

Vulnerabilidad social: un estudio de caso en la ciudad de México

Resultado de Investigación finalizada

GT_8 Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social

Pamela Mercedes López López
Dulce Monserrat Espín Carrillo
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco
Av. San Pablo 180, Col. Reynosa Tamaulipas
Azcapotzalco, CP 02200, México, D.F.
Tel. 52 (55) 55 99 50 08
lopezpamelaisu@live.com.mx
monserratespin@gmail.com

Resumen

Este documento tiene como finalidad principal explicar cómo es atendido el tema de la vulnerabilidad desde el ámbito conceptual de la planeación urbana y, operativamente, mediante el programa de vivienda del INVI 2001-2006, destacando el impacto de los programas que atienden a la población que habita en condiciones de riesgo, pero, especialmente, las características de la población que el mismo instituto considera como población prioritaria por sus condiciones de vulnerabilidad socio ambiental (grupos vulnerables).

El análisis se aborda mediante el estudio de caso denominado “Conjunto Habitacional San Pablo” financiado por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal en el año 2004 y considerado como el proyecto emblemático de la administración 2001-2006 por el proceso de gestión y las características de la población beneficiada.

Se utilizan entrevistas semiestructuradas a ex funcionarios que participaron en el proceso de selección y atención a demanda que fue integrada en este proyecto.

Para la parte conceptual se sistematizó información tanto de documentos académicos como del Gobierno del Distrito Federal.

El análisis aporta elementos para la reflexión y discusión sobre las limitaciones del programa de vivienda en materia de atención a familias consideradas como grupos vulnerables.

Palabras clave: vivienda, políticas urbanas, vulnerabilidad social

Introducción

En la mayoría de los países latinoamericanos el tratamiento de los distintos aspectos relacionados con los desastres, de manera general, ha estado dominado por las ciencias naturales o las disciplinas tecnológicas, es decir, la investigación de los mecanismos físicos detrás de los desastres, su recurrencia temporal y sus parámetros espaciales o territoriales (sismos, huracanes, inundaciones y deslizamientos, etc.) la resistencia de las construcciones o soportes físicos a las amenazas, o bien, mediante descripciones de los diferentes impactos sociales y acciones de reconstrucción que se presentan en condiciones particulares.

Sin embargo, entre los especialistas es cada vez más aceptado que para que exista un riesgo debe existir tanto una amenaza o un peligro, como una población vulnerable a sus impactos. Es decir, los fenómenos perturbadores no son en sí mismo factores de desastre, sino más bien, el desastre es el resultado de la conjunción de determinados fenómenos naturales o antrópicos y la capacidad de los soportes físicos construidos por la sociedad para amortiguar sus efectos, así como por la capacidad de respuesta de la población afectada (Coulomb y Monterrubio, 2009)

Respecto de la vulnerabilidad físico-espacial son factores de riesgo: a) los fenómenos naturales que, al entrar en contacto con los seres humanos podrían ocasionar desastre, afectando su patrimonio o su vida misma. En el caso del Distrito Federal, en esta categoría entran los riesgos geológicos, tectónicos, volcánicos, edafológicos, sísmicos, deslizamiento en laderas, raptación, corrimiento de tierras, hundimientos, zonas minadas, riesgos hidrometeorológicos, tormentas, inundaciones y heladas; y, b) los factores creados por el hombre como incendios, inundaciones, explosiones, contaminación ambiental y epidemias (Preciado, *et. al.*, 1997)

En el caso de la vulnerabilidad urbana generada por la acción del hombre, se puede analizar a partir de tres componentes: la vivienda, la infraestructura y el equipamiento urbano (Ibíd.)

La vulnerabilidad físico-espacial de la ciudad de México, va de la mano con la vulnerabilidad social que caracteriza a buena parte de su población. Este tipo de vulnerabilidad es definida como la “incapacidad de la ciudad, región o comunidad para soportar el impacto causado por la presencia de fenómenos naturales, o humanos peligrosos y para recuperarse a ellos” (Lavell, 1996: 16).

Esta vulnerabilidad está asociada con las condiciones socioeconómicas de la población, su condición física y de salud, y un índice de pobreza, lo cual se traduce en contar (o no), con mayor acceso a la información y capacitación para la prevención de desastres, a edificaciones seguras, sistemas de alarma sobre emergencias, etc.

