



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Cristopher, Ballinas Valdés; Ascencio Pastora, Salvador
La política de la deconstrucción inmobiliaria en el Distrito Federal 2000-2015
Buen Gobierno, núm. 19, julio-diciembre, 2015, pp. 46-62
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660540003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



La política de la deconstrucción inmobiliaria en el Distrito Federal 2000-2015

Por Christopher Ballinas Valdés y Salvador Ascencio Pastora

RESUMEN

El presente artículo presenta un ejemplo del análisis de los efectos contrarios y las consecuencias inesperadas que trajo la publicación del *Bando Número Dos* del Gobierno del Distrito Federal en el año 2000. Este pretendía restringir el crecimiento desordenado de la ciudad y privilegiar la vivienda para la personas en situación de pobreza estructural. Esta decisión, contrario a lo que pretendía, culminó creando un crecimiento desordenado de la ciudad, distribuyendo heterogéneamente la oferta y la demanda de vivienda afectando la oferta y, con ello, los precios de las viviendas. Con ello se afectó a las clases más necesitadas de vivienda en el área metropolitana de la ciudad de México. Este ejemplo demuestra que el análisis de viabilidad de una política debe realizarse tomando en cuenta los efectos reales que este puede provocar en los agentes y no sólo a través de los objetivos que persigue.

Palabras Clave: Gobierno del Distrito Federal, Administración Inmobiliaria, Vivienda, Política Urbana, Política de Vivienda

This article portrays the negative effects, rather than unintended consequences, in the real estate market resulting from the enacting of the Act Number 2 (Bando Número Dos) by the Mexico City Government in 2000. The Bando Número Dos was supposed to control the mushrooming of houses in the periphery of the city when there was unused housing infrastructure in downtown Mexico City and to provide cheap house for those in need. On the contrary, on regulating the real estate and construction market affected the price control scheme and the structure of property rights that was well equilibrated by the market forces. In consequence, the housing offer was affected geographically impacting the prices of renting and buying houses affecting more those in the poor. The article shows then how when authorities intervene in a market they will try to affect the price scheme or the offer or good and services forgetting to realise a feasibility analysis considering the unintended consequences or changes in the behaviour of those who will be affected when a new regulation is in place. Conclusions drawn that good intentions are not enough to create effective policies.

Keywords: Federal District Government, Real State Management, Living Place, Urban Policy, Housing Policy

INTRODUCCIÓN

Dentro la economía liberal clásica ha prevalecido la idea de que la intervención de los gobiernos en los mercados sólo debe darse en casos de extrema necesidad. Esta idea tiene como base dos supuestos.

El primero, supone que los mercados encuentran un equilibrio, el cual es una condición que se establece a través de la libre competencia y libre competencia de diversos actores económicos en el cual la cantidad de productos, bienes y servicios demandados es igual a aquellos que se ofertan; el punto de equilibrio refleja el precio en que estos se intersectan y este se mantendrá constante, siempre y cuando esta condición no cambie. Esta situación es considerada como eficiente, pues refleja que todos los recursos de un mercado se están utilizando al “máximo posible”. Otro supuesto de la economía liberal clásica, es que los gobiernos no deben intervenir en los mercados, y que la intervención gubernamental sólo se justifica para corregir fallas de mercado. El supuesto lleva implícita la idea, de que la intervención gubernamental solo debe darse con el fin de corregir dicha falla; por lo que una vez corregida, deberá dejarse nuevamente a las libres fuerzas del mercado.

Sin embargo, por el lado de la Ciencia Política y de la Sociología se justifica plenamente la intervención en los mercados, más allá de corregir fallas de mercado. Esto es debido a que ya existen situaciones de mercado, que no fallas de mercado, que pueden resultar injustas o inequitativas para ciertos grupos sociales; valores que no son incluidos a menudo en los estudios de equilibrio general. Para estas disciplinas entonces, la intervención gubernamental no es meramente económica sino que con ella se garantiza ciertos bienes y servicios a clases sociales desaventajadas por la estructura de ciertos mercados o con el fin de garantizar dotaciones mínimas de ciertos productos a toda la población y que no necesariamente coincide con las asignaciones de mercado. Entonces, mientras que por un lado la economía no justifica la intervención de los gobiernos en los mercados, otras disciplinas sociales no sólo la justifican sino que la alientan.

La razón por la falta de coincidencia entre disciplinas, reside en la falta de estudios empíricos que prueben tanto los supuestos de uno como de otros. En los casos que se cuenta con estudios empíricos, estos han tratado de mostrar tramposamente los supuestos de uno u otro lado. Por ellos los estudios de caso que proveen de nueva evidencia ante estos supuestos, resultan llamativos, tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Tal es el caso del *Bando Número Dos* del Gobierno del Distrito Federal en el año 2000, el cual yace en la intersección de los supuestos de ambas disciplinas. Dicha decisión de gobierno, tenía el objetivo de reconfigurar el sector inmobiliario de la Ciudad de México, Por un lado, corregir supuestas fallas de mercado y, por el otro, garantizar la provisión de ciertos bienes a las clases más necesitadas de la ciudad.

