

00422
2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL PERÍODO DEL INGENIERO CUAHUTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A :
JUAN MANUEL ÁLVAREZ GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MANUEL QUIJANO TORRES



CIUDAD UNIVERSITARIA. D.F.

2003.

A

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN: CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESPECIALIDAD:
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

***ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL
EN EL PERÍODO DEL INGENIERO CUAUHTÉMOC CÁRDENAS
SOLÓRZANO.***

SUSTENTANTE: Juan Manuel Álvarez González

DIRECTOR DE TESIS: Lic. Manuel Quijano Torres.

Ciudad Universitaria, D.F. 2003.

DEDICO ESTA TESIS A:

 Mi madre,
Por ser la persona más importante en mi vida, porque sin ella, no tendría razón más ganas de continuar, y porque es en ella en la que siempre podré confiar.

 Mi padre,
Que aunque no siempre estamos juntos, sé perfectamente que cuando lo necesite ahí estará.

 Mi familia,
Tanto mis hermanas como sus esposos e hijos, ya que siempre han sido de una forma u otra, un aliento en mi vida.

 Mis amigos,
Que aunque pocos, siempre están el momento indicado.

 Mis compañeros de escuela,
Porque ya son parte de mi vida y porque no podría recordar algún pasaje de escuela sin tomarlos en cuenta.

 Manuel Quijano,
Por transformar todo un monstruo de información en un pequeño documento.

 Dios,
Por darme la oportunidad de vivir.

 A todos ustedes,
Gracias por el apoyo y sobre todo, gracias por confiar en mí.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	1
1.1 ESTADO	3
1.2 GOBIERNO.....	7
1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	11
CAPÍTULO II	
2. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL..	19
2.1 URBANIZACIÓN.....	19
2.2 ANTECEDENTES.....	22
2.3 LA CIUDAD DE MÉXICO COMO GRAN URBE.....	31
2.4 LA ZONA METROPOLITANA DEL DISTRITO FEDERAL.....	35
2.5 MEGALÓPOLIS.....	43
CAPÍTULO III	
3. PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL	
DISTRITO FEDERAL.....	48
3.1 EL PROGRAMA DE VIVIENDA.....	51
3.2 LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA.....	55
3.3 INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN EL DESARROLLO URBANO	
DEL DISTRITO FEDERAL.....	57
3.3.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	57
3.3.2 CREACIÓN	58
3.3.3 OBJETIVO GENERAL.....	59
3.4 DIAGNÓSTICO DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.	60
3.5 DISCURSO POLÍTICO DE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS.....	66
3.6 OBRA REALIZADA.....	75
CONCLUSIONES.....	86
BIBLIOGRAFÍA.....	96

INTRODUCCIÓN

Emprendo a formar,
con un libro enano,
un varón gigante,
y con breves periodos
inmortales hechos
(Baltasar Gracián – Prosista español
del conceptismo barroco)

Hablar de la vivienda, es hablar de uno de los problemas más grandes que se enfrentan en casi todo el mundo, ya que para que un individuo pueda desarrollarse plenamente, debe contar con elementos esenciales como lo son el vestido, la comida, el trabajo y la vivienda.

Este problema de vivienda aumenta en proporción al aumento de la población, ya que la mayoría de los gobiernos no ha satisfecho plenamente esta demanda, aunado a ello, se encuentra la mala planeación de ella, donde al pretender satisfacer dicha demanda, se degrada las zonas naturales poniendo en riesgo la naturaleza y con ello nuestra propia vida, pues resulta más fácil, urbanizar sin medida las diversas zonas de los países, que encontrar una buena planeación de los terrenos a utilizar y las áreas verdes que proteger.

Sin embargo, la vivienda digna, no solo es un techo donde protegerse, sino que el concepto en sí, conlleva mucho más, una vivienda digna debe contar con los espacios suficientes para que puedan desarrollarse los habitantes de ella, ya que si se cuenta con una verdadera vivienda que contenga los espacios esenciales para el desarrollo de las diversas actividades del individuo, éste tendrá la capacidad de producir más y mejor, es decir, la vivienda es uno de los factores de estabilidad del individuo, a tal grado, que la eficiencia del desempeño de dicho individuo, será parte del reflejo de la comodidad de su hogar.

Más que para obtener un título, o mero trámite escolar, el presente trabajo lo desarrollo como un recurso para llamar la atención de los gobernantes, no sólo

del Distrito Federal o del área metropolitana los cuales son el centro de mi estudio, sino de todo el país, ya que el problema de vivienda se vive día a día en todo el territorio nacional, que como ya cité es parte esencial para el desarrollo y crecimiento de un individuo.

En el presente trabajo desarrollo una investigación sobre las acciones de vivienda en el Distrito Federal durante el periodo administrativo del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, dividiéndolo en tres capítulos donde en el primero de ellos, trastoco los conceptos de Estado Gobierno y Administración Pública, como un punto de referencia para saber las funciones que desempeña cada una de estas tres instituciones, dejando muy en claro el papel que desempeña para la adquisición de una vivienda digna y que se encuentra sustentado en el artículo cuarto constitucional.

Siguiendo el mismo procedimiento, en el capítulo dos, doy un panorama general de la Ciudad de México como gran urbe, y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como principal foco de urbanización del país, donde se dejan ver en claro temas como la necesidad de implementar programas estratégicos para solucionar el problema de vivienda y mostrar tanto al Gobierno del Distrito Federal como de los Estados colindantes la necesidad de una la pronta satisfacción de la demanda de viviendas para sus habitantes, ya que la periferia de la ciudad de México se ha convertido en los dormitorios de la gente que trabaja, estudia o de alguna forma, se convierte en población flotante del Distrito Federal poniendo en claro que se está acabando con las zonas verdes de esta urbe, lo que acarrea problemas de salud para todos los que en ella habitamos.

En el capítulo tres describo como fue el programa de vivienda en el periodo del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y su forma de implementación, ya que se hicieron cambios muy relevantes como lo es la transformación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, dándole la autonomía suficiente y el presupuesto para diseñar los programas

estratégicos en materia de vivienda, con beneficios para la Ciudad de México, con ello, dejo ver los compromisos que adquirió como candidato del Partido de la Revolución Democrática el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, la situación de la vivienda hasta antes de tomar las riendas de la administración pública del Distrito Federal y los logros que en ella hizo.

Así mismo, en el último apartado de la presente tesis describo cuáles fueron las conclusiones a las que llegué después de realizar dicha investigación, dando respuesta a mi hipótesis donde se plantea que la política de vivienda instrumentada por el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en el Distrito Federal dentro de su administración fue eficaz ya que satisfizo totalmente la demanda de vivienda, entendiendo lo eficaz como la producción de resultados.

No pretendo defender una ideología partidista o confrontarla con respecto a la que actualmente gobierna, pero sí llamar la atención para qué en años venideros se logre una mayor atención al problema de la vivienda y más aún, se logren diseñar diferentes programas estratégicos que sirvan para satisfacer plenamente de este vital servicio a las diversas familias que en este momento no disponen de ella y aquellas que en los próximos años la requieran.

Así también hacer hincapié en el fomento para obtener la información necesaria de las administraciones venideras respecto a los diversos programas de vivienda, ya que para el presente trabajo, no se obtuvo en instituciones donde debería estar, haciendo más difícil la investigación de datos que deben estar abiertos para todo el público que así lo desee.

CAPÍTULO I

1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Resulta difícil hablar de lo que es el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, ya que sus conceptos pudieran parecer muy semejantes en tanto a funciones o cualidades, sin embargo, adentrándose en sus terminologías, observamos que no son iguales, pero si complementarios, a tal grado que no se puede hablar de uno sin tener que tocar cualquiera de los dos restantes y viceversa.

Es entonces de gran importancia saber definir que es cada uno de los términos antes citados, ya que como administrador público, no puedo equivocarlos, sino al contrario, soy parte de estas mismas conceptualizaciones y por ello, resulta preponderante hablar de los tres, para así entender las funciones que desempeña cada uno de estos términos.

Iniciaré con la teoría del Estado desde su formación; cabe señalar, que no pretendo dar a conocer nada nuevo, sino recuperar la historia y sus pensadores, los cuales han contribuido para tener más en claro lo que es el Estado, el papel del gobierno y la acción de la administración pública.

Al entender que el Estado es una organización política de la sociedad, resultado de la aceptación individual para ser representados ante el mundo, cuestión que resulta un gran tema para debatir entre si fue formado a través de la familia o del individuo como veremos más adelante. Así mismo, se le atribuyen, una serie de elementos para su formación como lo es: un territorio, un gobierno, una población, un marco jurídico y algunos otros mencionan una fuerza militar para solventar lo que la mayoría de escritores describe como el único que maneja la violencia en forma legítima y donde su objetivo principal es el del bienestar social.

Dicha organización política que ha sido trastocada a través de la historia, por escritores como Hobbes y Locke, donde coinciden que el Estado es necesario para la protección, a tal grado que los mismos individuos lo piden, por ello mencionan que es aceptado de acuerdo con las voluntades, comprometiéndose a ser acatadas las normas que de él emanen. Lo que Rousseau, llamaría formar un gran pacto social entre el Estado y el pueblo, para que se pueda convivir con armonía y así cubrir sus necesidades.

Por ello, el Estado debe ser enorme o como lo menciona Hobbes, un gran monstruo "Leviatán", capaz de imponer por la fuerza los derechos de la sociedad a la que representa.

Sin embargo, el Estado no se encuentra como una figura física o material en la sociedad, sino que es representado por medio del gobierno, quien será la materialización de él; el cual se encargará de dirigir las acciones que nazcan o se deriven de dicha organización

Pero aún así, no se podría sentir lo que es el Estado ni el gobierno, sino sólo a través de la administración pública o como le dicen algunos autores, el brazo ejecutor del gobierno.

Es entonces una tarea poco fácil para distinguirlos, pero no imposible, y mucho menos lo debería ser para un científico social o al menos que presume de serlo.

Esta polémica sugiere revisar y revalorar las funciones del Estado, el Gobierno y la Administración Pública, cuestión que descifraré en las siguientes paginas conjuntamente con otro concepto como lo es el urbanismo que está íntimamente ligado a la administración pública y más aún al tema de la presente tesis que es la vivienda en el Distrito Federal en el periodo, del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

1.1 ESTADO

El hombre nace dentro de un Estado. Podrá ser indiferente a él, aceptarlo o rechazarlo, pero morirá dentro de él. el tener idea del Estado, o hallar su concepto correcto, es tarea difícil. El campesino lo confundirá con el recaudador de impuestos, mientras que un intelectual, no especializado, puede perderse por imprecisos y amplios vericuantos culturales.
(José Posada – Político español del siglo XIX)

Para comprender el papel que desempeña el Estado dentro de nuestra sociedad, es preciso conocer el concepto como tal, ya que se puede confundir fácilmente con otros organismos con los cuales interactúa, me refiero en este caso al gobierno, o la propia administración pública razón por la cual es necesario conocer su definición partiendo desde su origen y para lo cual citaré a continuación a Aristóteles quien afirma:

- I.- Que el Estado se origina en la familia, de un grupo de familias surgirá la aldea. Y de las aldeas el Estado-Ciudad.
- II.- Que el Estado pertenece a las cosas que existen por naturaleza ya que el hombre es un ser destinado a vivir en comunidad política.
- III.- Lo que hace posible el Estado es la comunidad de ideas sobre lo justo e injusto, lo bueno y lo malo. No basta en el Estado la vida feliz sino está regida por la ética." ¹

Con esta primera cita, se entiende que el Estado encuentra su origen en la familia. Contradictorio a esta tesis, Platón afirma que su origen es el individuo, (como la mayoría de los escritores), por lo que sustancialmente la premisa será la célula la cual explique el por qué nace lo que llamamos Estado.

Sin ser ortodoxo en el ámbito de lo cronológico, cito la definición de Carré de Malberg quien nos menciona que el Estado:

¹ Aurora Arnáiz Amigo, *Estructura del Estado*. p. 363

"Es una comunidad de hombres sobre un territorio organizado en una potestad superior de acción y coerción".²

Esta definición sitúa al individuo como célula de lo que es el Estado y que dicha teoría será repetida por otros escritores en una gran parte de la teoría del Estado.

Es conveniente saber qué partes o componentes integran un Estado, si es que en verdad queremos comprender para qué sirve, al respecto, la mayoría de los especialistas en el tema concuerdan que son tres los elementos fundamentales: Pueblo, Gobierno y Territorio, es decir, un pueblo a quien proteger y en el cual se fundamente, un gobierno por medio del cual se materialice el Estado y un territorio en el cual se delimite su poder de acción; así también algunos otros escritores se refieren a otros elementos como lo son la fuerza militar y un marco jurídico el cual dé a conocer las normas o reglas mediante las cuales se va a regir la sociedad que compone el Estado en cuestión.

Es entonces una organización política difícil de definir por todas las atribuciones que mantiene en su estructura, así como la definición de otros mecanismos con los cuales convive, que son parte y se comportan como elementos inseparables, pero nunca iguales al Estado; así mismo lo menciona Aurora Arnáiz Amigo diciendo que dentro del Estado coexisten múltiples asociaciones políticas, el Estado las asocia y configura si hay coincidencia en los fines supraindividuales, en un plano de igualdad entre ellas, o de orden jerárquico entre las desiguales. El Estado permanece supremo e independiente, ya que el Estado es la suprema unidad de asociación política sobre un territorio que tiene como fin posibilitar el bien común, y obtener la convivencia del individuo con la comunidad étnica política de la que forma parte.

²ibid. p. 41

Por tanto se encuentran diferentes definiciones del Estado entre las cuales destaca las hechas por Hermann Heller quien explica:

"El Estado es una unidad y una síntesis porque dentro del Estado converge lo múltiple del quehacer humano. Sin el Estado no es posible la vida colectiva. No habría cultura ni historia,... Además lo específico del Estado es el poseer la facultad suprema en la creación y ejecución del derecho".³

Aunado a ello, Manuel García Pelayo, define al Estado como:

"La organización que tiene por objeto asegurar la convivencia pacífica y la vida histórica de un pueblo."⁴

La definición de Wilson califica al Estado como:

"La organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio."⁵

Max Weber (1864 – 1920) considera que:

"El Estado no puede ser definido por sus fines, sino por la fuerza física legitimada. El Estado es una comunidad que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado. El territorio es una característica del Estado y la política es un esfuerzo por compartir el poder, o por influir en su distribución. El Estado es una relación de hombres que dominan a otros, apoyada en la violencia legítima. Ello es posible por la obediencia".⁶

Hasta el momento, no se he descifrado muy bien el papel que juega el Estado dentro de nuestra vida cotidiana, cuestión que se tratará de dar más explícitamente mediante las funciones y/o atribuciones de este gran Leviatán:

Según Manuel Aragón, entre las funciones del Estado se encuentra en primera instancia la política, la cual la descifra de la siguiente manera:

³Ibid. p. 34

⁴Ibid. p. 41

⁵ Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*. p. 39

⁶ Max Weber, "La política como vocación" *Revista de Ciencias Políticas y Sociales* Nos. 16 p. 17

"La función de sentido del Estado, se encuentra inicialmente en la voluntad de decisión humana para formar la sociedad política. Y asimismo para estructurarla de acuerdo con los fines básicos del grupo gregario: la libertad, el bien común, la solidaridad, el orden, la paz, la seguridad en sus ramas variadas, el respeto a los derechos ajenos (propiedad, posesiones), la cooperación, etcétera"⁷

Sin embargo, la función que a mi parecer se acerca más a la realidad y que se presenta de forma más práctica y digerida es la de John Locke, la cual se menciona a continuación:

"El fin, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de sus propiedades"⁸.

Como se puede apreciar, mediante las definiciones de los anteriores escritores se ha dado una idea de lo que es el Estado y el papel que juega dentro de la sociedad, más concretamente, frente a cada individuo que integra dicha sociedad, y más aún al conocer las funciones que desarrolla, me doy cuenta que el Estado siempre ha existido y seguirá existiendo, ya que el individuo como único ser, no puede solventar todas las atribuciones que desempeña esta organización política.

Cuestión que resulta un mal necesario para desarrollarnos como personas y así lograr nuestros objetivos o lo que sería satisfacer nuestras necesidades; ya que como se entiende, el objetivo principal del Estado es la de preservar el bienestar social de todos y cada uno de los individuos que se encuentran dentro de la sociedad en la que se desarrolla.

Lo anterior me remonta a lo que en alguna ocasión diría el Profesor Octavio Rodríguez Araujo, siguiendo la teoría de los derivadistas, al decir que es una abstracción real, es decir, abstracción, porque no se puede tocar, pero es real, ya

⁷ Aurora Amáiz Amigo, *Estructura del Estado* p. 136

⁸ *Ibid.* p. 136

que lo podemos sentir a través del gobierno y su brazo ejecutor que es la administración pública, términos que pretenderé analizar a continuación.

1.2 GOBIERNO

Estado es el detentor legítimo del uso de la violencia física, es el Gobierno el medio a través del cual el Estado se encarga de que dicha potestad sea cumplida.
(Max Weber / 1864-1920
economista y sociólogo alemán)

Procederé a definir lo que es el Gobierno, tomando en cuenta todo lo que ya ha sido estudiado y retomando algunos escritores que han trascendido en la historia por su obra.

No pretendo dar nada nuevo sobre el tema, pero si dejar en claro el papel que juega el Gobierno frente al Estado y a la Administración Pública, considerando en todo momento, el papel preponderante que se deja ver ante el individuo.

Es por ello, que me atrevo a juzgar e inclinarme sobre alguna definición en particular, no sin dejar de tomar en cuenta las definiciones que hallan escrito otros actores, al contrario, sólo se puede opinar cuando se conoce del tema y para ello es necesario conocer varios puntos de vista sobre el mismo.

Razón por la cual, iniciaré citando a Karl W. Deutsch, quien explica en primera instancia la terminología de la palabra Gobierno y que lo describe a continuación:

"Gobierno proviene de la raíz griega que se refiere al arte del timonel. El mismo concepto básico se refleja a el doble significado de la palabra moderna governor (gobernador, regulador, en castellano), es decir, una persona encargada del control administrativo de una unidad política, y un

artefacto mecánico que regula el funcionamiento de una máquina de vapor o de un automóvil... Timonear un barco implica imaginar el futuro comportamiento de la nave sobre la base de información respecto de la marcha previa y de la posición actual de ese barco, en relación con algún derrotero, objetivo o blanco externos".⁹

Continuando con su ejemplo del barco, me da una mejor visión en otro de sus libros llamado "Política y Gobierno", donde retoma sus escritos, dejando un panorama más amplio sobre lo que es el gobierno, de una forma muy digerible y que en lo particular me parece bastante fácil de comprender.

"No es sorprendente que la imagen de "la nave del Estado" se haya establecido tan firmemente en el pensamiento político. La dirección de los barcos y de las organizaciones requieren, un dominio de conocimientos y técnicas muy similares. El timonel de un barco debe tener información acerca de muchas cosas: debe saber ante todo, donde se encuentra el timón en qué parte de la caña puede colocar su mano, donde se encuentra él mismo en relación con todo lo que hay en su barco y lo que tiene que hacer para seguir controlándolo ... En segundo lugar, el timonel debe saber donde se encuentra su barco, donde se está moviendo y de qué clase de barco se trata. En tercer término, debe saber donde se encuentra el medio ambiente ... y por último debe saber a dónde quiere ir.

Algo muy similar constituye el proceso de gobierno. Cualquiera que dirija los asuntos de un país o de cualquier organización o comunidad grande debe saber cómo permanecer en el control; cual es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando, cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que se debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener. Combinando estas cuatro clases de conocimientos, y actuando en consecuencia, se tiene la esencia del arte del gobierno."¹⁰

Como se puede apreciar, el gobernador será aquel quien lleve el timón del barco, acción que parecería fácil, pero que sin embargo, no es tan sencillo como parece, ya que como lo menciona, se deben tomar todas las precauciones necesarias para mantenerlo a flote y que no se vaya a atorar o ir a pique. También cabe mencionar, que dentro del barco, se encuentran muchas personas las cuales

⁹ Karl Deutsch W., "Modelos de Comunicación y Control Político". *Los Nervios del Gobierno*. p. 204

¹⁰ Karl Deutsch W., "Como el pueblo decide su destino". *Política y Gobierno*. pp. 20-21

toman parte en las acciones, ya que de ellos dependerá que siga navegando o que sea abordado por otros barcos.

Después de definir el origen de la palabra Gobierno, es necesario entender el papel que ha venido desempeñando; para ello, citaré a diferentes autores que han escrito sobre el tema.

Iniciaré con la definición que nos ofrece Bonnin, quien aparte de darnos una gran ayuda para entender lo que es la administración pública, colabora en la definición de Gobierno y lo describe de la siguiente manera:

"Es un error funesto considerar al gobierno como una acción que anima a los pueblos, ya se trate incluso de un gobierno antiguo; pues este papel es el de la administración... la acción del gobierno consiste en "trasmisión" y su autoridad es de "vigilancia y censura: es pasivo y no activo". Ocurre así, porque la ejecución de las leyes radica en la administración que dice ser el "órgano que trasmite la vida al cuerpo político."¹¹

Como se puede notar, no siempre se ha tenido la certeza sobre lo que es la administración pública y lo que es gobierno, ya que ambos términos parecerían iguales, sin embargo, poco a poco se van mencionando las diferencias que existen entre ambos y al mismo tiempo la relación que guardan entre ellos mismos y con el Estado.

