

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



CARGAS ADMINISTRATIVAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES: EL CASO DEL
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

MIGUEL ÁNGEL BRITO SÁNCHEZ

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. RIK PEETERS

LECTOR DE LA TESIS: DR. MANLIO FELIPE CASTILLO SALAS

CIUDAD DE MÉXICO

2024

Agradecimientos.

Agradezco a mi director de tesis, Dr. Rik Peeters, y a mi lector, Dr. Manlio Felipe Castillo Salas, por todo el tiempo que me brindaron para culminar con este estudio, por su paciencia y sus comentarios que siempre fueron claros y puntuales.

Además, agradezco a mis compañeros de la generación 2022-2024, en especial a mi equipo de fútbol “La Maldad Administrativa” hacer más amena la maestría y por momentos que serán inolvidables. Sin duda, el mejor equipo que ha representado a la MAPP.

Sobre todo, agradezco a mi novia, a mi familia y amigos que siempre me brindaron todo su apoyo y estuvieron en los momentos más complicados de este proceso único.

Resumen

La mayoría de los países del Sur Global se caracterizan por presentar disfunciones como: una falta de aplicabilidad de las leyes y normas, de burocracias que no logran satisfacer la demanda de bienes y servicios de sus ciudadanos y que carecen de capacidades burocráticas, administrativas, económicas, además, de mostrar una dependencia (de gobernadores e instituciones) hacia terceros (intermediarios) para cumplir con los objetivos de sus políticas y de un Estado que acentúa los niveles de desigualdad a través de la imposición de cargas administrativas, excluyendo a los ciudadanos de estos bienes y servicios. Sin embargo, la literatura existente sobre intermediarios menciona que contribuyen a disminuir esta desigualdad, aumentando el acceso de estas personas a los servicios que ofrece el Estado. La principal contribución de estudio es demostrar que también se pueden usar las cargas administrativas como estrategia por parte de las organizaciones sociales para satisfacer intereses electorales y políticos con fines clientelares. Para sustentar esta contribución se realizó un estudio cualitativo sobre el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI), las organizaciones sociales y sus beneficiarios.

Si bien, las organizaciones sociales aumentan la probabilidad de acceder a una vivienda y a un menor tiempo que el INVI, tienen otra cara, debido a que, en este proceso, crean cargas administrativas en forma de proselitismo para mantener capturados a sus integrantes, mediante los tiempos de espera y el proceso de selección de beneficiarios. Por otro lado, la evidencia muestra que los beneficiarios participarán en este proceso porque los beneficios serán mayores que los costos.

Acrónimos y abreviaturas

CDMX Ciudad de México

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INVI Instituto de Vivienda de la Ciudad de México

SAF Secretaría de Administración y Finanzas

SEDUVI Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Índice

1.	Introducción.....	1
2.	Marco teórico.....	5
2.1	Capacidad Estatal en países en desarrollo	5
2.2	Organizaciones sociales como intermediarios.....	8
2.3	Cargas administrativas ¿Qué son y cómo afectan a los ciudadanos?.....	12
2.4	Cargas administrativas como política oculta	13
3.	Diseño metodológico.....	16
3.1	Contexto del caso	16
3.2	Recopilación de datos.....	17
3.3	Análisis de datos.....	20
4.	Hallazgos	22
4.1	Interacciones entre el INVI y ciudadanos.....	22
4.2	Interacciones entre INVI y organizaciones sociales.....	25
4.3	Interacciones entre organizaciones sociales y ciudadanos	27
5.	Conclusiones.....	33
6.	Bibliografía.....	36
7.	Anexos.....	42

1. Introducción

En México el acceso a una vivienda digna y decorosa es un derecho que se encuentra establecido en artículo 4° de la Constitución. A pesar de estar consagrado en la ley, el ejercicio de ese derecho no se está cumpliendo apropiadamente en todo el país. Como menciona CONEVAL (2018), en México, el acceso a una vivienda es desigual y no cubre las necesidades básicas de gran parte de la población.

El problema de acceso a vivienda en el país es multicausal, tanto por un constante aumento en la demanda de vivienda, que se estima en 40,000 viviendas cada año y del cual, solo se logra una parte de esta demanda (Escobar, 2023). Este aumento, es causado, en gran medida, por el incremento acelerado y desordenado de la población urbana en las grandes ciudades como en la Ciudad de México. Por los altos precios de renta de una vivienda que son aproximadamente de \$5,103 pesos en la Ciudad de México (INEGI, s.f.) y el costo de venta de un departamento que es, aproximadamente, de \$24,881 el metro cuadrado (El Financiero, 2023). Estas causas se intensifican por los bajos salarios de los trabajadores de la Ciudad de México que son, en promedio, de \$4,600 pesos mensuales (Gobierno de México, s.f.), especialmente de quienes se encuentran en el sector informal, en donde la tasa de informalidad laboral representa el 46.3% (Gobierno de México, s.f.).

La población que se encuentra cerca de ese umbral de ingreso enfrenta mayores complicaciones para acceder a una vivienda o de costear este gasto. La necesidad de atender este problema dio lugar al surgimiento del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI), que tiene como objetivo “diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y los programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos” (INVI, s.f.). De acuerdo con la página del INVI (s.f.), en el periodo 2016 al 2022 se han construido alrededor de 14,261 viviendas (lo que representa el 35.62% de la demanda de un solo año si consideramos la demanda de 40,000 viviendas que establecimos anteriormente), beneficiando aproximadamente a 67,176 personas. Sin embargo, Zárate (comunicación personal, 21 de agosto de 2024;,) menciona que la atención a la demanda individual, en los últimos años, presenta un rezago, que se refleja en la Bolsa de Vivienda del

INVI, en la que se encuentran registradas 20,465 personas, a este registro se suman, en promedio, entre 220 a 258 personas al año.

El INVI no solo muestra deficiencias y complicaciones para cumplir con su objetivo (Carrasco, 2023), sino que, enfrenta problemas para cubrir la sobredemanda que hay en la Ciudad de México, de un alto rezago en la bolsa de vivienda y de los largos tiempos de espera para obtener una vivienda (entre 5 a 20 años aproximadamente), también padece la tendencia al uso clientelar en la asignación de la vivienda. Este factor político ha influido en el funcionamiento de la institución, valiéndose de los tiempos de espera que enfrentan las personas, la incertidumbre que viven, la alta demanda de vivienda y la necesidad de los solicitantes por satisfacer su derecho a una vivienda. Esta forma de actuar ha dado lugar a diversos escándalos de corrupción, pese a todo esto el INVI se ha logrado mantener a lo largo de los años. Lo anterior no significa que el INVI no cuente con la capacidad para construir y gestionar vivienda tal es el caso de Atlampa. Este proyecto se construyó de manera rápida y sin organizaciones, en este lugar se encontraban familias en campamentos instalados. Otro ejemplo es el de la colonia Tacubaya en un lugar que se le conoce como la ciudad perdida (Zárate, comunicación personal, 21 de agosto de 2024;), sin embargo, en comparación con una organización puede estar gestionando hasta 3 proyectos a la vez lo que deja al INVI como una institución con una limitada capacidad para satisfacer la demanda.

Las organizaciones sociales, entendidas en este estudio como intermediarios, juegan un papel importante, debido a que pueden colaborar, influir, participar y apoyar al diseño del programa de vivienda en conjunto con el INVI, además, se encuentran registradas 558 organizaciones sociales en el INVI. Esta institución se beneficia, dado que estas se encargan de ubicar y llegar a la población objetivo, de encontrar y contactar a los dueños de los terrenos para, posteriormente, realizar estudios o análisis en la compra de posibles terrenos, además de que también realizan otros tipos de trámites y lo más importante, una vez finalizados los proyectos que generan las organizaciones, el INVI se queda con una parte de esos departamentos, resultando en un beneficio mutuo para ambos. Las organizaciones se les ha relacionado con partidos políticos, dado que estas han generado la mayor parte de acciones de vivienda popular (Santiago, 2024) gracias a su eficiencia para generar proyectos (Contreras y Jiménez, 2015).

Además de utilizar a sus posibles beneficiarios para generar favores a través de apoyos político-electorales o de usar marchas, plantones y cierres de calles para presionar o agilizar algún trámite (Contreras y Jiménez, 2015), por otro lado, son vistos como negocios debido a las cuotas que le cobran a sus beneficiarios, por medio de la eliminación de procesos engorrosos y complejos a sus beneficiarios, sin embargo, utilizan cargas administrativas informales con el objetivo moderar, manejar y mantener un control sobre la demanda de vivienda, debido a que, el tiempo de espera en la obtención de una vivienda es menor que en el INVI.

Estas organizaciones intermediarias aprovechan la necesidad de estas personas a través de la promesa de que el resultado será la obtención de una vivienda a un menor costo y tiempo del que ofrecen otras opciones con la condición de cumplir con estos requisitos informales (apoyar y participar en lo que solicite la organización, apoyo económico entendido como costo de papelería, pagos de excedentes de obra, asistencia a juntas etc.) que establecen las organizaciones. En este sentido, presentaré evidencia de que en el proceso de selección y admisión de beneficiarios no se encuentra caracterizado únicamente por los largos tiempo de espera que sufren estas personas, sino, en su mayoría, por intereses políticos electorales, lo que incentiva a los posibles beneficiarios a realizar actos de proselitismo con el objetivo de aumentar sus posibilidades de ser seleccionados para una vivienda.

Existen muchas investigaciones que utilizan la literatura sobre cargas administrativas partiendo desde su conceptualización y de dónde vienen (Moynihan y Herd, 2020; Heinrich, 2016; Peeters y Nieto-Morales, 2020). Otros estudios muestran los efectos que tienen las cargas administrativas sobre los ciudadanos (Nisar, 2018; Chudnovsky y Peeters, 2020; Peeters y Nieto-Morales, 2020). Por otro lado, algunos estudios muestran cómo estas cargas administrativas pueden ser usadas como política oculta, en algunos casos para limitar el acceso a ciertos servicios o beneficios debido al exceso de demanda que existe (Moynihan et al, 2022; Heinrich, 2018; Moynihan et al., 2016). Esto nos permitirá comprender cómo los intermediarios usan las cargas administrativas con fines e intereses políticos y cómo logran mantener capturados a sus beneficiarios con una ruta más rápida a una vivienda, pero a otros costos. Por ende, es importante prestar atención al proceso de selección y admisión de beneficiarios, debido a que en este se presentan prácticas de tintes clientelares. Mostrando que los intermediarios tienen un papel de doble filo: por un lado, estos intermediarios prometen una reducción de cargas

administrativas y de poder agilizar la prestación y obtención de un beneficio; por otro lado, los intermediarios son capaces de construir sus propias cargas administrativas.

Conforme a lo establecido anteriormente, surge la siguiente pregunta ¿Cómo los intereses político-electorales, a través de la implementación de cargas administrativas informales, influyen en los procesos de asignación de vivienda en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México?

La hipótesis de este estudio es que estas prácticas de tintes clientelares están inmersas dentro y alrededor de la institución y de las organizaciones sociales. Estas prácticas se presentan a través de cargas administrativas informales a las personas que se encuentran dentro del programa. Estas cargas alimentan, en su mayoría, intereses políticos-electorales. Aunado a lo anterior, dichas cargas funcionan como un requisito informal, dado que no está estipulado en los requisitos de la organización, en el proceso de selección de algún beneficiario, esto quiere decir que aquellas personas que toleren mayores cargas informales tendrán mayor posibilidad de ser una persona beneficiada que otras personas que no accedan a estas cargas, haciendo que el proceso de obtener una vivienda se prolongue por más tiempo.