Así el artículo analiza este caso de intervención gubernamental y como éste resultó. El artículo resulta doblemente atractivo, no sólo por el hecho de que muestra estos dos perspectivas en acción, sino porque además muestra como deciden y como afecta los mercados las intervenciones gubernamentales, sobre todo de aquellos gobierno emanados de campañas con reivindicaciones sociales (por evitar un simplismo de catalogarlos de “izquierda” o “derecha”) en países de incipiente democracias.

El presente artículo pretende ilustrar los efectos nocivos no esperados del Bando Dos del Gobierno del Distrito Federal en el año 2000. El artículo ilustra como el mal diseño del Bando, el cual tenía el objetivo de controlar el mercado de la vivienda ofreciendo mejores condiciones de vida a las personas, en realidad terminó perjudicando a los buscadores de casa en la Ciudad de México.

El artículo se presenta primeramente con una breve revisión de la situación del mercado inmobiliario y de vivienda previo a la decisión del gobierno local en el año 2000. Después se muestra un breve análisis de los efectos de la decisión, para finalizar con unas conclusiones, las cuales muestran que el diseño e implementación de política debe de realizarse con un cuidadoso análisis de alternativa sin asumir que los objetivos, por muy válidos que estos sean, automáticamente tendrán los medios idóneos para alcanzarla. El impacto real de una

política, entonces, debe ser evaluado a través de los efectos reales que provoca más y que dista de los deseos originales de los que la diseñan.

1. EL CONTEXTO DE LA DECISIÓN

El último mes del siglo XX se inauguró con un nuevo gobierno para la capital de México. Este gobierno sería encabezado por Andrés Manuel López Obrador, un político Tabasqueño que había hecho su carrera política desde aquel estado, pasando posteriormente a la presidencia del Partido de la Revolución Democrática, para posteriormente ser propuesto como el segundo candidato de ese partido a la jefatura de gobierno de la capital mexicana en la nueva “era democrática del país”. Tal como su antecesor, tanto el liderazgo del partido y la jefatura de la capital era vista como pasos y escalones necesarios para construir una eventual candidatura a la Presidencia de la República.

La campaña a la jefatura del Gobierno del Distrito Federal estuvo centrada en dos pilares principales. Primero, un discurso de “Honestidad Valiente”, el cual le permitía distinguirse de sus adversarios políticos, principalmente aquellos en el hasta ese momento partido hegemónico y, segundo, un discurso enfocado a las clases más vulnerables de la capital. Una vez en el poder, el gobierno debía de tomar las decisiones necesarias para traducir su discurso de campaña en beneficios para aquellos que votaron por ellos.

Así, la primera decisión del gobierno se centró en un combate frontal a la corrupción. El combate a la corrupción había sido una demanda constante en la capital desde hacía dos décadas, pues los cobros de los servicios se daban en la opacidad y a discreción de aquellos que los cobraban o los proveían. Para la administración entrante era determinante dar señales a la ciudadanía que cumpliría sus promesas de campaña, a la vez que tener un control férreo de las finanzas públicas. Por lo que su primera prioridad era el control y la gestión del presupuesto público, pues con ello se garantizaría las fuentes financieras para tener los recursos públicos que nutrirían los programas que eran parte del discurso.

Esta decisión se hizo patente en la publicación del Bando Número Uno al inicio de la administración – número que es típicamente utilizado por cada administración para publicar los costos de los impuestos así como los precios de sus bienes y servicios¹. En este, además de incluir la lista de precios de los productos y servicio que ofrecía el Gobierno del Distrito Federal, se estableció que el pago de impuestos ya no tendría que realizarse en los centros administrativos del gobierno capitalino, ya que podría realizar de manera directa en los bancos.

Con ello, el Gobierno logró retomar el control de la recaudación a la vez que comenzar un combate frontal a la corrupción reinante. Por un lado los pagos de los impuestos, productos, bienes y servicios del Gobierno del Distrito Federal entrarían directamente a las

cuentas del gobierno y no a la de los miembros del Sindicato de Trabajadores del Distrito Federal. Es decir, el combate a la corrupción sería la principal fuente de recaudación así como de financiamiento del gobierno. Para completar este elemento, se publicaría en la página electrónica de la Secretaría de Finanzas el estado de las finanzas de la capital.