Es por la vulnerabilidad social que los usuarios de una vivienda y habitantes de una zona específica de la ciudad de México, están expuestos de manera diferencial a los riesgos que se generan por fenómenos naturales o por antropogénicos.

En tal sentido es evidente que existe una estrecha relación entre la atención a la vulnerabilidad físico-espacial, el ordenamiento territorial y la atención a la vulnerabilidad social.

En los últimos diez años, en la ciudad de México, una forma de articular el ordenamiento urbano y la atención a la población que habita en condiciones de riesgo por efecto de la vulnerabilidad socio ambiental ha sido, indudablemente, la política habitacional instrumentada por el Gobierno del Distrito Federal a través del Instituto de Vivienda.

Objetivo

El objetivo del presente trabajo es explicar cómo es atendido el tema de la vulnerabilidad desde el ámbito conceptual de la planeación urbana y, operativamente, mediante el programa de vivienda del INVI 2001-2006, destacando el impacto de los programas que atienden a la población que habita en condiciones de riesgo, pero, especialmente, las características de la población que el mismo instituto considera como población prioritaria por sus condiciones de vulnerabilidad socio ambiental (grupos vulnerables).

Metodología

El análisis se aborda mediante el estudio de caso denominado “Conjunto Habitacional San Pablo” financiado por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal en el año 2004 y considerado como el proyecto emblemático de la administración 2001-2006 por el proceso de gestión y las características de la población beneficiada.

Se utilizan entrevistas semiestructuradas a ex funcionarios que participaron en el proceso de selección y atención a demanda que fue integrada en este proyecto.

Para la parte conceptual se sistematizó información tanto de documentos académicos como del Gobierno del Distrito Federal.

El documento se articula en tres partes, en la primera se abordan los principales lineamientos que establece el Programa General de Desarrollo Urbano vigente en materia de protección civil, riesgos y vulnerabilidad en el ordenamiento territorial; el segundo punto explica los programas y estrategias de atención a población vulnerable desde el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y el tercero analiza el proceso de atención a grupos vulnerables a partir del Conjunto Habitacional San Pablo.

1.- La vulnerabilidad socio ambiental vista desde el ordenamiento del territorial

La prevención de desastres y la protección civil dentro de la planeación urbana comenzó a tomar un lugar relevante después de los sismos de 1985. Desde entonces, se han ido incorporando a los instrumentos de planeación, elementos que articulan la ubicación de las edificaciones con las condiciones de riesgo, la densidad de la población, la intensidad de las construcciones y la importancia de la participación de la sociedad en la prevención y mitigación de desastres.

Así, por ejemplo, el Programa General de Desarrollo Urbano vigente, reconoce que la Zona Metropolitana del Valle de México presenta una marcada vulnerabilidad y deterioro ambiental al sobrepasar los umbrales de los ecosistemas que forman la cuenca de México, caracterizada por su actividad sísmica y volcánica, elevada precipitación pluvial y su contrastante geología. La vulnerabilidad ante riesgos geológicos, hidráulicos y meteorológicos se incrementa, en algunas zonas de la ciudad, por las condiciones sociales y las condiciones físicas de los asentamientos humanos.

Menciona también que existen asentamientos en condiciones de marginación y alto riesgo, ocupados por los estratos más bajos de la población, a los que la escasez de recursos orilló a ubicarse en zonas no aptas para el desarrollo urbano o en edificaciones dañadas o construidas de manera precaria, que carecen de servicios de drenaje y agua; o en las vecindades de las delegaciones centrales y algunas unidades habitacionales.