A continuación, se presentará una revisión de literatura sobre capacidad Estatal para atender las necesidades sociales de su población, de las principales disfunciones que enfrentan las burocracias contemporáneas y de cargas administrativas, sus costos e implicaciones hacia los ciudadanos y como política oculta. Después, se presenta el caso del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y su relevancia de estudio. En seguida, se describe el método utilizado tanto para recopilación como para el análisis de los datos, para posteriormente presentar los hallazgos cualitativos obtenidos. Seguidamente, se presentará una sección de discusión en la que se desarrollarán las contribuciones y las implicaciones en relación con los hallazgos encontrados en el caso del INVI conforme al marco teórico que se planteó. En donde, la principal contribución de este estudio es entender cómo estas cargas administrativas son usadas como estrategia clientelar, por parte de las organizaciones, del INVI y del gobierno en turno, el estudio finalizará con la sección de conclusiones.

2. Marco teórico

En este apartado se describe el enfoque de la capacidad del Estado para atender las necesidades sociales de su población, por ejemplo, vivienda, sistemas de salud, empleo, etc. Dicho enfoque ayuda a relacionar y explicar el argumento causal de esta investigación, es decir, como la falta e ineficiencia de las políticas de vivienda en la Ciudad de México, en contexto de debilidad estatal, instituciones débiles, genera que las interacciones entre el INVI y los ciudadanos, en el proceso de selección de vivienda, sean, en su mayoría, por beneficio de intereses político-electorales y que, además, tengan tintes clientelares. Partiendo no solo de una capacidad limitada en cubrir la demanda de vivienda, sino de los problemas que enfrenta una organización como el INVI para organizar de manera eficiente y transparente el proceso de selección de beneficiarios, lo que ha desencadenado en un problema específico en términos de clientelismo.

En este entorno, han surgido organizaciones sociales (entendidas como intermediarios) con el objetivo de enfrentar el problema de vivienda en México y, a lo largo de los años, han generado poder de negociación ante actores políticos y el INVI. Sin embargo, estos intermediarios se han caracterizado por movilizar algún trámite o proceso a través de apoyos electorales para partidos políticos. Además, estas organizaciones sociales usan cargas administrativas informales para mantener capturado a sus clientes y al mismo tiempo cumplir con intereses electorales.

2.1 Capacidad Estatal en países en desarrollo

Siguiendo las líneas de investigaciones que se encuentran enfocadas principalmente en instituciones débiles o de burocracias que presentan disfunciones o que se encuentran alejadas del ideal burocrático de Weber, dicha literatura está concentrada en países en vías de desarrollo o como le llaman del Sur Global, dichas líneas de investigación están asociadas a capacidad estatal, basándonos en primera instancia por las problemáticas que presenta el Estado para atender los problemas sociales que aquejan a su población.

La falta de cumplimiento o de una deficiente aplicación de las reglas, normas (Levitsky y Murillo, 2009) y leyes, además, se consideran débiles porque mantienen únicamente el statu quo o si logran cambiarse serán únicamente por mantener los intereses actores poderosos (Brinks et

al., 2020), esto se puede observar, principalmente, en países del Sur global. Sin embargo, la falta de recursos económicos y de personal o de un control inadecuado de la burocracia (Holland, 2016) se les ha atribuido a estas capacidades limitadas o deficientes, resultando en instituciones u organizaciones consideradas débiles.

En este sentido Holland (2016) hace hincapié en que las definiciones clásicas sobre la capacidad estatal, en su mayoría, están centradas en si las autoridades tienen las facultades para elaborar y hacer cumplir reglas vinculantes para la sociedad. De igual manera, las instituciones u organizaciones carecen de recursos económicos o de personal para cumplir con las reglas o con los objetivos para lo que fueron creadas, como mencionan Brinks et al. (2018), la aplicación de la ley en estados débiles es en realidad costosa debido a que requiere de una gran cantidad de recursos y que su aplicación puede generar resistencia de actores poderosos o puede desencadenar en consecuencias electorales. En caso contrario, se considera que una institución es fuerte porque tiene la capacidad (Brinks et al., 2020) para cambiar y afectar los problemas sociales. Otro aspecto importante de esta literatura es la relación entre estos factores institucionales y las condiciones que enfrentan los burócratas a nivel de calle y en cómo implementan las políticas y hacen cumplir la ley (González y Peeters, 2024)

Por lo tanto, las instituciones débiles y su carencia de recursos, la falta de aplicación de las normas, leyes y reglas, de la capacidad limitada que tiene el Estado para enfrentar los problemas y demandas sociales de sus ciudadanos, reflejan una deficiente capacidad burocrática. Estas condiciones también generan que exista un entorno de baja confianza hacia la burocracia y que se dé una desconexión entre el Estado y sus ciudadanos (Eiró y Lotta, 2023). Si bien, la literatura consultada identifica ciertos factores institucionales ya establecidos en países del Sur Global, no debe considerarse así y, sobre todo, cuando se estudian casos en la prestación de servicios, la aplicación de reglas y la implementación de políticas en los contextos de nuestro interés (González y Peeters, 2024).

En este sentido, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, puede presentar algunos factores institucionales mencionados anteriormente: falta de recursos y, en él algunos años, reducción de los recursos, lo que genera que no pueda cubrir con la demanda de vivienda. Siguiendo esta línea, se encuentra establecido dentro de la institución que cualquier persona que cumpla con ciertos requisitos puede ingresar a su bolsa de vivienda, a través del programa

Vivienda en Conjunto, mismo que se encuentra alineado a las normas y derechos que se encuentra plasmados en la Constitución Política de la Ciudad de México, como el artículo 9 apartado E en el que se establece que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, lo cual, el INVI no está cumpliendo, dejando que un intermediario cubra con parte de la demanda.

Por lo que, un aspecto importante de esta investigación es agregar los efectos de uno o varios individuos que se encuentran dentro de una organización o institución cuando dejan de lado el cumplimiento de las normas y reglas de esa institución, para servir a los intereses de otros actores (Hodson et al., 2013) o en un caso extremo que la misma institución busque, únicamente, servir a los intereses de actores poderosos, dejando de lado los objetivos para los que fueron creadas. Completa (2017) observa que gran parte de la investigación sobre la capacidad estatal, está enfocada en sí la burocracia tiene las facultades para poder proveer bienes y servicios públicos de manera eficaz y eficiente.

Los actores políticos se benefician del funcionamiento del INVI y de los intermediarios, debido a que estos intermediarios albergan gran parte de la demanda de vivienda, por ejemplo, se encuentran registradas alrededor de 558 organizaciones y en cada organización hay, aproximadamente, 150 personas, esta cantidad dependerá del proyecto. En este sentido, los actores políticos concesionan terrenos, facilitan y agilizan trámites, condonan deudas que tenga el terreno etc., logrando captar esta demanda para sus beneficios políticos electorales. Por lo tanto, el no cumplimiento de las reglas de operación del INVI puede estar asociado con la realización de esfuerzos mínimos por lograr cumplirlas o por no tener el interés en ellos por parte de los actores estatales (Brinks et al., 2018) o que simplemente las burocracias traten a las reglas y normas como fachadas (Hodson et al., 2013). Asimismo, el argumento central entre Holland (2016) y Brinks et al. (2018) es que estas brechas en la aplicación de las reglas y de la ley, no solamente se deben a una falta en la capacidad del Estado para hacerlas cumplir, sino a los intereses políticos para no querer aplicarla.

De igual manera, la capacidad estatal se ha asociado en las facultades que tiene la burocracia para proveer bienes y servicios de manera eficiente (Completa, 2017) o de las disfunciones (González y King, 2004) o problemas que presentan burocracias contemporáneas, como en México, que resaltan y se caracterizan por patrimonialismo, neopatrimonialismo o de funcionar a través de reglas no escritas, de la falta en la aplicación de las normas y reglas, prácticas de

corrupción, intereses personales, redes etc. En este sentido Hodson et al. (2013) definen el patrimonialismo como aquella herramienta que es usada por las élites con el objetivo de lograr lealtad entre sus subordinados, además, parece alentar el incumplimiento de las reglas.

Monsiváis y Del Rio (2013), por otro lado, definen el neopatrimonialismo como un fenómeno político en el que ciertos actores que ostentan de autoridad formal dentro de una organización política estatal y que, su vez, el entorno que los rodea está integrado por redes y colectividades de intermediarios y subalternos, en las que, a través de estas redes, estos actores generan un beneficio personal por el uso de recursos estatales. Este Neopatrimonialismo se ha utilizado como un instrumento de redes de intercambio clientelares, (Resico, 2015) a través de vínculos entre patrón y cliente y se presenta en Estados. Además, Resico (2015), utiliza el concepto clientelismo burocrático para describir a aquellas prácticas en la cual, los políticos y funcionarios buscan el interés personal, satisfacer las demandas particularistas y estos distribuyen los beneficios a los individuos o a ciertos grupos de la sociedad, a cambio de subordinación y apoyo político.

Además, tomamos el concepto del neopatrimonialismo en un sentido de relacionar a los actores políticos y la forma en que se apropian de los bienes, servicios y recursos públicos que resultan estratégicos y que generan beneficios individuales para estos (Monsiváis y Del Rio, 2013). Por lo tanto, argumentamos que los Estados que se encuentran inmersos en estos contextos (países que se encuentran en el Sur Global) no logran satisfacer las necesidades sociales básicas de su población y, si agregamos, que no existe otras opciones o alternativas de políticas públicas para mitigar estas necesidades sociales, estas disfunciones son consideradas como una herramienta útil para satisfacer intereses personales, satisfacer las demandas de la sociedad, pero a través de intereses políticos o a través de favores electorales, por lo tanto, aplicar las reglas o cambiar este contexto tendría, para las burocracias, costos electorales.

2.2 Organizaciones sociales como intermediarios

El problema del neopatrimonialismo se presenta en países del Sur Global, principalmente, afectando el marco en el que se encuentran las instituciones, debido a que están rodeadas por un entorno integrado por redes, intermediarios y subalternos, en las que, a través de estas redes, los

actores pueden recibir un beneficio personal por el uso de recursos estatales (Monsiváis y Del Rio, 2013). Partir de este problema, permite especificar cómo se ve afectada una institución como el INVI y cómo se refleja a través de una organización social, es decir, en cómo el Estado actúa en función de beneficios personales o partidarios (Sanchis, 2015).

Argumentamos que ante las bajas capacidades administrativas, económicas o de recursos que tiene una institución, por ejemplo, como el INVI, ocasiona que se vea afectada o influida por la parte política, lo que aumenta los incentivos para generar problemas como la corrupción o la toma de decisiones discrecionales (Justesen y Bjørnskov, 2014) o que se utilicen como una forma de cooptar voluntades de actores políticos, de organizaciones o de instituciones para alinearlos a un mismo proyecto u objetivo que beneficie a los integrantes (Sanchis, 2015).

En este sentido, cuando las burocracias no pueden satisfacer las necesidades sociales de la población o se ven limitados para proveer bienes y servicios, se habla, entre otras cosas, de que carecen capacidades burocráticas, administrativas y de recursos; que se encuentran en un entorno o contexto de disfunciones y problemas como patrimonialismo, neopatrimonialismo, falta de aplicabilidad de las reglas, normas, leyes. Estos problemas crean los incentivos para que los gobernantes, instituciones u organizaciones recurran a un tercero, en este caso, un intermediario, debido a que una de sus funciones es ayudar a individuos, instituciones y empresas (Fredriksson, 2014) o porque poseen capacidades que les permite interpretar las reglas y normas, observar la implementación y monitorear el cumplimiento de manera más eficiente, además, la función de un intermediario puede ser formal e informal (Abbott et al., 2017).