Así también, citaré a Lenin, el cual dentro del movimiento socialista, nos brinda una forma más para definir al gobierno y lo describe de la siguiente forma:

"Es el órgano material del Estado bajo el cual y fundamentado en los principios de autoridad y ejecución de la ley se encarga de cumplir con los objetivos y fines del Estado, que son la emancipación y protección del capital."¹²

¹¹ Omar Guerrero O., *Introducción a la Administración Pública*. p. 95

¹² Lenin, *Estado y Revolución*. p. 76

Al parecer, me encuentro cada vez más cerca de dar una definición clara de lo que es el Gobierno, y para ello, creo que la definición que más se acerca a una comprensión de sus funciones, es la que nos brinda Popper, y la cual se muestra a continuación:

"Gobierno es el conjunto de instituciones y reglas que hacen posible la certidumbre y el buen desarrollo del ambiente político y la estabilidad social, en tanto entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que se encargan de clarificar y dar certidumbre al desarrollo de lo político".¹³

En estas pocas definiciones, me he dado a la tarea de comprender lo que significa en principio de cuentas la palabra Gobierno, sus definiciones según escritores universales y sobre todo la función que desarrolla dicho órgano.

Es por ello, que en este último concepto dado por Popper, encuentro la definición más clara acerca de lo que es el Gobierno, y su principal función que es la de dirigir lo que el Estado ha dictaminado y que con ayuda de la Administración Pública, lo puede llevar al cabo. Así se encuentra su objetivo principal del Gobierno, el cual es el de hacer cumplir la ley.

Pues bien el Gobierno fue creado para poder ver la cara del Estado, a través de un Jefe de Gobierno, el cual suele ser la representación política de la población en su totalidad y así mismo sus relaciones con el exterior, ya que él será la cabeza del Gobierno, la materialización del régimen político, el cual se encargará de prever y planear lo que sea necesario para mantener a flote el gran barco.

¹³ Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*. p. 155

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública representa la acción del Estado que con mayor claridad, intensidad y frecuencia se hace frecuente en la vida cotidiana del ciudadano. De ahí la importancia e interés por estudiar esta complicada estructura estatal (Ricardo Uvalle – Administrador Público y catedrático de la UNAM)

Ya he definido el Estado y el Gobierno, ahora toca el turno a la Administración Pública, la cual por consecuencia, resulta ser un poco más fácil de definir, aunque esta suposición puede resultar errónea.

Es así como al llegar al tercer concepto, trataré de dar las bases para un mejor entendimiento de lo que algunos llaman ciencia y otros, que son una gran mayoría, le denominan arte, sabiendo de antemano, que podría confundirse con lo que se conoce como administración privada o de empresas, porque en esencia son similares, pero en la administración pública se le inyecta un contenido más social ya que no es sólo en beneficio de una empresa, sino de una muy grande llamada Estado, y conjuntamente con ello, la satisfacción de las necesidades de la sociedad donde se implementa.

Ahora bien, al igual que en los conceptos anteriores, comenzaré por los orígenes de la Administración Pública y sus múltiples definiciones de los expertos en la materia, para que mediante su filosofía, describan la mayor parte de sus características y funciones para lo cual ha sido diseñada.

La administración pública, como una de las actividades más importantes del gobierno, ha existido prácticamente desde que se formaron los sistemas políticos de la antigüedad.

Así me encuentro con lo que menciona Omar Guerrero sobre el tema en una primera cita de su libro "La Administración Pública del Estado Capitalista" y que se enuncia a continuación:

"La Administración Pública es un fenómeno concreto, un objeto de estudio específico, identificable y definible. Tiene, como otros estudios, una tradición intelectual propia: la de la ciencia política. La Administración Pública es una disciplina desarrollada como un subcampo de la ciencia desde siglo XVI; Aunque sus orígenes como formación social concreta se remontará a los inicios mismos de la civilización, en el modo de producción asiático, su estudio da comienzo con el nacimiento mismo del capitalismo y el Estado absoluto que se engendra en él."¹⁴

Yo comprendo que para muchos autores es una disciplina bastante nueva, sin embargo, la Administración Pública según sus funciones nos aleja cada vez más en la historia cuestión que sigue describiendo Omar Guerrero en la siguiente cita:

"Aunque sus orígenes mediatos se remontan al modo de producción asiático, la administración pública del Estado capitalista es un objeto de estudio cuya existencia data del siglo XVI, es decir de la época de la monarquía absoluta surgida de las cenizas del feudalismo."¹⁵

En la Edad Media, debido a características del feudalismo la administración pública se redujo a un nivel sumamente rudimentario, pues el servicio público del Estado se confundió a menudo con el servicio doméstico del señor feudal. La aparición de las monarquías absolutas fue acompañada de una notable expansión de los servicios públicos, lo que hizo necesario la centralización de los mismos, así como cierto grado de profesionalización,

La revolución francesa convirtió a los servidores de la corona en servidores de la nación y el Estado. A partir de entonces apareció lo que Marx Weber llamó la organización burocrática, caracterizada por su definición de derechos y tareas establecidas por instituciones escritas, ordenamiento sistemático de las relaciones

¹⁴ Guerrero, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. p. 213

¹⁵ *Ibid.* p. 243

de autoridad, ingreso y promoción del personal sobre una base contractual, de profesionalización como condición indispensable para el ingreso, etc., que en mayor o menor medida conforman a la Administración Pública Moderna.

"El campo de la administración es un campo de negocios. Ha sido apartado del apresuramiento y de la pugna propios de la política; en incluso, del controvertido campo del estudio constitucional".¹⁶

Con esta frase, Woodrow Wilson, en su famoso estudio de la administración publicado en 1887, estableció las bases inmediatas de la disciplina denominada Administración Pública.

La separación de la política y la administración pública supone, fundamentalmente, que el proceso de la política y la ejecución de la misma, en donde los valores y procesos democráticos se aplicaban a la primera diluyendo en la segunda, pero algo más importante hizo posible la definición de la administración como una disciplina científica cuya finalidad última era la eficiencia. Esto es la política como selección de fines, se convirtió en un acto pre-administrativo, mientras que la administración pública como actividad científica tenía por objeto conseguir de manera más eficiente estos fines.

Sin embargo, en 1946, Herbert A. Simon, inició la crítica de esta corriente, al considerar a la ciencia de la administración como un conjunto de enunciados sin ninguna validez científica.

"La mayoría de las proposiciones que hoy forman el cuerpo de la administración pública comparte desgraciadamente, estos defectos de los proverbios: para cada principio se puede encontrar un principio contradictorio, igualmente plausible y aceptable."¹⁷

¹⁶ Enrique Velasco Et. Al., *Administración Pública y Desarrollo*. p. 8

¹⁷ *Ibid.* p. 9

Al mismo tiempo Robert A. Dahl señaló que el desarrollo de la Administración Pública, se enfrentaba a tres problemas principales: la imposibilidad frecuente de excluir consideraciones normativas de los problemas de la administración pública; la insoslayable necesidad de estudiar ciertos aspectos de la conducta humana cuya naturaleza de la administración científica había ingenuamente simplificado; y finalmente la falta de aplicación de los principios "universales" en los estudios de la administración pública comparada.

Pero ¿qué es la administración pública?, Para poder contestar, estudiaré a otros escritores y sus definiciones respecto a nuestro objeto de estudio en cuestión. Y para ello, citaré a Moreland, quien establece lo siguiente:

"La política decide sobre los objetivos que serán alcanzados, la administración pone a la política en ejecución o para hablar en otras palabras, realiza cosas."¹⁸

Para Bonnin, quien ha sido es y uno de los primeros científicos sociales que se ha preocupado por la administración pública y del cual se han basado otros muchos más para definirla hace la siguiente declaración sobre el tema:

"Es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".¹⁹

Al respecto, Wilson da una forma más de definir que es la administración pública:

"Es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno."²⁰

Otro de los estudiosos sobre el tema y que he venido citando en el presente documento, es sin lugar a dudas Omar Guerrero quien describe de una forma más explícita el tema en cuestión y que entre lo más sobresaliente destaca:

¹⁸ Ibid. p. 36

¹⁹ Omar Guerrero O., *Introducción a la Administración Pública*. p. 92

²⁰ Omar Guerrero O., *La Administración Pública del Estado Capitalista*. p. 36

"Es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la sociedad es, por este hecho, un fenómeno identificable y definible. Los fundamentos de su identidad descansan en cuatro condiciones históricas:

- A) El divorcio del estado y la sociedad.
- B) La necesidad de la mediación entre el Estado y la sociedad.
- C) La forma doble de la mediación, a través de las clases sociales y de la administración pública. Las clases como mediación entre la sociedad y el Estado y la administración pública como mediación entre el estado y la sociedad.
- D) La organización bipolar de la mediación. Las clases sociales en el legislativo y la administración pública dentro del ejecutivo".²¹

Como se puede observar, la administración pública es la relación entre el Estado y la sociedad, la cual responde a los intereses del Estado frente a la sociedad donde se desarrolla.

"La administración pública no es la administración de la sociedad sino la administración del Estado en la sociedad, el poder ejecutivo que gobierna en interés de las clases dominantes en la medida en que el Estado es su propio representante. La administración pública es el gobierno en acción, el poder ejecutivo delegacional del Estado en la sociedad, que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad, es decir, los intereses de las clases dominantes frente al resto de la sociedad."²²

Como última definición, pero no menos importante, destaco la hecha por Ricardo Uvalle Berrones, la cual a mi parecer, concretiza todo lo que anteriormente se había tratado. Y que nos servirá para encontrar una mejor definición acerca de la administración pública y sus alcances.

"La administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de la lucha de clases tanto en el consenso como en la represión. Así, la universalidad del Estado es concretada por la administración pública, porque a diferencia del parlamento que vive de la discusión y la confrontación de las ideologías, la administración pública se caracteriza por la ejecución inmediata de las leyes. Además, sus decisiones

²¹ Ibid., pp. 214 - 216

²² Ibid., p. 246

políticas y administrativas no son objeto de discusión y mucho menos cuando la sociedad civil se encuentra enredada en desajustes peligrosos. En este sentido la administración pública es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar en última instancia a la sociedad civil."²³

Al mantener el formato del presente documento, a continuación citaré las funciones que tiene la administración pública, es cierto, que en algunas definiciones, ya viene implícita, pero para dar un mejor panorama de lo que se está tratando, recurro a estos dos últimos científicos sociales, donde el primero (Omar Guerrero), nos menciona lo siguiente:

"La administración pública tiene como misión garantizar el imperio del capital sobre el trabajo, por lo que su propia existencia es un producto de la lucha de clases al nivel de la sociedad y por tanto del propio Estado."²⁴

Y para complementar esta cita hago referencia Ricardo Uvalle quien dice lo siguiente:

"La administración pública, como brazo mediador del Estado en la sociedad, crea las condiciones sociales... Concebida como centro del poder estatal, establece las reglas del juego político y así fortalece su autonomía frente a la clase dominante."²⁵

En este momento ya es posible definir la administración pública como "el organismo que se encarga de hacer cumplir las decisiones tomadas en el gobierno y que para ello se basa en un marco jurídico para fundamentar su poder de acción el cual dará la pauta para concretizar las acciones que necesita el Estado para poder mantenerse como ser supremo". Esto me lleva a citar nuevamente a Ricardo Uvalle, quien define mejor dicha relación entre la administración pública y el Estado:

"El Estado se vincula a la sociedad a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el

²³ Ricardo Uvalle Berrones, *El Gobierno en Acción*. p. 108

²⁴ Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*. p. 244

²⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *El Gobierno en Acción* . pp. 112 - 113

económico. En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con un carácter privado, egoísta y lucrativo... El Estado, mediante la administración pública concreta el ejercicio de sus funciones generales al aplicar de manera particular las normas jurídicas y políticas creadas en el parlamento."²⁶

Es así como al final se entiende lo que es el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, que si bien se observa que van de la mano, también es comprensible que no sean iguales, sino complementarios, ya que el Estado seguirá siendo una abstracción que los individuos han formado para defenderse dentro y fuera de su sociedad, dándole poder para ello, y que el gobierno, será la materialización de él, el cual es quien dirige dicha sociedad hacia el progreso o el retroceso, de ahí que su papel sea tan importante.

También ahora entiendo que la administración pública no es una administración cualquiera, ya que responde a los intereses del Estado y que a decir verdad estos intereses no son sino el resultado de la lucha de clases, por lo que siempre serán los de la clase dominante, por ello, el Estado no es imparcial, aunque en teoría debería serlo.

Por ello, la administración pública, será la que lleve al cabo todas las decisiones tomadas en el Gobierno, conforme a lo acordado en el seno del poder ante la sociedad.

Tomando en cuenta las definiciones de lo que es el Estado, Gobierno y Administración Pública y anteponiendo las garantías individuales descritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto,

²⁶ Ibid., pp. 106 - 107

donde se establece que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa"; Para el estudio de la presente tesis, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, será, como jefe de gobierno del Distrito Federal y por lo tanto, la materialización de lo que es el Estado, en el periodo 1997-1999, el responsable de la situación que guardó la vivienda en la Ciudad de México; tanto sus beneficios, como de su decadencia.

CAPÍTULO II

2. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

En un mundo tan cambiante como el actual, la urbanización que no ha sido críticamente planeada se presenta como uno de los principales problemas a resolver por parte de los gobiernos, y esto es debido al desmedido crecimiento de las pequeñas ciudades convirtiéndose en poco tiempo en grandes metrópolis; Cuestión que acarrea junto con ello, todos los problemas de una urbe.

Para que pueda explicar mejor los alcances de la urbanización desmedida, y más aún la del Distrito Federal, es necesario en principio, entender lo que es urbanización; tarea que me obliga definir este concepto y que lo intento descifrar a continuación.

2.1 URBANIZACIÓN

Si usted no quiere conocer a nadie
y que nadie lo conozca,
viva en la ciudad.
(Colton – Poeta estadounidense del siglo XX)

La concentración de población hace que la ciudad, entendida como el núcleo urbano de población densa, se expanda en territorios que antes eran rurales, sacando de juego las actividades del campo y concentrándose en lo que es la industrialización y el crecimiento del proletariado.

Sin embargo, este no es un problema fácil de resolver, ya que según las circunstancias en las que nos ha dejado el mismo sistema capitalista, obligan a muchos habitantes a buscar nuevas oportunidades en otros centros de trabajo, los

cuales usualmente se encuentran dentro de las ciudades, ya que por lo regular en sus poblaciones rurales no existen las formas para satisfacer las necesidades más básicas como lo es la alimentación, educación, el trabajo, etc.

Es por ello, que resulta importante, saber comprender las magnitudes de la urbanización del territorio, y con ello, conocer todos los problemas y ventajas que este cambio acarrea tanto para el gobierno, como para el propio individuo.

Así pues, es necesario saber en principio de qué estamos hablando y para ello, recorro a una definición según la concepción sociológica, y de ahí partir para encontrar nuevas alternativas en tanto a los servicios que debe prestar una ciudad, según las condiciones en las que se encuentra y los sectores sociales que afecta.

"La tendencial concentración de la población de una sociedad en sus ciudades especialmente en las más grandes a causa de los flujos migratorios procedentes de los campos y de los pueblos rurales. El término urbanización connota, sin embargo, al mismo tiempo, la expansión territorial de los centros urbanos de ciudad a metrópolis, a megalópolis, a conurbación o continuo urbano y la extensión de sus características morfológicas: edificación intensiva, densa red vial, infraestructuras sociales, medios de transporte público, a zonas antes rurales o en estado natural incluso allí donde no se forman verdaderas ciudades."²⁷

La ciudad crea las condiciones para el desarrollo de la industria, es por ello, que crece cada vez más el proletariado dentro de la misma que muchas de las veces, viene de las zonas rurales en busca de una mejor condición de vida para su desarrollo, así como la de sus familias, sin embargo con ello también acarrea otros problemas a los que se tienen que enfrentar los gobiernos en todo el mundo.

Uno de dichos problemas es el crecimiento desmedido de la delincuencia, el cual, conjuntamente con el tema de la presente tesis, que es la vivienda, genera un

²⁷ Luciano Gallino, *Diccionario de Sociología*. p. 896

fuerte dolor de cabeza a gobiernos de todo el mundo. Más aún, en la Ciudad de México, la urbanización desmedida, ha traído serias consecuencias tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, lo cual ha necesitado la intervención tanto de los gobiernos estatales, como el federal.

La creciente migración, que si bien ha sido parada parcialmente en los últimos tiempos a través de diferentes programas federales como lo fue el de las 100 ciudades, la verdad es que no ha sido suficiente para que el gobierno, pueda satisfacer toda la demanda de servicios que necesita la población, tanto residente como transitoria, entre los cuales se presenta el problema de la vivienda y los servicios que van implícitos como son el agua potable, la electrificación, el transporte, etc. entre otros.

Es cierto que la mayoría de las personas que se encuentran dentro del Distrito Federal es flotante, ya que como se observa, gran parte de ellos solo viene a trabajar o a estudiar en sus escuelas, la verdad es que los servicios que en esta se brindan, resultan insuficientes para toda esta demanda.

La urbanización es entonces un arma de doble filo, porque si bien trae consigo muchas comodidades que en las zonas rurales no se encuentran, también es cierto que en la mayor parte de las ciudades no se tiene la suficiente infraestructura para satisfacer dicha demanda, cuestión que convierte este sueño urbano en una gran pesadilla para sus habitantes.

Al conocer para lo que fue y ha sido creado el gobierno, la realidad nos muestra que resulta incapaz de resolver a fondo los problemas que tiene la ciudad, pero que sin embargo, en los últimos tiempos sólo ha aprendido a sobrellevarlos.

Cave señalar, que la urbanización trae consigo una cultura nueva para los habitantes de la ciudad, quienes deberán aprender a sobrevivir en esta selva de

asfalto, con todos sus problemas y todas sus virtudes como se ha tratado de mostrar hasta el momento.

Y siguiendo los estudios sociológicos nos muestra que la urbanización va más allá de simplemente pavimentar calles, sino que a través de ella se va formando una nueva cultura del individuo que habita dentro de la ciudad, convirtiéndolo en un ser que exige mejores condiciones y servicios para su mantenimiento y que en ocasiones se olvida que el pavimentar pone en riesgo su propia salud y alimentación, ya que se deslinda del campo y pretende que todo puede ser adquirido del exterior, sin tomar en cuenta que esto es precisamente lo que esclaviza a los países de otros más grandes.

Sin lugar a dudas, el proceso de urbanización en el Distrito Federal, es la forma más palpable del urbanismo dentro del país, sin embargo no se entendería nunca sin tomar en cuenta los municipios conurbanos que se han venido sumando a esta gran metrópoli, llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México; de ahí que en la presente tesis, se tratará de dar un panorama general de cómo ha venido urbanizándose el Distrito Federal y los municipios más cercanos.

2.2 ANTECEDENTES

La Ciudad de México es quizá el ejemplo más representativo de los profundos cambios sociales, económicos y demográficos observados en México a lo largo del siglo XX.
(Virgilio Partida Bush – Catedrático de la Facultad de Ciencias de la UNAM)

La Ciudad de México es el principal foco de urbanización en el país, debido a diferentes características que a través del tiempo ha venido adquiriendo. Por ejemplo, es el núcleo de la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México,

donde se expresa la mayor cantidad de hectáreas urbanas actualmente y que se sigue expandiendo día con día.

Además de ello, en esta ciudad se encuentra la capital del país, cuestión que se ve reflejada con una gran actividad empresarial y administrativa comenzando con la interrelación de las tres esferas de la administración pública me refiero a la federal, estatal y delegacional, así como diversos organismos públicos y sociales que tienen su sede en esta urbe.

Dado la importancia que tiene el Distrito Federal para el presente documento, es necesario mostrar diferentes características de la Ciudad de México, con el fin de darnos una mejor ubicación sobre el problema planteado sus posibles consecuencias y sus posibles soluciones.

El Distrito Federal se encuentra ubicado en el llamado Valle de México, tiene coordenadas extremas que van de 19° 03' a 19° 36' de latitud norte y de 98° 57' a 99° 22' de longitud oeste. Su territorio, 1,486.45 km² (según el Marco Geoestadístico del INEGI), representa 0.08% de la superficie total del país. La altitud va aumentando de norte a sur, aunque la altura significativa es de 2,240 metros sobre el nivel del mar, que corresponde al piso del Valle.

El Distrito Federal colinda con el Estado de México al norte, este y oeste, mientras que con Morelos colinda al sur. A partir de 1970 está constituido por 16 delegaciones políticas.

DISTRITO FEDERAL: DIVISION DELEGACIONAL			
Clave	Delegación	Territorio km2	Territorio %
002	Azcapotzalco	33.74	2.27
003	Coyoacán	53.92	3.63

004	Cuajimalpa de Morelos	70.81	4.76
005	Gustavo A. Madero	88.06	5.92
006	Iztacalco	23.18	1.56
007	Iztapalapa	113.46	7.63
008	Magdalena Contreras, La	63.51	4.27
009	Milpa Alta	287.50	19.34
010	Álvaro Obregón	95.88	6.45
011	Tláhuac	86.35	5.81
012	Tlalpan	308.71	20.77
013	Xochimilco	119.16	8.02
014	Benito Juárez	26.53	1.79
015	Cuauhtémoc	35.55	2.39
016	Miguel Hidalgo	46.31	3.12
017	Venustiano Carranza	33.78	2.27
Total		1 486.45	100.00

Fuente: INEGI. Distrito Federal, Censo de Población y Vivienda 1995, Resultados Definitivos. Tabulados Básicos, 1996.

Fecha de actualización: 25 de junio de 1999

El Distrito Federal tiene dos tipos predominantes de uso de suelo: el urbano, básicamente hacia el centro-norte, y el rural en la porción sur, oeste y con vestigios en lo correspondiente a las Sierras de Guadalupe y Santa Catarina. El primero cubre cerca de 45% del territorio de la entidad dando un panorama de edificios y desarrollos urbanos, el segundo el 55% restante. El área rural –zonas forestales, pecuarias y agrícolas– es considerada como reserva ecológica.

DISTRITO FEDERAL: USOS DEL SUELO EN TERRITORIO DE CONSERVACIÓN		
Uso	Superficie (ha)	Porcentaje
Agricultura	33 800	22.7
Pastos	11 400	7.7
Forestal	39 000	26.2
Urbano	4 300	2.9

Total	88 500	59.5
Superficie Total del D.F.	148 645.0	100.0
Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría del Medio Ambiente, Comisión de Recursos Naturales, 1999.		