Para revertir tal problemática, este mismo instrumento plantea, como una estrategia para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, disminuir, mediante una cultura de protección civil, los niveles de riesgos físico-químicos, sanitarios y socio-organizativos, así como los grados de riesgo geológico, hidráulico y meteorológico, mediante estrategias de prevención y mitigación y a partir de prohibir de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

Para tal efecto, el PGDU (2003) propone lo siguiente:

- Vincular la protección civil y la política urbana territorial, garantizando el cumplimiento de la normatividad vigente e instrumentando programas que prohíban los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y en suelo de conservación.
- Prohibir “la ocupación de derechos de vía de carreteras, líneas férreas y redes de alta tensión y de las zonas de salvaguarda de líneas, ductos y tanques de almacenamiento y distribución de hidrocarburos o que realizan actividades de alto riesgo”.
- Promoción y consolidación de programas para el mejoramiento, mantenimiento, vigilancia y control de redes de infraestructura, maquinaria y equipos que manejen sustancias peligrosas
- Actualización de mapas de zonas de riesgo del área metropolitana y ejecución de programas de atención, mitigación y prevención de riesgos y desastres
- Elaborar, revisar y actualizar los mapas de zonas inundables y su relación con el sistema de drenaje.
- Atender, particularmente, a los sectores sociales y zonas urbanas vulnerables y establecer una relación autoridad sociedad civil, donde las organizaciones sociales contribuyan a la formación de una conciencia de prevención y protección colectiva.

Con esta perspectiva, el Programa de Vivienda 2001-2006 aplicó una política habitacional para consolidar la producción social de vivienda, conducir el desarrollo urbano y beneficiar a las familias pobres, a través de lineamientos e instrumentos específicos. Se promovió la vivienda como factor de ordenación territorial de los asentamientos humanos restringiendo la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales de alto impacto urbano en delegaciones con suelo de conservación; se impulsó la redensificación y repoblamiento de las delegaciones centrales y áreas con factibilidad de servicios para, con ello, contribuir al desarrollo económico mediante la reactivación del sector y la generación de empleos y se incrementó y diversificó la oferta de vivienda social y popular. Esta política habitacional estuvo dirigida, sobre todo, a la población de escasos ingresos, a quienes habitan en campamentos, asentamientos en zonas de alto riesgo y familias que ocupan edificios ruinosos. Sobre este tema, dentro de las medidas para la ordenación del territorio que estableció el gobierno de la ciudad, garantizar la seguridad de las familias poniendo énfasis en salvaguardar la vida, los bienes y el entorno de las personas que habitan en zonas de alto riesgo.

2.- La vulnerabilidad de la vivienda atendida a partir del programa de vivienda 2001-2006

Con esta base, dentro del Programa instrumentado por el Instituto de Vivienda, a través de los Programas de Financiamiento de Vivienda en Conjunto, y Mejoramiento de Vivienda, se llevaron a cabo acciones encaminadas a atender la problemática de vivienda de familias que habitaban en condiciones de riesgo, mediante la sustitución de vivienda precaria y en alto riesgo por viviendas nuevas en conjuntos habitacionales (principalmente en la Ciudad Central).

La vulnerabilidad de vivienda desde 2001 y hasta la fecha, es catalogada y clasificada por los programas de atención del INVI según se trate de riesgo hidrometeorológico, riesgo estructural, riesgo por falla geológica, o riesgo físico-químico y la prioriza dependiendo del grado de riesgo que pueda sufrir la población que habita en las viviendas y zonas dañadas.

Esta vulnerabilidad es condicionada por el grado de afectación de la vivienda y del riesgo que trasgrede la calidad de vida de sus habitantes, por ejemplo, si los habitantes deben desalojar rápidamente su vivienda se les paga una renta mensual, o se les reubica en vivienda provisional, esto con el fin de salvaguardar su integridad hasta que se les asigne un financiamiento para una vivienda, es decir cuando un proyecto esté ya terminado.

Acciones para atender a las familias que habitan en zonas de alto riesgo 2001-2006

- A partir de 2001, se creó en el Instituto de Vivienda el área de Programas Especiales para atender a grupos vulnerables, campamentos, y viviendas en alto riesgo donde destaca el Programa Emergente por Fenómenos Hidrometeorológicos.
- En el mismo año se amplió el programa de atención a familias que habitan en edificios deteriorados, mediante la compraventa o la expropiación de dichos inmuebles, y a finales de 2003, con la puesta en marcha del Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural, se creó un área específica para la atención a las solicitudes de muy alto riesgo (que responden a diferentes características de alto riesgo), realizándose visitas técnicas y sociales para la definición de la situación de alto riesgo reportada, lo que permitió marcar prioridades de atención a la demanda (ALDF, 2004)