Dos días después, se publicaría el Bando Número Dos, como parte del grupo inicial de decisiones del gobierno capitalino₂. De manera sintética en él se daban a conocer la decisión de gobierno de detener y revertir el tipo y ritmo de crecimiento habitacional, al restringir el crecimiento de los proyectos urbanos en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Esto, de acuerdo al Bando Número Dos, había propiciado un crecimiento desordenado de la “mancha urbana”, el cual debía revertirse, pues la densidad poblacional se había concentrado en determinados puntos de la ciudad, afectando los servicios así como el cuidado de diversas zonas consideradas de conservación₃.

Para entender la importancia de la decisión hay que mencionar que el sector de la vivienda ha sido históricamente uno de los más importantes tanto a nivel nacional como en la Ciudad de México. Para entender su tamaño relativo al resto de la economía, en 2012, el sector de la vivienda, entendido en su versión resumida, representaba el 5.9% del Producto Interno Bruto (PIB)⁴. Esto es mayor que sectores como la agricultura (3.3% del PIB) y los servicios educativos (4.1% del PIB). Si consideramos la versión ampliada del sector vivienda que considera también las rentas imputadas a los propietarios de las viviendas, esta cifra alcanza 14.1% del PIB, sólo 0.8 puntos porcentuales menos que la aportación al PIB de toda la región sur-sureste del país (14.9% del PIB).

Dada la expansión de la Ciudad y su carácter de centro económico y político del país, la demanda por vivienda creció significativamente en las últimas décadas del siglo XX. De 1970 a 2000 la producción real del sector de la construcción en la Ciudad representó en promedio 4.8 puntos porcentuales del PIB; creciendo prácticamente a la misma tasa en este periodo. Para el año 2000, la producción real de dicho sector era de \$13,664 millones de pesos, y era uno de los sectores con una mayor actividad empresarial y con un mayor dinamismo.

Además, en las tres décadas anteriores al año 2000 la Ciudad de México había crecido de forma desproporcionada en ciertas áreas. Mientras que en las delegaciones periféricas del sur y el oriente de la ciudad la población iba en aumento, en las delegaciones centrales disminuía año con año₅. Estos, de acuerdo al mismo documento, ponía una gran presión en la construcción de infraestructura necesaria para satisfacer los servicios de las viviendas y construcciones en las delegaciones periféricas al mismo tiempo que se subutilizaba la infraestructura ya existente en las delegaciones centrales.

Esto resultaba extremadamente problemático para los ojos del Gobierno del Distrito Federal, pues el crecimiento desigual de las delegaciones era por las siguientes razones:

1. Los desarrollos habitacionales en las delegaciones del sur y el oriente afectaban terrenos no aptos para desarrollos urbanos y con valor ecológico como lo eran las zonas de recarga de los mantos acuíferos.
2. Los desarrollos inmobiliarios se realizaban en zonas carentes de infraestructura social básica, dejando a los nuevos propietarios en condiciones sumamente desfavorables.
3. La infraestructura urbana construida en las delegaciones centrales estaba crecientemente subutilizada, lo que representaba un impacto a la inversión histórica acumulada en la ciudad central, y con ello no podría financiarse la construcción de nueva infraestructura, pues la subutilización también representaba menores ingresos para el Gobierno del Distrito Federal.

Para el Gobierno del Distrito Federal, el mercado de la construcción y de la vivienda estaba operando de manera ineficiente, por lo que consideraba necesario corregir, lo que a su juicio estaba operando de manera incorrecta. Por lo que estableció las siguientes acciones como intervención en el mencionado Bando⁶:

1. Restringir el crecimiento de la “mancha urbana” en Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.
2. Restringir la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana.
3. Promover el crecimiento poblacional en Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios subutilizados.
4. En estas delegaciones operar un programa de vivienda para la “gente humilde” de la ciudad. Dicho programa sería operado por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI).
5. Apertura de una Ventanilla única por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), que para desarrollos de menos de 200 viviendas emitiría un certificado de factibilidad de agua, drenaje y desagüe pluvial, vialidad, impacto urbano, impacto ambiental y uso del suelo.

En suma, el Gobierno de Distrito Federal llamaría a esas acciones como un nuevo “Impulso del crecimiento habitacional del Centro de la Ciudad de México”, pues se estaba contrarrestando las decisiones que afectaban el desarrollo social y económico de la ciudad en su conjunto.

Desde los tiempos del Partido hegemónico en México (el Partido Revolucionario Institucional PRI), el mecanismo que se había utilizado para determinar la población y la densidad urbana era seguir las fuerzas del mercado. Este había resultado efectivo hasta que la ciudad de México modificó sus índices de crecimiento desde la década de los sesenta. La gran demanda de vivienda modificó el mapa de población de la ciudad, pues los desarrolladores, incluyendo el gobierno federal y local, buscaron terrenos más baratos en la periferia urbana. Esto representaba amplios márgenes de ganancia, pero creaba una presión a la creación de infraestructura y servicios, los cuales no eran responsabilidad de los desarrolladores sino del gobierno local. En suma, los desarrolladores buscaban mayor ganancia, la cual iba contraria a los planes de desarrollo de infraestructura urbana del Gobierno de Distrito Federal.