Fecha de actualización: 7 de junio de 1999

Así también la Ciudad de México es una de las principales entidades que contribuyen en el Producto Interno Bruto, por ejemplo según estadísticas del INEGI el (PIB) generado en el Distrito Federal por actividad económica en 1996, sobresalen las contribuciones de las siguientes Grandes Divisiones: Gran División 9 (Servicios Comunes, Sociales y Personales) 32.6%; Gran División 6 (Comercio, Restaurantes y Hoteles) 20.7%; Gran División 8 (Servicios Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias y de Alquiler) 18.9%; y Gran División 3 (Industria Manufacturera) 17.9 por ciento.

Sin embargo, no se puede hablar separadamente de la urbanización del Distrito Federal sin tocar la de los municipios cercanos o con los que colinda, y que actualmente conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que en ocasiones no se puede saber a ciencia cierta sobre donde termina la ciudad y donde comienza el municipio o viceversa, ya que parecería una misma entidad, como ejemplo basta ver los linderos de la Ciudad de México con los municipios de Tlalnepantla o Nezahualcóyotl

Al respecto muchos estudiosos del tema no han podido descifrar hasta el momento de que tamaño es en realidad la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como lo describe Alejandro Suárez a continuación:

"El tamaño real del área urbanizada y la población total de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), son todavía objeto de debate, pues las diferentes dimensiones que se manejan son el resultado de distintas concepciones acerca del número de unidades geográfico-

políticas que la constituyen; así, mientras para el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la zona metropolitana en 1990 estaba integrada por el Distrito Federal y 27 municipios conurbanos, para los planificadores urbanos de los gobiernos locales los municipios metropolitanos eran 58, y para otros estudiosos del tema, la zona metropolitana estaba formada por el Distrito Federal y 38 municipios conurbanos.²⁸

Lo anterior basándose en los resultados del estudio "Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1920-2010", realizado en el centro de la vivienda y estudios urbanos, A.C., CENVI, para el Consejo Nacional de Población (CONAPO), entre 1994 y 1996; y que será la clave para los tabulados estadísticos del presente trabajo.

Bajo la anterior advertencia de no poder separar al Distrito Federal de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, a continuación se presenta una breve evolución del proceso de urbanización en la mencionada zona.

"La población de la Ciudad de México entre 1900 y 1921 se situó totalmente dentro del perímetro de los 12 cuarteles centrales del Distrito Federal, creciendo de 345 a 615 mil habitantes. En esa época, el Distrito Federal se dividía en 12 delegaciones y 12 cuarteles siendo que estos últimos se definían legalmente como la Ciudad de México. Esta delimitación se mantuvo hasta 1970."²⁹

Según el estudio "Escenarios Socioeconómicos y Espaciales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" realizado por Alejandro Suárez Pareyón, al iniciar el siglo 20 en la Ciudad de México habitaban 345 mil personas; treinta años después la población prácticamente se había triplicado sobrepasando el millón de habitantes. La ciudad de periodo posrevolucionario ocupaba únicamente el territorio del Distrito Federal y estaba concentrada principalmente en el espacio ahora identificado como las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza,

²⁸ Alejandro Suárez Pareyón. "Escenarios socioeconómicos y espaciales de la zona metropolitana de la ciudad de México". *El Mercado de Valores, mayo del año 2000*, p. 67.

²⁹ Gustavo Garza. "La Megalópolis de la Ciudad de México, año 2050". *El Mercado de Valores, mayo del año 2000*, p. 4

Miguel Hidalgo y Benito Juárez y rodeada por las áreas poco urbanizadas de las restantes delegaciones periféricas; en 1930 la superficie urbanizada era de 86 Km² y la densidad de población de 121.97 hab/ha. La Ciudad de México en ese tiempo, concentraba la mayor parte de la planta industrial y era la meta principal de los flujos migratorios procedentes del resto del país.

En la década de 1940 a 1950 la segunda guerra mundial tuvo un efecto favorable en el desarrollo de México; la Producción Nacional atendió la demanda interna de bienes manufacturados de consumo final, de alimentos y de materias primas básicas. Como resultado de este fenómeno la Ciudad de México incrementó su población y se extendió físicamente preparando así el inicio del proceso de metropolización. Naucalpan fue el primer municipio del Estado de México que se integró al proceso de expansión urbana del Distrito Federal gracias al crecimiento de las instalaciones militares localizadas en los límites de ambas entidades, a la explotación de bancos de materiales pétreos y a la producción ladrillera de ese municipio.

Siguiendo con el estudio de Alejandro Suárez Pareyón, entre 1930 y 1940 la población de la ciudad se incrementó 67.54 % en tanto que la superficie urbana únicamente creció 36.62 %, en consecuencia la densidad de población tuvo un crecimiento considerable, alcanzando 149.57 hab/ha.

Al inicial la década 1950-1960 la zona central de la Ciudad de México se había densificado considerablemente, pero las delegaciones que la rodeaban tenían densidades muy bajas. En ese momento la Zona Metropolitana la formaban 11 de las actuales delegaciones del Distrito Federal y los Municipios de Naucalpan y Tlalnepantla. Al final de esa década mientras Ciudad Satélite surgía como un fraccionamiento que pretendía un nuevo concepto de desarrollo urbano, en el territorio de la futura Ciudad Nezahualcóyotl se empezaban a trazar los primeros fraccionamientos populares. En 1950 la población de la zona metropolitana era de

2 millones 982 mil 75 habitantes, el área urbana ocupaba una superficie de 26 mil 275 ha. Y la densidad de población era de 113.49 hab./ha.

A partir de 1950 y durante, los siguientes 30 años, las zonas industriales y los asentamientos populares siguieron los ejes de expansión marcados por las vías del ferrocarril y las colonias populares se extendieron hacia todos los sitios donde se abrió una oferta de suelo al alcance de la exigua economía de la población trabajadora. En paralelo, la población de ingresos medios y altos encontró respuestas para sus demandas habitacionales en fraccionamientos localizados al sur, al oeste y al noreste de la zona metropolitana.

En 1960 la zona metropolitana estaba integrada por 15 delegaciones en el Distrito Federal y 4 municipios en el Estado de México; a Naucalpan y Tlalneantla se sumaron, Ecatepec y Chimalhuacán (fracciones de estos dos municipios darán origen posteriormente al municipio de Ciudad Nezahualcóyotl) La población metropolitana alcanzaba 5 millones 155 mil 327 habitantes y la superficie urbanizada llegaba a 41 mil 690 hectáreas, dando como resultado una densidad de 123.66 hab/ha.

Aquí cabe mencionar que se hicieron cambios en la Ley Orgánica del Distrito Federal y que se describe a continuación:

“La Ley Orgánica del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970 deroga los 12 cuarteles y los transforma en 4 delegaciones, quedando el Distrito Federal políticamente dividido en las 16 delegaciones actuales.”³⁰

Al continuar con el estudio de Suárez Pareyón observamos que en 1970, la zona metropolitana incluyó las 16 delegaciones del Distrito Federal y 11 municipios del

³⁰ Ibid., p. 4

Estado de México. La población metropolitana era de 8 millones 656 mil 851 habitantes sobre una superficie urbana de 72 mil 245 ha., lo que representó un incremento de 73.29 % sobre la década anterior; En consecuencia, la densidad disminuyó a 119.82 hab/ha.

En 1980 la zona metropolitana ya incluía 17 municipios del Estado de México, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal; la población incrementó 58.65 % hasta llegar a 13 millones 734 mil 654 habitantes, en tanto que la superficie urbana solo se incrementó 23.34 %; el resultado fue un récord en la densidad metropolitana que alcanzó 154.13 hab/ha.

Durante la década 1980-1990 se urbanizaron 40 mil 390 nuevas hectáreas de territorio de las cuales 11 mil 306 correspondieron al Distrito Federal y 29 mil 84 has. Al Estado de México; simultáneamente, y en un proceso compartido se fueron despoblando las delegaciones más antiguas del Distrito Federal y se fueron densificando las delegaciones y los municipios intermedios, llegando algunos a la saturación urbana casi total como en el caso de Ciudad Nezahualcóyotl. El INEGI definió la ZMCM en 1990 considerando las 16 delegaciones del Distrito Federal y 27 municipios del Estado de México, con una población de 15 millones 47 mil 685 habitantes. En el estudio escenarios demográficos y urbanos de la ZMCM se calculó que ese espacio metropolitano tenía una superficie urbana de 129 mil 502 hectáreas y una densidad de 116.20 hab./ha.

El estudio de Escenarios demográficos y urbanos de la ZMCM considera que:

“A partir de 1990 el espacio metropolitano estuvo formado por 16 delegaciones del Distrito Federal, 37 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo. Con esa integración territorial la población total era de 16 millones 898 mil 316 habitantes.”³¹

³¹ Alejandro Suárez Parcyón. “Escenarios socioeconómicos y espaciales de la zona metropolitana de la ciudad de México”. *El Mercado de Valore. mayo del año 2000*, p. 73

Para 1995 los datos aportados por el conteo de población no permitieron hacer una clasificación de las áreas tanto urbanas como rurales, y no se pudo obtener una fotografía aérea adecuada para calcular la superficie urbanizada por unidad municipal o delegacional. Con esas limitaciones, el análisis del crecimiento urbano se llevo a cabo sobre una fotografía aérea de 1993 y haciendo recorridos de campo, así el estudio de Escenarios Demográficos y Urbanos de la ZMCM, llegó a la siguiente conclusión:

"Entre 1990 y 1993 en alrededor de 2 mil 700 hectáreas, dando como resultado una superficie total para la ZMCM de 137 mil 433 hectáreas."³²

Según el estudio hecho por Alejandro Suárez Pareyón, a partir de la década de los 90 el proceso de despoblamiento del Distrito Federal ha disminuido; Entre 1990 y 1995 la población se incrementó en 250 mil habitantes, cuando en la década 1980-1990 había perdido 600 mil habitantes. Sin embargo, eso no quiere decir que la tendencia de crecimiento demográfico en cada una de las unidades territoriales del Distrito Federal sea homogénea; según su comportamiento demográfico, las delegaciones se pueden agrupar en dos categorías, las delegaciones que expulsan población y las delegaciones que atraen población. Las que expulsan población son las 7 delegaciones de más antigua organización: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco e Iztacalco; las que atraen población son las 9 delegaciones restantes caracterizadas por su urbanización más reciente.

Adicionalmente, una análisis con mayor grado de detalle sobre el comportamiento demográfico de cada una de las delegaciones en los periodos 1980-1990 y 1990-1995, permitió determinar que las tasas de crecimiento negativas de las 7 delegaciones que expulsan población se han ido reduciendo.

³² Ibid., p. 73

En cuanto a los municipios conurbanos, la gran mayoría de ellos mantiene tasas positivas de crecimiento, pero es importante hacer notar que ya también se observa el inicio de una fase de expulsión de población en los municipios de Naucalpan y Ciudad Nezahualcóyotl, en ambos casos hay indicios que aseguran que alcanzaron el grado de saturación urbana.

Lo anterior ha dado las bases para entender la importancia del proceso de urbanización en el Distrito Federal así como el área metropolitana, por lo cual la Ciudad de México, se coloca como el núcleo urbano del país, y en particular enfrenta una serie de problemáticas entre las que resalta la vivienda, la cual, va creciendo su demanda, y donde disminuye cada vez más el territorio propicio para ello.

2.3 LA CIUDAD DE MÉXICO COMO GRAN URBE

El proceso de urbanización del país,
de industrialización de su economía
y la creciente complejidad de sus
relaciones sociales y
políticas encuentran,
en la Ciudad de México,
sus expresiones
más acabadas.

(Ernesto Zedillo – Expresidente de México)

Tal es la magnitud de este crecimiento urbano en la Ciudad de México que la coloca como la gran urbe dentro del país, pero que con ello, ha acarreado muchos problemas tanto en el Distrito Federal como en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, cuestión que ha puesto en entredicho la su misma gobernabilidad.

Ante estas circunstancias, los gobiernos tanto federal como del Distrito Federal y conjuntamente con el del Estado de México, han diseñado diversos programas estratégicos para encontrar una solución pronta y eficaz ante la creciente violencia, inseguridad, falta de vivienda deterioro ambiental, etc. en dicha zona.

"El Distrito Federal es la entidad federativa que de acuerdo con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de Diciembre de 1941, contiene a la Ciudad de México, capital de la República Mexicana, y a las 12 delegaciones siguientes: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpade Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. De acuerdo con la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, este se divide, políticamente en 16 delegaciones: las 12 ya existentes, más las denominadas Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez. Los límites de la entidad federativa se conservan iguales."³³

La Ciudad de México es hoy en día la segunda metrópoli más poblada del mundo. Su situación demográfica no es resultado de hechos coyunturales, sino más bien de tendencias de largo plazo que han ido moldeando su estructura por edad y la distribución territorial de sus habitantes. En una primera etapa, el efecto conjunto del alto crecimiento natural (diferencia de nacimientos y defunciones), derivado del rápido descenso de la mortalidad frente a una fecundidad constante y alta, y los cuantiosos flujos migratorios procedentes del interior del país, originaron un elevado crecimiento demográfico y un marcado rejuvenecimiento de la estructura por edad de la población. Así lo demuestra Francisco Covarrubias en su estudio denominado "Prospectivas de la Urbanización en la Ciudad de México" y que se describe a continuación:

"La Ciudad de México es actualmente una de las macro urbes de mayor dimensión poblacional y territorial en el mundo, y enfrenta problemas que, por su naturaleza, no tienen paralelo en otras ciudades. Su ubicación en una cuenca cerrada, su altura sobre el nivel del mar y las características de su subsuelo han sido factores presentes en su historia; su primacía e importancia económica, social y cultural surgen desde la época prehispánica y se consolidan en la Colonia; en el siglo XIX se debatía entre el centralismo y el federalismo, y en el siglo XX retoma la importancia misma que se ha mantenido en sus funciones administrativas, económicas y demográficas.

La actual problemática de la ciudad es de gran complejidad y no existe un consenso claro sobre su futuro. Sin duda, han disminuido la calidad de vida

³³ Luis Unikel Spector. "La Dinámica del Crecimiento de la Ciudad de México". *El Mercado de Valores*. abril del 2000 Pp.63-64

y la productividad; se pasó a una estructura eminentemente terciaria, en la cual la economía popular tiene preponderancia en términos de la población que en ella participa; se enfrentan serios problemas de sustentabilidad, particularmente con relación al agua potable y su entorno ambiental; su gobernabilidad —entendida como la respuesta a las necesidades y aspiraciones de la población y coordinación entre las diversas instancias que en la ciudad participan— está en entredicho; la credibilidad social ha disminuido y las formas de participación social son muy limitadas. Con respecto a la planeación se han definido mecanismos e instrumentos, pero no se ha encontrado con la suficiente voluntad política para transformarla en hechos; la falta de guías explícitas para su desarrollo y los intereses contradictorios de agentes inmobiliarios, líderes de organizaciones sociales y de los propios niveles de gobierno, han vuelto más compleja la posibilidad de instrumentarlo.³⁴

Son entonces muchos los problemas a atender, entre los cuales la vivienda es uno de los principales, así como también el freno a la expansión de la mancha urbana, protegiendo zonas verdes que serán los pulmones de la ciudad, ya que como se puede apreciar en el mapa, su ubicación no deja muchos espacio para desalojar las partículas de ozono que se acumulan por la actividad cotidiana de todos los habitantes que en ella se encuentran, así como la población que sólo viene de paso, pero que trae consigo la petición de mayores y mejores servicios dentro de esta entidad; cuestión que explica Guillermo Flores Villasana en su estudio sobre los Instrumentos para el desarrollo urbano del Distrito federal, que entre otras cosas nos menciona lo siguiente:

"El fenómeno de crecimiento urbano de la Ciudad de México se muestra como fuente de preocupación desde hace muchos años, tan es así que ha sido sujeto a múltiples estudios, investigaciones y formulación de planes y programas tendientes a encontrar explicaciones y soluciones a los problemas que se han generado. Al respecto se señala que a principios de los años sesenta en documentos de trabajo inéditos como fueron "La zonificación del país con fines de planeación integral", elaborado por la entonces Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, y "Las Cuatro Emes", en que se sugerían ciertos polos de desarrollo como México, D.F. y Monterrey, se pronosticaban desde entonces las situaciones difíciles

³⁴ Francisco Covarrubias Gaitán, "Prospectivas de la Urbanización de la Ciudad de México". *El Mercado de Valores*, abril del 2000 Pp. 3-4

que habría que afrontar ante un aumento demográfico desmesurado y se planteaban estrategias para limitar la expansión de la mancha urbana.³⁵

Al continuar con su estudio, encontramos que la necesidad de controlar la expansión urbana, ha sido sujeto de las últimas administraciones tanto del Distrito Federal como de las entidades que componen la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

"Con el transcurso del tiempo se demostraría que la realidad rebasaba cualquier expectativa, a tal grado que al inicio de los años setenta se hablaba de la urgencia de encontrar respuestas al crecimiento tan acelerado que estaba experimentando la capital del país... También habrá que reconocer que los conceptos de desarrollo urbano se han modificado y en ocasiones se han complicado con el tiempo. Por ejemplo, antes se hablaba de reservas territoriales extensivas, ahora se alude a necesidades de redensificación urbana; con anterioridad se exigían las obras para servicios públicos, en tanto que en la actualidad se aconseja poblar colonias con subutilización de infraestructura; tiempo atrás, la zonificación era el pilar de la planeación urbana, ahora aparecen las áreas y polígonos de actuación con antelación se hablaba de la conveniencia de embellecer ciertos lugares de atractivo tradicional o turístico, a la fecha se plantean soluciones integrales para conservar y aprovechar el patrimonio nacional; antes se identificaban edificios históricos, ahora es común referirse a inmuebles catalogados y no catalogados; contra la centralización presupuestal, adquiere vigencia la desconcentración territorial del gasto; y en contraposición de los fondeos financieros tradicionales para apoyo a la vivienda nueva, se reclaman nuevos sistemas financieros para que las familias con ingresos limitados puedan acceder a la construcción y rehabilitación de la casa habitación."³⁶

Ante estas circunstancias, la gran urbe, no se presenta como un sueño para los que la habitan, llena de comodidades y servicios que en otra parte no se podrían encontrar, sino que se convierte en un centro lleno de inseguridad y servicios insuficientes, que no es un problema fácil de resolver, ya se han sentado las bases para ello, y una prueba de esto es la creciente expulsión de población hacia la periferia, principalmente en los municipios de Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan,

³⁵ Guillermo Flores Villasana. "Instrumentos para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal". *El Mercado de Valores*. mayo del 2000. pp. 58

³⁶ *Ibid.*, p.59

aunque hay que considerar, que estos municipios pronto comenzarán a expulsar población también.

El escenario entonces, no es tan fácil de manejar por los gobiernos venideros, al contrario, se han convertido en todo un gran reto para la administración pública que si bien ha sabido sobrellevar los problemas, necesita la implementación de nuevos programas más ambiciosos para satisfacer las necesidades primordiales como lo son la vivienda, el agua, la electrificación transporte, etc. a una población que según el reciente censo poblacional del año 2000, asciende a 8 550 170, donde su población rural es del 0.24 %, mientras que la urbana se ubica en el 99.76 %, dando una densidad 5704 Hab./ha.; cuestión que será debatida en las próximas elecciones y aprovechadas por la oposición en su discurso político.

2.4 LA ZONA METROPOLITANA DEL DISTRITO FEDERAL

Dada la magnitud que alcanzan
los problemas
urbanos en las ciudades
y sus ámbitos metropolitanos,
es preciso introducir cambios
profundos y globales
en los procesos de
administración pública.
(Roberto Eibenschutz – Arquitecto
urbanista y catedrático de la UAM)

Ya se han definido las características del Distrito Federal, su problemática e importancia para el desarrollo del país, sin embargo, uno de los puntos principales del urbanismo es la Zona Metropolitana del Distrito Federal, denominada por la gran mayoría de los escritores como Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y es que para hablar de urbanismo en México no podemos dejar de citar a la gran metrópoli la cual supera considerablemente a las otras tres principales zonas metropolitanas del país, me refiero a la de Guadalajara, Monterrey y la de Puebla.

Para entender mejor su importancia hay que ver sus características, las cuales nos muestran como en ella recae la población más grande del país y con ello la necesidad de satisfacción de necesidades tanto grupales como individuales. Para ello, me baso en las siguientes tablas censales hechas por el INEGI.