2.1 Programa Emergente por Fenómenos Hidrometeorológicos

El objetivo principal de este programa fue evitar que las familias permanezcan en situación de alto riesgo, que adquirieran un patrimonio familiar y contaran con una vivienda propia, a través de las opciones de crédito que les otorga el Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Atendió a las familias con problemas de desalojo, y a familias cuya vivienda se ubicaba en zonas consideradas como peligrosas y de alto riesgo como zonas de minas, gasoductos de PEMEX, torres de alta tensión, territorio con fallas geológicas y hundimientos, cause de río, zonas de reserva ecológica, vías férreas y laderas.

Se trataba de convencer a los habitantes de los asentamientos en riesgo de integrarse al programa de reubicación que les ofrecía una vivienda en suelo urbano y el pago de rentas durante la construcción de su nuevo departamento. Se firmaba un Convenio de Concertación con el Gobierno del Distrito Federal, en el que se formalizaba el compromiso de otorgarle un crédito vivienda, así como el respectivo apoyo para que pague su renta, mientras se le entrega su vivienda. En este Convenio queda asentado su compromiso de desocupar la vivienda que se encuentra en situación de riesgo (ALDF, 2004)

2.2 Programa de Atención a Campamentos

Con este programa se atendía a las familias que viven en riesgo por condiciones de precariedad de su vivienda. Se trata de campamentos que se crearon en décadas pasadas y que por diferentes causas han permanecido en condiciones de precariedad.

La atención de cada campamento depende de sus características: en algunos casos fue necesario llevar a cabo procesos de desincorporación de los predios, en otros además se ha tenido que modificar la zonificación, en algunos se están resolviendo problemas jurídicos respecto de la propiedad de los predios y en otros se han tenido que buscar terrenos adecuados para su reubicación.

2.3 Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural

A partir del año 2001, el Instituto de Vivienda estableció el programa de expropiaciones para atender a familias que habitan en edificios deteriorados, se aplicó principalmente en las vecindades del centro y de los barrios antiguos de varias delegaciones mediante la compra o la expropiación del suelo, lo que ha permitido la sustitución de vivienda deteriorada por nuevas viviendas garantizando el derecho de los ocupantes originales e integrando a nuevas familias en función de las posibilidades de redensificar los predios.

En 2003 se creó el Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural para atender a familias cuyas viviendas, por deterioro estructural requerían ser desocupadas. El proceso consistió básicamente en: la desocupación del predio, la expropiación, demolición y construcción de la nueva vivienda.

Adicionalmente, desde 2003 y hasta la fecha, el INVI mantiene interlocución con los titulares de las delegaciones para atender la demanda de atención a la vivienda en riesgo. Las delegaciones más afectadas son: Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Tláhuac, Iztapalapa, Iztacalco, Xochimilco.

También lleva a cabo acciones para prevenir el riesgo por medio de una inspección y diagnóstico de protección civil a través del cual las viviendas son revisadas y catalogadas. En algunos casos las personas se apuntan en alguna acción de atención para viviendas en zonas de riesgo para en un futuro poder ser reubicadas y en otros casos las viviendas son reparadas, es decir se estabilizan de alguna manera las viviendas en forma de mitigación del riesgo.

Sin embargo, la atención a la vulnerabilidad de cierto sector de la población no sólo va en sentido de condiciones de vivienda, de traslado, o de emigración a la periferia, sino conlleva un trasfondo conceptual que implica las necesidades y condiciones de la población que demanda una vivienda (López, Pamela, 2011). La vulnerabilidad social en este contexto implica características específicas de la población, es decir la imposibilidad de adquirir una vivienda en condiciones asequibles, habitable, adecuadamente ubicada.

Las políticas habitacionales en este contexto llevaron consigo la política social de atender a los grupos vulnerables de la sociedad que fueron denominados sujetos prioritarios de crédito ante el INVI y categorizados como: madres solteras, adultos mayores, discapacitados, situaciones de pobreza extrema e indígenas. Esta misma categorización nos habla de los riesgos implícitos de estas condiciones socialmente vividas e institucionalmente atendidas (López, Pamela, 2011)

Para entender la instrumentación operativa (y los resultados) de la atención a grupos vulnerables y a las familias que habitan en condiciones de riesgo, consideramos como ejemplo El conjunto habitacional San Pablo ubicado en la colonia Reynosa Tamaulipas, delegación Azcapotzalco Distrito Federal.