Es importante aclarar que cuando se habla de un intermediario, nos referimos a una red, organización o individuo (Brès et al., 2019) y que tiene dos caras, la primera, es ayudar a las burocracias para ampliar su alcance, mejorar su capacidad operativa, generar legitimidad y credibilidad ante sus ciudadanos (Abbott et al., 2021), la segunda, tiene que ver con vínculos en actividades y actos de corrupción (Fredriksson, 2014), como prácticas clientelares o con apoyos político-electorales. Además, nos enfocamos en las capacidades que tienen las instituciones para proveer bienes y servicios a la población, en este caso nos basamos en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) que tiene como objetivo “diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y los programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos” (INVI, s.f.).

Sin embargo, dicha institución se ve superada por la demanda que existe en la Ciudad de México por lo que, han surgido organizaciones sociales que funcionan como intermediarios, estos facilitan el acceso a servicios y beneficios públicos (González y Peeters, 2024; Alshallaqi, y Hasan, 2024), en este caso de vivienda (Bonet, 2020); o digitales (Alshallaqi, y Hasan, 2024), para obtener una licencia (Fredriksson, 2014) o para acceder a un programa público (Christensen, 2020). Estas organizaciones, entendidas como intermediarios, son claves para enfrentar los problemas públicos de vivienda y su asignación, lo que las posiciona hoy en día, para los ciudadanos, como una de las principales opciones para adquirir una vivienda a un menor tiempo que el INVI u otras opciones. La existencia de estas organizaciones sociales no solo beneficia a los ciudadanos y a las burocracias, también el INVI se beneficia porque logra solventar parte de su demanda de vivienda y porque sus reglas de operación establecen que se debe de quedar con un porcentaje de las viviendas que crean estas organizaciones.

La relevancia e importancia que han logrado las organizaciones se debe, entre otras cosas, porque evita que las personas tengan que interactuar con los burócratas (funcionando como representantes de las personas) al tener que hacer filas durante horas, además de que realicen una serie de visitas a las oficinas de la institución. Esto se debe en gran medida, porque conocen cómo funcionan los trámites, procedimientos y porque pueden resolver esos asuntos en un menor tiempo, además de que pueden procesar muchas solicitudes al mismo tiempo (Fredriksson, 2014; Husted, 1994), debido a que interactúan y se relacionan con la burocracia de manera constante y continua. También evita que los ciudadanos tengan que aguantar largos tiempos de espera y de incertidumbre que enfrentan con el INVI, lo que hace que la institución tenga que reconocer el trabajo que realizan, como gestoras de vivienda (Bonet, 2020).

Los atributos que tienen estas organizaciones sociales han logrado que se les adjudica una parte de responsabilidad para enfrentar los problemas de vivienda, de servir como apoyo a los objetivos públicos en el que aprovechan sus propios recursos, autoridad, y legitimidad para influir en el comportamiento del grupo objetivo (Hysing, 2021), lo que se refleja en que los intermediarios posean cierto grado de autonomía (Abbott et al., 2021) para operar. Sin embargo, los intermediarios pueden tener otra cara, pueden ir en sintonía con los objetivos de las políticas, pero pueden diferir con los medios o en las formas para alcanzarlos o que los intereses de los intermediarios no coincidan con los de las políticas (Michel, 2024), es decir, argumentamos que

los intermediarios también pueden generar sus propios requisitos, modificar los procesos o implementar mecanismos para reducir el acceso a un bien o servicio o simplemente crear sus propias reglas del juego en forma de proselitismo.

Entre los medios y recursos que utilizan los intermediarios para cumplir sus objetivos puede ser el pago de un soborno de manera indirecta a un burócrata para agilizar algún trámite o proceso o, simplemente, para conseguir algún beneficio personal (Fredriksson, 2014) y colectivo, esto se debe principalmente porque se le ha relacionado con actores políticos y, en algunos casos, por tener conexiones con los burócratas. Sin embargo, este estudio se basa no en un pago monetario como un soborno, sino a pagos en forma de apoyos político-electorales, es por eso, que retomamos el concepto de intermediarios Zealots, en los que Abbott et al. (2021) los define como aquellos que son leales a una política, principio o ideología específica, es decir, que dedican gran parte de su tiempo, atención y recursos a la promoción de algún tipo de políticas o principios.

Para este estudio, argumentamos que las organizaciones sociales que apoyan al INVI son Zealots por su relación con actores políticos, dado que sus objetivos coinciden de alguna forma y la manera en que pagan las organizaciones es a través de apoyos electorales y de lealtades a estos actores, sólo si éstos apoyan y favorecen sus objetivos, por lo que, estarán comprometidos con esas políticas (Abbott et al., 2021) y por el otro lado, los gobernantes pagan a través de agilizar trámites, de negociar algún favor, de concesiones, de mantener la autonomía de estas y, en algunos casos, de mantenerlas protegidas bajo su poder, mostrando una combinación entre Zealots y Opportunists (Abbott et al., 2021).

Las organizaciones sociales utilizan el proselitismo con sus beneficiarios para alinearlos a sus objetivos, logrando tener su apoyo, por lo que, si en algún momento las políticas no van alineadas a sus intereses o sus objetivos, pueden convertirse en contrapesos (como marchas en contra de esa política, retirando su apoyo o a través de manifestaciones), es decir, se opondrán a las decisiones del gobernador (Abbott et al., 2021). Los beneficiarios darán su apoyo si las recompensas que pueden obtener logran mejorar su bienestar en un plazo inmediato, por lo que, ellos asumirán el costo de hacer frente a este tipo de apoyos (Michel, 2024), que más adelante, llamaremos cargas administrativas.

2.3 Cargas administrativas ¿Qué son y cómo afectan a los ciudadanos?

Utilizar el concepto de cargas administrativas es importante porque refleja las experiencias que tienen las personas cuando interactúan con el Estado, es decir, de la dificultad que tienen los ciudadanos cuando quieren acceder a los servicios y beneficios públicos, además de permite poder identificar aquellas consecuencias, tanto materiales como inmateriales, por ejemplo, las cargas pueden ser costosas en términos de tiempo, dinero y estrés (Peeters, 2020). Lo que significa que, si las personas tienen una experiencia negativa con la burocracia, puede afectar el acceso a los bienes y servicios que les corresponden (Heinrich, 2018).

En la literatura sobre cargas administrativas, Burden et al. (2012) las definen como aquella experiencia personal de la implementación de una política que es percibida como onerosa, pero la operacionalización más común sobre cargas administrativas es la mencionada por Moynihan y Herd, (2020) que definen las cargas administrativas como aquellos costos de aprendizaje, psicológicos y de cumplimiento que experimentan los ciudadanos cuando interactúan con el gobierno.

Cuando hablamos de los costos de cumplimiento nos referimos a aquellos que están relacionados con la provisión de información y documentación para que los beneficiarios o ciudadanos demuestren su elegibilidad (Moynihan y Herd 2020). Por ejemplo, para ingresar al INVI, una persona debe demostrar que su ingreso es menor a 5 veces el salario mínimo diario (VSMD). Los costos de aprendizaje son aquellos que tienen que ver con el tiempo y esfuerzo que gastan las personas en poder obtener información acerca de algún programa o servicio y en cómo poder acceder al programa (Moynihan y Herd, 2020).

Por otro lado, los costos psicológicos están relacionados con el estigma que se genera al solicitar un servicio o el acceso y participación a un programa y en la incertidumbre sobre la capacidad de los ciudadanos en negociar procesos burocráticos, los procesos administrativos que son percibidos como arbitrarios, injustos y discriminatorios generan descontento en la interacción ciudadanos-gobierno (Moynihan y Herd, 2020). Por ejemplo, cuando las organizaciones utilizan a los beneficiarios para manifestarse y así presionar a algún actor político, esto resulta en que estas personas sean estigmatizadas como acarreados, lo que puede afectarlos de manera psicológica. Por lo que, reducir cualquiera de los costos significa que se incremente la

participación e inscripción de los ciudadanos en los programas sociales (Baekgaard et al., 2021; Herd et al., 2013; Fox et al., 2020).

Los costos que experimentan las personas varían, es decir, las cargas tienen efectos distributivos porque perjudican a unos grupos más que a otros (Nisar, 2018; Chudnovsky y Peeters, 2020; Peeters y Nieto-Morales, 2020; Masood y Nisar, 2020; Christensen et al., 2020), además, de que también depende el programa al que quieran ingresar. Estas cargas administrativas pueden ser utilizadas por la burocracia de manera deliberada en los procesos administrativos, para que sean lo más oneroso posible, lo que crea un tipo de barreras, lo que, a su vez, puede limitar el acceso de los ciudadanos a estos derechos sociales y servicios (Moynihan y Herd, 2020). Lo que también influye que una persona no quiera acceder a un servicio o programa es la cantidad de capital social, humano y financiero con la que cuenten, por lo que, estas personas tendrán más o menos oportunidades para optar por sustituir los bienes y servicios gubernamentales a los que no pueden acceder, lo que deja a estas personas desfavorecidas en desventaja administrativa (Peeters y Nieto-Morales, 2021).

Esto produce que los ciudadanos tengan menos confianza hacia el Estado, resultando en una menor participación en el ingreso a cualquier servicio o programa, debido a que pueden ser demasiado complejos, confusos y complicados para realizarlos, haciendo que requieran, para su cumplimiento, de más tiempo, lo que repercute de manera negativa en la democracia, la equidad social y la ciudadanía (Moynihan et al., 2016). Sin embargo, si un programa o servicio mejora el bienestar de los ciudadanos en el corto plazo, ellos asumirán el costo de hacer frente a las cargas administrativas y sus costos (Michel, 2024).

2.4 Cargas administrativas como política oculta

Como se mencionó en el capítulo anterior, las cargas administrativas, pueden ser usadas como mecanismos para limitar el acceso de las personas a un beneficio o servicio (Heinrich, 2018), debido a que no cumplen con los requisitos de elegibilidad (Moynihan et al., 2022), pero también son usadas para que el beneficio llegue a las personas que realmente lo requieren, de igual manera, estas cargas logran que aquellos que están fuera del alcance de una interacción con la burocracia se vean encuentro determinado o de la intención política de la acción gubernamental.

Lo que ocasiona que aquellos ciudadanos que carecen de atributos, como capital humano, social y financiero no puedan ingresar, lo que genera que se encuentren vulnerables ante la burocracia.

Por ejemplo, el INVI utiliza los largos tiempos de espera y la incertidumbre como cargas administrativas para limitar el acceso a su bolsa de vivienda por el exceso de demanda de vivienda que hay en la Ciudad de México. El estudio de Moynihan et al. (2022), muestra que los burócratas buscan hacer el proceso lo más oneroso que se pueda a través de prometer la oportunidad de ser un inmigrante legal o para poder mantener ese estatus, sin embargo, esa promesa la hacen tan difícil de lograr que estas personas no logran cumplir con estas barreras administrativas, cumpliendo con el objetivo que se estableció en la política de inmigración. En este sentido, la literatura de cargas administrativas desarrolla la relación en cómo una política oculta se utiliza para satisfacer intereses ideológicos y políticos.