ZMCM: DISTRIBUCION Y TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION POR DELEGACION Y MUNICIPIO, 1990 Y 1995						
Clave	Zona Metropolitana, delegación y municipio	Población				Tasa de crecimiento
		1990	%	1995	%	1990-1995
	Zona Metropolitana de la Ciudad de México	15,138,037	100.0	16,784,109	100.0	1.84
	Distrito Federal	8,235,744	54.4	8,489,007	50.6	0.54
010	Álvaro Obregón	642,753	4.2	676,930	4.0	0.92
002	Azcapotzalco	474,688	3.1	455,131	2.7	-0.74
014	Benito Juárez	407,811	2.7	369,956	2.2	-1.71
003	Coyoacán	640,066	4.2	653,489	3.9	0.37
004	Cuajimalpa de Morelos	119,669	0.8	136,873	0.8	2.41
015	Cuauhtémoc	595,960	3.9	540,382	3.2	-1.72
005	Gustavo A. Madero	1,268,068	8.4	1,256,913	7.5	-0.16
006	Iztacalco	448,322	3.0	418,982	2.5	-1.19
007	Iztapalapa	1,490,499	9.9	1,696,609	10.1	2.32
008	Magdalena Contreras, La	195,041	1.3	211,898	1.3	1.48
016	Miguel Hidalgo	406,868	2.7	364,398	2.2	-1.93
009	Milpa Alta	63,654	0.4	81,102	0.5	4.38
011	Tláhuac	206,700	1.4	255,891	1.5	3.85
012	Tlalpan	484,866	3.2	552,516	3.3	2.34
017	Venustiano Carranza	519,628	3.4	485,623	2.9	-1.19
013	Xochimilco	271,151	1.8	332,314	2.0	3.66
	Municipios conurbanos	6,902,293	45.6	8,295,102	49.4	3.31

002	Acolman	43,276	0.3	54,468	0.3	4.15
011	Atenco	21,219	0.1	27,988	0.2	5.02
013	Atizapán de Zaragoza	315,192	2.1	427,444	2.5	5.54
025	Chalco	106,450	0.7	175,521	1.0	9.25
028	Chiautla	14,764	0.1	16,602	0.1	2.10
029	Chicoloapan	57,306	0.4	71,351	0.4	3.95
030	Chiconcuac	14,179	0.1	15,448	0.1	1.53
031	Chimalhuacán	242,317	1.6	412,014	2.5	9.85
020	Coacalco de Berriozábal	152,082	1.0	204,674	1.2	5.40
024	Cuatitlán	48,858	0.3	57,373	0.3	2.88
121	Cuatitlán Izcalli	326,750	2.2	417,647	2.5	4.44
033	Ecatepec	1,218,135	8.0	1,457,124	8.7	3.22
037	Huixquilucan	131,926	0.9	168,221	1.0	4.39
039	Ixtapaluca	117,927	0.8	187,690	1.1	8.57
044	Jaltenco	22,803	0.1	26,238	0.2	2.51
053	Melchor Ocampo	26,154	0.2	33,455	0.2	4.45
057	Naucalpan de Juárez	786,551	5.2	839,723	5.0	1.16
059	Nextlalpan	10,840	0.1	15,053	0.1	5.98
058	Nezahualcóyotl	1,256,115	8.3	1,233,868	7.4	-0.32
060	Nicolás Romero	184,134	1.2	237,064	1.4	4.57
069	Papalotla	2,387	NS	2,998	NS	4.11
070	Paz, La	132,610	0.9	178,538	1.1	5.40
081	Tecámac	123,218	0.8	148,432	0.9	3.35
091	Teoloyucan	41,964	0.3	54,454	0.3	4.72
092	Teotihuacán	30,486	0.2	39,183	0.2	4.54
093	Tepetlaoxtoc	16,120	0.1	19,380	0.1	3.31
095	Tepotztlán	39,647	0.3	54,419	0.3	5.76
099	Texcoco	140,368	0.9	173,106	1.0	3.78
100	Tezoyuca	12,416	0.1	16,338	0.1	4.98
104	Tlalnepantla de Baz	702,807	4.6	713,143	4.3	0.26
108	Tultepec	47,323	0.3	75,996	0.5	8.74
109	Tultitlán	246,464	1.6	361,434	2.2	7.01

122	Valle de Chalco Solidaridad	198,092	1.3	287,073	1.7	6.78
120	Zumpango	71,413	0.5	91,642	0.5	4.51

Fuente: INEGI, con base en XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México 1991, Censo de Población y Vivienda 1995, México, 1996.

Fecha de actualización: 22 de junio de 1999

Así también se presentan algunas de sus características sociodemográficas tabuladas por el INEGI, donde encontramos más de un hogar por vivienda y que se describen a continuación.

ZMCM: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS SELECCIONADAS DE LOS HOGARES Y SUS INTEGRANTES, 1992, 1994-1996 (Tercer trimestre)			
Características sociodemográficas (Promedio)	1992	1994	1996
Hogares por vivienda	1.08	1.02	1.00
Tamaño del hogar	4.45	4.32	4.21
Edad del jefe	43.08	43.47	44.71
Personas menores de 12 años	1.17	1.11	0.97
Personas de 12 a 64 años	3.11	3.03	3.07
Personas de 65 años y más	0.17	0.19	0.18
Tasa neta de la participación de la población de 12 años y más	50.12	50.48	51.54
Ocupados por hogar	1.58	1.54	1.55
Perceptores por hogar	1.68	1.62	1.69

Fuente: INEGI, con base en: Encuesta del Área Metropolitana de la Ciudad de México de Ingreso Gasto de los Hogares, Tercer Trimestre, 1992, 1994 y 1996.

Fecha de actualización: 23 de junio de 1999

La Zona metropolitana ha venido creciendo en tanto a la construcción de viviendas, ya que si bien el Distrito Federal ha venido expulsando población en los últimos tiempos, en la periferia se han venido colocando los migrantes, a tal grado

que los municipios cercanos se han convertido en los dormitorios de la ciudad de México.

Sin embargo dichas viviendas aún no cuentan con todos los servicios, problema que se viene acrecentando a medida que se expulsa mayores cantidades de población hacia la periferia en busca de una vivienda que se encuentre cerca de su centro de trabajo.

ZMCM: CLASIFICACION DE LAS UNIDADES GEOPOLITICAS POR CALIDAD DE LA VIVIENDA, 1990

Indicadores de vivienda	Estratos a/				
	1	2	3	4	5
Disponibilidad de drenaje	96.2	93.1	79.9	62.5	33.2
Disponibilidad de agua entubada	98.1	95.8	90.1	88.3	56.4
Disponibilidad de electricidad	99.4	99.0	97.0	95.8	91.7
Uso de leña	3.7	6.8	8.9	9.0	19.3
Viviendas con un cuarto	1.0	1.2	1.4	1.6	2.0
Ocupantes por cuarto	0.3	0.6	2.3	4.7	2.0
Número de unidades geopolíticas a/	6	14	12	15	2

a/ Estrato 1: Coyoacán, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Coacalco de Berozábal, Cuautitlán Izcalli.

Estrato 2: Azcapotzalco, Gustavo A, Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Tlalpan, Venustiano Carranza, Cuautitlán, Jaltenco, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Tuititlán.

Estrato 3: Cuajimalpa de Morelos, Tláhuac, Xochimilco, Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Tecámac, Teotihuacán, Texcoco, Tultepec.

Estrato 4: Milpa Alta, Acolman, Atenco, Chiautla, Chicoloapan, Ixtapaluca, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Nicolás Romero, Papalotla, Teoloyucan, Tepetlaoxtoc, Tepotzotlán, Tezoyuca, Zumpango.

Estrato 5: Chalco, Chimalhuacán

Fuente: INEGI, con base en Niveles de Bienestar en México, México, 1993.

Ya se ha dado anteriormente una breve historia de cómo ha evolucionado la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y como la mancha urbana ha ido cobrando

mayores terrenos en los municipios continuos al Distrito Federal, a continuación se encuentra una gráfica que da los resultados del estudio denominado Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010 realizado por el CENVI entre los años 1994-1996. y en el cual nos muestra , comparándola con el pasado, la forma de evolución de esta mancha urbana.

POBLACIÓN Y SUPERFICIE URBANIZADA DE LA ZMCM, 1993-1995

	POBLACIÓN 1995	SUPERFICIE URBANIZADA
Distrito Federal		
Azcapotzalco	455 131	3 330.00
Coyoacán	653 489	5 438.80
Cuajimalpa	136 873	2 316.64
Gustavo A. Madero	1 256 913	8 289.57
Iztacalco	418 982	2 290.00
Iztapalapa	1 696 609	10 451.18
Magdalena Contreras	211 898	1 610.76
Milpa Alta	81 102	643.45
Alvaro Obregón	676 930	5 684.60
Tláhuac	255 891	2 868.24
Tlalpan	552 516	6 249.18
Xochimilco	332 314	3 849.73
Benito Juárez	369 956	2 663.00
Cuauhtémoc	540 382	3 244.00
Miguel Hidalgo	36 398	4 640.00
Venustiano Carranza	485 623	3 442.00
Total	8 489 007	67 011.15
Municipios Conurbados		
Acolman	54 468	1 368.76
Atenco	27 988	313.09
Atizapán de Zaragoza	427 444	4 746.06
Coacalco	204 674	1 317.03
Cocotitlán	9 290	91.29
Coyotepec	30 619	340.15
Cuautitlán de Romero Rubio	57 373	567.88
Chalco Díaz Covarrubias	175 521	2 018.00
Chiautla	16 602	136.50
Chicoloapan	71 351	694.98
Chiconcuac	15 448	217.85
Chimalhuacán	412 014	2 432.88

Ecatepec de Morelos	1 457 124	9 458.53
Huehuetoca	32 718	197.81
Huixquilucan	168 221	1 459.73
Ixtapaluca	187 690	1664.99
Jaltenco	26 238	341.59
Meichor Ocampo	33 455	354.95
Naucalpan de Juárez	839 723	6 806.88
Nezahualcóyotl	1 233 868	5 119.67
Nextlalpan	15 053	227.53
Nicolás Romero	237 064	2 761.45
La Paz	178 538	1 562.77
San Martín de las Pirámides	16 881	125.28
Tecámac	148 432	2 755.00
Temamatla	7 720	167.28
Teoloyucan	54 454	557.55
Teotihuacan	39 183	444.35
Tepotzotlán	54 419	833.72
Texcoco	173 106	2 568.91
Tezoyuca	16 338	178.88
Tlalnepantla	713 143	6 072.75
Tultepec	75 996	703.38
Tultitlán	361 434	2 949.17
Zumpango	91 642	1 399.87
Cuautitlán Izcalli	417 647	4 615.32
Valle de Chalco Solidaridad	287 073	2 227.25
Tizayuca (Edo. De Hidalgo)	39 357	623.30
TOTAL	8 409 309	70 422.38
TOTAL ZMCM	16 898 316	137 433.53

FUENTE: Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010.

En tanto al área de la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México, muchos escritores no se han podido poner de acuerdo en cuanto a su expansión real, de tal forma que muchos de ellos la ubican desde los 27 a los 58 municipios conturbados más las delegaciones del Distrito Federal, cuestión que pone muy por encima de las otras tres zonas metropolitanas más importantes del país, (Guadalajara, Monterrey y Puebla), como lo menciona Rosa María Rubalvalcaba en su estudio sobre la "División Social del Espacio en las Grandes Metrópolis Mexicanas, el cual nos menciona los siguiente:

"Las cuatro metrópolis difieren en su tamaño poblacional así como en su superficie y forma de desarrollo urbano. Mientras la Zona Metropolitana de la Ciudad de México tenía en 1990 14.9 millones de habitantes, la población de Guadalajara ascendía solo a 2.9 millones, la de Monterrey a 2.6 millones y la de Puebla a 1.4 millones. Es decir que en 1990 la población de la ZMCM es más de cinco veces la de la Zona Metropolitana de Guadalajara, que le sigue en importancia por su tamaño poblacional. Por otra parte podemos notar que las tasas de crecimiento de estas metrópolis van descendiendo de manera similar en los años 60 y 70, aunque en los 80 ese descenso fue mucho mayor en la ZMCM, a diferencia de Puebla cuyo crecimiento poblacional sigue siendo importante en esa década.

En cuanto al área urbana de cada metrópoli, la correspondiente a la ZMCM cubría en 1990 unas 170 mil hectáreas (con una densidad aproximada de 87 hab./ha.); la de Guadalajara unas 39 mil hectáreas (con una densidad de unos 72 hab./ha.) y la de Monterrey unas 42 mil 536 hectáreas (con una densidad promedio de 61 hab./ha.)³⁷

Aunado a ello, las estadísticas demuestran la superioridad de la ZMCM como se deja ver en la siguiente gráfica donde se ubican la evolución en tanto a su población de las cuatro zonas entre los años 1960-1990.

POBLACIÓN Y CRECIMIENTO DE LAS CUATRO ZONAS METROPOLITANAS, 1960-1990.

	POBLACIÓN				TASA DE CRECIMIENTO ANUAL		
	1960	1970	1980	1990	1960-1970	1970-1980	1980-1990
ZM Y Municipios							
ZMCM	4993871	8623157	13856923	14983988	5.8	4.6	0.8
D.F.	4685041	6840471	8831079	8235744	4.0	2.5	0.7
EDO. DE MEXICO	308830	1782686	525844	6748244	19.9	10.5	3.1
ZMG	867035	1480472	2264602	2908698	5.7	4.2	2.6
GUADALAJARA	740394	1199391	1626152	1650205	5.1	3.0	0.2
OTROS MUNICIPIOS	126641	281081	638450	1258493	6.3	5.6	6.9
ZMM	695504	1242558	2001502	2573527	6.2	4.7	2.6
MONTERREY	601085	858107	1090009	1069238	3.8	2.3	0.2
OTROS MUNICIPIOS	94419	384451	911493	1504289	15.7	8.7	5.3

³⁷ Rosa María Rubalcava. "La división social del Espacio en las Grandes Metrópolis Mexicanas. Un Estudio Comparativo". *El Mercado de Valores*. abril del 2000. pp. 21-24

ZMP	376250	629344	1025374	1444406	5.5	4.8	3.6
PUEBLA	297257	532744	835759	1057454	6.2	4.4	2.4
OTROS MUNICIPIOS	78993	96600	189615	386952	2.1	6.7	7.6

FUENTE: Elaborado Con base en : SIC-DGE, VIII Censo General de Población 1960, México 1962. Sic-DGE, IX Censo General de Población 1970, México 1973. INEGI, X Censo General de Población de Vivienda 1980. México 1986, INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990. México 1991.

Así entonces podemos apreciar, la magnitud de esta zona metropolitana frente a las otras, cuestión que deja mucho trabajo tanto para el gobierno federal como de las entidades que en ella intervienen, y que sigue creciendo cada vez más a pesar de los programas de regulación de dicha expansión.

2.5 MEGALÓPOLIS

En todo el mundo,
el ritmo de crecimiento
de las ciudades plantea
cada vez retos más complejos,
tanto a quienes los conducen
como a quienes los disfrutan
o padecen.
(Roberto Eibenschutz - Arquitecto
urbanista y catedrático de la UAM)

Es cierto que no todos están de acuerdo en denominar megalópolis a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sin embargo, hay otros más que así lo afirman por las condiciones que se han venido desarrollando en los últimos tiempos, y que se presentan como un aviso para lo futuro; y que en el presente documento, yo me inclino en calificar a la ZMCM, como una megalópolis. Pero en realidad ¿qué es la Megalópolis?, para contestar a esta pregunta, me dirijo a lo que menciona Gustavo Garza y que se describe a continuación:

"Se denomina megalópolis a la superficie que comprende la unión o traslape de dos o más áreas metropolitanas, la cual puede ser parte o el total de una región urbana polinuclear. El término fue acuñado por Jean Gottman para referirse a la franja continua de poblados urbanos de la costa este de los Estados Unidos con Nueva York como ciudad central, pero se

prolonga por Massachussets, Rhode Island, Connecticut, Nueva Jersey, Delaware, el Distrito de Columbia y la mayor parte de Maryland, Pennsylvania y el estado de Nueva York.³⁸

Parecería exagerado al denominar a la ZMCM como una gran metrópolis o Megalópolis, sin embargo, los estudios realizados por Gustavo Garza, y reflejados en el documento que lleva por título "La Megalópolis de la Ciudad de México, Año 2050", nos deja mucho que pensar, sobre todo, al tomar en cuenta los últimos años y lo que pudiera ser en un futuro no muy lejano.

"En México existe un subsistema urbano central en el año 2000 está construido por las siguientes aglomeraciones: La Zona Metropolitana de la Ciudad de México que incluye las 16 delegaciones y 41 municipios del Estado de México; la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala, conformada por 22 pequeños municipios, de los cuales 14 pertenecen al Estado de Puebla y 8 al de Tlaxcala; la Zona Metropolitana de Toluca, de 6 municipios; la Zona Metropolitana de Cuernavaca constituida por el municipio de ese nombre más Temixco, Jiutepec y Emiliano Zapata, con la posibilidad de que se extienda hacia Cuautla mediante la incorporación de Yautepec."³⁹

Al continuar con el estudio de Gustavo Garza, el autor nos relata como al extenderse esta mancha urbana, se comienza a transformar en megalópolis:

"El crecimiento de la ZMCM adquiere un carácter megalopolitano en los años ochenta cuando se unen, como ya se señaló, las áreas metropolitanas de la ciudad de México y Toluca, al poder incluir ambas indistintamente al municipio de Huixquilucan, vecino del municipio de Lerma y de las delegaciones Miguel Hidalgo y Cuajimalpa. En otras palabras, la ZMCM se podría extender hasta Toluca, o la de esta ciudad hasta las delegaciones del Distrito Federal, pero al ser áreas metropolitanas independientes dan lugar a un conglomerado megapolitano. Por ser la capital de país la urbe principal, se puede denominar Megalópolis de la Ciudad de México.

Esta Megalópolis se encuentra en esta etapa inicial de evolución, pues su desarrollo completo llevará décadas o aun siglos, pero actualmente es el

³⁸ Gustavo Garza. "La Megalópolis de la Ciudad de México, año 2050". *El Mercado de Valores, mayo del año 2000*, p. 7

³⁹ *Ibid.*, p. 7

núcleo central del subsistema urbano de la Ciudad de México. De esta suerte, en 1980 la megalópolis absorbía 13.6 millones de personas, que representaban el 20.3 % de la población total nacional y el 36.2 % de la urbana. Entre 1980 y 1990 la megalópolis eleva a su número de habitantes a 16.1 millones, experimentando un aumento absoluto de 2.5 millones en la década de los ochenta, mientras la ZMCM absorbe 15.3 millones, esto es, 94.9% del total megalopolitano. Sin embargo, pierde importancia relativa al disminuir a 19.8 % de la total nacional y a 32.5 % de la urbana total.

Para 1995 la megalópolis alcanza una población de 17.9 millones, aunque continua reduciendo su participación relativa bajando a 19.6 % de la total y a 30.5 % de la urbana nacional. La ZMCM sigue concentrando con mucho la mayor parte de la población megalopolitana, disminuyendo ligeramente a 94.5 %. La pérdida de importancia relativa de la megalópolis se refleja en el diferencial de su tasa de crecimiento respecto de la total urbana. Así mientras entre 1980 y 1990 la población urbana nacional creció al 3.4 % anual, la megalópolis lo hizo en 1.8 %...A partir de la primera década del siglo XXI, se agregará a la megalópolis de la Ciudad Megalópolis de la Ciudad de México la pequeña zona metropolitana de Pachuca, con lo que recuperará parte de la importancia relativa que tenía en 1980 con respecto a la población nacional.

Así, en el año 2010 se estima que la megalópolis estará comprendida por las zonas metropolitanas de la Ciudad de México con 20.5 millones de personas, la de Toluca con 1.4 millones y la de Pachuca con apenas 357 mil, para tener en conjunto 22.2 millones. La población total nacional se proyecta en 112.2 millones, por lo que la megalópolis reinvertirá su declive relativa con respecto a esta última magnitud elevando su participación a 19.8 %. Sin embargo, con respecto a la población urbana del país, continuaría decreciendo hasta alcanzar 26.1 % en el año 2010.

Sea como fuere, a fines de la primera década del siglo XXI uno de cada cuatro mexicanos urbanos será poblador megalopolitano .

Importa destacar que la interrelación del núcleo megalopolitano (la ZMCM) con otras dos áreas metropolitanas en su interior será muy intensa, además de que la zona Puebla –Tlaxcala, con 2.8 millones de habitantes y la de Querétaro con 1 millón, mantendrán igualmente intensos flujos con dicho núcleo.

En el año 2010 se tendrá una región urbana de 27 millones de personas en 6 zonas metropolitanas que, para funcionar articuladamente, requerirán de una red de comunicaciones megalopolitanas adecuada, siendo necesaria la construcción de un sistema de trenes que enlace las urbes de la

megalópolis, cuya construcción se tendrá que planear desde ahora e iniciar cuanto antes.”⁴⁰

Es entonces una gran problemática para los próximos gobiernos, porque como se alcanza a apreciar, la mancha urbana sigue creciendo, por lo que yo me inclino en llamar a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México como una Megalópolis ya que si tenemos un poco de mayor visión a futuro, la Megalópolis alcanzará metrópolis de otros Estados de la República como Morelos, Tlaxcala e Hidalgo entre otros.

“En el 2010 la población de la ZMCM será de 20 millones 462 mil 242 habitantes sobre una superficie urbanizada que estará sobrepasando 224 mil hectáreas, y el número de viviendas alcanzará 5 millones 739 mil 875. De esas cifras al Distrito Federal le corresponderán 8 millones 670 mil 29 habitantes, 2 millones 601 mil 680 viviendas y 87 mil 532 hectáreas, con las cuales esa entidad habrá llegado a su límite de expansión territorial a causa de obstáculos fijos, de razones de conservación del medio ambiente y de normatividad de usos de suelo; sin embargo, a pesar de esos impedimentos, durante el periodo 1990-2010 el área urbana se habrá incrementado más de 19 mil hectáreas.”⁴¹

Así con ello también traerá una serie de problemas a resolver por parte de la administración pública, por lo que tendrán que dejar las rivalidades políticas para hacer frente a esta nueva población que se irá poco a poco acumulando dentro de esta urbe.

“Un reto aún mayor será la generación de empleos formales y bien remunerados. Se estima que la demanda de nuevos puestos de trabajo en la ZMCM se incrementará en 3.8 millones al cabo de los 5 lustros de la proyección (de 7.5 millones en 1995 a 11.3 en el 2020), concentrando 17.7% de la población económicamente activa nacional de 63.9 millones en 2020. Es apremiante la creación de empleos productivos tanto para satisfacer la nueva demanda como para resarcir la pérdida acumulada desde los años 80. Su postergación acrecentaría la emigración de la urbe hacia el resto del país y Estado Unidos, configurándose entonces el

⁴⁰ Ibid., pp. 7-9

⁴¹ Alejandro Suárez Parcyón. “Escenarios socioeconómicos y espaciales de la zona metropolitana de la ciudad de México”. *El Mercado de Valores, mayo del año 2000*, p. 82

escenario de "Descentralización" en lugar del considerado optimo de (densificación del centro).⁴²

Siempre la historia ha sido y lo seguirá siendo la muestra palpable de los que puede ser el futuro, por ello, el incremento de la mancha urbana, deberá ser cuestión que no deben olvidar los gobiernos venideros para encontrar una prevención de problemas como lo es el medio ambiente, ya que no se puede pavimentar toda la zona, sino que se deben dejar espacios o zonas ambientales protegidas, ya que esto atenta contra la propia vida de sus habitantes.