3. Conjunto habitacional San Pablo: resultado de una política de atención a la vulnerabilidad social y habitacional

El Conjunto Habitacional San Pablo, está constituido con 1030 viviendas multifamiliares que tienen como principal característica haber captado la demanda de vivienda de dos rubros: la población con alta vulnerabilidad social y los casos especiales constituidos por vulnerabilidad físico-espacial, vulnerabilidad por riesgo hidrometeorológico, y por casos con características no consideradas por las Reglas del Instituto.

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal, durante el periodo gubernamental 2001-2006, llevó a cabo grandes acciones de vivienda para repoblar, por medio de sus programas, la zona centro de la Ciudad de México, teniendo como una de sus políticas principales el beneficiar a los núcleos familiares en condiciones vulnerables, así como articular el desarrollo social y urbano para garantizar una administración donde el crédito y el financiamiento de una vivienda sea accesible para la población objetivo.

El Instituto aplica dos programas fundamentales que obedecen al contexto político de ese periodo y sus políticas habitacionales, los cuales corresponden a un habitar popular en donde los beneficiarios que habitarían las viviendas serían los sectores más vulnerables de la población del DF:

- ❖ Programa de Vivienda en Conjunto: aplicado en áreas centrales y dirigidas a grupos sociales organizados y a una demanda de vivienda que no contaba con propiedad del suelo.
- ❖ Programa de Mejoramiento de Vivienda; construida en zonas intermedias y periféricas con gestión individual y propiedad del suelo regularizada.

Estos dos programas de atención, mejoramiento de vivienda y vivienda en conjunto, con diferentes modalidades y líneas de financiamiento.

El Conjunto Habitacional San Pablo fue financiado mediante el Programa de Vivienda en Conjunto, y se encargó desde la adquisición del suelo hasta la asignación de las viviendas.

3.1 Población objetivo: el corte social desde la perspectiva institucional

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal con base en sus Reglas de Operación atiende a la demanda de la población que asiste a gestionar un crédito para una vivienda, para esto existe un proceso que considera las fases: identificación del tipo de demanda, el registro, la integración del padrón y la asignación de viviendas.

El otorgamiento de los créditos para una vivienda engloba el procedimiento para la integración del padrón de solicitantes, así como los plazos para la integración y la incorporación de los solicitantes en la bolsa de vivienda. Estos últimos tres procedimientos explican cómo es que cierto sector de la población se puede integrar a la bolsa de vivienda: como población vulnerable o como casos especiales.

Dependiendo de esta clasificación los beneficiarios del crédito pueden ser considerados como sujetos prioritarios de crédito y son atendidos por programas especiales que pretenden ayudar a la adquisición de una vivienda a través de diferentes figuras jurídicas. Así pues, la institución atiende la vulnerabilidad por medio de distintos programas de adquisición de vivienda y beneficio social.

El caso de San Pablo es un ejemplo de un padrón conformado por sectores de bajos ingresos, madres solteras, adultos mayores, personas con discapacidad, e indígenas que son categorizados por la institución como sujetos prioritarios de crédito ya que se considera que este sector son los vulnerables de la población, es decir no cuentan con los suficientes requerimientos para satisfacer las necesidades básicas como lo es la vivienda.

Para ser considerados como sujetos de crédito, los requisitos son los siguientes:

- Vivir en el Distrito Federal con un mínimo de residencia comprobable de tres años.
- Ser personas físicas mayores de 18 años de edad.

