Distrito Federal, se ha recurrido a una clasificación de todos ellos que permite agruparlos atendiendo a características similares y que retoma el principio de la clasificación que se ha asumido en la CONAVI (Comisión Nacional de Vivienda) para agrupar a los principales organismos de vivienda que operan bajo el control del gobierno federal (Organismos Nacionales de Vivienda Social, ONAVIS), y por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) para aquellos a través de los que los gobiernos estatales operan sus respectivos programas de vivienda (Organismos Estatales de Vivienda Social, OREVIS).

Tabla 2	ORGANISMOS Y/O PROGRAMAS DE VIVIENDA EXISTENTES
TIPO DE ORGANISMO	ORGANISMOS QUE OPERAN PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO PARA VIVIENDA DE MANERA PERMANENTE
A.- SECTOR PUBLICO	
I. ONAVIS (Organismos Nacionales de Vivienda Social)	1.- FOVISSSTE
	2.- FOVIMI; ISSSFAM
	3.- FONHAPO
	4.- SHF
	5.- INFONAVIT
II. ODEPES (Organismos descentralizados y Empresas Estatales)	1.- IMSS
	2.- CLFC
	3.- CFE
	4.- PEMEX
III. BDE (Banca de desarrollo)	1.- BANOBRAS
	2.- NAFIN
	3.- BANCOMEXT
	4.- BANJERCITO
	5.- BANSEFI
	6.- BANRURAL
	7.- FINA
IV. SEDESOL (Secretaria de desarrollo Social)	
V. ORESS (Organismos Estatales de Seguridad Social)	1.- INVI (únicamente se menciona este organismo ya que es el que comprende al D.F.)
B.- SECTOR PRIVADO	
I. FYOP (Fundaciones y organismos privados sin fines de lucro)	1.- HABITAT MEXICO
	2.- PROVIVAH (fideicomiso privado)
II. BEM (Banca y Empresas)	1.- BANCA PRIVADA
	2.- SOFOLES
	3.- INTEGRADORA DE VIVIENDA POPULAR S.A.
	4.- ADI (Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios)
	5.- IVI CONSTRUCTORES
	6.- PROMOTORES INDEPENDIENTES

Traducir los principios y objetivos examinados en el punto anterior aplicados a las instituciones encargadas no solo de desarrollar las políticas sociales de un gobierno, sino implementarlas no es una tarea sencilla; mas aun en su concepción y en la toma de decisiones concretas. El proceso de incorporación de una política habitacional al conjunto de acuerdos sobre el que se sostiene el Estado que representa el poder en ese momento; requiere de un agente articulador entre la sociedad y dicho Estado que interprete las demandas sociales y las traduzca en funciones gubernamentales, en instituciones e incluso en programas de actuación gubernamental, que permitan mejores condiciones de vivienda para la población. Por consiguiente, es necesario establecer criterios que promuevan la eficacia de la labor pública en materia social, considerando todas las medidas en el marco de una aplicación integral en los programas a implementar.

La aplicación del bando dos en las delegaciones centrales del D.F. que podríamos definir como una región homogénea en cuanto a su infraestructura y morfología urbana; pero que socialmente puede diferir según la colonia de que se trate, ofrece una gama de posibilidades y problemáticas que permiten identificar las características de la población mas a detalle en función de los principios y objetivos de las instituciones encargadas de ejecutar las políticas habitacionales; de tal forma que podemos definir las características deseables de tales instituciones:

- a) **Reglas claras.**- Uno de los requisitos fundamentales para el fortalecimiento de estas instituciones es la existencia de reglas sobre la base de acuerdos políticos explícitos y con el respaldo de la legislación adecuada. Podemos mencionar: la transparencia de las reglas y el hecho de que se basen en acuerdos, dan mayor solidez al funcionamiento de las instituciones correspondientes
- b) **Objetivos concretos.**- Los objetivos concretos facilitan la imposición de mandatos a los organismos del área, mandatos que también pueden utilizarse para evaluar su funcionamiento y para la rendición de cuentas.
- c) **Continuidad.**- La estabilidad a lo largo del tiempo es un componente esencial de las intervenciones en el área social, las medidas públicas deben tener continuidad para consolidarse y rendir los resultados esperados.

I.2.1 PROGRAMAS DE VIVIENDA

PROGRAMA REHABILITACIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES

Con este Programa se desarrollan proyectos de vivienda en conjuntos habitacionales, ubicados en zonas que cuentan con servicios y equipamiento. Atendiendo los lineamientos de política urbana y habitacional, se está privilegiando el desarrollo de vivienda de interés social en las cuatro Delegaciones centrales. No obstante, se han incluido proyectos en otras delegaciones cuando cuentan con licencia de construcción, cuando se trata de sustitución de vivienda de alto riesgo o precaria y, sobre todo, siempre que no impliquen redensificación, ni ampliación de la infraestructura ya existente en la zona.

El Programa entrega directamente recursos económicos a los ciudadanos que habitan en Unidades Habitacionales de interés social, para que decidan la obra más urgente a realizar, y se encarguen de administrar los recursos y supervisar los trabajos de mantenimiento en las áreas comunes.

Este esquema permite que los habitantes de las unidades habitacionales se organicen y participen para mejorar su entorno más inmediato. Estos procesos de cooperación y participación ciudadana generan esfuerzos colectivos con resultados superiores a los esperados, pues más allá de las obras realizadas, la comunidad se ve fortalecida a través de una convivencia ordenada. Los Comités se encuentran integrados mayoritariamente por mujeres.

Tabla 3		RECURSOS ASIGNADOS AL PRUH DE 2001 A 2004	
AÑO	RECURSOS ENTREGADOS EN PESOS	ACCIONES DE VIVIENDA	VIVIENDAS BENEFICIADAS
2001	98' 667,960	584	296,300
2002	126' 402,537	863	320,976
2003	64' 822,700	667	163,627
2004	123' 108,000	1,162	421,983
TOTAL	416' 488,197	3,276	1' 202,886

Tabla 4		PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PRHU	
AÑO	COMITES DE ADMINISTRACION	COMITES DE SUPERVISION	CIUDADANOS INTEGRANTES DE DICHS COMITES
2001	584	584	6,000
2002	863	863	8,230
2003	667	667	5,055
2004	1,162	1,162	9,296

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO Y VIVIENDA NUEVA EN LOTE FAMILIAR

La experiencia en este programa se dio entre los años 2000 y 2002. El programa apoya a familias que han decidido realizar obras de mejora o ampliaciones en su vivienda. Durante estos años el programa llegó a colonias y barrios populares en los que ha tenido una gran aceptación por parte de los receptores, además de fortalecer el desarrollo económico de esa región. En la operación participan múltiples actores civiles: el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, El Colegio Nacional de Ingenieros Arquitectos, las Organizaciones No Gubernamentales agrupadas en la Coalición Hábitat México y arquitectos independientes. Colaboran además, las instituciones de Educación Superior de la Ciudad (Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Politécnico Nacional, Tecnológico de Monterrey y Universidad Intercontinental). Realizan tareas de capacitación para mejorar la calidad, los costos y la productividad del programa, y a través de ellas se vinculan jóvenes pasantes de los programas de servicio social, de práctica profesional supervisada y de titulación de las carreras de arquitectura, ingeniería y trabajo social. En el Programa participaron durante este periodo doscientos treinta arquitectos, ciento sesenta pasantes de servicio social y quince profesionales reconocidos en el campo de la vivienda de los distintos centros de enseñanza superior.