Por ello, el Gobierno de Distrito Federal veía necesario intervenir en el mercado de desarrollo de vivienda en la ciudad y con ello recuperar la tutela del gobierno sobre un mercado que creía estaba operando de manera contraria a sus intereses. El Bando Número Dos en realidad anunciaba que el gobierno local reasumiría la conducción del desarrollo urbano, por encima de intereses de grupos o personales.

La demanda por vivienda había sido un tema extremadamente politizado por distintos sectores sociales desde el terremoto de 1985. De hecho, las marchas y manifestaciones de ese tiempo se caracterizaban por incluir a la vivienda o la solicitud de infraestructura y servicio para las viviendas como una de sus principales demandas, ya sea de manera legítima o de manera política. La respuesta a las demandas de estos grupos había afectado los planes urbanos de las anteriores administraciones, pues solucionarlas implicaba dotar de servicio en zonas alejadas de la ciudad donde en muchos casos se había violado el uso del suelo o se había hecho por desarrolladores que en su planes no estaba incluir esta infraestructura pues asumían que el gobierno local o federal las proveería una vez terminados los desarrollos.

Más dramático aún era el hecho de que las viviendas que se estaban desarrollando en las delegaciones periféricas de la ciudad, las cuales se estimaban en un menor valor que aquellas en las delegaciones centrales, no estaban siendo destinadas a personas de escasos recursos. Por el contrario, el negocio de los desarrolladores consistía en que sus proyectos eran iniciados como aquellos de “interés social” con “precio populares”, lo que les permitía conseguir terrenos baratos aún más baratos, pero que al momento de venta se turnaba en precios regulares o de lujo, lujosos, pues llegaban hasta cuadruplicar el costo pactado originalmente. Por ello, el Bando Número Dos se veía como la mejor forma de impulsar ordenadamente el desarrollo habitacional de la Ciudad de México y con ello un abaratamiento de las viviendas que tendría un impacto positivo a aquellos grupos de escasos recursos que necesitaban acceder a una vivienda.

2. LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA: PERJUDICANDO A LOS BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA

En esta sección se evalúa la política pública de acuerdo a los efectos reales observados sobre el sector, y de acuerdo al grado de cumplimiento de los objetivos de la política. Este caso destaca, debido a que, al igual que en el caso de la Ordenanza de Rentas de Hong Kong (Cheung, 1996: 224), el Bando Dos tiene objetivos muy claros que no se pierden en lo abstracto de los conceptos. Si bien no es tan claro a qué se refiere el documento con “mancha urbana”, se puede entender como la población urbana o como las viviendas. Por otra parte, aunque no se defina exactamente el nivel de ingreso de la “gente humilde”, para fines de la evaluación se puede inferir al grupo poblacional que se refiere. Por tanto, los objetivos de la política son: a) Frenar la expansión poblacional de las delegaciones periféricas del sur y el oriente; b) Repoblar las delegaciones del centro; c) Lograr que la “gente humilde” (i.e. población en condición de pobreza estructural) pueda vivir en desarrollos habitacionales en el centro (donde existen servicios e infraestructura).

Cuadro 1: Evolución de la población en el DF por delegación (número de personas)					
	2000	2005	Variación porcentual	2010	Variación porcentual
Delegaciones periféricas	4,825,189	5,030,074	4.2%	5,145,134	2.3%
Álvaro Obregón	687,020	706,567	2.8%	727,034	2.9%
Coyoacán	640,423	628,063	-1.9%	620,416	-1.2%
Cuajimalpa de Morelos	151,222	173,625	14.8%	186,391	7.4%
Iztapalapa	1,773,343	1,820,888	2.7%	1,815,786	-0.3%
La Magdalena Contreras	222,050	228,927	3.1%	239,086	4.4%
Milpa Alta	96,773	115,895	19.8%	130,582	12.7%
Tláhuac	302,790	344,106	13.6%	360,265	4.7%
Tlalpan	581,781	607,545	4.4%	650,567	7.1%
Xochimilco	369,787	404,458	9.4%	415,007	2.6%
Delegaciones centrales	1,692,179	1,677,358	-0.9%	1,721,137	2.6%
Benito Juárez	360,478	355,017	-1.5%	385,439	8.6%
Cuauhtémoc	516,255	521,348	1.0%	531,831	2.0%
Miguel Hidalgo	352,640	353,534	0.3%	372,889	5.5%
Venustiano Carranza	462,806	447,459	-3.3%	430,978	-3.7%
No contempladas	2,087,871	2,013,484	-3.6%	1,984,809	-1.4%
Azcapotzalco	441,008	425,298	-3.6%	414,711	-2.5%