Hasta el momento, abordamos el por qué las burocracias e instituciones utilizan cargas administrativas y cómo estas afectan a los ciudadanos. Sin embargo, cuando se implementa una nueva política los burócratas y las instituciones se deben adaptar a esta y a los nuevos procesos que se han creado y, por lo tanto, a las nuevas cargas administrativas que se desarrollaran en un futuro, afectando la forma de operar de la institución y, posteriormente, de los burócratas de nivel de calle (Moynihan et al., 2022), como, por ejemplo, los procesos extra de documentación que enfrentaron los inmigrantes en Estados Unidos (Moynihan et al., 2022). Esto se debe principalmente, a que los burócratas e instituciones no reciben nuevos recursos, en resumen, los políticos pueden actuar de manera deliberativa para crear escasez en la capacidad que tiene la burocracia, para limitar y socavar el acceso a cualquier beneficio o servicio.

En este sentido, es posible que dentro de la estructura de un programa público una acción política que se pretende poner en marcha pueda alterar el acceso de los ciudadanos a los beneficios, afectando su bienestar social (Moynihan et al., 2016), por lo que, estas personas optaran por acceder a estos derechos sociales mediante otras opciones o con otros actores. En este caso, argumentamos que las acciones políticas (Heinrich, 2018) han afectado a instituciones, como el INVI, y organizaciones, haciendo que el cumplimiento de estas acciones políticas dependa en su mayoría de las partes involucradas o de actores externos a ellos (Motomura, 2006), es decir, las organizaciones, los mismos actores políticos (Benish et al., 2023) y representantes externos pueden reducir y aliviar las cargas administrativas, (Heinrich, 2018) por ejemplo, algunas

organizaciones sin fines de lucro pueden brindar ciertos servicios a las familias inmigrantes para apoyar su integración (Williams, 2015) o el caso del INVI en el que las organizaciones sociales, que enfrentan la sobredemanda de vivienda en la Ciudad de México, alivian las cargas administrativas evitando que los ciudadanos interactúen con la burocracia.

Hasta este momento, hemos mencionado que las organizaciones funcionan como representantes de los ciudadanos ante la burocracia para evitar trámites y procesos complejos, esto hace que las organizaciones sean vistas como la mejor opción en el mercado, por así decirlo. Es importante hacer hincapié en que el líder de la organización y su equipo de trabajo se enfrentan, de igual manera que los ciudadanos, a cargas administrativas, sin embargo, poseen un mayor capital administrativo, financiero y social, es decir, conocen mejor el proceso y lo costos que implica, por lo que pueden lidiar con estas cargas o pueden hacer uso de otras herramientas como, por ejemplo, pagar un soborno, indirectamente, a un burócrata para agilizar el proceso o para conseguir algún beneficio personal (Fredriksson, 2014) o recurrir a pagos no monetarios (en forma de apoyo electoral), como en el caso de las organizaciones sociales.

Sin embargo, como demostraremos más adelante, las organizaciones sociales crean sus propias cargas administrativas en forma de proselitismo del líder, pero los ciudadanos las consideran como superables (Peeters, 2020) y estarán dispuestos a tolerarlas y participar en ellas porque el beneficio será mayor que el costo, por lo que, la contribución de este estudio es demostrar que también se pueden usar cargas administrativas como instrumento para satisfacer intereses electorales-políticos con fines clientelares.

3. Diseño metodológico

3.1 Contexto del caso

En los países del Sur Global, las burocracias (en su mayoría) no logran satisfacer las necesidades de sus ciudadanos o se ven limitadas para proveer bienes y servicios, es decir, carecen de capacidades burocráticas, administrativas y de recursos, por lo que, recurren a un intermediario (Fredriksson, 2014), en este caso a una organización. Estas organizaciones tienen dos caras, la primera, es ayudar a las burocracias para ampliar su alcance, mejorar su capacidad operativa, generar legitimidad y credibilidad ante sus ciudadanos (Abbott et al., 2021), la segunda, tiene que ver con vínculos en actividades y actos de corrupción (Fredriksson, 2014).

Como el caso mexicano en el que las organizaciones sociales apoyan de manera indirecta al Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, como un intermediario para enfrentar el problema de la sobredemanda de vivienda que se presenta en la Ciudad de México. El INVI es una de las instituciones que se encarga de satisfacer y mitigar la alta demanda de vivienda que existe, sin embargo, las acciones que han realizado se han quedado cortas, por estas capacidades que se ven superadas por este problema, recurriendo a tomar medidas como limitar la entrada de personas o, en el caso extremo, cerrando la bolsa de vivienda. Lo que destaca es la participación de las organizaciones sociales.

Estas organizaciones son claves para mitigar el problema de vivienda y para entender la asignación de vivienda, posicionándose como una de las principales opciones para adquirir una vivienda a un menor tiempo en comparación con el INVI. Por lo que, los ciudadanos encuentran en las organizaciones sociales como una solución rápida y una forma de evitar las cargas administrativas, además, las organizaciones sociales y el INVI no trabajan de manera conjunta para atacar este problema, cada uno tiene objetivos similares pero la forma en que los lleva a cabo es diferente, atacan el problema desde su perspectiva, con sus recursos y sus capacidades, interactúan entre ellas porque cada una aporta algo que la otra necesita, por ejemplo, el INVI obtiene el 10%, aproximadamente, del total de los departamentos de cada proyecto, de acuerdo a sus reglas de operación.

Las organizaciones han logrado esa eficacia porque reciben apoyo de actores externos (políticos) logrando obtener un mayor poder de negociación ante ellos y al INVI, a través de presionar política y socialmente mediante una manifestación afuera de sus oficinas para agilizar algún trámite u obtener un beneficio, de igual manera, pueden hacer uso de apoyar políticamente a estos actores, satisfaciendo sus intereses político-electorales de estos actores para recibir dichos beneficios. Estas organizaciones usan su ideología (proselitismo) con sus integrantes, ganando su apoyo para que participen en esas actividades políticas, debido a que contemplan que el beneficio que recibirán en un futuro será mayor al costo de participar en todas estas actividades (lo que llamamos cargas administrativas), por ejemplo, asistir a marchas para apoyar a un partido político, aceptar peticiones como colgar una manta de ese partido, asistir semanalmente a reuniones entre otras que se destacarán más adelante con apoyo de las entrevistas.

Conforme a lo anterior, esta investigación contribuye a demostrar que también se pueden usar las cargas administrativas como estrategia por parte de las organizaciones sociales, el INVI y del gobierno en turno para satisfacer intereses electorales y políticos con fines clientelares, además se presentará evidencia de que en el proceso de selección de beneficiarios no se encuentra caracterizado únicamente por los largos tiempo de espera que sufren estas personas, sino, en su mayoría, por intereses políticos-electorales, lo que incentiva a los posibles beneficiarios a realizar actos de proselitismo con el objetivo de aumentar sus posibilidades de ser seleccionados para una vivienda.

3.2 Recopilación de datos

Se utilizó un método cualitativo para recopilar los datos necesarios con el objetivo de describir cómo es el proceso de selección de beneficiarios dentro de una organización social que funciona como intermediaria al Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. Esto permite visualizar cómo los intermediarios crean cargas administrativas informales en forma de proselitismo y basadas en intereses político-electorales para mantener capturados a los beneficiarios y cómo enfrentan dichas cargas. Se realizaron un total de 17 entrevistas (véase anexo 4) que se llevaron a cabo en el periodo mayo-agosto de 2024 en la Ciudad de México, en las cuales, se obtuvo la perspectiva del INVI y sus trabajadores, de las organizaciones sociales, de posibles beneficiarios

y de personas que ya obtuvieron su vivienda por parte de una organización (a estos tres grupos se les realizó un protocolo de entrevistas diferente, véase anexo 1, 2 y 3) estas entrevistas semiestructuradas permitieron recolectar la información necesaria para corroborar la hipótesis planteada.

Las primeras 10 entrevistas se dividieron en dos grupos: 5 posibles beneficiarios que se encuentran en una organización, es decir, que se encuentran en el proceso de obtención de una vivienda y 5 beneficiarios que ya recibieron su vivienda por parte de una organización, con el propósito de poder identificar, primero, por qué las personas optan por ingresar a una organización en vez de acudir directamente al INVI, segundo, cómo las organizaciones sociales crean cargas administrativas en forma de proselitismo sobre las personas y cómo, a través de estas, quedan capturadas en el proceso, así como identificar el grado de tolerancia y, tercero, porque los beneficiarios se prestan a participar en estos intereses políticos y cómo en años de elecciones estas cargas son más pronunciadas, por último, saber por qué las personas optan como primera opción el ingresa a una organización en lugar de ir directamente al INVI. Ahora, los posibles beneficiarios pertenecen al mismo proyecto, además, dos de los beneficiarios pertenecían a la organización donde se encuentran los posibles beneficiarios y los últimos 3 beneficiarios se optó porque fueran de otra organización para identificar si la mayoría de las organizaciones operan de una manera similar.

Para el caso de las personas líderes de una organización se realizaron 2 entrevistas, cada líder pertenecía a una organización diferente, con el objetivo de mostrar e identificar cómo operan las organizaciones sociales y cuál es el objetivo de crear estas cargas administrativas con fines político-electorales. Además, analizar cómo es que logran gestionar el problema de vivienda en un lapso menor que el INVI y conocer la perspectiva de por qué las personas las consideran como primera opción en lugar de ir directamente al INVI y cómo es el proceso de inscripción; asimismo, saber cómo es que logran llegar a estas personas y cómo es el proceso de negociación tanto con el INVI como con actores políticos. Por último, se buscaba analizar cuáles son los mecanismos que utilizan para asignar vivienda entre sus beneficiarios.

Para el caso de las últimas 5 entrevistas, están enfocadas en los trabajadores del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, al inicio se solicitó que fueran los trabajadores que reciben los papeles y registran a las personas en la bolsa de vivienda que se encuentran en el área de

Coordinación de Integración y Seguimiento de la Demanda de Vivienda, sin embargo, por la poca disposición que mostraron para las entrevistas, nos canalizaron al área de Coordinación de Planeación, Información y Evaluación, área que se encarga de procesar la información proveniente de la Coordinación antes mencionada. Estos trabajadores tienen el conocimiento de cómo se genera todo el proceso de registro de beneficiarios a la bolsa de vivienda, por lo que su aporte en las entrevistas fue relevante para el estudio. Si bien, esta coordinación nos apoyó en todo momento, también surgieron inconvenientes por lo que, se modificaron ciertas preguntas, porque según ellos, podrían afectar la imagen de los trabajadores y de la institución misma, por lo que se tuvo que modificar y eliminar algunas preguntas para obtener las entrevistas.

Estas entrevistas tenían como objetivo recopilar información acerca cuántas personas intentan entrar a la bolsa de vivienda y cuántas se encuentran en lista de espera, así como conocer cuál consideran que sean las ventajas y desventajas que les generan la participación de las organizaciones sociales, también se buscó conocer cuáles son las principales limitantes a las que se enfrentan y cómo manejan esta lucha de negociación con las organizaciones, además obtener información acerca de los tiempos de espera que enfrentan los ciudadanos que intentan ingresar y cómo está establecido los lineamientos de asignación de vivienda y su perspectiva del por qué las personas eligen como primera opción una organización social antes que a ellos.

Las entrevistas pretenden tener una duración de aproximadamente 60 minutos, mismas que serán transcritas para realizar el análisis de las respuestas, además, se espera que se lleven a cabo en las mismas organizaciones sociales. Posteriormente, se elegirán a 10 personas que formen parte de diferentes familias, es decir, una persona por integrante de familia, para obtener perspectivas diferentes de cada beneficiario. Un posible sesgo del estudio es el año en el que se están realizando las entrevistas, debido a que, al ser periodo electoral, las cargas administrativas informales serán más pronunciadas que en otros años, por lo que, es posible que las respuestas no puedan ser constantes con otros años o que la cantidad de cargas no sea similar a otros años.