La población atendida por el programa corresponde al sector social de no asalariados o de trabajadores por cuenta propia que incluye a la abrumadora mayoría de

los residentes de la ciudad, que no había sido beneficiado por los programas institucionales de vivienda y en consecuencia ha edificado a través de procesos de auto-producción, con todas las carencias y limitaciones que ello implica para lograr calidad del espacio habitable, seguridad estructural, iluminación, ventilación y funcionalidad. El 51% de las familias que recibieron crédito en estos años, acreditan ingresos menores a tres veces el salario mínimo y el 47% entre tres y cinco salarios mínimos. En el 76% de los lotes habitan más de una familia (o grupo doméstico), siendo el promedio de 2.9 familias en las zonas centrales de la Ciudad, 2.2 en las zonas intermedias y 1.6 familias en las zonas periféricas.

Este programa contribuye a los procesos de consolidación y mejoramiento urbano de barrios, pueblos y colonias populares. Forma parte asimismo, del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social que promueve el GDF en las zonas con mediana, alta y muy alta marginalidad. Opera bajo las siguientes modalidades:

- Mejoramiento y/o Ampliación de Vivienda. Apoya los procesos de autoproducción individual que realizan los sectores sociales de menores ingresos con créditos de un monto máximo por acción de 880 veces el salario mínimo vigente que equivale a \$37,092, que permite alcanzar paulatinamente mejores condiciones de vida.
- Vivienda Nueva en Lote Familiar Impulsa la producción de vivienda nueva en segundos y terceros niveles y/o en subdivisiones de predios y/o lotes baldíos, propiedad de familias de bajos ingresos, con créditos de un monto máximo de 1,728 veces el salario mínimo vigente, que equivale a \$72,835.

Para ambos casos, las condiciones financieras de recuperación de los créditos se diseñan de acuerdo con la capacidad de pago de los beneficiarios, a quienes se les da un plazo máximo.

PROGRAMAS DE HABITAT EN EL D.F.

El principal objetivo de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal al instrumentar el Programa Hábitat en la Ciudad de México es fortalecer el derecho de todas y todos a vivir una ciudad con equidad, equidad tanto en el desarrollo urbano, el mejoramiento del entorno y la imagen urbana y fundamentalmente la promoción de acciones que garanticen la promoción, la accesibilidad y el ejercicio de los derechos sociales, principalmente entre la población que sufre algún tipo de desigualdad.

Actividades: Financiamiento de proyectos sociales para el combate a la pobreza urbana, así como financiamiento a proyectos sociales en materia de: investigación, capacitación, fortalecimiento institucional, política pública, diversidad sexual, violencia hacia las mujeres y niñas y niños, atención a población vulnerable, difusión y comunicación alternativa, para acompañar el proceso de la obra de infraestructura.

CAPITULO II

ENFOQUE DE LA POLITICA SOCIAL EN LA APLICACIÓN DEL BANDO 2 EN EL DISTRITO FEDERAL

II.1 LA POLÍTICA SOCIAL EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA FORMULAR EL BANDO 2

Una vez analizado en el capitulo anterior los conceptos de política social y participación ciudadana; en este punto trataremos de identificar las políticas sociales que llevaron a la formulación del bando 2, estableciendo una política habitacional que en tal caso solo beneficio los intereses inmobiliarios y no necesariamente doto de vivienda a la población mas necesitada, por lo tanto es necesario primeramente identificar cuando fue promulgado el edicto del bando dos con el fin de establecer el contexto en el que el Jefe de Gobierno promulgo el referido bando y si este estaba acorde a las políticas sociales que enunciaba este mismo gobierno.

El edicto del bando informativo numero 2 fue emitido dos días después de haber tomado posesión como jefe de Gobierno del Distrito Federal, López Obrador, (7 de Dic. 2000) y el cual se refería a la aplicación de políticas y lineamientos que condujeran la planeación del desarrollo urbano, revertir el crecimiento desordenado de la ciudad, aprovechando la infraestructura existente en cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal preservando el suelo de conservación; el texto del Bando 2 también restringe el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con la intención de impedir que la mancha urbana siga creciendo de forma desproporcionada hacia las zonas de recarga de acuíferos y donde existe la mayor concentración de reserva ecológica. Que en estas delegaciones se restringe la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua, e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad, debido a que es en esta zona donde se agudizan los problemas por la escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para

satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario. Además de mencionar que en el punto IV de las políticas y lineamientos del bando dos.- Promueve el desarrollo de vivienda para la gente humilde de la ciudad, en las delegaciones centrales. Todo esto además apoyado con el acuerdo numero 3 sobre políticas habitacionales¹¹.

Esta política urbana de redensificación al parecer esta basada en la agenda 21 de 1992 realizada en las Naciones Unidas y en donde parece existir un consenso entre urbanistas y académicos a nivel internacional de que ciudad compacta significa ciudad sustentable, propone la ciudad compacta y la mezcla de usos de suelo como el modelo urbano para lograr la sustentabilidad urbana basado en los siguientes argumentos:

- El aumento de la población y la generación de espacios para su residencia, educación, empleo y recreación solo puede resolverse de dos formas: incorporando más suelo al desarrollo urbano, o redensificación del suelo urbanizado; lo primero implica la transformación del suelo rural con grandes implicaciones sobre el medio ambiente, aplicar redensificación en suelo ya transformado significa menos impacto en este sentido.
- La ciudad compacta favorece el uso del transporte público, mientras que la ciudad con baja densidad fomenta el uso del automóvil particular. El principal gasto energético de las ciudades proviene del transporte de personas y bienes, la ciudad compacta hace eficiente el transporte público y reduce la distancia en los trayectos. En la ciudad difusa la movilidad genera aumento de la infraestructura y combustible para el transporte.
- La gestión urbana en una ciudad compacta es más sencilla y menos costosa; requiere de menores kilómetros de infraestructura que arrojan menores costos de

¹¹ Este acuerdo establecía desarrollar 15 mil acciones de vivienda. Lo anterior con el propósito de hacer frente al rezago y demanda de vivienda digna en la ciudad, para ser aplicados en ampliación de vivienda (15,000 créditos) en lotes familiares de las Delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, con el propósito de optimizar el uso del suelo e impedir que siga creciendo la mancha urbana en las delegaciones donde se recargan los mantos acuíferos; así mismo en la construcción de viviendas nuevas en unidades habitacionales (10,000 créditos) en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza,

mantenimiento y operación; así como menos oficinas gubernamentales de tramitología y administración pública.