Gustavo A. Madero	1,235,542	1,193,161	-3.4%	1,185,772	-0.6%
Iztacalco	411,321	395,025	-4.0%	384,326	-2.7%
Total DF	8,605,239	8,720,916	1.3%	8,851,080	1.5%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Entonces, para evaluar el grado de cumplimiento de dichos objetivos, a continuación se presentan datos oficiales del crecimiento de la población y de los niveles de precios de la vivienda proporcionados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística INEGI y la Bolsa Mexicana de Valores.

En el Cuadro 1 se puede observar que, viendo el efecto de la política de 2001 (su entrada en vigor) a 2005, solamente en una delegación periférica se pudo detener el crecimiento poblacional; mientras que el resto de las delegaciones restantes siguieron creciendo (algunas incluso crecieron a tasas de dos dígitos). También podemos observar que de las delegaciones del centro, solamente dos tuvieron un crecimiento poblacional, que fue menor que el despoblamiento en las otras dos, generando que la población total de las delegaciones centrales disminuyera en su conjunto.

2.1CREACIÓN DE OPORTUNIDADES DE VIVIENDA
EN EL CENTRO PARA LA “GENTE HUMILDE”

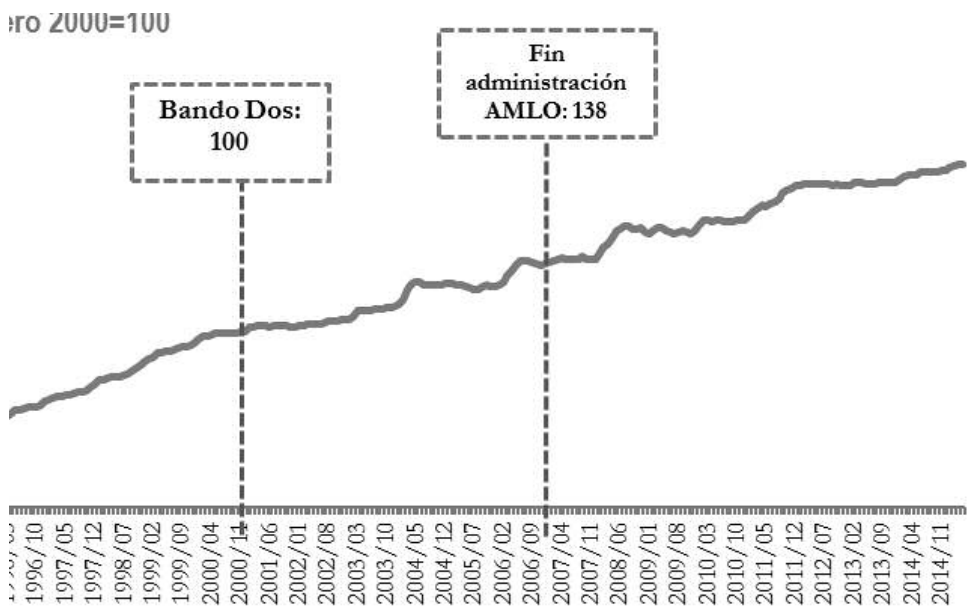
El INVI operó (con recursos federales), un ambicioso programa de construcción y mejoramiento de vivienda. Hasta 2005, año del conteo, se habían realizado 130 mil acciones de vivienda, 77% de mejoramiento y 23% de obra nueva (Delgadillo-Polanco, 2009). Si bien, este programa desarrolló múltiples complejos habitacionales para los habitantes de menores ingresos en las delegaciones centrales (algunos de muy alta calidad), tuvo efectos indeseados que ponen en duda el grado de éxito en este objetivo.

En primer lugar, la política generó un incremento considerable en el costo de la vivienda en estas delegaciones, debido a que creó incentivos a modificar el esquema de negocios de las grandes inmobiliarias. Antes de la política los desarrolladores tenían un modelo de negocios basado en el abatimiento de costos y un mercado objetivo de vivienda para “gente humilde”. En otras palabras, adquirirían terrenos en delegaciones periféricas con pocos servicios a muy bajo costo y obtenían altos márgenes de utilidad (Delgadillo-Polanco, 2009).

El Bando Dos, con la restricción de desarrollos urbanos en terrenos no aptos, obligó a los desarrolladores a construir en la zona central y a diversificar su modelo de negocios hacia vivienda media y alta. De 2000 a 2005 se observa una disminución en tipos de vivienda asociados a la “gente humilde” (vecindades, cuartos de azotea) y en casas propias (prin-

principalmente viejas) y un incremento en el número de departamentos de la zona (Delgadillo-Polanco, 2009).