Junto con ello, la necesidad de apertura de fuentes de empleo se presenta cada vez con mayor importancia, ya que en el presente aún falta mucho por hacer, pero en un futuro se presentará más difícil, cuestión que será todo un reto para los gobiernos que integran esta gran urbe.

Ante este reto, la vivienda se presenta como problema prioritario, ya que la demanda de vivienda digna, se encuentra íntimamente relacionada con la densidad de población, Es cierto que la vivienda no es lo mismo que densidad de población, pero la demanda de vivienda, se incrementa al mismo tiempo que la densidad de población aumenta, creando un problema a resolver por parte de los gobiernos que de alguna forma intervienen en la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que de la satisfacción de esta necesidad, dependerá que los habitantes de esta gran urbe, se puedan desarrollar planamente, reto que si bien es muy grande, también es considerable para el discurso político, cuestión que no dejarán pasar por alto en las elecciones venideras.

⁴² Virgilio Partida Bush, "Escenarios Demográficos de la Ciudad de México". *El Mercado de Valores. abril del 2000*, p. 54

CAPÍTULO III

3. PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Es un esfuerzo que ordena
todas las acciones
del gobierno a favor
de la ciudadanía y
del desarrollo sustentable
de la capital del país.
(Cuauhtémoc Cárdenas - Ex Jefe
de Gobierno del Distrito Federal)

Al igual que gobiernos anteriores, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano presentó el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal, en este caso, el correspondiente al periodo 1998-2000, en el cual se puntualizan prácticamente todas las estrategias a seguir.

El nuevo gobierno plasma en un plan de trabajo lo que en campaña como candidato del Partido de la Revolución Democrática, prometió a los habitantes de esta magna ciudad, tomando en cuenta que como primer gobierno diferente respecto al gobierno federal, debería demostrar la eficacia del partido que representa, colocándolo como la mejor opción política con miras a las elecciones del año 2000.

Dentro de este programa, la vivienda ocupó un lugar preponderante ya que el mismo Partido de la Revolución Democrática se hizo fuerte desde sus inicios a través de organizaciones sociales donde su principal demanda es la vivienda.

Es por ello, que la vivienda, entendiéndola como el lugar donde se salvaguarda el hombre, con los espacios necesarios y bien proyectados para su desarrollo tanto físico como mental, será uno de los principales elementos para calificar al

gobierno del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en su administración del Distrito Federal y que referente a este ramo nos menciona lo siguiente:

"La inmigración al Distrito Federal, si bien mucho menor que en otras décadas, y el crecimiento poblacional, también muy inferior, continúan generando presiones sobre la vivienda. A esto se suma la construcción insuficiente de espacios habitacionales por más de 15 años. El gobierno del Distrito Federal Desarrollará viviendas para este fin y promoverá la construcción privada, de forma que la demanda pueda cubrirse adecuadamente y el rezago se vaya abatiendo a un ritmo razonable. Por otra parte, por muy grande que sea la demanda, su satisfacción no puede realizarse al costo de reducir los recursos de las próximas generaciones o a cambio de disminuir la calidad de vida del resto de la población de la ciudad de México. Así pues, se impedirán las invasiones, en particular de las áreas de conservación ecológica, y se buscará el crecimiento vertical de la oferta de vivienda."⁴³

Es así como inicia sus labores para contrarrestar el problema de la vivienda en la Ciudad de México cuyo aumento se proyecta cada vez más y que como él mismo lo menciona, se tiene un rezago de más de 15 años. Así también deja bien claro que se tomarán en cuenta las zonas ecológicas ya que de ellas depende en gran medida la salud de todos los habitantes de esta gran urbe.

El Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas inicia su administración con un plan de trabajo, en el cual trastoca los principales problemas que padecen los habitantes de la Ciudad de México, entre los cuales como ya cité, se encuentra la vivienda, y que sobre este asunto designa lo siguiente:

"En materia de vivienda, se está atendiendo parte de los compromisos pactados por la administración previa, esto es, aquellos que cumplen la normatividad y las condiciones fijadas por la propia autoridad para el otorgamiento de créditos, y la demanda que sigue creciente mediante las siguientes modalidades:

⁴³ Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal*, p.35

El **rescate financiero** apoya a la población demandante de vivienda, a través de créditos y subsidios para el pago de pasivos que den seguridad jurídica a 4,864 familias, mediante la escrituración de viviendas que ya fueron terminadas, y en su mayoría están ya ocupadas. Asimismo, se formalizará el traslado de dominio de 70,109.7 m² para beneficio de 2,773 familias. En **vivienda nueva terminada** considera el pago de intereses y el otorgamiento de subsidios para concluir 2,780 viviendas en proceso de construcción, el inicio de nuevos proyectos para el desarrollo de 2,232 viviendas y apoyos crediticios para la adquisición de 54,790 m² de suelo para nuevos programas de vivienda. En **vivienda nueva progresiva** se prevé apoyar mediante créditos, la conclusión de 345 viviendas en proceso, así como iniciar y terminar otras 387 en el año.

En el **Programa casa propia** se ofrecen créditos para la adquisición de vivienda en uso y en apoyo a las gestiones de los inquilinos para la obtención de financiamientos para la compra de las viviendas que habitan, la meta para 1998 es de 96 inmuebles para beneficiar a igual número de familias. Por último, en el programa para **adquisición y sustitución de vivienda** se otorga financiamiento a 2,364 familias para que construyan sus viviendas en sustitución de las vecindades que fueron demolidas en la administración pasada y la adquisición de 25,000 m² de suelo con viviendas deterioradas, para su posterior sustitución. Para este programa se ha considerado un subsidio de 16,000 por familia (programa especial de crédito) en los casos que la banca otorgue el crédito, y para que quienes reciban el crédito queden dentro de los requisitos establecidos para ello.⁴⁴

En este primer punto, se observa como el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, retoma las actividades de la administración pasada en cuanto al programa de vivienda, así como posibles alternativas para cambios estratégicos sobre el tema, a fin de abatir el ya citado rezago de construcción de vivienda desde hace 15 años dentro del Distrito Federal.

Esto es solo el plan de trabajo para el inicio de su gestión, sin embargo se deben tener previstas las acciones de gobierno en cualquier rama, aunque para el presente documento lo prioritario es el tema de la vivienda. Por ello, a continuación citaré lo que diseñó como principal programa de vivienda a implementar en el Distrito Federal.

⁴⁴ Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. *Programa de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal 1998*. p. 67

3.1 EL PROGRAMA DE VIVIENDA.

Todo gobierno debe diseñar un programa para atender los diferentes problemas que se suscitan en el territorio donde aplicará su administración, y más aún, deberá establecer un programa para problemas específicos como lo es la vivienda.

Como principal punto, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas no diseñó completamente el programa de vivienda sino que transforma el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, dándole el poder de acción suficiente para diseñar dentro de este mismo organismo los planes y programas de vivienda a fin de combatir el rezago que se encontraba en ese entonces; y que al respecto, menciona lo siguiente:

"Para cumplir sus objetivos el INVI opera un sistema de crédito que combina seis programas básicos que se adecuan a las diversas situaciones sociales y urbanas, con seis líneas de crédito que responden a las etapas y modalidades del proceso productivo de la vivienda.

La gama de programas habitacionales que opera el INVI privilegia por una parte de su actuación dentro de la mancha urbana existente y por otro su apoyo a la enorme diversidad de iniciativas habitacionales populares que caracterizan la dinámica urbana de la Ciudad de México."⁴⁵

A continuación se citan los 6 diferentes programas estratégicos de vivienda que según el documento "Acciones de Vivienda en el Gobierno del Distrito Federal periodo 1997-2000", estableció el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, retomando aquellos que venían funcionando en la administración pasada y los cuales define de la siguiente manera:

⁴⁵ Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Acciones de Vivienda en el Gobierno del Distrito Federal Periodo 1997-2000*, p. 5.

1. VIVIENDA NUEVA

Este programa construye vivienda nueva, un proceso único de edificación, en apego a las condiciones privativas y áreas de uso común; implica construir una vivienda en predio baldío.

El programa considera una sola modalidad:

- Vivienda nueva terminada en predios baldíos con uso de suelo habitacional y con factibilidad de servicios.

Para la aplicación de recursos tiene tres tipos de crédito:

- Crédito directo GDF.
- Crédito en cofinanciamiento con inversionistas privados, y
- Crédito complementario a acreditados de otras fuentes financieras.

2. SUSTITUCIÓN DE VIVIENDA

Este programa edifica vivienda nueva terminada o progresiva en sustitución de habitación precaria o de alto riesgo y destina en forma prioritaria a sus habitantes originales, con la opción de incorporar a otros en carácter de adicionales, siempre que la ubicación del inmueble y la intensidad de construcción oficial lo permitan.

El programa considera dos modalidades:

- Sustitución de vivienda precaria, clasificada de esa forma por estar edificada con materiales provisionales.
- Sustitución de vivienda de alto riesgo, clasificada de esa forma por presentar problemas que ponen en peligro la vida de sus habitantes.

Para la aplicación de recursos el programa dispone de tres tipos de crédito:

- Crédito directo GDF
- Crédito en cofinanciamiento con inversionistas privados, y

-Crédito complementario a acreditados de otras financieras.

3. VIVIENDA EN USO

El Programa adquiere vivienda existente de terceros, siempre que esté en buenas condiciones estructurales o bien inmueble que mediante obras de rehabilitación garanticen que tendrán una vida útil duradera.

El programa considera cuatro modalidades:

- Adquisición de vivienda ubicada en el Centro Histórico, en apoyo a particulares que habitan y desean adquirir este tipo de inmuebles:
- Adquisición de inmuebles ubicados en otras áreas urbanas en apoyo de inquilinos que desean adquirir la vivienda que habitan o de particulares que desean adquirir un inmueble que no habitan;
- Rehabilitación de viviendas que los solicitantes hallan adquirido en inmuebles con valor patrimonial ubicados en el Centro Histórico, cuya estructura e instalaciones sanitarias requieran reparación o mantenimiento, con los que se garanticen una vida útil duradera y su conservación patrimonial, y
- Rehabilitación de viviendas que los solicitantes hayan adquirido en inmuebles ubicados en otras áreas urbanas que requieran obras en su estructura, instalaciones sanitarias o de conservación, con los que se pueda garantizar una vida útil duradera.

Para la aplicación de recursos mediante este programa hay un solo tipo de crédito:

- Crédito directo del GDF

4. VIVIENDA NUEVA PROGRESIVA

Este Programa edifica vivienda individual o plurifamiliar a través de un proceso de construcción paulatina en desarrollos de tipo horizontal o vertical.

Considera la construcción de una vivienda con espacios habitables mínimos, donde se privilegien los elementos estructurales y las instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en su conjunto permitan la consolidación gradual y brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes.

El programa considera dos modalidades:

- Vivienda individual, en conjuntos de desarrollo horizontal, mediante edificación en procesos de construcción progresiva, y
- Vivienda plurifamiliar, en desarrollo vertical mediante edificación en procesos de construcción progresiva.

Para la aplicación de recursos mediante este programa hay un solo tipo de crédito:

- Crédito directo del GDF.

5. MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

Este programa consiste en apoyar los procesos de mejoramiento, ampliación y consolidación habitacional que realizan los autoprodutores individuales.

6. PROGRAMA DE SUELO

Este programa consiste en la adquisición de suelo con las características necesarias para la construcción de unidades habitacionales u algún otro proyecto habitacional.

Los anteriores programas de una u otra forma ya eran existentes, sólo hubo algunas modificaciones en cuanto al procedimiento de acción, como se pudo apreciar en las paginas anteriores.

Cave hacer mención que no se estableció un programa general de vivienda, sino que solo hubo 6 programas parciales, anteriormente definidos, cuestión que deja mucho que desear porque un tema como lo es la vivienda requiere de una atención muy especial, ya que como el propio Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas mencionó, tenía un rezago de más de 15 años.

3.2 LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

En el nuevo gobierno que se gestaba dentro del Distrito Federal dió como principal política de vivienda las responsabilidades a una institución denominada el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, delegando todas las acciones sobre el tema a dicho organismo, que no fue sino la modificación y acrecentación de responsabilidades al Instituto que en la administración pasada llevaba el nombre de Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, el cual da como política de vivienda y sobre la base de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo siguiente:

“La política de vivienda del Distrito Federal está orientada a contribuir, en forma progresiva, a la realización del derecho humano a la vivienda, reconocido en el Artículo 4º constitucional.

La realización plena de este derecho humano fundamental, exige la acción corresponsable del conjunto de la sociedad y, principalmente, de la intervención comprometida del Gobierno en la generación de los instrumentos, programas, estímulos y apoyos que propicien la igualdad de oportunidades y faciliten a todos los sectores acceso a una vivienda digna, independiente de su nivel de ingreso, edad, género, condición física, posición política o credo religioso.”⁴⁶

De ahí parte su política la cual dará como resultado la continuación de diferentes programas como lo fueron vivienda nueva, adquisición de suelo, vivienda en uso, vivienda progresiva, sustitución de vivienda y mejoramiento de vivienda, dándole

⁴⁶ Ibid., p. 6

un matiz propio de los compromisos de campaña hechos por el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas.

"La política de vivienda se orienta, por tanto, a generar los medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones a los diversos sectores sociales que afrontan problemas habitacionales, principalmente para aquellos con ingresos por debajo de 4.7 veces el salario mínimo.

Para atender este universo, la operación del INVI debe articular los programas de vivienda a las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano del Distrito Federal y garantizar una eficaz y adecuada administración crediticia y financiera."⁴⁷

Cabe señalar, que siguiendo las funciones del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, retoma las acciones hechas por institutos que funcionaban en la administración pasada, los cuales son: el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) y el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO), que al respecto, establece lo siguiente:

"Para resolver las deficiencias de vivienda en el Distrito Federal, en 1997 funcionaban los fideicomisos FICAPRO y FIVIDESU, los cuales necesitaban de un impulso y perfeccionamiento de objetivos, políticas y procedimientos.

Con este fin, el Gobierno del Distrito Federal construyó en octubre de 1998 el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objetivo básico el de atender a la población de escasos recursos, contando para ello con una serie de programas e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y sociales, dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

A la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (NVI), se inició el proceso de preliquidación de los fideicomisos Casa Propia y el de Vivienda y Desarrollo Urbano, los cuales pasaron a formar parte del nuevo organismo local de vivienda."⁴⁸

Como se puede observar, la política de vivienda se presenta con un carácter muy social, en cuanto a sus características, sin embargo puede quedar solo en buenos

⁴⁷ Ibid. p. 6

⁴⁸ Ibid. p. 7

deseos, ya que sólo se podrá ver su eficacia mediante las acciones, las cuales dará a conocer en las siguientes paginas.

3.3 INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN EL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

Como lo expliqué anteriormente, en la administración de Cuauhtémoc Cárdenas, el tema de la vivienda fue reducido a la administración del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, supliendo el Fideicomiso Casa Propia y el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano, que habían estado actuando en la administración pasada.

A continuación se describen las características más importantes del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, así como sus principales funciones, a razón de dar un panorama de lo que fue la política de vivienda en el periodo 1997-1999 a cargo del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, y que servirá para entender las dimensiones que alcanzó sus programas de vivienda.

Los datos que a continuación se describen, fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 26 de septiembre de 1998, donde por decreto se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

3.3.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES.

"El gobierno del Distrito Federal, atendiendo los compromisos adquiridos con relación al bienestar integral de la población de la Ciudad de México, ha tomado en consideración la constante movilidad en la dinámica del desarrollo urbano en el Distrito Federal, que requiere una mayor y mejor coordinación de los factores relacionados con la vivienda.

Que con el propósito de mejorar las acciones tendientes a satisfacer las necesidades de vivienda, el gobierno del Distrito Federal estima necesario establecer un organismo con autonomía y capacidad suficientes para atender la problemática actual en esta materia, razón por la cual, estima

impostergable reordenar su política en cuanto a las estructuras gubernamentales que la operan, para incrementar su eficacia, en torno a un programa con objetivos claros y definidos que sean capaces de atender debida y oportunamente las necesidades de los sectores más desprotegidos

Se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.⁴⁹

3.3.2 CREACIÓN .

Como ya se citó, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal fue creado a partir del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México en el cual recoge todas las acciones efectuadas por dicho instituto además de otros organismos como el Fideicomiso Casa Propia y el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano, así entonces a continuación se manejan los antecedentes y evolución del organismo en cuestión.

"Con fecha 29 de septiembre de 1998, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto de creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, como Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismo que entra en vigor a partir del 16 de octubre del mismo año.

A partir del 16 de octubre de 1998, se abroga el "Acuerdo por el que se crea el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México", publicado el día 5 de junio de 1995 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Con fecha 26 de febrero de 1999, mediante oficio DGMA/0198/99, la Dirección General de Modernización Administrativa de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, envió a la Subsecretaría de Egresos para su validación de recursos presupuestales la opinión técnica No. 028, que contiene la propuesta de estructuración orgánica del Instituto de Vivienda del Distrito Federal⁵⁰

Para darle una mayor autonomía, se le adjudican una personalidad jurídica y recursos propios, como se describe a continuación:

⁴⁹ Gobierno del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de septiembre de 1998. P. 2

⁵⁰ Instituto de Vivienda del Distrito Federal. *Manual Administrativo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal* p.5

"Mediante oficio DPPOT/3607/99, con fecha 7 de mayo de 1999, la Dirección de Programación y Presupuesto de Obras y Transportes, adscrita a la Subsecretaría de Egresos, informó que no existe inconveniente para emitir el dictamen de estructura orgánica del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, toda vez que será efectuada con los recursos autorizados a dicho Instituto, así como sus recursos propios.

Mediante oficio OM/0797/99, de fecha 11 de junio de 1999, la Oficialía Mayor Gobierno del Distrito Federal emitió dictamen favorable a la estructuración orgánica del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en los términos que señala el dictamen No. 022/99, con vigencia a partir del 1º. De junio de 1999.⁵¹

Como se puede observar no es un Instituto nuevo, sino modificado, razón por la cual, se le da una autonomía total, para que pueda efectuar todas sus labores bajo el único criterio de responder a la necesidad de vivienda en el Distrito Federal, inyectando en él un matiz social, como punta de lanza para ayudar a los habitantes de esta ciudad más necesitados, así lo afirma su mismo objetivo general y que se describe a continuación:

3.3.3 OBJETIVO GENERAL

"El Instituto de Vivienda del Distrito Federal, tendrá por objeto diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, dentro del marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas que se deriven de él."⁵²

Es así como se ha definido lo que es el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, como único organismo que se encarga de poner en acción la política de vivienda del primer gobierno diferente respecto al gobierno federal dirigido por el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, así como sus principales funciones las cuales

⁵¹ Ibid. p.5

⁵² Gobierno del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de septiembre de 1998. P. 2

como se indica serán con base a soluciones prácticas de un tema tan importante, pero a la vez tan relegado como la vivienda en el Distrito federal.

Sin embargo, sólo se ha dado la teoría, ya que las verdaderas acciones serán las que se llevan a cabo, cuestión que se analizará en las paginas siguientes.

3.4 DIAGNÓSTICO DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Tenemos el privilegio de vivir
como todos los hombres,
tiempos de incertidumbre.
(Jorge Luis Borges – Escritor y
poeta argentino del siglo XX)

Para poder entender que fue lo que hizo la administración del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, es necesario saber de donde se parte, es decir, que cambios habían ya ocurrido antes de que tomará las riendas de la ciudad, para ello, recurro principalmente a datos oficiales que describe en su segundo informe de gobierno el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, y los cuales se presentan a continuación:

“Durante el periodo 1980-1995 el número de viviendas particulares habitadas del país creció en 60.7%. El incremento de las necesidades habitacionales es evidentemente mucho mayor que el generado por el crecimiento poblacional. Para el caso del Distrito Federal el crecimiento del parque habitacional fue de 15.09 %, es decir, menor que el crecimiento a nivel nacional y mayor al de la población total de la región.

Un hecho interesante es que entre 1980 y 1995 la participación del número de viviendas concentradas en el Distrito Federal con respecto al total nacional registró una disminución importante al pasar de 14.5% en 1980 a 10.4 en 1995.”⁵³

⁵³ Gobierno del Distrito Federal. *Segundo Informe de Gobierno 1999*. p. 73

VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS 1980-1995

INCREMENTO

	1980	1990	1995	%1980-1990	%1990-1995	%1980-1995
NACIONAL	12,074,000	16,035,233	19,403,409	32.80	21.00	60.70
DISTRITO FEDERAL	1,747,102	1,789,171	2,010,799	2.40	12.38	15.09
% D.F./ NACIONAL	14.5	11.2	10.4			

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda de 1980 y 1990, INEGI, México. Censo de Población y Vivienda 1995, INEGI, México 1996.

Así también, describe los principales resultados sobre la vivienda en diferentes delegaciones del Distrito Federal hasta antes de que iniciara su administración.

"Las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán y Álvaro Obregón son las que cuentan con una mayor concentración de viviendas particulares en el Distrito Federal; lo anterior es aceptable si se considera que son las de mayor densidad de población en la región. En 1995 estas Delegaciones concentraron el 48.5% de las viviendas habitadas en la región.

Destaca la acelerada expansión de Iztapalapa, que en tan solo cinco años aumentó el número de viviendas particulares en un 25.7%. Asimismo, se distingue en los datos el acelerado crecimiento de la producción habitacional en Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta, las cuales registraron un crecimiento acumulado entre 1980 y 1995 de 86%, 87%, 130%, 92% y 84% respectivamente.