Otra problemática que surgió a lo largo de la recopilación de datos fue el número de entrevistas que se había planteado inicialmente, en primera instancia se esperaba concretar 20 entrevistas, sin embargo, fue imposible conseguir información o localizar a las personas que habían obtenido su vivienda por parte del INVI, al ser información privada y de datos personales, no se concretar estas entrevistas. La otra entrevista que no se pudo realizar fue la de un Diputado, debido a la

falta de tiempo de su parte, era importante realizar la entrevista a este actor porque él acogió a una organización social bajo su representación, bajo el argumento de atacar de manera directa, con su equipo, el problema de vivienda, por lo que resultaba interesante conocer las causas de porque tomo la decisión de acoger a una organización social y no apoyar de manera directa al INVI.

3.3 Análisis de datos

La selección de las entrevistas fue a través de un muestreo de bola de nieve, debido a que fue complicado conocer la ubicación de las organizaciones y de las personas que ya habían obtenido su vivienda. Pero gracias al apoyo de una persona cercana, que se encuentra dentro de una organización social, se logró facilitar el contacto con sus compañeros y con el líder de la organización, ese líder nos permitió entrevistar a 5 personas de la organización, para las personas que ya obtuvieron su vivienda se utilizaron de dos organizaciones para contactarlos.

Para el caso de los trabajadores se metió un oficio para solicitar las entrevistas ante el INVI, el cual tenía un periodo de respuesta de 20 días hábiles. A partir de la respuesta, se utilizó el mismo muestreo para contactar a los trabajadores, siendo la primera entrevista el encargado de la Jefatura de Unidad Departamental de Planeación y Diseño, quien, posteriormente, contactaría al encargado de la Subdirección de Seguimiento y Control Notarial, después al encargado de la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación y al de la Subdirección de Análisis y Planeación.

Al finalizar las entrevistas se utilizó la aplicación “Clipto.AI” para realizar la transcripción de todas las entrevistas, para posteriormente elaborar el análisis a través de la herramienta “QDA Miner Lite”. Después de codificar la información se categorizó en tres grandes etiquetas: 1) Interacciones entre el INVI y ciudadanos, 2) Interacciones entre INVI y organizaciones sociales y 3) Interacciones entre organizaciones sociales y ciudadanos.

Elaborar estas tres categorías nos permitiría obtener información acerca de cuáles son los elementos principales que motivan a una persona a no ingresar al INVI e identificar las capacidades o limitaciones que enfrenta el INVI. Para la segunda categoría, se buscaba vincular la relación que tiene el INVI con las organizaciones sociales y el por qué colaboran con ellas,

además de visualizar los beneficios que genera esta interacción. Para la tercera categoría, se identificaron cómo son los procesos de selección de beneficiarios dentro de una organización y cuáles son los criterios de selección de beneficiarios, conocer cómo opera una organización y cuáles son el tipo de cargas administrativas informales que establecen a sus integrantes, además, el por qué soportan estas cargas.

4. Hallazgos

4.1 Interacciones entre el INVI y ciudadanos

El objetivo INVI es “Diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, concertar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de México, dentro del marco del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México y los programas que del mismo derivan” (INVI, s.f.), para lograr esto, el INVI cuenta con diferentes programas. Sin embargo, los trabajadores del INVI encuentran complicaciones para cumplir el objetivo, principalmente, por la alta demanda de vivienda que existe

El objetivo se cumple parcialmente, empezando por alta la demanda que tenemos en la bolsa de vivienda de nuestra institución que es, aproximadamente, de más de 25 mil personas inscritas, que en sí ya es complicado cubrir esa demanda [...] y si todavía añadimos que la población día con día va creciendo, pareciera que se genera una especie de embudo en donde difícilmente se pueda cumplir de manera generalizada con la demanda. (Trabajador 1)

No del todo, porque también se debe cubrir la demanda proveniente de las organizaciones sociales. Además, si sumamos a esto el número de suelo o de predios que estén disponibles para la construcción y del valor de esos predios que se encarecen constantemente. (Trabajador 2)

Los recursos con los que cuenta el INVI pareciera insuficientes, debido a que costear un proyecto de vivienda resultaría mayor que si lo realizara una organización social. Debido a que esto implicaría realizar estudios y análisis para encontrar los terrenos y todos los trámites correspondientes a su compra y hacerlos en tiempo y forma, contactar a sus beneficiarios y que a estos les resulte atractivo el lugar donde se llevará a cabo el proyecto. Después de cumplir con lo anterior, además, debe cumplir con la demanda que proviene de las organizaciones sociales.

Nosotros no tenemos las capacidades, como instituto, para salir y empezar a recorrer la ciudad e identificar dónde se necesita la vivienda o donde están los predios en venta. (Trabajador 2)

Considero que el apoyo financiero es la principal limitante, otro, es el uso eficiente de los escasos recursos con los que cuenta la institución y la creciente demanda que se va acumulando

año con año. [...] Estamos impedidos, como institución, a ser constructores nosotros mismos, ¿por qué? porque nosotros no buscamos espacios para comercializar la vivienda. (Trabajador 3)

En las reglas de operación se puede ver que la bolsa de vivienda debe atender los registros de la demanda de vivienda de organizaciones y de la demanda individual y que ambas deben recibir la atención de manera igualitaria, ahora, te doy un ejemplo de la alta demanda que teníamos: los registros en la bolsa de vivienda contra los estudios económicos en donde llegamos a tener 14 mil estudios en un año y el máximo de créditos que llegamos a dar en un año era de 3 mil. (Trabajador 2)

Por otro lado, podemos encontrar, en el INVI, cargas administrativas en forma de tiempos de espera y de incertidumbre para las personas que se encuentran registradas dentro de la bolsa de vivienda. Para la primera, las personas con mayor antigüedad y que hayan aportado más dinero a su cuenta (reglas de operación) serán aquellas que puedan adquirir su vivienda. Esto significa que, si una persona que recién ingresó de manera directa al INVI y que tenga el suficiente dinero para solventar los gastos requeridos (nos referimos a gastos de excedente de obra, el cual puede variar dependiendo el tamaño del proyecto), tendrá que esperar hasta que le toque su lugar. Para la segunda carga administrativa, no existe una forma de darle seguimiento al estatus de una persona dentro de la bolsa de vivienda, por lo que, se genera una especie de incertidumbre para los posibles beneficiarios. Además, la bolsa de vivienda fue depurada por unos años por lo que se tuvo que mantener cerrada al público en general.¹

Bueno, hasta donde yo tenía entendido, ahorita no está abierta la bolsa a todo el público, porque hicimos un diagnóstico para depurar la bolsa de vivienda. [...] entonces, no podemos abrir la bolsa y tener una alta demanda cuando nuestra oferta está muy por debajo, y tampoco tenemos los suficientes espacios para construir y satisfacer esta demanda. (Trabajador 5)

¹ Cuando el INVI construye una vivienda o realiza el financiamiento, ellos prestan el dinero para pagar una parte de la obra, sin embargo, siempre hace falta pagar la otra parte restante, lo que llaman ellos el exceso de obra, por ejemplo, el INVI cubre el pago de 50 metros cuadrados, pero en realidad la obra fue de 60 metros cuadrados, esos 10 metros cuadrados faltantes, lo tienen que pagar las personas (el metro cuadrado está en aproximadamente 11,000 pesos) entonces, las personas deberían tener 110, 000 pesos ahorrados en su cuenta con el INVI para cubrir ese pago. Además, de cubrir el pago de suelo que son, aproximadamente de 10,000 a 20,000 pesos.

En algunos casos el periodo de espera puede resultar muy largo, tenemos personas que han esperado entre 5 años y 4 años, como mínimo. (Trabajador 5)

Unos proyectos pueden llevar entre 10 y 15 años. (Trabajador 3)

Podemos encontrar en la bolsa de vivienda a quien nos diga que está registrada desde que se inscribió hasta la fecha en la que le entregan su vivienda que no es en todos los casos, reitero, esta lista de espera que hay habrá quien diga que lleva 20 años. (Trabajador 1)

Ante todos estos problemas el INVI se ve forzado a recomendarle a las personas que busquen y se integren a una organización social.

Cuando uno hace su inscripción y empieza su ahorro, curiosamente decide en algún momento incorporarse a una organización por recomendación del mismo instituto, es el personal del instituto el que dice, yo lo que te recomiendo es que busques a un grupo, te organices con ellos, porque en la lista que estás va a ser más complejo. (Líder de organización 2)

Los mismos trabajadores del INVI te dicen que con ellos es un poco más tardado y ellos mismos a veces hacen como el comentario ¿sabes qué? acércate mejor a una organización va a ser un poco más rápido. (Beneficiario 5)

Además, gran parte de las entrevistas mencionaron no tener información sobre lo que hace INVI, cómo se opera y donde se ubican. Logran saber de su existencia, cuando están por obtener su vivienda, es decir, en el momento en el que les otorgan su crédito de vivienda. Por lo tanto, no solo el exceso de demanda genera que las personas opten por no ingresar al INVI, sino la falta de información que hay alrededor de la institución.

Tengo entendido que en el INVI hay una bolsa de solicitantes, que tienes que llegar a hacer fila y aparte también debes tener algo de ahorro. [...] Nosotros no conocíamos el INVI. (Beneficiario 1)

Sacar una vivienda del INVI, pues es muy difícil, sabía que te traen vuelta y vuelta nada más. (Posible beneficiario 1)

Una vez fui a preguntar directamente a las oficinas, pero ponen muchas trabas y aparte el modo en el que te atienden no es el adecuado porque son muy déspotas o no te brindan la información completa. (Posible beneficiario 2)

Ante la presencia de estas cargas administrativas, las personas optan, como mejor decisión, ingresar a una organización social en vez de ir directamente al INVI o que vean a la institución como ineficiente, de trabajadores que ponen obstáculos a las personas para que no ingresen a la bolsa de vivienda y que, la decisión de estos trabajadores sea vista de manera discrecional.

Tengo entendido que es muy difícil obtener un departamento con el INVI, unos conocidos me dijeron que solo te traen vuelta y vuelta. (Posible beneficiario 1)

Tenemos conocidos que sí les han dado su departamento estando en el INVI, pero una vez fui a preguntar directamente a las oficinas, y me pusieron muchas trabas y aparte de las trabas, el modo en el que te atienden no es el adecuado porque son muy déspotas o no te brindan la información necesaria. (Posible beneficiario 2)

Tenía entendido, que había una lista muy larga y que entonces iban a pasar muchos años para que pudiera obtener una vivienda. (Beneficiario 4)

4.2 Interacciones entre INVI y organizaciones sociales

La interacción entre el INVI y las organizaciones sociales es por un beneficio mutuo, en donde el primero logra compensar su debilidad institucional y el segundo, logra culminar sus proyectos, esto significa que, una organización (integrada por un líder y un conjunto de personas en busca de una vivienda) realiza un proyecto de construcción de vivienda, creando una línea de interacción (o negociación) con la institución. La organización realiza todos los trámites pertinentes y el INVI financia la construcción y los créditos de vivienda a sus integrantes. Una vez finalizado el proyecto, el INVI, de acuerdo con las reglas de operación, se queda con cierta cantidad de departamentos por cada proyecto, dicha cantidad depende del tamaño de cada proyecto.