Si bien, el Bando Dos al momento de su implementación parece haber frenado temporalmente la tendencia al incremento en los precios de la construcción, a partir de 2004 retomó un crecimiento parecido al que había tenido en años anteriores. Como se observa en la Gráfica 1, al final de la administración de AMLO los precios de la construcción residencial se habían incrementado en 38% con respecto al nivel que tenían en diciembre de 2000.



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

El incremento en los precios de la vivienda en zonas centrales combinado con la prohibición de construir desarrollos habitacionales en las zonas periféricas de la ciudad de México generó una expansión de la población en los municipios conurbados del Estado de México. De acuerdo con un estudio de la OCDE de 2015 sobre la política urbana en México, la política del Bando Dos terminó empujando a los habitantes de las delegaciones periféricas hacia zonas aún más periféricas donde las restricciones a los desarrollos habitacionales no se encontraban presentes. (OECD, 2015: 177) En el Cuadro 2 se observa que el crecimiento poblacional de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) de 2000 a 2010 se explica principalmente por el crecimiento de la población en los municipios del Estado de México conurbados con el Distrito Federal.

Cuadro 2. Población y crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (2000-2010)

Área	Población		Tasa de crecimiento medio anual (%)
	2000	2010	2000-2010
Zona Metropolitana del Valle de México ¹	18 396 677	20 116 842	0.9%
Distrito Federal	8 605 239	8 851 080	0.3%
Municipios conurbados	9 239 590	10 520 899	1.3%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.
1/ El total no suma debido a que hay municipios del Estado de México no conurbados considerados como parte de la ZMVM, y un municipio de Hidalgo (Tizayuca).

Por otro lado, paradójicamente se sobreestimó el nivel de sub-utilización de los servicios e infraestructura básicos; de tal forma que los nuevos desarrollos sobreexplotaron las instalaciones y se dieron cortes de energía y de agua potable (SEDESOL, 2010: 68).

Así mismo, existen dudas sobre la rentabilidad y eficiencia social de los proyectos de desarrollo de vivienda por parte del INVI. Tomando en cuenta el hecho de que las acciones masivas de vivienda en el centro movieron el mercado en contra del INVI, elevando el precio del uso de suelo en dicha zona y que además se estaban revalorizando las propiedades en la zona por el cambio del modelo de negocio de las aseguradoras, los costos marginales de cada proyecto adicional se incrementaban, mientras que los beneficios disminuían a medida que los servicios se saturaban.

3. OTRAS CONSECUENCIAS NO DESEADAS

- a) Favorecimiento a los desarrolladores: La política del Bando Dos llevó a los desarrolladores a modificar su modelo de negocios, lo cual se tradujo en importantes ganancias una vez que se ajustaron al nuevo modelo. Una muestra de ello es el crecimiento del Índice Hábita de la Bolsa Mexicana de Valores que es un indicador de la cotización de las acciones de las principales desarrolladoras de vivienda en el país, muchas de las cuales se vieron beneficiadas.

Como se observa en la Gráfica 2, el valor de las acciones de las desarrolladoras de vivienda se incrementó vertiginosamente a partir de mediados de 2003 para llegar a cerca de sus puntos más altos al final de la administración de AMLO. Lo anterior muestra que los beneficios de la política, más que trasladarse a la “gente humilde de la ciudad” se trasladó a los grupos desarrolladores inmobiliarios.

Gráfica 2. Índice Hábita de la BMV



Fuente: Bolsa Mexicana de Valores

- b) El juego de la culpa e incentivos a la corrupción en delegaciones centrales: Otro impacto no deseado de la política del Bando Dos fue otorgarle un mayor valor relativo a los permisos de corrupción y a las facultades de vigilancia y verificación en las delegaciones centrales. Aumentar el valor de las facultades de funcionarios sin incrementar el nivel de vigilancia, puede ser un incentivo significativo para llevar a cabo actos de corrupción.

Dado el traslape de facultades administrativas entre el GDF y las delegaciones, desde entonces se ha llevado a cabo un “juego de la culpa” (Hood, 2001: 6-7), en el cual ninguno de los funcionarios involucrados desea admitir culpa alguna en los casos de construcciones ilegales y violaciones al uso de suelo que proliferan desde entonces en las delegaciones centrales.

Lo anterior es más notorio donde los poderes están en manos de distintos partidos. Por ejemplo, recientemente han cobrado notoriedad mediática casos de posible corrupción en las administraciones panistas de la Delegación Benito Juárez en materia de otorgamiento de permisos a construcciones ilegales (Villanueva, 2012).