El dinamismo presentado por la producción habitacional a escala nacional entre 1980 y 1995 se vio reflejado en la evolución de la densidad domiciliaria promedio la cual cayó sensiblemente, al pasar de 5.5 a 4.7 habitantes por vivienda. Para el caso del Distrito Federal, en el que a lo largo de quince años la población total ha crecido en promedio 0.37%, este comportamiento se mantuvo constante al pasar de 4.6 a 4.2 habitantes por vivienda."⁵⁴

⁵⁴Ibid. p. 73

DISTRITO FEDERAL: VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS POR DELEGACIÓN 1980 - 1995

INCREMENTO

	1980	1990	1995	%1980-1990	%1990-1995	%1980-1995
IZTAPALAPA	224,903	294,738	370,504	31.05	25.70	64.73
G.A. MADERO	280,251	262,905	287,996	-6.18	9.54	2.76
COYOACÁN	117,467	142,533	160,567	21.33	12.63	36.69
A. OBREGÓN	122,236	133,937	156,914	9.57	17.15	28.36
CUAUHTÉMOC	198,530	157,079	149,904	-20.87	-4.76	-24.49
TLALPAN	69,747	103,137	129,606	47.87	25.66	85.82
V. CARRANZA	141,654	117,640	118,363	-16.95	0.61	-16.44
B. JUÁREZ	133,973	114,002	113,017	-14.90	-0.86	-15.64
AZCAPOTZALCO	116,479	103,130	107,414	-11.46	4.15	-7.78
IZTACALCO	105,103	93,815	96,046	-10.73	2.37	-8.61
M. HIDALGO	117,359	98,051	95,602	-16.45	-2.49	-18.53
XOCHIMILCO	39,127	52,966	73,290	35.36	38.37	87.31
TLAHUAC	24,242	39,311	55,901	62.16	42.20	130.59
M. CONTRERAS	31,178	40,247	48,708	29.08	21.02	56.22
CUAJIMALPA	15,446	23,422	29,640	51.63	26.54	91.89
MILPA ALTA	9,407	12,258	17,327	30.30	41.35	84.19

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda de 1980 y 1990, INEGI, México. Censo de Población y Vivienda 1995, INEGI, México 1996.

3.1.1. PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA SEGÚN DELEGACIÓN

Delegación	Ocupantes			Promedio de Ocupantes		
	1980 ^a	1990 ^{aa}	1995	1980	1990	1995
Azcapotzalco	542,881	472,412	454,369	5	5	4
Coyoacán	538,895	634,447	651,445	5	5	4
Cuajimalpa	82,110	119,577	136,799	5	5	5
Gustavo A. Madero	1,366,369	1,260,343	1,251,514	5	5	4
Iztacalco	514,979	447,951	418,697	5	5	4
Iztapalapa	1,139,172	1,480,171	1,690,877	5	5	5
M. Contreras	156,248	194,167	211,526	5	5	4
Milpa Alta	48,628	63,370	81,102	5	5	5
Álvaro Obregón	577,159	639,071	675,670	5	5	4

Iztapalapa	184,050	11.30	276,907	16.07	360,403	18.36
M. Contreras	27,492	1.69	38,679	2.25	47,268	2.41
Milpa Alta	7,696	0.47	10,095	0.59	15,183	0.77
Álvaro Obregón	114,458	7.03	129,699	7.53	155,024	7.90
Tláhuac	21,578	1.33	36,930	2.14	54,390	2.78
Tlalpan	51,541	3.17	88,279	5.12	113,823	5.80
Xochimilco	36,304	2.23	47,901	2.78	66,695	3.40
Benito Juárez	132,433	8.13	112,715	6.54	112,360	5.73
Cuauhtémoc	194,836	11.96	154,390	8.96	148,770	7.58
Miguel Hidalgo	114,823	7.05	96,647	5.61	94,988	4.84
Venustiano Carranza	138,491	8.50	116,158	6.74	117,848	6.00

Distrito Federal **1,628,415** **100.00** **1,722,850** **100.00** **1,962,562** **100.00**

*El total de viviendas corresponde a las viviendas particulares habitadas en el D.F.

Fuente: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda, 1980 y 1990.

.....SEDECO. Agenda Estadística del Distrito Federal, 1998.

.....INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos Tabulados Básicos.

VIVENDAS QUE DISPONEN DE DRENAJE EN EL DISTRITO FEDERAL

Delegación	1980		1990		1995	
	Total *	%	Total	%	Total	%
Azcapotzalco	108,852	7.33	101,194	6.03	106,549	5.43
Coyoacán	90,412	6.09	134,442	8.01	159,344	8.12
Cuajimalpa	11,322	0.76	20,761	1.24	28,904	1.47
Gustavo A. Madero	251,270	16.92	255,491	15.23	284,806	14.52
Iztacalco	97,163	6.54	92,083	5.49	95,595	4.87
Iztapalapa	156,727	10.55	262,309	15.64	355,186	18.10
M. Contreras	22,888	1.54	37,728	2.25	47,823	2.44
Milpa Alta	3,188	0.21	7,733	0.46	15,665	0.80
Álvaro Obregón	102,470	6.90	128,275	7.65	155,056	7.90
Tláhuac	8,551	0.58	30,199	1.80	52,973	2.70
Tlalpan	44,485	3.00	86,853	5.18	123,767	6.31
Xochimilco	23,097	1.56	42,692	2.54	64,241	3.27
Benito Juárez	130,886	8.81	112,378	6.70	112,145	5.72

Cuauhtémoc	189,131	12.73	153,829	9.17	148,239	7.56
Miguel Hidalgo	111,461	7.50	95,831	5.71	94,320	4.81
Venustiano Carranza	133,383	8.98	115,894	6.91	117,355	5.98

Distrito Federal 1,485,286 100.00 001,677,692 100.00 001,961,968 100.00

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1980 y 1990.

INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos
Tabulados Básicos

*. El total de viviendas corresponde a las viviendas particulares habitadas en el D.F.

VIVIENDAS PARTICULARES QUE DISPONEN DE ELECTRICIDAD POR DELEGACIÓN

Delegación	1980		1990		1995	
	Total ^a	%	Total ^a	%	Total ^a	%
Azcapotzalco	114,247	6.71	102,901	5.79	106,980	5.34
Coyoacán	114,855	6.74	142,168	8.01	159,993	7.99
Cuajimalpa	14,563	0.86	23,066	1.30	29,432	1.47
Gustavo A. Madero	274,206	16.10	261,826	14.74	286,773	14.33
Iztacalco	102,845	6.04	93,528	5.27	95,869	4.79
Iztapalapa	214,808	12.61	290,787	16.37	368,803	18.42
M. Contreras	29,848	1.75	39,803	2.24	48,552	2.43
Milpa Alta	8,320	0.49	11,557	0.65	17,173	0.86
Álvaro Obregón	118,508	6.96	132,628	7.47	156,227	7.80
Tláhuac	22,782	1.34	38,494	2.17	55,598	2.78
Tlalpan	66,222	3.89	101,783	5.73	129,068	6.45
Xochimilco	36,870	2.17	51,460	2.90	72,718	3.63
Benito Juárez	132,692	7.79	113,864	6.41	112,445	5.62
Cuauhtémoc	197,750	11.61	156,744	8.83	149,045	7.45
Miguel Hidalgo	115,314	6.77	97,846	5.51	95,073	4.75
Venustiano Carranza	139,006	8.16	117,390	6.61	117,944	5.89

Distrito							
Federal	1,702,836	100.00	001,775,845	00100.00	002,001,693	00100.00	

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1980 y 1990.

INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 1995. Resultados

Definitivos Tabulados Básicos

SEDECO. Agenda Estadística del Distrito Federal 1998

- El total de viviendas corresponde a las viviendas particulares habitadas en el D.F.

Los datos revelan que ante este ritmo desacelerado de crecimiento tanto en la vivienda como de los servicios que van implícitos, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, diseñó su estrategia política, descrita a través de su discurso en campaña, donde trastoca cada algunas deficiencias de las administraciones pasada en el Distrito Federal, dando con ello, la posibilidad de cambio a los votantes, quienes lo eligieron en 1997, el cual se menciona en las siguientes paginas.

3.5 DISCURSO POLÍTICO DE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS

Los que tienen poco negocio que atender
son buenos charlatanes;
los intelectuales y los ocupados,
hablan menos.
(Montesquieu / 1689-1755
escritor y jurista francés)

Para descifrar la eficacia de la política de vivienda que instauró el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, es necesario saber los compromisos que adquirió ante los ciudadanos del Distrito Federal en su candidatura a jefe de Gobierno, además de ser una forma más para comparar la teoría y la práctica.

Cuauhtémoc Cárdenas sabiendo que en la vivienda encontraría una forma más para persuadir los votantes a su favor, comenzó a realizar sus compromisos de

campaña, en los cuales, retomó el tema para hacer de su candidatura por el Partido de la Revolución Democrática, la mejor opción a elegir.

"1997 es un año que habré oportunidades nuevas, distintas a todas las que anteriormente puedan haberse presentado, para que los ciudadanos del Distrito Federal cambien su calidad de vida al participar en la elección de un jefe de gobierno, cabeza electa por primera vez del Ejecutivo local, y de los integrantes de la nueva Asamblea Legislativa, dando a éstos un mandato respecto a cómo orientar y conducir el desarrollo de la capital.

El 6 de julio próximo los ciudadanos del Distrito Federal podrán pronunciarse respecto a la ciudad que quieren desarrollar a partir de la ciudad en la que ahora viven. El proceso que lleva a la elección se vuelve así la ocasión de hacer propuestas, de plantear cambios, de proyectar nuevas políticas; se vuelve para las fuerzas democráticas del Distrito Federal la oportunidad de contraponer al proyecto de que viva en la ciudad quien pueda pagarla, el proyecto de una ciudad en la que mediante una activa y creciente participación de su gente se construyan una vida democrática y digna y una ciudad para todos, con otra forma de gobierno".⁵⁵

Como candidato del Partido de la Revolución Democrática, oposición al partido que se había mantenido en el poder, y por primera vez candidato a ocupar el puesto de jefe de gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas, encuentra en las deficiencias de administraciones pasadas mucha tela para cortar y votos para unirse a su causa haciendo la siguiente proposición:

"Pretendemos que la Ciudad de México se convierta en un espacio de relación y convivencia digna y fructífera para todos los que en ella habitan, sin exclusiones ni marginaciones; a que las muy diversas riquezas que genera con su desenvolvimiento se traduzcan en lo fundamental en beneficios que se compartan entre todos. En ese sentido, su administración, la solución de sus problemas y el fomento de sus potencialidades debe entenderse que no es tarea de una sola persona, de un solo funcionario o de una sola organización, sino tarea de todos sus habitantes. Ésta es la fuerza que debe desencadenarse y el gran desafío por enfrentar. Constituye la parte medular de esta propuesta. No se trata de alentar la participación ciudadana en la forma en que se ha hecho hasta

⁵⁵ Cuauhtémoc Cárdenas, *Una ciudad para todo, otra forma de gobierno*. pp. 8-9

ahora, principalmente desde las instancias oficiales, sino lo que el Distrito Federal se gobierne con todos, para todos y entre todos sus habitantes."⁵⁶

"La propuesta que aquí se presenta quiere mostrar confianza en que se puede construir una ciudad renovada, distinta, mejor de la que ahora tenemos que lo podemos hacer si como sociedad nos lo proponemos, nos organizamos y movilizamos. México puede ser una ciudad que ofrezca oportunidades de mejoramiento y progreso, una vida digna y una convivencia fructífera a sus habitantes, segura, productiva, incluyente, fraterna y solidaria de escala humana, una ciudad con otra forma de gobierno de su gente, una ciudad ganada por la democracia y para la democracia, una ciudad para todos."⁵⁷

Sobre el tema de la vivienda, critica las acciones tomadas por gobiernos anteriores, al mismo tiempo que diseña una estrategia a seguir por parte de su gobierno en caso de salir electo y que la describe de la siguiente forma:

"En las últimas administraciones se ha destinado el 80% de los recursos asignados a vivienda para financiar vivienda nueva terminada, debiendo, ante la necesidad existente destinarse apoyos crediticios mucho más amplios y accesibles para la construcción de vivienda progresiva y la aplicación y mejoramiento de la existente, así como tomar medidas que incentiven la construcción de vivienda para arrendarse."⁵⁸

"Con el objeto de racionalizar y hacer más efectivas las políticas de vivienda, el gobierno democrático del Distrito federal deberá proponer la creación de un sistema de ahorro y préstamo para vivienda popular, de una bolsa de suelo urbanizado y los mecanismos para coordinar con efectividad las actividades de los distintos organismos públicos que actúan en ese campo."⁵⁹

En su libro "Una ciudad para todos, otra forma de Gobierno", critica acciones diseñadas y llevadas al cabo por administraciones pasadas del Distrito Federal, poniendo hincapié principalmente en la forma de como se ha venido manejando el tema de la vivienda, donde sólo se ha sobrellevado esta problemática, reflejado en un bajo ritmo de crecimiento.

⁵⁶ Ibid., pp. 10-11

⁵⁷ Ibid., p. 16

⁵⁸ Ibid., p. 14

⁵⁹ Ibid., p. 14

"El ritmo de mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población, que ha vivido la ciudad durante las últimas décadas, se frenó desde los años 80. Por otra parte, subsisten fuertes desigualdades entre los distintos tipos de poblamiento. En el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, los niveles de habitabilidad en los pueblos rurales del sur y en las colonias populares de reciente urbanización son muy bajos.

Pero por importantes que sean los déficit habitacionales no constituyen el centro de la problemática. Si bien toda acción pública debe preocuparse por reducir estos déficit debe priorizarse la satisfacción de las nuevas necesidades de vivienda. De aquí al año 2010, la formación de hogares requiere la construcción de 120,000 viviendas al año para el conjunto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Para el Distrito Federal, esta cifra varía entre 35,000 viviendas / año, de seguir la tendencia actual en donde la mayor parte de la demanda de vivienda se resuelve en los municipios conurbanos, y 55 mil viviendas, si se quiere frenar la urbanización periférica de la metrópolis."⁶⁰

Así mismo, observa una decadencia en el parque habitacional en las delegaciones Cuauhtémoc, V. Carranza, Benito Juárez, Azcapotzalco, Iztacalco y Miguel Hidalgo, cuestión que se debe transformar en los años venideros, pero sin olvidarse de una planeación estratégica la cual impida una desenfrenada expansión en la periferia del Distrito Federal.

"Durante la década 81-90, las cuatro delegaciones centrales perdieron 20% de sus viviendas (105 000), es decir un promedio de 29 viviendas al día; se perdieron todavía 10,200 viviendas entre 1990 y 1995 equivalente a 5.6 viviendas al día. Esto se debe básicamente a la muy fuerte caída de la vivienda en arrendamientos; también es parte de la sustitución de las viviendas por usos de suelo más rentables. A nivel global de la ciudad ello ha significado una fuerte disminución de la oferta de vivienda en renta, a pesar de que constituye para muchas familias la única alternativa para alojarse.

La reducción del número de viviendas constituye un proceso irracional en términos de economía urbana: estas viviendas se tienen que reponer, pero con una nueva infraestructura en la periferia. Con ello se da lugar a la subutilización creciente de la infraestructura céntrica y por otro lado se

⁶⁰ Ibid., p. 55

incrementan los desplazamientos intraurbanos y por tanto del parque automotor y la contaminación.⁶¹

También pone énfasis, en que la oportunidad de adquirir una vivienda, no ha sido igual para todos mediante los programas de la administración pasada, cuestión que va en contra de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto que en cuestión de vivienda enfatiza que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa", cuestión que saca a relucir a continuación

"La posibilidad de responder al derecho de todos a una vivienda digna y suficiente depende básicamente del nivel de ingresos de la población. De seguir existiendo la brecha entre los ingresos y el costo del suelo y de los materiales de construcción, las dos terceras partes de la nueva demanda de vivienda se seguirán desahogando a través de las distintas modalidades de la urbanización periférica irregular que se dará en gran parte en los municipios conurbados del Estado de México. En efecto, los distintos mecanismos del mercado formal de acceso a la vivienda nueva responden a la demanda solvente de familias con más de cuatro salarios mínimos. Durante los cinco últimos años, organismos como FIVIDESU Y FONHAPO atendieron sólo a una mínima parte, 35%, a familias con ingresos menores a 2.5 salarios mínimos que en teoría es su población objetivo, y en más del 50% a familias con ingresos superiores a 4.5 salarios mínimos, según la encuesta de UAM-A en 733 viviendas."⁶²

Así mismo, no se ha tenido una planeación eficiente sobre la vivienda y como ya lo cite, su distribución, razón por la cual no se ha podido desarrollar plenamente y que en este caso lo describe de la siguiente forma:

"Si bien esta difícil problemática de la vivienda en la metrópolis tiene en gran medida su origen en los efectos desastrosos que el modelo neoliberal ha tenido sobre la economía de los hogares, es igualmente cierto que ha sido amplificadas por una acción gubernamental errónea en varios aspectos, que es urgente reorientar:

- La política oficial de vivienda se encuentra desarticulada de la planeación urbana y se desentiende de la cuestión central del suelo urbano para

⁶¹ Ibid., p. 55

⁶² Ibid., pp. 55-56

vivienda. En este sentido, sigue propiciando el crecimiento irracional e incrementa la vulnerabilidad medioambiental de la ciudad.

- Excluye a la mayoría de bajos ingresos: la crisis desde 1982, llevó a los organismos de vivienda a readecuar sus reglas de operación con el fin de mejorar sus finanzas (subsidios, recuperación de créditos, tasas de interés, etc.) en vez de conducirlos a revisar sus programas en función de la mermada economía de las familias.
- Destina el 80% de los recursos disponibles a financiar vivienda nueva terminada en vez de apoyar con créditos masivos soluciones más accesibles y mejoramiento de la vivienda existente.
- Desde 1987 ha dejado de tener una acción de rehabilitación o reconstrucción de la vivienda deteriorada en las colonias y barrios céntricos.
- Con el espejismo de hacer más dinámico el mercado mediante el descongelamiento de las rentas, no se ha implementado ninguna medida relevante que incentive la producción de vivienda en arrendamiento”⁶³

Ante esta situación, en el mismo libro *Una ciudad para todos, otra forma de gobierno*, diseña las principales estrategias a seguir para satisfacer la demanda tan creciente de vivienda, siendo este uno de los principales pilares de su campaña del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como estrategia para conseguir mayor número de votos.

“El disfrute de una vivienda adecuada es un derecho humano básico que, para ser efectivo, requiere del compromiso social del gobierno y de la participación solidaria del conjunto de la sociedad. Aunque el logro de este objetivo depende en gran medida de procesos económicos nacionales que están bajo el control del gobierno del Distrito Federal, si las fuerzas democráticas llegan a él, deberán hacer el máximo esfuerzo para avanzar en este camino.

Una acción decidida en este campo en este campo traerá como ventaja adicional la creación significativa de empleo, sobre todo para sectores de mediana calificación. A pesar de su temporalidad ayudaría a resolver este grave problema de la capital, al tiempo que tendría efectos multiplicadores sobre la producción de materiales de construcción apoyando con ello la reactivación económica.”⁶⁴

⁶³ Ibid., pp. 55-56

⁶⁴ Ibid., p. 56

Ante esta problemática, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas plantea su plan de trabajo para combatir el rezago de vivienda en el Distrito Federal, y que se describe a continuación:

“Un gobierno de las fuerzas democráticas podrá aplicar las siguientes estrategias y políticas:

1. Priorizar la acción pública en vivienda para atender las necesidades de los estratos sociales excluidos de los mecanismos de mercado.
 - Subsidiar el acceso al suelo para la población de bajos ingresos en las áreas urbanizadas, lo que es menos costoso que seguir urbanizando la periferia.
 - Otorgar subsidios progresivos a los adquirientes (en función del costo de vivienda financiada) y subsidios cruzados entre grupos de diferente nivel socioeconómico dentro de un mismo programa habitacional.
 - Crear un sistema de ahorro y préstamo para la vivienda popular en el Distrito Federal.
2. Alentar y fortalecer la intervención de todos los actores en el diseño de políticas, instrumentos y programas habitacionales.
 - Cumplir los acuerdos de HABITAT II en términos de crear espacios de congestión en torno a la problemática habitacional entre autoridades locales y sociedad civil.
 - Ampliar y dar mayores atribuciones al Consejo asesor de vivienda (CAVI-DF)
 - Crear La función de procuración de la vivienda en la Procuraduría Social del Distrito Federal, con representantes de instituciones de vivienda, promotores privados, promotores sociales, ONGs, administradores de bienes inmuebles y organizaciones inquilinarias.
 - Descentralizar la gestión de los programas habitacionales a nivel de delegaciones.
 - Reconocer, facilitar y apoyar con recursos públicos e instrumentos adecuados la acción de las organizaciones sociales y de los organismos no gubernamentales que actúen en el campo de la vivienda popular.
3. Asegurar una utilización óptima de los recursos asignados al sector vivienda.
 - Priorizar las acciones tendientes a conservar el inventario de vivienda actual.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Reestructurar la aplicación de los recursos de los distintos organismos públicos de vivienda y plantear que los recursos se distribuyan como sigue: 50% para vivienda progresiva, 30% para ampliación/mejoramiento, 20% para vivienda nueva terminada.
- Dar atribuciones y fortalecer al Instituto de Vivienda para coordinar al gobierno del Distrito Federal, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI, FOVI.
- Crear un fondo para la vivienda popular en el Distrito Federal, que fusione FICAPRO y FIVIDESU y negocie recursos del FOVI, de INFONAVIT y FOVISSSTE, y de organismos financieros internacionales.

4. Vincular la política habitacional con la economía popular.

- Apoyar el desarrollo de empresas comunitarias para la fabricación de materiales y componentes para la vivienda vinculados con programas de mejoramiento urbano y habitacional.
- Facilitar a nivel normativo y apoyar técnica y financieramente la ampliación de viviendas, incluyendo la construcción de espacios para el desarrollo de actividades económicas.

5. Impulsar la investigación aplicada en el campo de la vivienda popular.

Los instrumentos fundamentales de esta política serán tres programas de acción para tres tipos de áreas diferentes:

Para las áreas urbanas deterioradas y de despoblamiento: Programa de rehabilitación y regeneración urbana en las colonias populares de las cuatro delegaciones centrales. Entre otras acciones se deberán generar instrumentos legales para:

- Limitar y condicionar los cambios de usos de suelo de habitacionales a otros en las delegaciones centrales.
- Expropiar inmuebles y predios ruinosos o baldíos en las áreas declaradas de renovación urbana y habitacional.

Para las áreas en proceso de consolidación:

Programa emergente de mejoramiento de viviendas en colonias populares y en los poblados rurales:

- Operar con recursos concentrados con los fondos de vivienda, el FOVI y el BID.
- Trabajar en cogestión, a nivel delegacional, con organizaciones de colonos interesadas.
- Crear un programa de crédito y un sistema descentralizado de distribución de materiales y componentes para la vivienda a precios de mayoreo para la

población que ingresa a programas delegacionales de ampliación/mejoramiento de vivienda popular.

Para las áreas de crecimiento periférico: Bolsa de suelo urbanizado (fideicomiso) para ofrecerlo a grupos de solicitantes de suelo y vivienda, dando preferencia a los proyectos con mayor ahorro previo e innovaciones técnicas que ofrezcan y el mejor aprovechamiento del suelo.

El programa en materia de vivienda para los 100 primeros días de gobierno sería:

- Elaborar el Programa de vivienda 1997-2010 (número y tipo de acciones, localización acuerdos administrativos de fomento y regularización)
- Ampliar las atribuciones y garantizar la continuidad del Consejo Técnico Consultivo del Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal y de los respectivos consejos de vivienda delegacionales.
- Instalar las oficinas operativas delegacionales del Instituto de Vivienda.
- Presentar a la Asamblea Legislativa la iniciativa de Ley de Vivienda para el Distrito Federal.
- Gestionar ante la SHCP la exención del impuesto sobre la renta para los alquileres con un monto inferior a un salario mínimo mensual.
- Revisar el Código Civil en materia de vivienda en arrendamiento.
- Dictar los siguientes acuerdos con el jefe de Gobierno del Distrito Federal:
 - para el fomento de la vivienda en renta,
 - para la creación de un sistema de acceso al suelo habitacional por delegación,
 - para la creación del Fondo de la Vivienda para el Distrito Federal,
 - para crear un Registro Público de la Vivienda en Arrendamiento en el Distrito Federal (por delegación)
 - para establecer las reglas de operación del Programa de Rehabilitación y Renovación Urbana en el Distrito Federal,
 - para establecer las reglas de operación del Programa Emergente de Mejoramiento Habitacional en las colonias populares del Distrito Federal,
 - para crear las figuras jurídicas y el Registro Público de Asociaciones sin fines de lucro para la Vivienda Social (ONGs, cooperativas, asociaciones de solicitantes, centros de investigación),
 - para crear un fondo de ahorro y préstamo destinado a promotores de vivienda sin fines de lucro,
 - para crear el Registro Público de los Adquirientes de Vivienda Financiadas por Organismos Públicos de Vivienda (por delegación),
 - para crear, en coordinación con instituciones de educación superior, de investigación y el CONACYT, el Programa de investigación sobre la vivienda (becas para proyectos de investigación),

- Para establecer un premio anual para innovaciones técnico-constructivas, financieras y en el campo del hábitat sustentable, para viviendas populares.⁶⁵

Ya cite su plan de trabajo en materia de vivienda, tanto para los 100 primeros días, como para el resto de su gobierno, aunque la realidad pudo ser otra, razón por la cual, en el siguiente apartado, doy a conocer todas las acciones que fueron realizadas durante el periodo en que dirigió la administración pública en el Distrito Federal.

3.6 OBRA REALIZADA.

Si un hombre acepta
los aplausos de la gente
cuando hace algo bueno,
debe aceptar los silbidos
cuando hace algo malo.
(Leopold Stokowski / 1882-1977
director de orquesta angloestadounidense)

En el presente apartado se pretende dar a conocer los resultados de la política de vivienda del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, para ello, se recurre básicamente a los informes de gobierno donde se plasman los avances de los seis diferentes programas de vivienda ya antes citados.

Para ello, se divide los resultados en los dos años en que estuvo el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas al mando del Gobierno del Distrito Federal, ya que al obtener la candidatura a la Presidencia de la República, por parte del Partido de la Revolución Democrática, transfiere sus responsabilidades a Rosario Robles Berlanga, en un decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5 de octubre de 1999.

⁶⁵ Ibid., pp. 56-58

Como primera parte, se maneja los datos oficiales dados a conocer en el primer informe de gobierno del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, el cual arroja los siguientes datos:

"A través de los programas de vivienda y escrituración ejecutados por el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FVIDESU), y el Fideicomiso Programa Casa Propia (FICAPRO), coordinados por el Instituto de Vivienda, al 31 de agosto se ha beneficiado a 2,352 familias, se encuentran en proceso de obra 8,925 con un avance promedio del 45.3% y están en trámite de escrituración 2,810 viviendas. Restan por iniciar 4,909 acciones.

Adicionalmente, se han otorgado créditos para que los solicitantes adquieran 13,069 m² y se concretó legalmente la transferencia de terrenos por 161,480 m² para el desarrollo de nuevos programas de vivienda.

En enero se publicó un decreto para fomentar la construcción de vivienda de interés social y popular mediante el subsidio de hasta 100% de los certificados de uso del suelo, las licencias de construcción, los trámites de alineamiento y número oficial, contribuciones por mejoras previstas en el artículo 190 del Código Financiero, impuesto sobre adquisición de inmuebles y derechos por Registro Público de la Propiedad. En el centro histórico se decretaron subsidios adicionales para habilitar inmuebles catalogados y todo inmueble que incorpora vivienda de interés social en un mínimo del 30% de su superficie construida.

Los diferentes sectores de la sociedad -académicos, representantes sociales, funcionarios y desarrolladores- participan de manera activa en dos consejos asesores, el de desarrollo urbano, CADU y el de vivienda CAVI, (reinstalado el 2 de junio de 1998), los cuales son organismos permanentes de participación social, cuya opinión, asesoría y análisis constituye una forma de colaboración responsable y eficaz.

Para dar cumplimiento al objetivo del programa de regularización, en cuanto a otorgar seguridad jurídica a los poseedores de los lotes y vivienda en colonias populares a través de la titulación de los inmuebles y así coadyuvar a la tranquilidad social de la ciudadanía, el programa cuenta con cuatro fases principales: diagnóstico (prediagnóstico), instrumentación, acreditación y resolución de derechos, y por último, la de escrituración, lo que ha permitido el logro de resultados importantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la fase de diagnóstico, se trabaja con 65 proyectos que comprenden un total de 11,207 lotes, de los cuales se ha atendido, con trabajos específicos del área técnica, social y jurídica a 9,111 lotes, lo que representa la integración de 52 carpetas de diagnóstico.

En la fase de instrumentación del programa se atendieron 15 casos que incorporan a 1,835 lotes al proceso de regularización, además se sometieron a consideración del Comité de patrimonio inmobiliario nueve expedientes de expropiación que incluyen a 1,494 lotes. Se realizó el levantamiento topográfico en 2,718 lotes, para trazar poligonales y lotificaciones para su ulterior autorización, y se elaboraron 13,094 memorias técnicas de cada uno de los lotes incorporados al programa de regularización.

En la fase de acreditación y resolución de derechos, se inscribieron 11,462 haciéndose los trámites correspondientes en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Por lo que respecta a la escrituración, se ha avanzado en la aplicación de cédulas censales (7,198), dictámenes jurídicos (8,076), por cada lote y colono, y se han emitido 13,886 recibos de escrituración. En el área jurídica se ha dado seguimiento a 436 expedientes en los tribunales, lo que ha dado oportunidad de resolver muchas demandas de colonos a fin de continuar con su trámite de regularización.

Este programa se instrumenta en doce delegaciones, en un total de 669 colonias, pueblos y barrios, que comprenden un universo de 80,583 lotes, que abarcan una superficie aproximada de 19,742,835 m², y que alcanzan a beneficiar a una población de 443,207 habitantes. Este programa ha entregado un total de 10,484 documentos, entre escrituras, sentencias, cancelaciones de reserva de dominio, testamentos, que corresponden a 372 colonias, además de las escrituras ya entregadas, a la fecha se tiene un avance de 6,881 sentencias y escrituras.

Uno de los mecanismos que han permitido agilizar y dar transparencia a la operación del programa es el establecimiento de ocho fideicomisos: Iztapalapa, Iztacalco, Tláhuac, Ampliación Gabriel Hernández, Cuajimalpa, Campestre Aragón, Ajusco Medio y Coyoacán. Hasta el mes de agosto, los fideicomisos tuvieron una captación de \$11,427,467.27, con lo que se apoyo a algunas dependencias como el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la Secretaría de Desarrollo Urbano, entre otras."⁶⁶

⁶⁶ Gobierno del Distrito Federal. *Primer Informe de Gobierno 1998*. Pp.45-47

Los anteriores fueron los datos oficiales, los cuales reflejan que si bien tuvieron un gran avance, la mayor parte de las acciones correspondieron a regularizar los criterios que seguía la administración pasada, pero al mismo tiempo, muestran los compromisos que había adquiridos con organizaciones políticas y de colonos los cuales le dieron fuerza a su candidatura.

A continuación me baso en un estudio hecho por Ángel Mercado, denominado "Estrategia para la Vivienda 2000-2010, vivienda y centralidad urbana en la Ciudad de México", publicado en la revista "El Mercado de Valores" en mayo del año 2000, donde se describen algunas de las acciones realizadas y el nombre de las organizaciones que fueron beneficiadas.

"En 1998 el Gobierno del Distrito Federal dio a conocer un documento denominado "lineamientos estratégicos del Trienio y programa 1998" (Seduvi, 17/03/98) donde se pretendía atender compromisos y rezagos de ejercicios anteriores en materia de ocupación y escrituración de los inmuebles, así como la conclusión de obras en proceso; (en tanto que) para el desarrollo de nuevos proyectos se establecía la hipótesis de que el costo y las condiciones financieras garantizarían el acceso a las familias con menores recursos. Paralelamente se realizarían análisis para redefinir la estructura, funciones y programas del sector para integrarlos en un programa operativo único, manteniendo al FIDERE con su función de recuperación de cartera, y se facilitaría a los beneficiarios la adquisición de suelo mediante subsidios para lograr mayor congruencia entre la atención a sus necesidades y objetivos de reordenación y estructuración urbana. La estrategia tomaba en cuenta dimensiones no territoriales que contribuyen a mejorar la comunicación con la ciudadanía y la propia gestión, es decir, la participación social organizada y reglamentada, el combate a la corrupción la acción coordinada con otras instancias y niveles de gobierno, la información y difusión, y la evaluación de la gestión."⁶⁷

Como primer punto, cita los primeros cambios que hace la administración pública, por medio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, donde se plantea retomar las acciones de la administración pasada, y antes de concretizar el inicio de funciones del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

⁶⁷ Ángel Mercado.. "Estrategia para la vivienda 2000-2010, vivienda y centralidad urbana en la Ciudad de México". *El Mercado de Valores*. mayo del 2000. pp.36-37

"También hacia ver una concentración muy pronunciada en los destinatarios probablemente sustentada en el corporativismo, por ejemplo, de los cuatro programas contemplados para la Ciudad Central, que en total sumaban 5 mil 361 acciones, 62.87% del primero denominado Viviendas a entregar y/o Escriturar por el Rescate Financiero estaba destinado a cuatro organizaciones sociales y el resto (37.13%) a 35 organizaciones; el segundo llamado Programa de Sustitución de Vivienda, destinaba 53.18% a cinco organizaciones y 46.82% a 47 organizaciones; el tercero, denominado Mejoramiento Esquema Viejo, destinaba el 100% a dos organizaciones; y el cuatro Desincorporación de Suelo, destinaba 98.30% del programa a cuatro organizaciones y sólo 1.70% a siete organizaciones. La mayoría perteneciente al PRD y el PRI. Así, el Programa Viviendas a Entregar y/o Escriturar por Rescate Financiero cuyo total ascendía a 749 viviendas, se distribuía entre cuatro organizaciones: Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero con 20.03%, Campamento La Ronda con 19.35% y SIAV/ Arturo Sánchez G. Con 8.41%.

En ellas como se dijo, se concentraba el 62.87% del programa; y el resto (37.13%) se distribuía entre 35 organizaciones. La mitad (53.18%) de la "construcción en el Programa de Sustitución de Vivienda" cuyo monto era de 4 mil 507 viviendas, la reunían seis organizaciones: SIAV con 18.84%, Independiente con 10.58%, Frente del Pueblo UUYD Alejandro Varas con 7.21%, Asamblea de Barrios/Rodolfo Pichardo con 6.10%, Vivienda Libre Organizada/Victor Jasso con 5.44% y SICO con 5.0%. El resto (46.82%) se distribuían entre 47 organizaciones. La delegación concentraba el 73.91% del Programa de Mejoramiento Esquema Viejo, cuyo monto total ascendía a 23 acciones, seguida de una organización independiente con 26.09%. En sólo dos organizaciones se concentraba el 100% del programa. Finalmente el 66.44% del programa "Desincorporación de Suelo" cuya meta era de 82 viviendas, se concentraba en la "Organización Centinelas, A.C.; le seguían Cda. de los Maestros/Martín Meneses con 20.38%, Magdalena Trejo con 6.88% y Asamblea de Barrios/David Cervantes con 4.5%. En estas cuatro organizaciones se concentraba 98.30% del programa. El resto (1.7%) se distribuía entre siete organizaciones"⁶⁸

Como se puede apreciar, las acciones tomadas en el tema de la vivienda, sólo respondían a la presión de organizaciones ciudadanas, delegando el papel individual, cuestión que deja mucho que decir, frente a la política de vivienda, donde se plantea la opción de todos los ciudadanos a conseguir una vivienda.

⁶⁸ Ibid., p.38

A continuación se presenta una tabla donde se establecen el número de acciones por programa:

DISTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA 1998 DEL GDF POR DELEGACIÓN (NÚMERO DE ACCIONES)

	1 Rescate financiero	2 Vivienda terminada	3 Vivienda Progresiva	4 Sustitución vecindades	5 Mejoramiento	6 Desincorporación del suelo	Total	(%)
Ciudad Central	749			4 507	23	82	5361	27.9
Cuahtémoc	302			2 137			2439	12.7
Venustiano Carranza	208			571	17		796	4.1
Miguel Hidalgo	220			1414	6	42	1682	8.8
Benito Juárez	19			385		40	444	2.3
Primer contorno	1399	3 972	730	3 271	343	1 498	11213	58.4
Azcapotzalco	28	800	190	293		288	1599	8.3
Gustavo A. Madero	63	30	34	629		62	818	4.3
Iztacalco	93			1 047		290	1430	7.4
Cuajimalpa								0.0
Álvaro Obregón	4			34	120		158	0.8
Coyoacán	5			678	12	192	887	4.6
Iztapalapa	1 206	3 142	506	590	211	666	6 321	32.9
Segundo contorno	423	780	2	60	239		1504	7.8
M. Contreras					38		38	0.2
Tlalpan	181						181	0.9
Xochimilco					201		201	1.0
Tláhuac	242	780	2	60			1084	5.6
Tercer contorno							0	
Miipa Alta							0	
Sin localización	1 117						1117	5.8
Distrito Federal	3 688	4 752	732	7 838	605	1 580	19195	100

Fuentes: Mercado, 1999, Seguimiento al Programa de Vivienda 1998 del Gobierno del Distrito Federal, Comisión de Vivienda de la Asamblea de la ALDF, con base en Seduvi 17/03/98, Lineamientos estratégicos del Trienio y programa de trabajo 1998, y Eibenschutz, H.R., 19/06/98, Presentación ante la Comisión de Vivienda-ALDF.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el primer año de su mandato, las acciones de vivienda, no cumplen la expectativa planteada de 35 000 viviendas construidas, además de que no se dirigen los programas a toda la comunidad, sino la mayor parte sólo responde a la presión por parte de las organizaciones sociales.

1999

El 29 de septiembre de 1998, se publicó en la Gaceta del Distrito Federal el decreto por el que se crea el Instituto de Vivienda (INVI), como un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, implicando asumir en su totalidad las tareas conferidas al desarrollo de los programas de vivienda que han venido desarrollando tanto el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) como el Fideicomiso Casa propia (FICAPRO) No obstante, se continúa trabajando tanto en la conclusión de las obras que quedaron pendientes de 1997 y 1998, como en el procedimiento para perfeccionar sus cuentas y proceder a su cierre y extinción.

Es importante mencionar que las metas propuestas para (FIVIDESU) en 1999 sufrieron modificaciones, la autorización presupuestal a los programas de vivienda de este fideicomiso se dio en el mes de abril, por lo que fue hasta entonces que se iniciaron los procesos de licitaciones, concursos, etc., encaminados al avance de los programas.

"Durante los meses de enero a mayo de 1999, se firmaron 1,151 escrituras, de las cuales se entregaron 697 a sus titulares. De las acciones de mejoramiento de vivienda se concluyeron 51.

Las acciones de vivienda progresiva programadas para iniciar este año, fueron transferidas al INVI para su realización, por ser consideradas como obra nueva. Las que iniciaron en años anteriores, permanecen en proceso. Respecto a la vivienda terminada, se reportan concluidas en diversos frentes, 2,593 viviendas, que representan el 51 % de la meta anual.

El Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE II) tiene como función principal recuperar la cartera proveniente de los programas de vivienda del Distrito Federal por créditos otorgados mediante organismos públicos o privados. En el transcurso del año se han llevado a cabo 36,809 acciones de atención individual y personal a los acreditados, de los cuales 17,388 se atendieron a través de las ventanillas en las oficinas del Fideicomiso y 19,421 por cobranza a domicilio.⁶⁹

Ya que el INVI, consumaba su creación y por tanto la entrada a sus funciones, requería eliminar organismos que venían funcionando en administraciones pasadas, no sin antes recuperar sus acciones y transformarlas dentro de los programas que había diseñado.

Es así como la siguiente tabla muestra las acciones realizadas por el Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE) en el transcurso de 1999.

FIDERE. SITUACIÓN DE CRÉDITOS

CARTERA	NUMERO DE ACREDITADOS	MONTO RECUPERADO	MONTO DE MOROSOS
BANCARIA	11,450	\$60,224.30	\$995,245.78
GUBERNAMENTAL	20,671	\$29,099.58	\$876,717.95
SOCIAL	212	\$807.84	\$4,586.54
TOTALES	32,333	\$90,131.72	\$1,876,559.27

Fuente: Segundo Informe de Gobierno del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

"Actualmente el INVI opera de manera directa los programas habitacionales propuestos al inicio de esta administración, de tal forma que conjuntamente con las acciones a cargo del FICAPRO y del FIVIDESU se tiene como meta anual concluir 11,600 acciones de vivienda durante 1999 con un presupuesto original destinado al sector de 388.5 millones de pesos, después modificado a 297 millones de pesos. De esto, el INVI traspasó al FIVIDESU 167.1 millones de pesos al FICAPRO 38.5 millones de pesos.

Durante 1998 y hasta junio de este año, los organismos de vivienda del gobierno del Distrito Federal han construido 6,477 viviendas y se tiene previsto completar 8,000 a diciembre. Adicionalmente se adquirieron

⁶⁹ Gobierno del Distrito Federal, *Segundo Informe de Gobierno 1999*. p. 42

368,000 m² de suelo, se escrituraron 4,400 viviendas y se efectuaron 518 mejoramientos, beneficiando a 221,000 habitantes. En particular, durante 1999 las viviendas nuevas construidas alcanzaron a julio la cifra de 5,368.⁷⁰

PROGRAMAS AUTORIZADOS POR EL COMITÉ DE CRÉDITO DEL INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL 1999

PROGRAMA		SUPERFICIE PROM. M2	COSTO PROMEDIO	NO. DE ACCIONES
VIVIENDA NUEVA TERMINADA	FINANCIAMIENTO PRIVADO	52.0	\$164,804.00	680
	INVI	53.2	\$126,587.00	1,847
SUSTITUCIÓN DE VIVIENDA		53.0	\$97,349.00	1,403
VIVIENDA USADA	ADQUISICIÓN DE VIVIENDA	65.0	\$102,754.00	337
	REHABILITACIÓN	49.0	\$105,563.00	39
MEJORAMIENTO LOTES FAMILIARES		25.0	\$22,393.00	1,429
		60.0	\$49,217.00	524
ADQUISICIÓN DE SUELO	VIVIENDA NUEVA TERMINADA	0	\$900.00	0
	SUSTITUCIÓN DE VIVIENDA	0	\$782.00	0
TOTAL		357.2	\$669,567.00	6,259

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Segundo Informe de Gobierno, México 1999.

Como se puede apreciar, los resultados del segundo año, tampoco llegaron a la meta esperada, una de las causas ciertamente, fue el presupuesto, sin embargo, no obtuvo los resultados que había planteado en su discurso de campaña, la cual asciende a 35,000 viviendas construidas al año.

Para mostrar un panorama más amplio sobre las acciones de vivienda que realizó el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, recurre nuevamente a las estadísticas oficiales que en este caso las brinda Ernesto Zedillo Ponce De León en su sexto informe de gobierno, donde podemos apreciar el total de vivienda

⁷⁰ Ibid., pp.42-43

terminada tanto de la administración del Lic. Oscar Espinosa Villareal como del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano

Año	Total	Vivienda Terminada	Vivienda Progresiva	Mejoramiento de vivienda	Otros.
1993	41,957	26,438	2,340	3,798	9,381
1994	21,433	10,375	3,091	2,070	5,897
1995	25,446	16,001	4,309	3,025	2,111
1996	34,758	15,002	2,514	2,824	14,418
1997	28,596	11,461	2,270	2,960	11,905
1998	30,012	10,159	1,469	1,329	17,055
1999	37,159	11,938	1,283	818	23,120
2000	33,716	5,084	2,220	471	25,941

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno, Anexo, Ernesto Zedillo, Poder Ejecutivo Federal, 1 de septiembre de 2000.