- Se favorecen la mezcla en los usos del suelo; es decir en el sentido de que la población puede desarrollar sus actividades educativas, laborales, comerciales en espacios más cercanos a sus centros de convivencia.¹²
- Este tipo de ciudad es más incluyente y promueve la convivencia social; al haber mayor densidad hay más posibilidad de encuentro e intercambio; no así la ciudad dispersa que tiende a generar barrios homogéneos e infuncionales es decir clasifica al tipo de población.

En este sentido es necesario entender que las políticas habitacionales no surgen solo de la determinación de gobernantes y partidos políticos, la ciudadanía juega un factor importante ya que es ella la que vive y experimenta día a día, la vida urbana; existen ejemplos en otras ciudades del mundo donde se aplicaron medidas similares y en las cuales se consulto a la ciudadanía estando desde el principio en la toma de decisiones y elaboración de los planes y proyectos; se obtuvieron resultados mas satisfactorios.¹³

Ahora señalaremos cuales eran las propuestas que en materia de política social establecía el gobierno del Distrito Federal durante la aplicación del Bando 2:

12 En este sentido es importante señalar que los habitantes de las colonias donde se realizan estos procesos de redensificación se oponen a la mezcla de los usos del suelo, ya que se perciben a los usos no habitacionales como espacios generadores de ruido, olores y saturación vial, además de vincularlos con el ambulante y la inseguridad.

13 Uno de estos casos se da en la ciudad de Portland EEUU; se caracteriza por estar rodeada de zonas naturales de gran valor agrícola, forestal y pesquero. En la cual existe un consejo Metropolitano "METRO" que agrupa a los tres condados y 24 ciudades que integran el área metropolitana de Portland y cuyo fin principal es planear el desarrollo urbano, fija los límites del crecimiento urbano, así mismo establece las densidades habitacionales y las intensidades de edificación en el área urbana. En el 2002 se aprobó el nuevo límite del área urbana, para lo cual se llevo una consulta pública a la ciudadanía, los cuales seleccionaron el modelo que deseaban para su ciudad, entre diversas alternativas en materia de crecimiento y dispersión urbana, protección de los recursos naturales, y transporte. Y para lo cual se informo a la comunidad de las diferentes alternativas e implicaciones existentes para cada tema, así los ciudadanos son conscientes de las ventajas y desventajas que implican sus elecciones; esta consulta se realizo mediante técnicas distintas como: a través de la Web en la pagina del "METRO"; por encuesta representativa; por medio de una guía que especificaba las propuestas y contestaba un cuestionario. Como resultado final se establecieron los nuevos límites para el área urbana para el periodo de 2002 a 2022. (www.metro-region.org autoridad metropolitana de Portland. Let's talk, Discussion Guide 2001-2022, Where do we grow from here?)

Como definición de política social establece.- *“Es la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos”*

y como principios establecía.- *“Universalidad, Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social, Justicia Distributiva, Diversidad, Integralidad, Territorialidad, Exigibilidad, Participación, Transparencia y Efectividad”.*

Así mismo formulaba la base de atención a las necesidades de la sociedad.- *“Por medio del trabajo de diferentes secretarías e instituciones, el Gobierno de la Ciudad atiende a las personas que requieran de la acción pública para remontar la situación de vulnerabilidad o inequidad, que impiden el acceso igualitario a las herramientas de su desarrollo personal, social, laboral y comunitario.”.*

Martí Batres resume muy bien en tres características lo que expresaba este nuevo gobierno en materia de política social en su artículo “política social del D.F: paradigma para el país”¹⁴.

La primer característica: *“es la universalidad; es decir, se trata de políticas destinadas a todos los que forman parte de un mismo segmento social y no sólo a los extremadamente pobres. Este carácter universal de la política social se oriento a disminuir las desigualdades, a establecer las bases de igualdad entre todos los ciudadanos y habitantes de la sociedad. Según esto la universalidad es el principio que se opone al focalismo.”*

La segunda característica: *“es la constitución de derechos permanentes; no de políticas temporales que se puedan poner o quitar al gusto del gobernante, sino de derechos plasmados en leyes que sean exigibles por los ciudadanos, no concesiones altruistas del gobernante sino obligaciones sociales del Estado. Las*

¹⁴ Martí Batres.- *política social del D.F: paradigma para el país*; La jornada, jueves 28 de diciembre de 2006

cuales están consagrados en las leyes del DF y tienen un espacio obligado en el presupuesto.”

La tercera característica: *“corresponde a los derechos sociales universales en el D.F. están orientados a buscar la igualdad; que genere condiciones para aproximarse paulatinamente a una sociedad igualitaria.”*

Según los puntos expresados, la política social es un eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la Ciudad de México en ese entonces. Además de atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomaron medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. La atención según lo que ellos expresaban se dirigió sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica.

Como podemos observar en los puntos expuestos anteriormente, dichos objetivos dejaron mucho que desear por lo menos en lo que se refiere a la construcción de vivienda para las personas más necesitadas, la formulación del bando 2, como ya se explicó provocó una sobrevaloración del suelo urbano, teniendo como consecuencia que fuera casi imposible construir vivienda popular, los altos costos no hacían rentable dicha inversión, por lo que los desarrolladores inmobiliarios vieron mejores oportunidades de negocio en el desarrollo de vivienda media y alta. En este sentido fue difícil que los programas y propósitos de las políticas habitacionales que formulaba el gobierno, cumplieran con los objetivos que se esperaban; tal circunstancia es entendible a razón de que el gobierno no es controlador de la oferta y la demanda del mercado de vivienda, así mismo la aplicación de tales decisiones de políticas deben estar acompañadas por estudios de factibilidad que solo pueden surgir en análisis serios y consensuados, donde participen los desarrolladores, el gobierno, personal técnico calificado y la ciudadanía quien es a su vez los que adquirirán tales viviendas o bien se verán afectados por el impacto de redensificación que se generara en su colonia o barrio.

Así podemos determinar que las políticas planteadas no cumplieron en su totalidad con los objetivos que manejaba el gobierno en turno en cuanto a política

social enfocada en este caso a la vivienda; es decir las tres características de: universalidad; constitución de derechos permanentes; derechos sociales universales.

II.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DETERMINACIÓN DEL BANDO 2

La participación ciudadana como mencionamos anteriormente alude a las diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión y/o intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público. Son estas las que construyen y dan sustento a la democracia participativa ya que permiten identificar intereses comunes que requieren de una acción conjunta, en la que se despliegan por un lado las iniciativas de las acciones de gobierno y por el otro las iniciativas de la sociedad.

El pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere que cada persona disponga de las condiciones materiales, sociales y culturales que le permitan producir, reproducir y desarrollar una vida digna en los ámbitos, personal, familiar, comunitaria y social, gozando del ejercicio colectivo de sus derechos. La participación ciudadana implica dos tipos de movimientos: uno que coloca necesariamente a la sociedad en contacto con el Estado, y el otro que reconcentra a la sociedad en sí misma, buscando su fortalecimiento y desarrollo autónomos.

En este sentido la participación de la ciudadanía en la formulación del Bando 2, representa o debió representar para el gobierno en turno la oportunidad de plasmar tales objetivos; sin embargo la consulta de la aplicación de dicho bando se organizó únicamente en cuatro actores: los legisladores; los académicos; los empresarios y desarrolladores inmobiliarios; y los grupos sociales organizados. Mismos que solo pudieron en realidad plasmar sus opiniones una vez implementado y entrado en función el bando dos. Mas aun si tomamos en cuenta que el jefe de gobierno lo promulgo solo dos días después de haber tomado posesión de su mandato; entonces no es difícil suponer que la decisión de implementarlo poco tuvo que ver con la participación de los actores antes mencionados, y mucho menos con los vecinos que se verían afectados con tales desarrollos de vivienda; es por eso que la mayoría de las declaraciones que pueden

recopilarse al respecto ya sea en la prensa escrita o en bibliografía hace referencia, más a las repercusiones que generó el Bando 2, que a las causas por las cuales fue implementado, en tal sentido se denota poca o nula participación de la sociedad.

En el caso de los empresarios varias organizaciones manifestaron sus opiniones respecto al impacto que generaría el permitir la construcción de vivienda en las cuatro delegaciones centrales implicando una reducción y focalización en la oferta privada de vivienda, así como incremento en el valor del suelo, provocando que se construyera suficiente vivienda popular; para la COPARMEX, el INFONAVIT redujo a la mitad la cantidad de vivienda que tenía programadas para el DF.¹⁵ Según este sector la implementación del Bando 2 generó que se perdieran cerca de 350 mil empleos anuales y 30 mil millones de pesos de inversión en el ramo de la vivienda. Así mismo provocó que la mayoría de los desarrollos habitacionales emigrara al Estado de México. El gobierno del Distrito Federal dio poca importancia a las críticas expresadas por este sector a la implementación del Bando 2, argumentando banalmente que muchos de estos empresarios apoyaron la “campaña del miedo” contra López Obrador.¹⁶ Dando a entender que manejaban intereses personales más que los relacionados con la vivienda; tales cuestionamientos del gobierno solo denotaron la falta de sensibilidad para contactar mediante mesas de diálogo con la ciudadanía en todas sus representaciones una aplicación de política habitacional que sin duda sería un detonante en el desarrollo de vivienda, es decir políticas de tal magnitud no pueden ser implementadas sin los estudios de factibilidad e impacto que generan. Cosa que no se logra en solo dos días de gobierno.

En el caso de los legisladores como es sabido en el actuar de las legislaturas, (democracia partidista)¹⁷, son únicamente los partidos de oposición los que generan más críticas u opiniones encontradas que tienen que ver más con intereses de partido que de los ciudadanos; ya sea el partido en el poder o los partidos de oposición centran más la discusión en cuestiones demagógicas que en este caso un verdadero convencimiento de

15 El INFONAVIT había planeado la construcción de 47 000 viviendas. El universal, Ciudad, p.4, Miércoles 15 de agosto de 2001.

16 Los desafíos del bando 2.- Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006; Sergio Tamayo coordinador. Capítulo I, p. 53

17 El término de “democracia partidista” lo enfoca en el sentido de que los partidos que componen la cámara legislativa (gobierno federal, estatal o municipal) están más supeditados a las conveniencias de un partido, que a la conveniencia del pueblo representado; en este sentido la democracia se convierte en falsa y tendenciosa. Es necesario que las leyes no solo regulen el papel y participación de los ciudadanos, también deben regular enérgicamente la participación partidista, en la toma de decisiones referentes a la aplicación de políticas sociales; entre otras.

la aplicación de una política habitacional que beneficie a las clases mas necesitadas. Los partidos de oposición argumentaron en su momento que la decisión había sido autoritarismo del jefe de gobierno; en este sentido en opinión del diputado Ernesto Herrera Tovar, expreso que López Obrador tenia diseñado cuatro estrategias con el fin de mantener un control político sobre la población capitalina, así como servir de trampolín para sus aspiraciones presidenciales del 2006; la primera establecía un control político sobre la base de los promotores sociales; la segunda los diseños y programas de gobiernos se establecían sobre criterios clientelares y corporativistas, con el fin de garantizar votos; política de confrontación con el gobierno federal con el fin de desgastarlo y deslegitimarlo, el jefe de gobierno con el Bando 2 invadió competencias exclusivas de la asamblea capitalino. Así mismo otros legisladores expresaron que no hubo apego a la legalidad pasando por alto a la asamblea legislativa y no se tomaron en cuenta las consultas públicas. Lejos de avanzar se presentó el fenómeno inverso que agudizó la tendencia de un padrón expansivo de zonas de conservación no aptas para el crecimiento de la mancha urbana, que han dado un golpe letal al desarrollo sustentable de la ciudad. Las cifras que dieron los legisladores basados en el conteo de población y vivienda 2005 del INEGI y el censo del 2000 revelan que las cuatro delegaciones centrales perdieron en total 14,821 habitantes, a pesar de la construcción de 27,407 viviendas adicionales.

Así mismo expresaban que mas allá de los problemas con la construcción indiscriminada de cientos de edificios y unidades habitacionales se agudizó la reducción de la disponibilidad real de servicios básicos como agua y drenaje, que a menos de cinco años resultan ya insuficientes para atender las demandas ciudadanas.