- Ser jefes de familia.
- No ser propietario de bienes inmuebles en el Distrito Federal, ni la persona solicitante, ni su cónyuge (o concubino, en su caso), ni sus dependientes económicos cuando éstos sean mayores de edad o emancipados, excepto en los casos en que los beneficiarios en forma individual o colectiva, sean propietarios de la tierra sobre la que se edificará, rehabilitará o mejorará su vivienda.
- Tener un ingreso hasta de 4.7 vsmd por parte del solicitante o en forma familiar máximo equivalente a 8 vsmd, tanto para el Programa de Vivienda en Conjunto como de Mejoramiento de Vivienda.
- Tener dependientes económicos directos (padres o hijos) o vivir en matrimonio o concubinato; Excepcionalmente podrá otorgarse crédito a personas solteras sin dependientes económicos, cuando se trate de un ocupante original, de un copropietario o de un acreditado original, en cuyos casos, el número de solteros no podrá exceder de 10% del padrón de solicitantes.
- Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario.

En general, lo que describe el proceso es atender una demanda de vivienda de sectores en la sociedad que estén fuera de una economía estable que brinde facilidades de adquisición y que de alguna manera consideran escasa la ayuda de instituciones privadas para obtener un bien inmueble. Así también, se consideró población objetivo a aquel sector que estuviera integrado como familia, dependientes económicos, es decir se tomó como demanda prioritaria a las familias que no tuvieran patrimonio sino más bien que lo estuvieran buscando.

La institución considera vulnerable a los sectores más pobres de la población ya que este sector no podría adquirir una vivienda propia en corto plazo debido a su poca adquisición económica o de prestación por medio de bancos u otras instituciones privadas.

Toda la población objetivo de estos programas tendrían en común ser jefes de familia, es decir estar a cargo de un hogar y todos los gastos que esto implica, no tener ningún bien inmueble ya que si lo tienen no necesitarían forzosamente otro tan urgentemente y pertenecer al umbral de la población cuya adquisición económica es escasa.

La institución atiende a la demanda de vivienda por un procedimiento a través de distintas fases las cuales llevan una secuencia que va delimitando la misma demanda para poder elegir a los beneficiarios de sus proyectos:

En tal sentido, los denominados grupos vulnerables fueron los que, en su mayoría, se categorizaron por familias que estuvieran en extrema pobreza o en condiciones de enfermedad, estos casos estuvieron asociados con algún tipo de “riesgo” que impidiera el proceso para la adquisición de una vivienda, los casos de indígenas en campamentos también fueron categorizados por la institución como sujetos prioritarios de crédito y las personas que vivieran en zonas de riesgo, para el proyecto de la unidad San Pablo, fueron denominados “casos especiales”.

Para la asignación de las viviendas a los beneficiarios tuvo que haber un 50% de avance en la construcción del inmueble y la contratación del crédito como lo señalan las Reglas de Operación.

Las viviendas se asignaron con un orden de prioridad que operacionaliza la vulnerabilidad social dándoles preferencia a ciertos grupos. De esta manera se jerarquizó el orden poniendo como prioritarios de asignación a las personas con discapacidad física que les imposibilitara el acceso a niveles superiores. Durante el procedimiento para registrarse el solicitante debió

entregar documentos que comprueben el estado de salud de la personas con discapacidad para que pudieran ser considerados los grupos prioritarios de crédito y asignarles la planta baja del edificio.

Para el conjunto San Pablo se llevaron a cabo estos procedimientos ya que las familias con miembros con discapacidad fueron asignadas a las plantas bajas de los edificios del conjunto. Sin embargo, debido a la demanda amplia de este sector con vulnerabilidad física no se encuentran todos asignados en plantas bajas, pues por medio de las visitas al conjunto se pudo constatar que hay familias de invidentes viviendo en segundos niveles incluso hasta los últimos edificios del conjunto.

Los beneficiarios con prioridad de asignación también fueron los adultos mayores ya que por sus condiciones físicas tienen dificultades para subir a segundos o terceros niveles. Esta categorización de vulnerabilidad se ve atendida por la preferencia de viviendas en plantas bajas primeros niveles por el INVI, ya que en los proyectos, incluso si son demandas adicionales pero son personas con discapacidad o adultos mayores se les da un margen de prioridad al momento del crédito y de la asignación de vivienda.

En San Pablo se encuentran muchos casos de vulnerabilidad física los cuales fueron atendidos con una vivienda de costo accesible y de fácil acceso, lo que de alguna manera da cuenta de la prioridad de la demanda considerada vulnerable ante los riesgos que esta pueda correr en sus diferentes actividades de la vida cotidiana dentro y fuera de su vivienda.

3.2 Población vulnerable y casos especiales

Por otro lado, con el lema *Por el bien de todos primero los pobres* y tomando en cuenta que vulnerabilidad se refiere a “un sector de la población que está indefenso ante problemáticas y conflictos que afectan su vida” (Vega: 2011), entonces se entiende que la población vulnerable es aquella que el INVI considera prioritarios a crédito, es decir: madres solteras, adultos mayores de 64 años, madres jefas de hogar, indígenas, personas con discapacidad, personas en extrema pobreza. Así, en San Pablo, esta política social de atender a los “vulnerables” sería la línea de acción que conformaría en padrón y daría sentido a la asignación de viviendas.

Para tal efecto, se atendió la demanda de vivienda mediante otorgamiento de créditos y subsidios acordes con los ingresos de los solicitantes y, en aquellos casos donde no existía la posibilidad de contratar el financiamiento, se otorgó la vivienda en posesión, mediante las figuras de usufructo vitalicio y patrimonio familiar.

Por su parte, los “casos especiales” cuya definición no está plasmada en ningún documento de la institución de vivienda, se muestran de manera explícita como sujetos de crédito e incluso subsidios totales de vivienda para San Pablo.

Con base en entrevistas, se pudo definir el caso especial como todo aquello que sale de las reglas del instituto.

Entonces definimos que un caso especial se aleja de lo que es normativamente común atender en el INVI, todo aquello que no entra en población vulnerable y las reglas de operación pero que forzosamente tiene que ser atendido.

Para explicar este “forzosamente tiene que ser atendido”, se alude a las características de casos especiales, que fueron identificadas de esta manera:

- Personas o familias en Riesgo Hidrometeorológico
- Personas que asistían a audiencias matutinas
- Casos en los que se premiaba a alguna “figura” por una hazaña o reconocimiento

- Prohibido uso de suelo (Bando 2)
- Personas y/o familias afectadas por construcciones urbanas
- Casos en situaciones extremas (increíbles, difíciles)

Entonces, con la finalidad de atender a las familias con vulnerabilidad social y de vivienda, la conformación del padrón para San Pablo estuvo prevista por población prioritaria y por los “casos especiales”.

Aunque con este programa se pretendió atender a un sector de la población que por sus características sociales, económicas, de salud son altamente vulnerables, en los hechos, representa una serie de limitaciones que es necesario atender, y que uno se pregunta si no generó otras variantes de vulnerabilidad que tendrían que ser consideradas en un ejercicio de esta naturaleza.

4. Conclusión. Vulnerabilidad, política y atención

1. Las condiciones de riesgo en las que habitan las familias en la ciudad, indudablemente están articuladas con el territorio y sus construcciones (condiciones de riesgo por características del territorio y condiciones de riesgo por características estructurales de los inmuebles), sin embargo, la planeación urbana como componente estructural del orden urbano, aunque en su parte conceptual se puede observar la presencia de lineamientos y estrategias para atención de familias que habitan en riesgo, y reconoce algunos factores del mismo, lo atiende esencialmente a través de la protección civil, y deja ausencias y vacíos relacionados con las acciones programáticas en materia de articulación de las edificaciones con las zonas de riesgo.

2. En materia de ordenamiento territorial y su relación con la prevención de desastres, la parte conceptual de la planeación territorial es muy limitada pues además de que es muy escueta, no considera la articulación de acciones tanto del gobierno como de la sociedad sobre un territorio determinado, pierde de vista la vulnerabilidad físico espacial del territorio y se concentra en las acciones de prevención y mitigación, establece algunas acciones que hay que llevar a cabo como la actualización del atlas de riesgo y de las zonas de inundaciones, sin embargo, eso no se lleva a cabo.

3. La política habitacional trata de atender la vulnerabilidad físico espacial en relación con la vulnerabilidad social, tratando de dar viviendas seguras y bien ubicadas a familias de escasos recursos económicos, sin embargo, ante recursos (escasos), las decisiones sobre los grados y tipos de riesgos en que viven las familias y sus edificaciones, carecen de transparencia y se presta mucho a decisiones unilaterales.