Cuando se promueve la vivienda a través de la gestión social de las organizaciones, se distribuye en función de las reglas de operación que se dan en el INVI. Si no mal recuerdo, si hay 100 viviendas que tal organización promovió, entonces el 70% es de la organización y el restante para la bolsa de vivienda, a los que vienen formados. (Trabajador 4)

Al momento de hacer el otorgamiento de un financiamiento a una organización, la organización por ende tiene conocimiento sobre esto porque está establecido en su padrón de beneficiarios y el padrón incluye el del INVI. (Trabajador 3)

Además, las organizaciones acuden al INVI para solicitar su apoyo en el financiamiento de algunos de sus proyectos o para realizar algún trámite correspondiente al proyecto.

Cuando una organización adquiere el suelo por un financiamiento de la institución puede determinar algunos lugares para su bolsa de vivienda. (Trabajador 1)

Sin embargo, en esta interacción o situación surgen fricciones entre ambas partes, debido a que las organizaciones sociales pueden presionar esta solicitud a través de plantones o huelgas afuera de la institución, afectando el trabajo del personal del INVI.

Oye, tú ya culminaste un proyecto y ya tienes la experiencia, así que vente conmigo, tenemos un predio acá y se empezaron a unir y a participar en temas políticos. De repente nos enteramos de que ya iban las organizaciones a movimientos sociales y se llevaban a toda la gente entonces empezaron tener esa fuerza a tener un nicho de poder para ser un grupo de presión. ¿Y cómo se empieza a reflejar la presión? De repente las organizaciones, en el periodo que me tocó entrar, del 2007 al 2012, era constante los cierres en el instituto, porque la organización llegaba y presionaba. (Trabajador 2)

Se ha dado una nueva relación, es decir, las organizaciones se han empoderado frente al instituto y te lo digo con conocimiento de causa, yo creo el INVI actúa en función de las organizaciones. (Trabajador 4)

El factor político es importante para que las organizaciones puedan agilizar trámites y que los proyectos de vivienda se finalicen en un menor tiempo.

El INVI tiene problemas a la hora de resolver la necesidad de vivienda, por su falta de planeación y de solución ante la demanda individual, esto resulta en que se creen las organizaciones sociales en la que nos encontramos. (Líder de organización 2)

Actualmente estoy militando en el partido de Morena, a la vez que estoy en un proyecto de vivienda, este movimiento surgió en agosto de 2022. Por ejemplo: lo que pretendemos como organización, es decir, bueno, yo te solicité al gobierno que nos apoyes con el 70%, y nosotros, como ciudadanos pagamos el restante 30%. Otro ejemplo es, ¿cómo lo vamos a estructurar? Bueno gobierno, tú nos das el predio y nosotros vamos a construir. Esto nos ha llevado a interactuar con actores políticos y con todas las dependencias correspondientes. (Líder de organización 1)

Nosotros como organizaciones tenemos una parte política que va en un sentido similar a nuestra lucha por el acceso de vivienda, por la ciudad. [...] Yo, personalmente, apoyo la política de Claudia. (Líder de organización 2)

No obstante, las organizaciones sociales no están limitadas por un marco jurídico o por tener reglas de operación, estas tienen un mayor margen de maniobra para realizar su objetivo.

De cierta forma las organizaciones sociales son más organizadas porque no tienen una amplia estructura o carecen de ciertas reglas o de unas reglas de operación, esto hace que sean más eficientes de alguna manera. (Trabajador 3)

4.3 Interacciones entre organizaciones sociales y ciudadanos

Ya mencionamos las cargas administrativas en forma de tiempos de espera y de incertidumbre que enfrentan las personas que se encuentran en la bolsa de vivienda del INVI. Es importante mencionar el cómo funciona (al menos en las dos organizaciones en donde realizamos las entrevistas) u opera una organización y hacer hincapié en que el entorno que las rodea es de incertidumbre y fraude, esto lo mencionamos porque los hallazgos nos indicaron que existen personas que se han encontrado con testimonios de fraude.

Bueno yo entré a otra organización antes que esta y me enteré por un letrado que decía que se daban viviendas y cuando fuimos a ver a este señor nos pedían dinero, pero como que no me daba confianza porque solo le daba largas y vueltas a las cosas y dije: mejor voy a sacar mi dinero y mi cuñada también estaba ahí y resultó que les robó su dinero. (Beneficiario 4)

En mi caso, estuve en una organización alrededor de medio año antes de darme cuenta de que era una estafa, porque prácticamente llegábamos y preguntamos cómo iban las cosas, pero pues nos decían cosas y no veía acciones nuevas. [...] De hecho, yo he encontrado, por ejemplo, en Facebook, sobre todo, publicaciones que dicen que te pueden dar acceso al INVI y que te pueden dar un departamento, pero a mí me desconfianza acercarme de esta manera. (Beneficiario 5)

Ante estas circunstancias las personas ingresan a una organización a través de un conocido, un amigo o un familiar, esto hace que tengan certidumbre de que no se enfrentan a un posible fraude y ya tengan conocimiento de cómo funcionan las cosas. Esto genera que podamos observar cómo las interacciones entre los ciudadanos y las organizaciones sociales, entendidas como un intermediario, puedan crear sus propias cargas administrativas informales a sus integrantes y que, a su vez, son encubiertas en forma de proselitismo del líder de la organización.

Yo me enteré por una amiga, en una plática me dijo que estaba en una organización y que daban departamentos. (Beneficiario 4)

Un compañero de mi anterior trabajaba me dijo que asistía a unas reuniones con una organización y que ya mero recibía su vivienda, entonces nos hizo la invitación a varios del trabajo para que acudiéramos a alguna reunión y aquí estoy. (Beneficiario 1)

Lo primero que hacen es presentar por dónde puede ser el lugar, o sea, dónde va a ser el proyecto y te empiezan a platicar un poco de cómo es su forma de trabajo y ya tú decides si te interesa o no. Después te comentan que hagas un estimado para ver si vas a poder costear todo lo que requiera el proyecto pues ya nos piden una cuota de aportación para ir comprando el terreno. (Beneficiario 5)

Además, partimos de la importancia que tiene relacionarse con actores políticos para las organizaciones y los hallazgos nos mostraron cómo estos beneficios que obtienen serán pagados más adelante en forma de apoyos político-electorales.

Debemos apoyar, porque como él dice es para beneficio de todos. (Posible beneficiario 1)

Como de ahorita de las elecciones y todo eso, tanto ellos como nosotros nos apoyamos. (Posible beneficiario 3)

Cuando ingresé a la organización nos dijeron que solo era apoyar, pero nuestro representante siempre nos dice, solo si ustedes pueden y quieren, nunca se nos ha obligado a venir a nada. Pero te reitero nosotros estamos apoyando ahora a Morena, a lo mejor yo no apoyo a Morena, pero, te digo, es para un fin en común para todos, el chiste es que sé que los tengo que apoyar, porque si los apoyo, pues ellos me van a apoyar a mí. (Posible beneficiario 2)

Encontramos que las personas que se encuentran en la organización experimentan cargas administrativas que no están establecidas de manera formal y que están de alguna manera vinculadas con lo político. Estas cargas están justificadas bajo un lema de “hay que apoyar para que nos apoyen” las personas normalizan y soportan estas cargas por el beneficio que les deja. Estas cargas que se encuentran inmersas en forma de proselitismo por parte de los líderes no sólo están enfocadas en una forma de presionar a los actores políticos para agilizar algún trámite o de la construcción misma, sino que también se trata de apoyar a estos actores en sus campañas o en temas que no tengan que ver con proyecto o de temas de vivienda.

El encargado te dice solamente, ¿sabes qué? pues, hay que dar una cuota mensual, para cubrir papelería y gastos administrativos. Se hacen asambleas, y en esas asambleas, se nos van dando el informe de los avances que ha tenido. (Posible beneficiario 2)

También debemos acudir a mítines, marchas y en algunas ocasiones, tenemos que ir a movilizarnos a alguna otra dependencia de gobierno por decir, a la Secretaría de Finanzas, al INVI, la SEDUVI, porque en ocasiones los trámites tardan más de lo debido y nuestra asistencia busca presionar para que nos den los trámites que necesitamos. (Beneficiario 5)

Sí, solamente fuimos como a dos o cinco marchas, una vez fuimos a la Cámara de Diputados para presionar un trámite y las otras veces para apoyar a los políticos, todo esto lo organizaba el líder. (Beneficiario 3)

Por ejemplo, ahorita con lo de la campaña política hay que volantear. (Posible beneficiario 2)

Como hoy nos tocó brigada y repartir volantes, por ejemplo, la siguiente semana nos toca ir a acompañar a Sheinbaum. (Posible beneficiario 1)

Otro hallazgo importante fue que, en años electorales, estas cargas administrativas aumentan considerablemente para las personas.

Pienso que sí, con la jornada electoral sí aumentan significativamente. (Beneficiario 5)

Si se hacen más invitaciones para participar, por ejemplo, este año fue muy movido para nosotros. (Posible beneficiario 5)

Estas participaciones, peticiones, apoyos, reuniones, pago de cuotas y servicios administrativos, que catalogamos como cargas administrativas funcionan como un factor de selección de beneficiarios, es decir, entre mayor participación y aportes económicos tenga una persona, mayor será su probabilidad de ser seleccionado. Antes de continuar con este hallazgo, es de suma importancia mencionar que el no cumplir con estos apoyos no significa que esa persona pierda su lugar en el proyecto, el castigo, por así decirlo, puede ser económico o que lo transfieran a otro proyecto, alargando todavía más su estancia en la organización.

Si alguien se atrasaba o dejaba de ir a las reuniones o marchas por algún tipo de problema, bueno como que medio te dejaban de tomar en cuenta. (Beneficiario 5)

Desde el principio te dicen que depende de la participación que tengas tu derecho a escoger tu departamento y si no participabas te daban como una penalización bueno, un castigo o algo así. (Beneficiario 4)

En mi caso, por algún motivo yo había desertado y cuando regresé el líder me dijo: mira, te voy a dar chance, ya te di de baja, pero ponte al corriente de todos los pagos que hay en los dos años que despertaste y te voy a dar chance que te integres otra vez al proyecto. (Beneficiario 3)

El líder sabe si tú apoyas al proyecto, si tú estás aquí en las reuniones, participando, si das tu cuota, (yo doy 200 pesos mensuales). Entonces, te dice que en el momento en el que ya tenga que asignar a lo mejor lugares o así, pues, te voy a considerar más. (Posible beneficiario 2)

Esto da como resultado que los ciudadanos se encuentren capturadas por las organizaciones sociales a través de con ellos se tiene la ruta más rápida obtener una vivienda, pero a mayores costos económicos y en términos de cargas administrativas informales. Estas organizaciones si bien tienen como objetivo beneficiar a las personas que requieran una vivienda, han encontrado un nicho de negocio.²

Sí, tardó mucho tiempo, aproximadamente como 12 años hasta que me dieron mi departamento.