En términos del Programa General de Desarrollo 2000-2006, se define un compromiso real y medible por parte del gobierno: construir 20 mil viviendas anuales. El compromiso programático del gobierno local en materia de vivienda, era entonces construir 120 mil viviendas en los 6 años de esa gestión. En 5 años transcurridos se debieron haber construido 100 mil viviendas, pero tal periodo arrojó un total de apenas 30 mil 122 viviendas populares nuevas, pero no en un año y medio como se estableció en la programación anual, logrado un cumplimiento de sólo 30.1 por ciento de lo esperado; la meta más alta fue la del año 2002 y no alcanzó ni el 45 por ciento de esa cifra.

Respecto al sector académico se centro en la formulación de un proyecto viable para la ciudad y sus limitaciones en la aplicación de la política capitalina; destacando los siguientes puntos:¹⁸

- El concepto simplista de una ciudad central en el que el Distrito Federal Y la Zona Metropolitana del Valle de México se estructuran en torno a ella; no estableciendo una estructura compleja con base en una trama de corredores urbanos.
- Este bando solo ataco la problemática del despoblamiento en las cuatro delegaciones centrales; sin embargo este se extiende también al primer contorno de la ciudad y a zonas periféricas de la misma como son Iztapalapa, Xochimilco y Tlalpan.
- Se definió someramente la clasificación de unidad habitacional y desarrollo comercial; aplicando tal concepto discrecionalmente por las autoridades.
- Provoco una competencia por el suelo entre los desarrollos comerciales y la vivienda; por consiguiente dejo sin posibilidades al desarrollo de la vivienda popular que resulto menos rentable.
- Genero la fuga de inversión privada hacia los municipios conurbados; buscando mas rentabilidad y menores costos en el suelo.
- Causo la saturación de la infraestructura (vialidad, agua drenaje, electricidad) principalmente en las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo; mayoritariamente se construyó vivienda media y alta.

Para los grupos sociales organizados quizás sea el sector mas alejado respecto a su participación en el bando 2; y recayó en función de su orientación política, podemos mencionar.: convergencia urbana, la UPREZ, la asamblea de barrios, frente popular Francisco Villa, frente del pueblo, indudablemente cada una con sus propias necesidades

¹⁸ Los desafíos del bando 2.- Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006; Sergio Tamayo coordinador. Capitulo I, p. 66

de vivienda; en este sentido dependió de la influencia de cada una y de su aplicación en las 4 delegaciones donde se aplicó el bando 2; para el gobierno capitalino algunas supieron aprovechar tal circunstancia y otras se marginaron así mismas al no lograr captar la influencia que generó la política de desarrollo de vivienda a nivel de barrio; sobre todo en el programa de vivienda nueva, o de mejoramiento de vivienda.

Esto generó descontento por tales organizaciones a través del movimiento urbano popular (MUP) llegando a manifestarse fuera de la asamblea legislativa del DF. Donde entregaron un documento petitorio planteando un proceso de examen y consulta pública para discusión del bando 2; ya que para ellos tal disposición contradecía la reglamentación vigente;

Cabe señalar que las críticas vertidas a este programa de redensificación por los habitantes de estas delegaciones es entendible; el uso más intenso de la infraestructura instalada así como de los espacios públicos, provocó sobreexplotación de los mismos ya que no fue acompañado de obras de reurbanización o reforzamiento de las redes existentes como en las colonias Del valle, Nápoles, Álamos, Narvarte entre otras; otro ejemplo es la delegación Benito Juárez donde se estima que tiene una población flotante de un millón de personas (en el periodo de 1980 y 2000 se redujo su población en 184 habitantes) que acuden a las oficinas, comercios, escuelas, etc. Esto indicaría que la infraestructura actual es suficiente para la demanda actual de habitantes y visitantes, lo que no se ha hecho a la par de la redensificación es fortalecer la infraestructura existente, aunado a que dicha infraestructura presenta un sensible deterioro principalmente a causa de los años, la vialidad ha resentido este programa ya que igualmente se incrementó la cantidad de vehículos particulares que circulan, indudablemente aunado a la falta de una política contundente que fomente el transporte público teniendo el mayor gasto en obra vial que fomenta el uso del automóvil (ejm. segundo piso periférico), así como la falta de estacionamiento generó un gran déficit en este rubro y ha resultado en la intensificación del estacionamiento en la vía pública, lo que reduce el espacio de circulación.

Mucho del descontento de estos grupos sociales se debía a que contaban con predios en los contornos de la ciudad, y con certificados de factibilidad que habían obtenido en la administración anterior, con el fin de desarrollar vivienda mismos que no

fueron reconocidos por el nuevo gobierno entrante y al momento de entrar en vigor el bando 2; ofreciéndoles a cambio permutas hacia las delegaciones centrales; tales grupos sociales acordaron con el gobierno capitalino y con ayuda de ONGs desarrollar una propuesta integral de desarrollo urbano que en síntesis mencionaba:

- Desarrollo compartido entre la metrópoli del centro y la Zona Metropolitana del Valle de México atendiendo los impactos de desarrollo.
- Mantener la prohibición de construcción sobre zonas de reserva ecológica y agrícola, pero también fomentar el desarrollo de las comunidades agropecuarias mejorando sus ingresos, con el fin de evitar venta ilegal de esta tierra.
- Las unidades territoriales se clasificaran conforme a las relaciones sociales y culturales existentes, que integraran tipo de actividad urbana, infraestructura y servicios.
- Ampliar a ocho delegaciones centrales la aplicación del programa de vivienda, así como a los nodos y corredores terciarios existentes en la ciudad en función de la importancia particular.
- Establecer nuevas alternativas de organización de vivienda popular integrándolas a un diseño urbano territorial donde se incluyeran las áreas de industria, comercio y servicios, regulando la dotación de infraestructura, servicios sociales básicos y vialidad acorde a las necesidades territoriales.

En general la percepción ciudadana es que la operación de los programas de vivienda no presentan mecanismos que posibiliten la participación de los distintos grupos sociales en las tomas de decisiones mas aun no existe un total reconocimiento de tales actores. Si bien es cierto que no es a través de las discusiones vecinales o manifestaciones populares como se pueden lograr verdaderos consensos entre la ciudadanía y el gobierno, deben crearse organizaciones sociales organizadas y estructuradas independientes de cualquier participación política que permitan verdaderos consensos y propuestas acorde a las demandas de vivienda que un grupo social requiera,

los acuerdos entre estas organizaciones sociales, las ONGs y el gobierno a través del INVI, donde se planteen soluciones acordes a los problemas de vivienda que satisfagan las necesidades de los sectores de la población permitirá establecer mecanismos mas acordes a la realidad de los pobladores de la ciudad.

II.3 APLICACIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN EL BANDO 2, UN ENFOQUE DE GOBIERNO

Hemos dicho que la política habitacional es resultado de la relación entre Estado y sociedad civil, que es la forma específica en la que una aspiración colectiva seguida en el terreno de la ideología, es retomada por las elites dirigentes y se materializa en un instrumento de la hegemonía.

Esta afirmación se sustenta en el reconocimiento de la vivienda como una exigencia social, y de la necesidad, por parte del Estado, de retomar estas aspiraciones e incorporarlas a su proyecto económico-político para alcanzar y conservar un vínculo hegemónico con la sociedad civil a través del reconocimiento y el consenso social.

La densificación promovida por el Bando 2 se concentro en la construcción de nueva vivienda y la autorización de mayores alturas a las edificaciones existentes, olvidando estrategias útiles para el propósito como la reconversión de lo existente, la eliminación de terrenos baldíos o la atribución de un nuevo valor de uso a edificios existentes. En términos de regeneración urbana la propuesta se focalizó en el Centro Histórico en lo que no podría interpretarse como un polígono de actuación, ni como un proceso de ordenamiento territorial. Aún así, la iniciativa del Bando 2 para repoblar las delegaciones centrales siguió implementándose hasta el gobierno de Marcelo Ebrard, casi se han duplicado el número de viviendas de nueva construcción, incluyendo las de interés social que fueron diseñadas en el programa de vivienda del Gobierno del Distrito Federal en beneficio de poblaciones de escasos recursos. En los primeros tres años se construyeron alrededor de 65 mil viviendas que significaron en promedio que regresaran a las delegaciones centrales alrededor de 250 mil habitantes. El gran problema del Bando 2 es la poca coordinación con el Estado de México, pues para allá se trasladó el cinturón conurbado de obras de vivienda de interés social, y en las delegaciones centrales se dio

el fenómeno de “*gentrification*”, ocasionando que la mayoría de la vivienda nueva no fuera para las clases populares.

No obstante, algunos de los beneficios considerados por los especialistas del modelo de ciudad compacta y la necesidad de densificar las metrópolis no han surtido efecto con la medida, tales como: mejores servicios de transporte público que no se han presentado aún, mayor facilidad para la dotación de servicios públicos (empieza a escasear el agua y a disminuir la potencia eléctrica por ejemplo en la Delegación Benito Juárez), preservación de las áreas verdes (se ha construido a costa del espacio público), ahorro del suelo agrícola (continúa decreciendo). En lo que respecta a la preservación del suelo de conservación de las delegaciones del sur y del oriente, el objetivo no se ha cumplido y por el contrario la urbanización sigue ganando terreno mediante un crecimiento hormiga.

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del gobierno local, 59 por ciento de la superficie de la capital (88 mil 442 hectáreas) es suelo de conservación ubicado en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan y Gustavo A. Madero. La Delegación Iztapalapa, por poner un ejemplo, en 1970 tenía 500 mil habitantes y ahora tiene más de 2 millones de habitantes, siendo la delegación más poblada de la capital; Tlalpan tenía en 1970, 120 mil habitantes ahora tiene más de 600 mil habitantes. Reportes de la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal y del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México revelan que cada año se urbanizan 495 hectáreas de suelo, lo que representa que la ciudad crece en promedio 1.35 hectáreas al día, es decir, 13 mil 500 metros cuadrados diarios. Esto ha provocado que en la última década la Ciudad se haya extendido en más de 171 kilómetros cuadrados, lo que ha afectado áreas trascendentales para el equilibrio ecológico, tales como la zona del Ajusco, el Desierto de los Leones, los cerros de Indios Verdes y la Sierra de Santa Catarina.

A pesar de la emisión del Bando 2 y de que las autoridades del gobierno capitalino han incrementado la vigilancia en las zonas de reserva y los desalojos de grupos de invasores, el problema persiste, aunque ya no en grandes invasiones, ahora se presenta el crecimiento “hormiga”. Cifras de la Comisión de Recursos Naturales (Corena) reportan

que diversas invasiones han ocasionado que en diez años se hayan perdido 4 mil 796 hectáreas de ese suelo de conservación.

El avance de la zona urbana sobre la rural se ha dado a razón de un poco más una hectárea por día, según los datos del 2003 de la Procuraduría Ambiental, que datan de 2003. provoca que en términos de medio ambiente se rompa el equilibrio ecológico al perderse suelo y superficies de recarga acuífera, y al destruirse vegetación nativa y ocuparse cauces de arroyos. El crecimiento de la mancha urbana también incrementa la contaminación, ya que al ampliarse el espacio de la ciudad se incrementa el número de vehículos y el largo de los desplazamientos, lo cual implica más combustión y más contaminación atmosférica. La realidad parece ser que ni la construcción de 100 kilómetros de muros de contención en diversos puntos críticos de delegaciones como Tlalpan, Xochimilco y Tláhuac ni el bando 2 que emitió el gobierno central ha podido frenar el crecimiento expansivo del Distrito Federal.

En el caso de la ciudadanía se ha visto relegada al no tener participación en las tomas de decisiones no solo en lo que respecta al bando 2 sino incluso a los planes parciales de desarrollo urbano delegacionales, no existen mecanismos tangibles y verdaderamente incluyentes donde puedan expresarse opiniones validas y valiosas de los actores involucrados ciudadanos, empresarios, académicos e incluso legisladores, la ciudad no crece por que el estado lo dicte o defina arbitrariamente hasta donde como es costumbre; la ciudad es un ente complejo que crece en función de las necesidades ciudadanas, el saber comprender y dirigir tales requerimientos sociales es papel fundamental de los gobiernos.

La estrategia de participación ciudadana vinculada al desarrollo social adquiere una perspectiva trascendental; en la práctica no ha sido posible aplicarla como una estrategia integral, ya que no parece existir una actitud de pluralidad e institución. Las estrategias de vinculación y la gestión en el territorio se han individualizado, disuadiendo lo social y lo colectivo, lo que genera una perdida de capacidad organizativa. Es necesario reconocer el tejido social e la ciudad, las redes ciudadanas existentes, así como los procesos comunitarios, ya que son estos, depositarios de un acumulado histórico de experiencia organizativa. En el nuevo marco legal para la participación ciudadana como

se menciona hace falta incorporar aspectos de carácter específico, en este caso referente a la vivienda.

Así podemos decir que la democracia, no solo se representa al acudir a una urna para efectuar el voto hacia algún candidato, la democracia también implica recuperar la dimensión política para fortalecer el ejercicio de derechos, libertades y responsabilidades y favorecer la autonomía de la ciudadanía, para participar en la toma de decisiones y en el ciclo de la política pública; fortaleciendo la dimensión participativa de la democracia dotándola de los soportes legales e institucionales que aseguren su ejercicio práctico y su sustentabilidad, para desde ahí articularla con una verdadera democracia representativa.

CAPITULO III

CONCLUSIONES

EL BANDO 2 COMO APLICACION DE UNA POLITICA DE VIVIENDA PARA LOS MAS HUMILDES.- ANTE LAS PERSPECTIVAS PARTIDISTAS

Una ciudad no es sólo un conjunto de casas y gente sino, ante todo, la manera específica como esas casas y esa gente se organizan (la estructura de dicho conjunto). Una ciudad se ha producido a través del ensamblaje o conjunto de masas ciudadanas, con costumbres y condiciones diversas y a la vez interrelacionadas, que se supone fueron formadas en la misma época o durante el proceso de formación. La ciudad es, pues, un proceso y el resultado de dicho proceso. Civitas y urbs son las voces clásicas que de algún modo se refieren a esas dos fases. La primera designa la agrupación civil, mientras la segunda se refiere a la forma física construida que aquella permite. La forma urbana es, entonces, resultado y reflejo de una ciudad, es decir, de una civilización. Suponemos que a ciudades plurales, abiertas, corresponden urbes que manifiestan esas características y que, a su vez, acciones urbanas precisas pueden intensificar o entorpecer el potencial de una ciudad. El Bando 2 el decreto que confino el crecimiento habitacional a cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal tiene una lógica en apariencia evidente y seductora: densificar ahí donde ya se cuenta con la infraestructura necesaria y así evitar la extensión cada vez mayor de la mancha urbana hacia zonas aun no servidas ni urbanizadas, protegiéndolas del desarrollo fuera de control. Esa, al menos, es la hipótesis inicial, pero la realidad revela varias fallas que apuntaron a un fracaso en su planteamiento original. La más evidente falla del Bando 2, remarcada muchas veces por vecinos de las zonas afectadas, puede ser efecto de un error de apreciación: que ahí se cuente con mayor y mejor infraestructura que en otros lugares de la ciudad no implicaba que la misma fuera suficiente para un crecimiento seguramente no estudiado en detalle. Los apagones frecuentes, la escasez de agua, el transporte y los servicios públicos saturados prueban la insuficiencia de lo que parecía suficiente. Otro efecto adverso era totalmente previsible: el aumento del costo del suelo y, en consecuencia, de la construcción. El costo de un departamento hoy en la Portales, por ejemplo, se acerca al

que hace unos años tenía uno en la Condesa: sin los mismos beneficios. El resultado es un exceso de oferta y por consiguiente viviendas nuevas desocupadas.

Así mismo se revela mas claro el fracaso urbano de la estrategia del bando 2, sumada a los problemas de suministro de agua y energía eléctrica, y a los desajustes en el mercado inmobiliario, hay otra carencia que si no pone en riesgo la habitabilidad básica de las construcciones recién terminadas, si lo hace con la vida publica social, no solo la vivienda como es obvio; la ciudad se compone de espacios públicos con usos compartidos; sin escuelas ni parques, sin cafés o restaurantes, sin teatros, sin centros comunitarios, no hay ciudad. La ciudad no se forma sólo con vivienda y menos con vivienda aislada del contexto, cerrada por temor a un entorno casi siempre entendido como inseguro. Poder llevar a los hijos a una escuela, sacar a pasear al perro o ir a comer o tomar una copa son parte esencial de los servicios que una ciudad ofrece y que el bando 2 por sí mismo no pudo garantizar. Junto al Bando 2, se debía haber propiciado una mezcla de usos y, sobre todo, de estratos económicos. Pues en una sociedad segregada y excluyente como la nuestra donde el mestizaje cultural y económico es una gran traba social, más por ideología que por verdaderas razones sociales, resulta difícil pensar que una sola acción sin otras estrategias que la soporten y complementen pueda contribuir en la formación de la ciudad.

También es importante señalar que el concepto de democracia se tergiversa, si ésta la entendemos como la participación de la ciudadanía y el gobierno sin importar corriente política, suman esfuerzos hacia la búsqueda de un bien común a través de relaciones equitativas y representativas, que reditué en mejores condiciones sociales; cuando surgen intereses partidistas la democracia se torna tendenciosa definiéndola como “democracia partidista” en donde los gobernantes al surgir de representaciones de partido crean compromisos e intereses ante grupos ya sea de la misma sociedad civil, corporativos, empresariales y políticos, en este sentido la democracia pierde todo valor de una verdadera representación popular; la regulación de nuestros gobernantes a través de leyes que verdaderamente limiten el actuar de los intereses de partido, se debe actuar energicamente ante la aplicación de las políticas publicas y por consiguiente ante la asignación de recursos a los programas sociales que en muchas ocasiones sólo se aplican a los sectores mas privilegiados o mas influyentes.

El desarrollo urbano en los próximos años estará fuertemente influido por las nuevas condiciones de la sociedad, del gobierno y de la economía. Sin embargo, la tendencia actual no responde a ningún modelo, ya sea de densificación o de expansión del crecimiento urbano. Lo que tenemos en la Ciudad de México también está lejos de ser una evolución del urbanismo, la Ciudad de México es una ciudad ecléctica, adaptada a las necesidades de las metrópolis de hoy, utilizando en una misma zona metropolitana tanto conceptos densificadores como expansionistas.

Desafortunadamente el desarrollo actual de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México más bien es una expansión no planeada, una expansión hasta cierto punto manipulada y organizada en función de todo menos de planeación urbana: aspectos económicos, aspectos políticos, aspectos comerciales. La superposición de disposiciones legales y de planeación, de acuerdos, bandos y permisos, de voluntades y caprichos, ha ocasionado una ausencia de modelo que propicia el caos y la improvisación. Ante esto, la prioridad es escoger un modelo de Ciudad, que aunque pueda integrarse en forma mixta (zonas a densificar y zonas para expandir), sea la apuesta de largo plazo de algún gobernante con voluntad política y visión compartida, que parte del reconocimiento de concebir lo público como un espacio de concurrencia de diversos actores que participan en los asuntos de interés público; en donde el gobierno deja de ser actor e instancia única para la generación del desarrollo y la solución de las problemáticas que aquejan a la ciudadanía. La participación ciudadana debe ser en los asuntos públicos una parte medular de los programas de desarrollo del actual gobierno y los venideros. Concebida como compromiso político con sus habitantes y como método de gobierno, mediante la participación de los ciudadanos se promueve un proceso de apropiación de una serie de decisiones y acciones que propicien la mejora de la calidad de vida y de las condiciones del entorno, al tiempo que sientan las bases organizativas para regular y supervisar desde abajo la responsabilidad pública del gobierno

La participación ciudadana así planteada se puede abordar desde los siguientes puntos

- 1 Como medio de fortalecimiento de la sociedad civil; haciendo énfasis en la autoorganización social para que se puedan asumir funciones y atribuciones tradicionalmente reservadas a la administración pública; ya sea como

descentralización efectiva de las funciones estatales, o como desplazamiento de las responsabilidades públicas del Estado hacia la sociedad civil.

- 2 Como medio de socialización de la política; a través de la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales. Lo que supone, por una parte, la creación de instrumentos y procedimientos para facilitar la intervención en los asuntos públicos; y por otra, la creación de una nueva institucionalidad, orientada a convertir a la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, retirando del Estado el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social.
- 3 fomentar una participación ciudadana incluyente; no únicamente como métodos de información, ni consultas de opiniones, ni un proceso de validación de los planes, sino que implique la toma de decisiones compartidas entre los políticos, los técnicos y ciudadanos, mediante un intercambio de conocimientos y necesidades, con amplias soluciones consensuadas.
- 4 igualdad de oportunidades entre actores involucrados; el proceso debe permitir que las minorías sociales puedan expresar sus opiniones en igualdad de circunstancias ante los diferentes grupos de debate, permitiendo la diversidad de alternativas; integridad no necesariamente significa integración de la minoría en la mayoría; sino encontrar soluciones consensuadas sin menoscabo de ninguna de las partes.
- 5 participación clara de la ciudadanía; mecanismos concretos de participación ciudadana, así como el alcance de los trabajos a desarrollar, establecer el papel de cada actor involucrado, la participación ciudadana debe darse durante todo el proceso de plantación no solo en algunas etapas.
- 6 difusión de las asambleas; es necesario que se diseñen mecanismos de información y discusión que permitan difundir las características de los planes y proyectos a corto, mediano y largo plazo, cuando así lo amerite; no solo a través de los instrumentos más utilizados (audiencias públicas y folletos informativos), puede ser en radio, televisión, talleres de trabajo, internet, encuestas y sondeos de opinión.

Habra que recordar que previo a la referencia de participación ciudadana, los conceptos utilizados por las organizaciones de la sociedad civil eran participación comunitaria y participación social; más aún, se hablaba de procesos autogestivos. *“La gran mayoría de las organizaciones civiles tiene una propuesta ética metodológica central: el fortalecimiento de los actores locales, es decir, que los sectores de la población beneficiada desarrollen sus propias capacidades y potencialidades para mejorar su calidad de vida. Este fortalecimiento supone la promoción de la participación activa de la población en el diseño de propuestas y planes para atender su problemática, así como su intervención en la ejecución y evaluación de los procesos y acciones”*¹⁹

En todo caso, entender los intereses que están en juego, definir que la aplicación de las políticas sociales en el gobierno deben estar enfocadas independientemente de las condiciones de partido que cuente con la mayoría en la cámara legislativa o de que partido sea el jefe de gobierno electo, es difícil poder separar estas condiciones y las cuales sin duda influyen en la aplicación de políticas en materia de vivienda. El bando 2 no fue distinto de este enfoque, el entonces jefe de gobierno aplicó tales políticas no solo con el fin de crear mejores condiciones de vivienda, sino también tras un interés político, como pudo observarse años después al postularse como candidato a la presidencia de la república; El Gobierno del Distrito federal quizá es la mejor plataforma política que puede existir en el país, la ciudad de México con todas sus condiciones fisco-sociales, es un gran sitio donde pueden aplicarse gran variedad de programas y acciones de gobierno que en muchas ocasiones solo buscan el renombre de las clases gobernantes. En este sentido se hace necesario pensar en crear instrumentos de participación de la sociedad en toda su diversidad organizativa, con el fin de limitar que el gobierno utilice como plataforma política para el partido que lo representa, la aplicación de políticas públicas; no solo en materia de vivienda, sino todas aquellas que lleven bienestar a la sociedad.

¹⁹ Pilar Berrios, Rafael Fontes, Nuria Murrugat (centro de estudios sociales Antonio de Montesinos; servicio desarrollo y paz; y salud integral para la mujer respectivamente) “las organizaciones civiles frente a la democracia participativa en los programas de gobierno del Distrito federal”, en revista Entrelazándonos. No. 1.- Enero/Mayo. Editado por la secretaria de Gobierno del D.F. p. 4

BIBLIOGRAFIA

- Alicia Zicardi. (2003) (Coordinadora). Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal, UNAM, 308p.
- Alicia Zicardi. (2004) (Coordinadora), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 462p. ISBN: 970-32-1811-3, Memorias 1
- Alicia Zicardi. Los actores de la participación ciudadana. Instituto de Investigaciones sociales, UNAM.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: (1994); con reformas hasta el año 2008
- Ley de Participación Ciudadana (2004)
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (2000)
- Ley de Vivienda del Distrito Federal (2000)
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal
- Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal (2000)
- Monter rubio, A. (2006). la producción social de vivienda a través del programa de vivienda del Instituto de vivienda del Distrito Federal. Mimeo
- Noemí Stolarski, R. (2002) Debates sobre políticas de vivienda. La experiencia de los organismos estatales. PUEC

-
- Noemí Stolarski, R. El poder de la Participación Ciudadana, en la elaboración de los planes parciales de desarrollo urbano.
 - Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2001-2006). Reglas de operación de los programas de mejoramiento de vivienda y vivienda de conjunto.
 - Sanchez Mejorada, M. (2004). De actores y programas sociales en la Ciudad de México. El caso del programa de vivienda en lote familiar. En andamios, No. 1 Otoño-Invierno, México, UAM.
 - Sergio Tamayo, Coordinador (2007). Los desafíos del bando 2. Evaluación Multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006. UACM.

DEPENDENCIAS DE GOBIERNO

- Relaciones de colaboración. Gobierno del Distrito Federal; organizaciones de la sociedad civil. Aproximaciones al balance, Secretaria de Gobierno, coordinación de enlace y fortalecimiento de la sociedad civil, Dir. 2002
- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social. www.equidad.df.gob.mx
- Secretaria de Desarrollo Social. www.sds.df.gob.mx
- Subsecretaria de Participación Ciudadana. www.participacionciudadana.df.gob.mx
- Comisión Nacional de Vivienda. www.conafovi.gob.mx
- Instituto Nacional de Vivienda. www.invi.df.gob.mx