Citando los datos anteriores, podemos observar, que existió un gran margen de diferencia entre lo que prometió el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en campaña y lo que realizó, es cierto que hubo muchas deficiencias en tanto al presupuesto, pero también lo es, que no existió un verdadero cambio de política en cuanto a la vivienda, ya que se continuó favoreciendo a organizaciones sociales las cuales en su mayoría habían ayudado a ganar la gubernatura de la Ciudad de México, delegando a los habitantes que no pertenecían a alguna de ellas.

Así también, debemos analizar que la vivienda no sólo es la construcción o mejoramiento del parque habitacional, sino que va junto con ello, la prestación de servicios tan elementales como lo es el agua, drenaje, electrificación, etc., cuestión, que deberá ser analizada muy concientemente antes de tomar cualquier decisión.

35,000, viviendas al año, era la meta para el gobierno del Distrito Federal, sin embargo, los resultados nos fijan estas estadísticas muy por debajo de la meta, cuestión que será la pauta para dar un veredicto sobre la política de vivienda del

Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y que será mayormente analizada en el próximo apartado.

CONCLUSIONES

Muchos escuchan consejos,
sólo los entendidos
sacan provecho de ellos.
(Syrus – poeta siríaco del siglo IV d.c.)

Ya he citado la información que a mi parecer puede resultar suficiente para realizar un veredicto respecto a la política de vivienda que instauró el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, tomando en cuenta que él como cabeza de gobierno y representante del Estado ante la sociedad, deberá aplicar la administración pública que considere eficiente ante la problemática que pueda enfrentar el gobierno a su cargo, que en este caso en particular, se refiere a la vivienda en el Distrito Federal.

Es cierto que es un tema bastante difícil de atender, principalmente por la expansión tan desenfadada de población y urbanización en el Distrito Federal, y que ha contagiado a lo que se le denomina Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que año con año va en aumento.

Esta expansión tan desenfadada, ha obligado a los gobiernos tanto del Distrito Federal, como de los Estados colindantes a efectuar programas de control urbano principalmente en materia de vivienda, ya que municipios como Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl; se han convertido en los dormitorios de la gente que labora en el Distrito Federal, ocasionando con ello, una fuerte demanda de vivienda en los lugares cercanos a su trabajo y que no han sido encontrados en el mismo Distrito Federal.

Es entonces una preocupación conjunta de los gobiernos del Estado de México y Distrito Federal principalmente por encontrar opciones de vivienda para toda esta población que se encuentra dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, porque al mismo tiempo que se debe frenar la expansión poblacional y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

urbana, se le debe encontrar una alternativa para satisfacer de vivienda a toda esta población.

En materia de vivienda, se observa que el promedio de crecimiento de la población en el Distrito Federal, de 1980-2000 fue del -2.55 %, y que si bien pareciera una disminución, en realidad, en la última década hubo un aumento ya que creció el índice de población de 1990-2000 en un 4.48% cuestión que se ve reflejada en la incapacidad para brindar vivienda digna a la población que actualmente se encuentra dentro de esta entidad.

La vivienda para el año 2000 tuvo un incremento de apenas el 0.19 % respecto de 1980 y de un 19.18 % respecto a 1990, lo que quiere decir, que se encuentra por debajo de lo que se requiere.

PORCENTAJE DE INCREMENTO DE POBLACIÓN, Y EL NUMERO DE OCUPANTES POR VIVIENDA

DELEGACION	VIVIENDAS	INCREMENTO % 1995-2000	INCREMENTO % 1980-2000	PROMEDIO DE OCUPANTES
AZCAPOTZALCO	110722	3.07	-4.94	4
COYOACAN	164990	2.75	40.45	4
CUAJIMALPA	34048	14.87	120.43	4
GUSTAVO A. MADERO	298142	3.52	6.38	4
IZTACALCO	99601	3.70	-5.23	4
IZTAPALAPA	407618	10.01	81.24	4
MAGDALENA CONTRERAS	52811	8.42	69.38	4
MILPA ALTA	21562	24.44	129.21	4
ALVARO OBREGÓN	165252	5.31	35.19	4
TLAHUAC	70485	26.08	190.75	4
TLALPAN	142178	9.70	103.84	4
XOCHIMILCO	83365	13.74	113.06	4
BENITO JUAREZ	115975	2.61	-13.43	3
CUAUHTEMOC	150405	0.33	-24.24	3
MIGUEL HIDALGO	96809	1.26	-17.51	4
VENUSTIANO CARRANZA	118450	0.07	-16.38	4
DISTRITO FEDERAL	2132413	6.48	22.54	4

Fuente: Tabla elaborada bajo parámetros dados en el Censo General de Población y Vivienda 2000

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Existe una fuerte disminución de viviendas en el periodo 1980-1995 principalmente en las delegaciones Cuauhtémoc con un -4.76 %, Benito Juárez con un -0.86 %, y Miguel Hidalgo con un -2.49 % y que al año 2000 respecto a 1980 se presenta la disminución en la siguiente forma: Azcapotzalco con un -4.94%, Iztacalco con un -5.23 %, Benito Juárez con un -13.43 %, Miguel Hidalgo con un -17.51 %, Venustiano Carranza con un 16.38 % y el caso más grave es el de la delegación Cuauhtémoc con un -24.24 %.

Es cierto que en el periodo de 1995-2000, no hubo disminuciones sino al contrario se presentó un pequeño incremento en la vivienda, pero el cual no alcanzó a cubrir el rezago de los 15 años anteriores un ejemplo es el casi nulo incremento en delegaciones como la Cuauhtémoc con sólo un 0.33 % o el caso más grave que es en la Delegación Venustiano Carranza con un 0.07 %.

Lo anterior arroja una recuperación de la vivienda que se venía perdiendo pero insuficiente respecto a la creciente demanda en el Distrito Federal, así también, el hecho de que se incrementa el desarrollo de viviendas en delegaciones periféricas como es el caso de Tiáhuac con un 190.75 % y el de Cuajimalpa con un 120.43 %.

Como consecuencia nos indica que se están perdiendo las viviendas en el centro del Distrito Federal y se están arrojando hacia la periferia, donde colindan con otros municipios como el de Chalco y el de Huixquilucan.

El promedio de ocupantes para el año 2000 fue de 4 personas por vivienda manteniéndose respecto a 1995 en las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Tlalpan y Venustiano Carranza, así mismo disminuyó en las delegaciones Cuajimalpa, Iztapalapa, Milpa Alta Tiáhuac, Xochimilco y Cuauhtémoc; quedando las delegaciones de Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, con las de menor porcentaje de ocupantes por vivienda al ser solo de tres personas.

Sin embargo, aún no se ha podido recuperar la vivienda que se había perdido desde la década de los 80, ya que según los resultados definitivos del XII Censo General de Población, de un total de 2'132,413 viviendas en el Distrito Federal un 70.8% son propias y un 28.7 % no propias, lo cual exige un mayor apoyo para que las familias, principalmente las de bajos recursos, puedan adquirir una vivienda digna.

Cabe señalar que una vivienda no sólo es un lote o lugar donde vivir, sino que debe contener los servicios básicos para poder solventarse, al respecto, el último Censo General de Población, arroja la siguiente tabla:

DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS Y SUS PRINCIPALES SERVICIOS.

DELEGACIÓN	VIVIENDAS	CON ENERGIA ELECTRICA	%	CON AGUA ENTUBADA	%	CON DRENAJE	%
AZCAPOTZALCO	110722	109233	98.6	109233	98.6	109233	98.6
COYOACÁN	164990	163036	98.8	163036	98.8	163036	98.8
CUAJIMALPA	34048	33163	97.4	33163	97.4	33163	97.4
GUSTAVO A. MADERO	298142	295329	99.0	295329	99.0	295329	99.0
IZTACALCO	99601	98234	98.6	98234	98.6	98234	98.6
IZTAPALAPA	407618	403922	99.0	403922	99.0	403922	99.0
MAGDALENA CONTRERAS	52811	51831	98.1	51831	98.1	51831	98.1
MILPA ALTA	21562	21350	99.0	21350	99.0	21350	99.0
ALVARO OBREGÓN	165252	163481	98.9	163481	98.9	163481	98.9
TLAHUAC	70485	69564	98.6	69564	98.6	69564	98.6
TLALPAN	142178	140148	98.5	140148	98.5	140148	98.5
XOCHIMILCO	83365	82078	98.4	82078	98.4	82078	98.4
BENITO JUAREZ	115975	113741	98.0	113741	98.0	113741	98.0
CUAUHTEMOC	150405	147181	97.8	147181	97.8	147181	97.8
MIGUEL HIDALGO	96809	94475	97.5	94475	97.5	94475	97.5
VENUSTIANO CARRANZA	118450	116986	98.7	116986	98.7	116986	98.7
DISTRITO FEDERAL	2132413	2103752	98.6	2103752	98.6	2103752	98.6

Fuente: Tabla elaborada bajo parámetros dados en el Censo General de Población y Vivienda 2000

Como se puede observar, la prestación de estos tres servicios básicos, se encuentra por encima del 97%, que si bien es un muy buen índice, también nos

TESIS CON
 FALTA DE ORDEN

muestra que existe aún un rezago para sacarlo adelante, al mismo tiempo para promover programas de regularización de dichos servicios para que todas las viviendas puedan disponer de ellos como un derecho pero también con las obligaciones que los mismos acarrear.

Como último punto y para lograr obtener una mejor y más sustentada conclusión, recurro a la comparación de la administración del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, con la de su antecesor Oscar Espinosa Villareal donde se puede apreciar que la administración de Cuauhtémoc Cárdenas en materia de vivienda, quedó por debajo de su antecesor, para ser más explícito, recurro a la siguiente tabla, donde comparo los dos primeros años de cada administración:

Administración	Oscar Espinosa Villareal	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	% respecto al antecesor	Oscar Espinosa Villareal	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	% respecto al antecesor
Año	1995	1998		1996	1999	
Vivienda Terminada	16,001	10,159	-36.51	15,002	11,938	-20.42

Fuente: Sexto Informe de Gobierno Anexo, Ernesto Zedillo, Poder Ejecutivo Federal, 1 de septiembre del 2002.

Sin pretender atacar ninguna ideología partidista, llego a la conclusión de que la administración del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en materia de vivienda fue superada por su antecesor, ya que al cambiar las instituciones que manejaban la vivienda, ocasionó un bajo ritmo en la construcción de viviendas, mientras se adaptaba el nuevo organismo denominado Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Solo cabe mencionar, que respondiendo a la tesis del presente trabajo, respecto a sí la política de vivienda fue eficaz en el periodo de gobierno del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, los datos nos han arrojado la respuesta de que en realidad su proyecto de vivienda quedó por debajo de las cifras pretendidas, ya

que la suma de los dos años en que el Gobierno del Distrito Federal estuvo a su cargo, sólo asciende a las 22,097 viviendas terminadas, no llegando ni a la mitad de lo planeado por el mismo en su discurso político donde pretendía un aumento de 35,000 viviendas por año, dando así sólo un avance del 31.56% respecto a lo pronosticado. Mientras que el Licenciado Oscar Espinosa Villareal en sus primeros dos años de gobierno realizó la construcción de 31,003 viviendas llegando así al 34.44% de las 45,000 viviendas por año que había pronosticado y afirmado en el primer y segundo informe del Jefe de Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

Por lo tanto, se puede decir, que ciertamente hubo un gran avance contra el rezago que se encontraba desde hace 15 años, pero que las buenas intenciones no fueron suficientes para abatirlo, ya que no se puede decir que su política de vivienda fue eficaz, cuando en realidad para el año 2000, existe una demanda del 28.7 % de la población actual que no dispone de una vivienda propia; y que la política de vivienda que ofreció, no alcanzara a superar la administración pública del Distrito Federal anterior que tanto criticara en su discurso político de campaña.

El problema por lo tanto, se sigue manteniendo dentro de la problemática a resolver por los siguientes gobiernos del Distrito Federal los cuales deben entender que la población necesita de una vivienda digna para vivir, y que con ello se pueda desarrollar plenamente, y no sólo utilizar a la vivienda como mero discurso político para obtener mayor número de votantes.

Después de describir y analizar los datos necesarios para comprobar la hipótesis de la presente tesis, y respecto al veredicto sobre la eficacia de la política de vivienda del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, dentro de su administración en el Distrito Federal demostré que los resultados fueron inferiores a los de la administración del Licenciado Espinosa Villareal. Como cité al principio de la esta tesis, el análisis pretende llamar la atención de organismos

gubernamentales tanto federales como estatales para encontrar opciones que puedan ser implementadas en favor de la vivienda, por lo tanto el siguiente paso, es describir las propuestas que a raíz de la información recavada y el análisis conjunto de esta tesis se proponen:

1.- Como primera propuesta sugiero la creación de un convenio entre el Instituto de Vivienda del Distrito Federal con la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana para brindar apoyo a proyectos de vivienda a través de sus investigadores, que mediante un análisis conjunto, puedan resultar viables para su ejecución dentro de la Ciudad de México.

Para ello propongo la creación de un fondo especial por parte del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, el cual brinde el aporte monetario para desarrollar los proyectos que así lo requieran, desde su formación, hasta la realización según sea el caso.

Así mismo, establecer un convenio con gobiernos que colindan con el Distrito Federal y que son considerados parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, para diseñar proyectos de vivienda viables a desarrollar dentro de esta zona, dando un aporte en este caso de un 30% por parte del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y el 70% restante sea cubierto por el gobierno del Estado en cuestión.

Con ello, se obtendrían diversos proyectos viables para ser evaluados y en su caso llevados al desarrollo no sólo dentro del Distrito Federal, sino también en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con el fin de crear más vivienda digna en la zona en cuestión y con respecto al desarrollo sustentable

2.- Crear una comisión de auditoría dentro del Instituto de Vivienda del Distrito Federal que actúe conjuntamente con la subdirección de seguimiento del Instituto de Vivienda del Distrito Federal la cual se encargará de supervisar todas las direcciones que actúan dentro de este organismo, a fin de evitar la corrupción tanto en el manejo de los recursos financieros que se destinan a los créditos de vivienda, como a la distribución justa de los mismos.

Con ello, se garantiza una administración transparente de los recursos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y la no preferencia de algunas organizaciones sociales al distribuir los recursos para créditos de vivienda, dando así la base para garantizar lo que establece en el artículo cuarto constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el cual dice que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa".

3.- Crear un programa conjunto por parte del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) con el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) a fin de desarrollar diferentes proyectos viables de vivienda dentro del Distrito Federal.

En este caso se manejarían las aportaciones conjuntamente dando un 40% del monto total por parte del INVI y el restante 60% por parte del INFONAVIT o el FOVISSSTE según sea el caso.

Mediante esta opción el ciudadano que viva dentro del Distrito Federal tendrá mayor oportunidad de obtener un crédito de vivienda que responda a los diferentes programas que se manejan dentro del INFONAVIT o el FOVISSSTE, porque ya no se manejará un crédito del 100 % por parte de estas instancias, dando con ello, una mayor apertura a créditos y por ende una mayor cantidad de los mismos a entregar.

4.- Implementar políticas públicas de auto-construcción, dándole la oportunidad a los ciudadanos de la Ciudad de México, de utilizar un crédito o recursos propios no sólo para la adquisición de viviendas, sino para remodelar su propia casa, o construir en predios propios.

Con ello, las Instituciones gubernamentales tanto estatales como federales, darían la oportunidad de que sus habitantes puedan desarrollar su propia vivienda.

5.- Que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, ayude en la implementación de políticas de vivienda en los Estados de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos, ya que estos forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Con ello, se actuaría conjuntamente con los Estados aledaños bajo el fin de construir más vivienda digna, en lugares propicios para ello, lo que acarrearía consigo el desahogo de habitantes en la Distrito Federal y una estupenda oportunidad para crear infraestructura en los Estados colindantes a la Ciudad de México.

6.- Una alternativa más es la de crear un convenio entre el Instituto de Vivienda del Distrito Federal con la iniciativa privada a fin de obtener mayores recursos para la construcción de viviendas en el Distrito Federal. Este convenio sugiere el aporte del 40% por parte del INVI y el 60% por parte de la iniciativa privada dando las siguientes ventajas:

A la iniciativa privada se le concederá la publicidad de sus productos en las unidades habitacionales que construya, así como la venta de las mismas en lugares que se construirán aledaños a las unidades habitacionales, previamente diseñados, desde centros comerciales, hasta pequeños negocios o sucursales donde se ofrezcan los productos o servicios de las mismas.

Con esta alternativa, se trabajará conjuntamente no sólo con instancias gubernamentales, sino también con la iniciativa privada, donde si bien el Instituto de Vivienda del Distrito Federal crea nuevas formas de financiamiento para atender una mayor demanda de vivienda, se crea al mismo tiempo la infraestructura para el desarrollo y promoción de diversos productos y servicios.

Estas son seis opciones que pueden ser implementadas por el INVI, gobiernos de los Estados colindantes a la Ciudad de México e instancias federales de vivienda, donde más que una contribución al discurso político de candidatos para el gobierno del Distrito Federal, darán mayores oportunidades a los ciudadanos de obtener una vivienda digna tanto en el Distrito Federal como en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA.

- Acle Tomasini, Alfredo. "Un caso real hecho en México". *Planeación Estratégica y Control Total de Calidad*. Ed. Grijalbo. México. 1990.
- Apleby, Paul. *Administración Pública*. Ed. Herrero Hermanos. D.F. 1967.
- Aragón, Manuel "Gobierno y Administración". *Filosofía Política II* Ed. Trutta. Madrid. 1996.
- Arnáiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 1979.
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000*. México. 1998.
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. *Programa de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal 1998*. México. 1998.
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. *Una ciudad para todos, otra forma de gobierno*. México. 1997.
- Cibotti, Ricardo. *El sector público en la planificación del desarrollo*. Ed. Siglo XXI. México. 1989.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa. México. 2000.
- Deutsch, Karl W. "Modelos de Comunicación y Control Político". *Los Nervios del Gobierno*. Ed. Paidós. México. 1989.
- Deutsch, Karl W. "Como el pueblo decide su destino". *Política y Gobierno*. Ed. F.C.E. México. 1974.
- Galindo, Munch. *Fundamentos de Administración*. Ed. Trillas. México. 1990.
- Gallino, Luciano. *Diccionario de Sociología*. Ed. Siglo XXI México. 1978.
- Gobierno del Distrito Federal, *Primer Informe de Gobierno del Distrito Federal*. México. 1998.
- Gobierno del Distrito Federal, *Segundo Informe de Gobierno del Distrito Federal*. México. 1999.
- Gobierno del Distrito Federal, *Segundo Informe de Gobierno del Distrito Federal*. México. 2002
- González Casanova, Pablo. *El Estado en América Latina Teoría y Práctica*. Ed. Siglo XXI. México. 1990.
- Guerrero O. Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Ed. Harla S.A. de C.V.. México. 1985.
- Guerrero O., Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ed. Fontomara S.A. México 1986.

- Guzmán Valdivia, Isaac. *Problemas de la Administración de Empresas*. Ed. Limusa. México. 1976.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Anuario Estadístico del Distrito Federal 2000*. Aguascalientes. 2000
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario Estadístico del Distrito Federal 2001*. Aguascalientes. 2001
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo General de Población y Vivienda 1980*. México. 1981
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo General de Población y Vivienda 1990*. México. 1991
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo General de Población y Vivienda 1995*. México. 1996
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. México. 2000
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal. *Manual Administrativo*. México. 1998.
- Lenin. *Estado y Revolución*. Ed. Planeta. España, Madrid. 1993.
- López Obrador, Andrés Manuel. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*. México D.F. 2000.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*. México D.F. 1995.
- Poder Ejecutivo Federal. *Quinto Informe de Gobierno*. México. 1999.
- Popper, Karl. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Ed. Planeta Dos tomos. Madrid. 1994.
- Schoeck, Helmut. *Diccionario de Sociología*. Ed. Herder, Barcelona. 1981.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Estadísticas de Vivienda 1995*. México. 1996.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Estadísticas de Vivienda 1996*. México. 1997.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*. México. 1995.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. *Acciones de Vivienda en el Gobierno del Distrito Federal 1997-2000*. México. 2000
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en Acción*. Ed. F.C.E. México. 1984.
- Velasco, Enrique. Et. Al. *Administración Pública y Desarrollo*. Ed. UNAM. México. 1970

HEMEROGRAFÍA.

- Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, Primera Legislatura, 17 de septiembre de 1996. México. 1996.
- Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, Primera Legislatura, 17 de septiembre de 1997. México. 1997.
- Covarrubias Gaitán, Francisco. "Prospectivas de la urbanización en la Ciudad de México". *El mercado de valores*, abril. México. 2000. pp. 3-19.
- Flores Villasana, Guillermo. "Instrumentos para el desarrollo del Distrito Federal". *El mercado de valores*, mayo. México. 2000. pp. 58-67.
- Garza, Gustavo. "la megalópolis de la Ciudad de México , año 2050". *El mercado de valores*, mayo. México. 2000. pp.3-9.
- Gobierno del Distrito federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 29 de enero de 1998. México.
- Gobierno del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 29 de septiembre de 1998. México. 1998
- Gobierno del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* 28 de enero de 1999. México. 1999.
- Gobierno del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* 5 de octubre de 1999. México. 1999.
- Mercado Moraga, Ángel. "Estrategias para la década 2000-2010: vivienda y centralidad urbana en la Ciudad de México". *El mercado de valores*, mayo. México. 2000. pp. 20-57.
- Partida Bus, Virgilio. "Escenarios Demográficos de la Ciudad de México". *El mercado de valores*, abril. México. 2000. pp. 43-54.
- Rubalcava, Rosa María. "La división social del espacio en las grandes metrópolis mexicanas. Un estudio comparativo". *El mercado de valores*, abril. México. 2000. pp. 20-33.
- Suárez Pareyón, Alejandro. "Escenarios socioeconómicos y espaciales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". *El mercado de valores*, mayo. México. 2000. pp. 67-83.
- Unikel Spector, Luis. "La dinámica de crecimiento de la Ciudad de México". *El mercado de valores*, abril. México. 2000. pp.62-75.