(Beneficiario 1)

*En mi caso en el proyecto en el que estoy, bueno en el que pude obtener mi departamento fueron ocho años, te dicen que más o menos duran como 6 a 7 años, o sea, pero es una aproximada pero lo que he visto yo es que va a depender mucho del tamaño del proyecto. **(Beneficiario 5)***

*Desde un inicio ya sabes que debes aportar económicamente, no porque trabajen en conjunto con el INVI va a ser todo gratis, hay cosas que no cuestan, el personal que trabaja en la organización pues también tiene que comer y también cobra evidentemente se tienen que cubrir sus sueldos, a lo mejor lo que no te mencionan son los montos. **(Beneficiario 5)***

*Creo que al final si es como un negocio, porque el dirigente no va a trabajar gratis por ti, definitivamente. Aquí el negocio de él es que, pues, de las mismas cooperaciones que damos pues de ahí él agarra, también se benefician porque al cabo ellos van obteniendo un departamento del proyecto, el líder adquirió un departamento para sus hijos. **(Beneficiario 4)***

Concluimos que la situación de los beneficiarios en términos de cargas administrativas se encuentra caracterizada por los largos tiempos de espera y la poca capacidad que tiene el INVI para gestionar el problema de vivienda, resultando en que estas personas opten por recurrir a otras opciones, como una organización social, para evitar o alivianar dichas cargas. Como mostramos, estas organizaciones tienen un doble filo, por un lado, enfrentan el problema de vivienda de manera eficiente, ayudando a toda persona que se encuentra dentro de estas, por otro lado, gracias a su eficiencia, utilizan su ideología (proselitismo) para mantener capturados

² Por ejemplo, los principales costos que enfrentan son: gastos de papelería (por lo regular van enfocados a impresiones de formatos o para propaganda política); gastos relacionados al proyecto (gastos para financiar deudas del terreno como agua, predio y suelo) y gastos para cubrir los sueldos de los líderes.

a sus integrantes, creando cargas administrativas informales de carácter político y a través de costos de cumplimiento, es decir, deben demostrar su elegibilidad cumpliendo con cada una de estas cargas; costos psicológicos, es decir, logran que las personas aceptan y toleran estas cargas a través de incentivos en forma de castigo en caso de no cumplir con la mayoría de las cargas podrían ser separados del proyecto, lo que prolongará aún más la espera para obtener su vivienda y de costos de aprendizaje, jugar con el tiempo de espera de las personas para obtener su apoyo.

En resumen, se presentó evidencia de que en el proceso de selección de beneficiarios no se encuentra caracterizado únicamente por los largos tiempo de espera que sufren estas personas, sino, en su mayoría, por intereses políticos electorales, lo que incentiva a los posibles beneficiarios a realizar actos de proselitismo con el objetivo de aumentar sus posibilidades de ser seleccionados para una vivienda.

5. Conclusiones

El objetivo de este estudio fue comprender cómo las organizaciones usan las cargas administrativas con fines e intereses político-electorales y cómo logran mantener capturados a sus beneficiarios con una ruta más rápida a una vivienda, pero asociado a otros costos. Mostrando que los intermediarios tienen un papel de doble filo: por un lado, estos intermediarios prometen una reducción de cargas administrativas y de poder agilizar la prestación y obtención de un beneficio; por otro lado, los intermediarios son capaces de construir sus propias cargas administrativas.

Con base a las entrevistas que realizaron a trabajadores del INVI, líderes de una organización, posibles beneficiarios y a beneficiarios, se pudo analizar cómo las organizaciones sociales actúan como intermediarios en el acceso a vivienda en la Ciudad de México. Estas organizaciones, aunque en principio ayudan a los beneficiarios a acceder a una vivienda a un menor tiempo que el INVI, también implementan cargas administrativas en forma de proselitismo político, beneficiando intereses electorales y clientelares. Por ende, es importante prestar atención al proceso de selección y admisión de beneficiarios, debido a que en este se presentan prácticas de tintes clientelares.

Los hallazgos mostraron que la eficiencia de las organizaciones proviene, en gran medida, por utilizar su ideología (proselitismo político) para mantener capturados a sus integrantes, a través demostrar su elegibilidad cumpliendo con cada una de estas cargas (costos de cumplimiento); logran que las personas aceptan y toleran estas cargas a través de incentivos en forma de castigo, como mayores tiempos de espera (costos psicológicos); y de jugar con el tiempo de espera de las personas para obtener su apoyo (costos de aprendizaje).

Las conclusiones van en una línea similar a estudios que abordan los beneficios que generan los intermediarios a los gobernantes e instituciones (Abbott et al., 2021; Alshallaqi, y Hasan, 2024; Fredriksson, 2014) y cómo las burocracias utilizan cargas administrativas como política oculta para limitar el acceso a bienes y servicios (Heinrich, 2018; Moynihan y Herd, 2020; Moynihan et al., 2022), ya sea por objetivos mismos de actores políticos, para que los ciudadanos demuestren su elegibilidad (Moynihan et al., 2022) o por el exceso de demanda. De igual manera, en como los intermediarios pueden aliviar las cargas administrativas, lo que aumenta

el acceso a los servicios públicos, disminuyendo esta brecha de desigualdad (Baekgaard et al., 2021; Herd et al., 2013; Fox et al., 2020).

Las limitaciones del estudio son las siguientes: primero, la realización y la forma en que se llevaron a cabo las entrevistas podría presentar un sesgo, debido a que gran parte de las entrevistas fue a gracias a conocidos, es decir, por un conocimiento previo de lo que hacen las organizaciones sociales y por conocidos que se encuentran dentro de estas organizaciones, lo que podría demeritar los esfuerzos de estas para enfrentar el problema de vivienda en la Ciudad de México. Segundo, el estudio podría estar limitado porque es un caso de estudio en particular y su contexto nos permitió desarrollar gran parte de los hallazgos, es decir, se realizó en años de elecciones, por lo que, aplicarlo en un contexto diferente o en otro caso podría ser complicado, sin embargo, podría complementarse con otro tipo de herramientas cualitativas como etnografías, grupos de enfoque y encuestas, para visualizar de manera detallada como es el proceso de selección y otras prácticas que aún se desconocen y que dan forma a cómo se implementa el acceso a una vivienda por medio de las organizaciones sociales.

Tercero, el estudio está enfocado, en su mayoría, a lo forma en que operan las organizaciones sociales, es decir, las ventajas y desventajas que tiene su existencia, sin embargo, falta analizar por qué el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México no gestiona de mejor manera el problema de vivienda o por qué no mejora sus procesos para que las personas las escojan como su primera opción. Además, de estudiar y analizar la parte de los actores políticos, es decir, por qué han dejado que las organizaciones operen de manera abierta y sin restricciones.

No obstante, nuestro trabajo de campo presentó dificultades para entrevistar a personas beneficiadas por parte del INVI, por ser información confidencial, y de los trabajadores de primera línea de la Coordinación de Integración y Seguimiento de la Demanda de Vivienda, dado que, se negaron a ser entrevistadas por el enfoque de las entrevistas porque, según ellos, podría afectar la imagen de la institución y de ellos.

Por lo tanto, este estudio demostró que las prácticas clientelares y las cargas administrativas afectan el proceso de selección de beneficiarios, incentivando a las personas a cumplir con los requisitos políticos y administrativos impuestos por las organizaciones. Aunque estas intermediaciones facilitan el acceso a vivienda, lo hacen a expensas de la libertad de los

beneficiarios, atrapándolos en redes de lealtades políticas que promueven un ciclo de dependencia.

6. Bibliografía

Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (2021). Beyond opportunism: Intermediary loyalty in regulation and governance. *Regulation & Governance*, 15, 83–101. <https://doi.org/10.1111/rego.12434>

Abbott, K. W., Levi-Faur, D., & Snidal, D. (2017). Theorizing regulatory intermediaries: The RIT model. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 670(1), 14–35.

Alshallaqi, M., & Hasan, Y. (2024). Paradoxical digital inclusion: The mixed blessing of street-level intermediaries in reducing administrative burden. *Government Information Quarterly*, 47(1), 1–12. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X24000054>

Baekgaard, M., Mikkelsen, K.S., Madsen, J.K., & Christensen, J. (2021). Reducing Compliance Demands in Government Benefit Programs Improves the Psychological Well-Being of Target Group Members. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4), 806–821. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab011>

Benish, A., Tarsis, N., Holler, R., & Gal, J. (2023). Types of administrative burden reduction strategies: who, what, and how. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(3), 349–358. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad028>

Brès, L., Mena, S., & Salles-Djelic, M. L. (2019). Exploring the formal and informal roles of regulatory intermediaries in trans-national multistakeholder regulation. *Regulation & Governance*, 13(2), 127–140. <https://doi.org/10.1111/rego.12249>

Bonet, R. (2020). *INVI-Adictos: etnografía de la burocracia parapública en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México*. [Tesis de maestría, Colegio de México]. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/sj139308s?locale=es>

Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Burden, B.C., Canon, D.T., Mayer, K.R., & Moynihan, D.P. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election

Administration, *Public Administration Review*, 72(5), 741-751. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02600.x>

Carrasco, P. (2023, septiembre 13). Proponen creación de un organismo similar al INVI para mexicanos pobres y sin hogar: COMUP. *La Prensa*. <https://www.la-prensa.com.mx/mexico/proponen-creacion-de-un-organismo-similar-al-invi-para-mexicanos-pobres-y-sin-hogar-comup-10716532.html>

Completa, R. (2017). Capacidad estatal ¿Qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6070673>

CONEVAL. (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018*. Consejo Nacional de Evaluación y Desarrollo de la Política Social. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf

Contreras, C., & Jiménez, G. (2015, mayo 20). Vivienda en el DF: Invi ayuda sólo a grupos de presión. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/05/20/1025084>

Christensen, J. (2020). Representative bureaucracy, international organizations and public service bargains. *Public Administration*, 98(1), 408–423. <https://doi.org/10.1111/padm.12625>

Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019). Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127-136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>

Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2020). The Unequal Distribution of Administrative Burden: A Framework and an Illustrative Case Study for Understanding Variation in People's Experience of Burdens. *Social Policy & Administration*, 55(4), 527-542. <https://doi.org/10.1111/spol.12639>

Eiró, F., & Lotta, G. (2023). On the Frontline of Global Inequalities: A Decolonial Approach to the Study of Street-Level Bureaucracies. *Journal Of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 67-79. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad019>

El Financiero. (2023, agosto 27). 'Depas' nuevos en la CDMX: ¿Cuánto cuesta el m2? Estas son las colonias más baratas y más caras. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/mis->

finanzas/2023/08/27/departamentos-en-colonias-de-la-cdmx-con-el-metro-cuadrado-mas-barato-y-mas-caro/

Escobar, S. (2023, junio 23). Panorama de vivienda de la generación millennial: Siete de cada 10 personas buscan un hogar...rentado. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/econohabitat/Panorama-de-vivienda-de-la-generacion-millennial-Siete-de-cada-10-personas-buscan-un-hogar...rentado-20230619-0022.html>

Fox, A.M., Stazyk, E.C., & Feng, W. (2020). Administrative Easing: Rule Reduction and Medicaid Enrollment. *Public Administration Review*, 80(1), 104-117. <https://doi.org/10.1111/puar.13131>

Fredriksson, A. (2014). Bureaucracy intermediaries, corruption and red tape. *Journal Of Development Economics*, 108(1), 256-273. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2014.02.005>

Gobierno de México. (s/f). Data México. Gobierno de México. Recuperado el 28 de junio de 2024. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/ciudad-de-mexico-cx>

González, F. E., & King, D. (2004). The State and Democratization: The United States in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, 34(2), 193–210. doi:10.1017/S0007123404000018

González-Martínez, N., & Peeters, R. (2024). Relational street-level bureaucracy: Proximity policing and the construction of trust between citizens and municipal police officers in Netzahualcoyotl, Mexico. *Australian Journal of Public Administration*, 1–17. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12656>

Herd, P., DeLeire, T., Harvey, H., & Moynihan, D.P. (2013). Shifting administrative burden to the state: The case of Medicaid take-up. *Public Administration Review*, 73(1), 69–81. <https://doi.org/10.1111/puar.12114>