Tanto el actual jefe delegacional Jorge Romero, como sus predecesores del mismo partido han sido señalados por hecho de que en años recientes dicha Delegación ha sido en la que más han proliferado quejas por violaciones al uso de suelo y casos de corrupción. En 2013 el actual Jefe Delegacional de Benito Juárez, Christian Von Roerich (entonces diputado local), respondió a un cuestionamiento sobre la proliferación de construcciones irregulares de la siguiente manera:

“Desde el 2000, Andrés Manuel López Obrador crea el bando dos, que lo utiliza para repoblar la ciudad central. Esto crea la ola de construcciones porque ahora simplemente con que vaya un ciudadano y presente el uso de suelo, puede

construir. El problema es que mucha gente quiere vivir en Benito Juárez, porque es la que tiene mejor calidad de vida, y aparte, la corrupción, en donde SEDUVI otorga usos de suelo por intereses económicos.” (Nochebuena, 2013)

Lo anterior es muestra de lo que Hood (2001: 6-11) señala. A pesar de que existe responsabilidad por parte de varios niveles de decisión pública cuando algo sale mal, las instituciones públicas están diseñadas para repartir y difuminar culpas. La política inmobiliaria del Bando Dos ayudaría a incrementar la escala de dicho juego de repartición de culpas y alteraría los balances de poder entre el Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones (los reductos de la oposición en la capital).

- c) Afectaciones al suelo y viviendas edificadas: Por otro lado, la proliferación de construcciones ilegales, notoriamente ha afectado el terreno en las delegaciones centrales. Existen varios casos documentados de mega-desarrollos habitacionales en suelo no apto. Por ejemplo, el desarrollo habitacional de 192 departamentos de la empresa Baita en José Vasconcelos #92 en la colonia Condesa, generó un deslizamiento de tierra que afectó a los edificios colindantes. Incluso, los habitantes de dichos edificios tuvieron que ser evacuados en cierto punto crítico, dado el delicado estado del suelo (Quintero, 2011).

CONCLUSIONES

El caso del Bando Dos ilustra cómo las buenas intenciones no son suficientes para producir buenos resultados, y cómo el éxito político de una plataforma pública en un contexto de creciente democratización puede no traducirse en el éxito de una política pública. La plataforma política de izquierda de apoyo a la “gente humilde” impulsada por Andrés Manuel López Obrador terminó teniendo suficiente éxito político para proyectar una candidatura presidencial puntera; pero, al menos en el caso de la política inmobiliaria, acabó fracasando en favorecer a su población objetivo y creando un terreno propicio para el abuso inmobiliario actual. De hecho, el Bando Dos no generó los resultados que se esperaban de acuerdo a lo explícitamente señalado en el propio documento. Más aún, generó consecuencias no deseadas que favorecieron a la discrecionalidad y a los constructores con efectos negativos para la población objetivo.

Esto resalta los costos de una mala conceptualización del problema en sí. La situación preexistente era resultado de un mercado con externalidades negativas, y con problemas de bienes públicos. La carencia de servicios de infraestructura era un problema de bienes públicos que no se resolvía restringiendo la oferta, sino internalizando los costos dado que en el

equilibrio privado se produce una cantidad sub-óptima. La sobreexplotación de terrenos con valor ecológico es un problema de externalidades negativas que se resuelve imponiendo costos a los agentes que participan en la producción excesiva de un mercado.

Junto con eso, los decisores de política carecían de la información necesaria para tomar una decisión de este alcance, entre ella, la dinámica de los diferentes mercados que convergen en la construcción y vivienda en la Ciudad de México. Los datos muestran, que el crecimiento de la ciudad no era un fenómeno nuevo que presentaban las delegaciones centrales al expulsar familias jóvenes hacia la periferia y atraer a personas mayores (Delgadillo-Polanco, 2009). Esto llevó a la Gobierno del Distrito Federal a centrar sus esfuerzos en un modelo de repoblación difícil de llevar a cabo por las tendencias generales de la población por edades.

Este caso resulta relevante en mucho sentido, pues ilustra como aquellos gobiernos que quieren intervenir en los mercados, suelen hacerlos a través 1) de elementos regulatorios normativos 2) intervienen tratando de alterar la estructura de precios y de derechos de propiedad, lo cual trae consecuencias no previstas. Aquí es importante destacar lo que señala Cheung (1996:241-43), la toma de decisiones de política pública no se enfrenta a las mismas restricciones que los agentes. Un diseñador de política de vivienda, dependiendo del presupuesto federal, puede determinar acciones de vivienda y seguirlas realizando a pesar de los cambios en los precios, por que su restricción no se mueve. Esto puede generar alteraciones en el mercado que si mueve la restricción presupuestal de los agentes privados (como la “gente humilde” de la ciudad), quienes no pueden mantener su comportamiento igual ante cambios en su restricción.

El caso muestra entonces la complejidad en el diseño de política pública y comprueba no solo los deseos u objetivos de política, el análisis de política, el diseño de política y los resultados; sino que este ejemplo demuestra que el análisis de viabilidad de una política debe realizarse tomando en cuenta los efectos reales que éste puede provocar en los agentes y no sólo a través de los objetivos que persigue. Pues finalmente una política se evaluará de acuerdo a su efecto o impacto y no por sus intenciones originales.

REFERENCIAS

- ¹ Los Bandos, de acuerdo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el instrumento jurídico por medio del cual el Gobierno del Distrito Federal, da a conocer sus decisiones de gobierno, y que son equivalente a los decretos en el Gobierno Federal.
- ² Las principales acciones de la nueva administración del Gobierno del Distrito Federal fueron publicadas en 23 bandos.
- ³ Jefatura del Gobierno del Distrito Federal (2000) *Bando Número Dos*, Ciudad de México, Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, 07 de diciembre de 2000.

⁴ En 2014 el INEGI publicó la Cuenta Satélite de la Vivienda que estima el valor de la producción en dicho sector, y que tradicionalmente no se calculaba como tal (no hay datos antes de 2008). Debido a que el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) sólo clasifica algunos de sus componentes por separado (edificación, servicios, etc.), anteriormente se aproximaba el crecimiento e importancia del sector a través de los indicadores de construcción.

La versión resumida contempla las acciones y procesos de las unidades económicas dedicadas a la construcción, financiamiento, regulación, fomento, servicios inmobiliarios, y alquiler efectivo de las viviendas.

⁵ Delegaciones periféricas del sur y el oriente: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

⁶ Jefatura del Gobierno del Distrito Federal (2000) *Bando Número Dos*, Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, 07 de diciembre de 2000.

⁷ Tal es el caso de organizaciones como la Asamblea de Barrio, la cual naciera posterior a los Terremotos de 1985 agrupando las demandas de diversas colonias del Centro Histórico de la Ciudad de México y cuyo líder cobró notoriedad en los medios de la capital con el personaje de Superbarrio, o el Frente Popular Francisco Villa que igualmente agrupaba diversas organizaciones que demandaban servicios a diversas áreas urbanas de la capital.

**Cristopher Ballinas
Valdés**

Es Doctor en Ciencia Políticas por la Universidad de Oxford y Profesor en Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cuenta con amplia experiencia en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas ya que ha sido responsable de diversos programas en el gobierno federal, incluyendo el segundo programa social más amplio del país, con un padrón de 7 millones de beneficiarios. Su libro más reciente se titula *Political Struggles in the Forging of Autonomous Government Agencies*, el cual retrata las pugnas políticas detrás de la construcción de los órganos autónomos en México.

**Salvador Ascencio
Pastora**

Es Estudiante de las licenciaturas en Economía y en Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Cheung, Steven (1996) "Roofs or Stars: the Stated Intends and Actual Effects of a Rents Ordinance". En *Empirical Studies in Institutional Change*, Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson y Douglas C. North, 224-243. New York: Cambridge University Press, USA.
- Delgadillo-Polanco, Víctor Manuel (2009) "Una evaluación parcial de la política habitacional en el Distrito Federal en el último periodo de gobierno." *Economía, Sociedad y Territorio*. Ciudad de México. Consultado en www2.cmq.edu.mx.
- Hood, Christopher (2001) *The Blame Game: Spin Bureaucracy and Self-Preservation in Government*. New York: Princeton University Press, 3-23, USA.
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2000) *Bando Informativo Número Dos*. Ed. GDF., 7 de diciembre de 2000, Ciudad de México.
- Nochebuena, Marcela (2013) "'Han legalizado lo ilegal", por C. von Roerich." *Más por Más*, 11 de abril de 2013, Ciudad de México: *Más por Más DF en línea*. www.maspormas.com. Consultado el 11 de mayo de 2015.
- OECD (2015) *Urban Policy Reviews Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*. Ed. OECD Publishing, 2015, Paris, France.
- Quintero, Josefina (2011) "Proyecto de Baita en la Condesa con anomalías diversas: expertos." *La Jornada*, 18 de octubre de 2011, *La jornada Online*. www.lajornada.unam.mx. Ciudad de México. Consultado el 11 de mayo de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social (2010) *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior*. Ed. SEDESOL, Ciudad de México.
- Villanueva, Jonathan (2012) "El Boom de la Corrupción." *Reporte Índigo*, 23 de octubre de 2012, Ciudad de México: *Reporte Índigo Online*. www.reporteindigo.com. Consultado el 11 de mayo de 2015.