4. La implementación del Bando Informativo 2 tuvo sus variantes, sus aciertos y desaciertos, tanto al nivel territorial como al nivel social y económico; el carácter social del Bando 2 y con la lógica de *¡por el bien de todos primero los pobres!* pretendió atender a la población más necesitada de la sociedad en el Distrito Federal sin embargo, estuvo marcada por dos hechos:

- La generación de demanda de vivienda relacionada con los efectos de la aplicación de esta política urbana (como por ejemplo, las familias afectadas por obras viales) lo que se tradujo en una nueva problemática que sería atendida por el GDF pero a su vez canalizada al Instituto de Vivienda.
- La necesidad de atender a la población necesitada de vivienda, pero además, simpatizante del jefe de gobierno.

5. Así, a través de este estudio de caso se pudo constatar que la política habitacional tuvo muchas variantes por efecto de las decisiones y acciones que el GDF llevó a cabo, y de las circunstancias en las que surge el proyecto: bajo presupuesto, demanda amplia, presión de organizaciones entre otras. La elección de la población fueron básicamente decisiones que se tuvieron que tomar bajo diversos factores los más importantes el político. Considero que el carácter social de la institución se conservó hasta donde el interés político lo permitió, y también hasta donde el factor económico lo hizo posible pues atender a población que habita en condiciones de vulnerabilidad implica atender con recursos económicos para vivienda, pero también de otro tipo de instrumentos de política social. Ni los casos especiales ni la población vulnerable se resuelve solo con la vivienda, al cubrir una necesidad surgen otras, o se cubre una pero quedan muchas más.

Por tanto, la política habitacional en este periodo y en este contexto trato de resolver problemática urbanas en una sola acción que conjuntara todas las demás: una política social, una económica, una estratégica, habitacional y urbana; y esto a su vez se vio reflejado en algo más tangible, es decir el conjunto habitacional San Pablo, este es y seguirá siendo un ejemplo representativo para tratar de explicar la lógica social y urbana en este periodo en la ciudad y de la administración del gobierno.

Agradecimientos

La información proporcionada por Anavel Monterrubio se basa en el proyecto de investigación individual “Planeación urbana y producción del espacio habitable en la centralidad”, que se lleva a cabo en el marco del convenio Hábitat y Centralidad, producto de la cooperación entre la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-A); con la Oficina de la Coordinación Regional (JACS CCA) del Centro Nacional de Competencia en Investigación Norte-Sur (NCCR-NS): Asociaciones de Investigación para la Mitigación de Síndromes del Cambio Global, cofinanciado por la Fundación Nacional Suiza para la Ciencia (SNSF) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2004). “Comparecencia del arquitecto David Cervantes Peredo, Director General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. ALDF III legislatura. Comisiones Unidas de Desarrollo e Infraestructura Urbana y de Vivienda. Versión estenográfica.

Coulomb, René, Anavel Monterrubio. 2009. “De la reconstrucción post sísmica al programa de vivienda de alto riesgo. Buenas prácticas y desafíos por enfrentar en el centro histórico de la ciudad de México”. Ponencia presentada en el VIII Encuentro Internacional sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos. “Vulnerabilidad, riesgos y mitigación en situaciones de emergencia”. Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Cuba.

Garza, Gustavo (1998) “Normatividad urbanística virtual en la ciudad de México”. En Rodríguez, Fernando A. y Gustavo Garza (comp). Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México. Pp 89-142

Instituto de Vivienda del Distrito Federal, INVI. (2005). Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, México, Gobierno del Distrito Federal.

Lavell, Allan. 1996. "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación". En Fernández, María Augusta (Compiladora) *Ciudades en Riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*. Lima, Perú, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red).

López López, Pamela Mercedes. (2011) "Política Habitacional y vulnerabilidad social abordada desde un estudio de caso: El Conjunto Habitacional San Pablo". Tesis para obtener el grado de Licenciada en Sociología. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. México.

PGDU, Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003

Preciado, Luis, Daniel Rodríguez y Mario Garza. (1997) "Vulnerabilidad de la ciudad". En Eibenschutz Hartman, Roberto (coord.) Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Tomo I: Economía y Sociedad en la metrópoli. Universidad Autónoma Metropolitana. México. PP. 235-300