Heinrich, C.J. (2016). The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 403–420. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv034>

- Heinrich, C. J. (2018). Presidential Address: “A Thousand Petty Fortresses”: Administrative Burden in U.S. Immigration Policies and Its Consequences. *Journal Of Policy Analysis and Management*, 37(2), 211-239. <https://doi.org/10.1002/pam.22046>
- Hodson, R., Martin, A. W., Lopez, S. H., & Roscigno, V. J. (2013). Rules don't apply: Kafka's insights on bureaucracy. *Organization*, 20(2), 256–278. <https://doi.org/10.1177/1350508412443581>
- Holland, A. (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, 110(2), 232-246. https://econpapers.repec.org/article/cupapsrev/v_3a110_3ay_3a2016_3ai_3a02_3ap_3a232-246_5f00.htm
- Husted, B. W. (1994). Honor Among Thieves: A Transaction-Cost Interpretation of Corruption in Third World Countries. *Business Ethics Quarterly*, 4(1), 17–27. doi:10.2307/3857556
- Hysing, E. (2021). Responsibilization: The case of road safety governance. *Regulation & Governance*, 15(2), 356–369. <https://doi.org/10.1111/rego.12288>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [INEGI]. (s/f). *Número de habitantes*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [INEGI]. Recuperado el 15 de julio de 2024. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>
- Instituto de vivienda de la Ciudad de México. [INVI]. (s/f). *Informe de Gestión 2021*. Instituto de vivienda de la Ciudad de México. [INVI]. Recuperado el 5 de mayo de 2024. <https://www.invi.cdmx.gob.mx/informes/informe-de-gestion-2021>
- Justesen, M., & Bjørnskov, C. (2014). Exploiting the poor: Bureaucratic corruption and Poverty in Africa. *World Development*, 58(1), 106-115. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.002>
- Levitsky, S., & Murillo, V. (2009). Variation in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science*, 12(1), 115–33. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>
- Masood, A., & Nisar, M.A. (2020). Administrative Capital and Citizens' Responses to Administrative Burden, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 56-72. <https://doi:10.1093/jopart/muaa031>.

Michel, C. (2024). Unraveling how intermediary-beneficiary interaction shapes policy implementation. *Regulation* y

Governance. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12592?af=R>

Monsiváis, A., & Del Rio, A. (2013). El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos para América Latina. *Espiral: Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 20(58), 37-66. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5332294>

Motomura, H. (2006). *Americans in waiting: The lost story of immigration and citizenship in the United States*. Oxford, England: Oxford University Press.

Moynihan, D. P., Herd, P., & Ribgy, E. (2016). Policymaking by Other Means: Do States Use Administrative Barriers to Limit Access to Medicaid? *Administration & Society*, 48(4), 497–524. <https://doi.org/10.1177/0095399713503540>

Moynihan, D., & Herd, P. (2020). Cargas administrativas: los costos impuestos a los ciudadanos por parte del Estado. In: Peeters, R. & Nieto Morales, F. (ed.). (2020). *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza. México: CIDE & El Colegio de México*.

Moynihan, D., Gerzina, J., & Herd, P. (2022). Kafka's bureaucracy: Immigration administrative burdens in the trump era. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 22–35. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab025>

Nisar, M. A. (2018). Overcoming resistance to resistance in public administration: Resistance strategies of marginalized publics in citizen-state interactions. *Public Administration and Development*, 38(1), 15–25. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pad.1817>

Nisar, M.A. (2018). Children of a Lesser God: Administrative Burden and Social Equity in Citizen–State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 104–119. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux025>

Peeters, R. (2020). The Political Economy of Administrative Burdens: A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens. *Administration & Society*, 52(4), 566-592. <https://doi.org/10.1177/0095399719854367>

Peeters, R., & Nieto-Morales, F. (ed.). (2020). *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*. México: CIDE & El Colegio de México.

Peeters, R., & Nieto-Morales, F. (2021). The inequality machine: An exploration of the costs and causes of bureaucratic dysfunction in Mexico. *Developments in Administration*, 3(1), 19–30. <https://doi.org/10.46996/dina.v3i1.5807>

Resico, M. F. (2015). Neopatrimonialismo y patronazgo-clientelismo: una revisión temática de la literatura. *Revista Cultura Económica*, 33(90), 60-75. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2081/1/neopatrimonialismo-patronazgo-clientelismo.pdf>

Santiago, D. (2024, enero 27). Vivienda y corrupción, temas clave para Batres; oposición señala uso político. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/vivienda-y-corrupcion-temas-clave-para-batres>

Sanchis Muñoz, G. (2015). Neopatrimonialismo y función pública. *Revista Cultura Económica*, 33(90), 8-29. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/2078>

Williams, L. M. (2015). Beyond enforcement: Welcomeness, local law enforcement, and immigrants. *Public Administration Review*, 75(3), 433–442. <https://www.jstor.org/stable/24758005>

7. Anexos

Anexo 1. Protocolo de entrevistas para líderes de una organización

Nombre:

Edad:

Ocupación:

Preguntas

1. Hoy en día ¿Eres la persona que creó la organización o fue alguien más?
2. ¿Qué te motivó a crear esta organización? ¿Qué te motivó para estar a cargo de la organización? ¿Cuántos años lleva operando la organización?
3. ¿Podrías mencionar cuáles son los objetivos bajo los cuales opera la organización?
4. ¿Cómo fue el proceso para esta organización operará con autonomía para cumplir con los objetivos que estaban, en primera instancia, estipulados dentro del INVI?
5. ¿Por qué consideras que las personas optan como primera opción entrar a estas organizaciones en vez de ir directamente al INVI?
6. Conforme a los anterior ¿Cómo describirías la relación, la comunicación e interacción con el INVI? ¿Por qué?
7. ¿Existen requisitos que las personas que se encuentran dentro de la organización tengan que cumplir? ¿Podrías darme un ejemplo de esos requisitos? ¿En caso de que no cumplan con eso, qué efectos tiene sobre las personas?
8. ¿Aproximadamente cuántas personas pueden ingresar a una organización? ¿Cuáles requisitos tienen que cumplir para poder ingresar?
9. ¿Aproximadamente cuánto tiempo duran los proyectos que realizas?
10. Cuando finalizan los proyectos y se están entregando los departamentos ¿Cómo es la distribución de los departamentos?

Tengo entendido que existen problemáticas alrededor de las organizaciones, por ejemplo, que son utilizadas para fines electorales, como movilización de votantes, asistir a marchas etc.

11. ¿En tu estancia en la organización, has observado o presenciado algunas de estas prácticas? Sí ¿Cuál es tu perspectiva sobre estas problemáticas?

12. ¿Qué opinión tienes acerca de estos comentarios?
13. ¿Cuál es el objetivo de realizar estas tareas?
14. ¿Consideras que la organización ha ayudado a las personas a cumplir con el objetivo de obtener una vivienda? En caso afirmativo o negativo ¿Por qué?

Anexo 2. Protocolo de entrevistas para posibles beneficiarios

Nombre:

Edad:

Ocupación:

Preguntas

1. ¿Cómo fue que te enteraste de este proyecto?
2. ¿Por qué elegiste ese proyecto?
3. ¿Cómo fue la inscripción al proyecto?
4. ¿Aproximadamente cuántos años llevas dentro del proyecto?
5. ¿Tienen alguna información o idea acerca de aproximadamente cuánto tiempo más van a tener que esperar para obtener su vivienda?
6. ¿Por qué elegiste entrar en esta organización y no ir directamente al INVI?
7. ¿Podrías mencionarme cómo opera la organización cuando una persona ingresa?
8. ¿Cuál consideras que es el papel o función de estos intermediarios u organizaciones? ¿Tienes alguna información acerca de cómo se comunican? ¿Cuántas veces? ¿La comunicación solo se da a través de ellos o también se comunican de manera directa con el INVI?
9. ¿Me podrías explicar, cuando ingresaste al proyecto, cuáles eran las funciones, actividades y requisitos que tenías que elaborar para permanecer dentro del proyecto?
10. ¿Tienes información sobre cuáles son los requisitos formales que solicita el INVI?

11. ¿Cuándo ingresaste te mencionaron que tenías que realizar estas tareas? ¿son obligatorias? ¿Has realizado tareas o prácticas que estén relacionadas a esta jornada electoral?
12. ¿Podrías mencionar en qué consisten las actividades que realizas? ¿Podrías darme un ejemplo de estas?
13. De este tipo de actividades ¿Cuántas actividades has realizado a lo largo del periodo en el que has estado? ¿Aproximadamente cuánto tiempo te toma realizar estas tareas?
14. ¿Consideras que las actividades que realizan tienen sentido con la función de la organización? En caso negativo o positivo ¿Por qué?
15. ¿Tienes información acerca de qué podría pasar si no cumples con estas tareas? ¿Sabes de otras personas sobre posibles consecuencias? ¿Consideras que estas tareas han afectado tu vida diaria?
16. ¿Consideras que esta organización te ha ayudado a cumplir con el objetivo de obtener una vivienda? En caso afirmativo o negativo ¿Por qué?

Anexo 3. Protocolo de entrevistas para el personal del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México

Nombre:

Edad:

Ocupación:

Preguntas

1. ¿Cuál es el objetivo del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México?
2. ¿Podrías describirme las funciones que realizas dentro de la institución?
3. ¿Cómo es el proceso de inscripción de las personas a la bolsa de vivienda? ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir una persona para poder participar en el proceso de ingreso a la bolsa de vivienda?

4. ¿Podrías mencionarme cuál es la cantidad de personas, aproximadamente, que se encuentran en la bolsa de vivienda, actualmente? ¿Cuántas organizaciones se encuentran inscritas de manera formal?
5. ¿Cuáles consideras que son los principales motivos y requisitos por lo que las personas no son aceptadas a la bolsa de vivienda?
6. ¿Tienes conocimiento acerca de las organizaciones sociales que ayudan al INVI a cumplir con sus objetivos? ¿Consideras que la función que realizan estas organizaciones es de ayuda para el INVI? ¿Por qué?
7. ¿Cómo es la relación, interacción y la comunicación con estas organizaciones?
8. ¿Aproximadamente cuánto tiempo tarda una persona en obtener una vivienda? ¿Cuántas personas se registran de manera formal al INVI? ¿Cuáles son los principales problemas o limitantes que enfrenta el INVI para lograr satisfacer la demanda de vivienda?
9. ¿He escuchado que las personas consideran entrar como primera opción a una organización social que ir directamente al INVI, podrías mencionarme cuál es tu percepción?
10. Una vez que una persona ingresa a la bolsa de vivienda. ¿Cómo es el proceso de obtención de vivienda? ¿Cómo es la selección de beneficiarios?
11. ¿Cuáles consideras que sean los principales beneficios que generan las organizaciones sociales para el INVI?

Anexo 4. Estructura de las entrevistas

	Posibles beneficiarios	Beneficiarios	Líderes de organización	Trabajadores del INVI
Entrevistas	5	5	2	5
Lugar de entrevista	Cuauhtémoc CDMX	Cuauhtémoc e Iztapalapa CDMX	Coyoacán y Cuauhtémoc CDMX	Iztacalco CDMX
Características	Los 5 entrevistados pertenecen al mismo proyecto.	2 entrevistados pertenecen a un proyecto y los otros 3 a uno diferente.	Cada entrevistado pertenece a una organización diferente.	Los 5 trabajadores se encuentran en la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación.