



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA DE VIVIENDA EN LA CIUDAD  
DE MEXICO. PERIODO 2001 - 2006

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(OPCION ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A :  
ABRAHAM ISRAEL LOPEZ DIAZ

ASESOR: PROF. ERNESTO MENDOZA HUICHAN



CIUDAD UNIVERSITARIA

2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **Dedicatoria:**

***A mi esposa Irma Esperanza.***

Por ser la fuente de inspiración para concluir este trabajo y para el resto de los proyectos en mi vida.

## **Agradecimientos:**

### ***A Dios.***

Por permitirme llegar a este punto y por todo de lo que me ha proveído para lograrlo.

### ***A mi Madre, Micaela Díaz y mi Padre Juan López Limón.***

Por todo el trabajo, esfuerzo, disciplina y cariño que han entregado por el bien de sus hijos.

### ***A mi Hermana Erika Nancy.***

Por todo su apoyo y motivación.

### ***A los profesores Ernesto Mendoza, Carmen Roqueñí, Raúl Cisneros, José Villarreal y Huberto Castillo.***

Por sus observaciones y tiempo dedicado a la revisión de este trabajo.

### ***A la Universidad Nacional Autónoma de México y sus profesores.***

Porque la mejor Universidad de este país me abrió sus puertas para formarme profesionalmente.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>CAP. I Gobierno y Políticas Públicas en materia de Vivienda</b>	8
I.I Estado, Gobierno y Administración Pública	8
I.II Definición y desarrollo de política pública	14
I.III Políticas públicas en materia de vivienda	20
<b>CAP. II Antecedentes Históricos</b>	25
II.I Proceso de poblamiento de la Ciudad de México	25
II.II Programas de vivienda 1976-2000	33
<b>CAP. III Política de vivienda en la Ciudad de México 2001-2006</b>	39
III.I La vivienda como parte del bienestar y crecimiento	39
III.II Política de vivienda federal	42
III.III Política de vivienda en el Distrito Federal	61
III.IV Resultados alcanzados en el ámbito de la Ciudad de México	79

<b>CAP. IV Temas Ligados a las Políticas de Vivienda</b>	<b>82</b>
<b>IV.I Servicios y necesidades ligadas a la vivienda</b>	<b>82</b>
<b>IV.II Migración a la periferia de la Ciudad de México</b>	<b>88</b>
<b>IV.III El caso del oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México</b>	<b>92</b>
 <b>CONCLUSIONES</b>	 <b>96</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b>	 <b>101</b>

## INTRODUCCIÓN

El caso de la vivienda es el de una necesidad esencial de cualquier población, y que por tanto, todo gobierno debe atender prioritariamente.

Aún cuando existió una construcción de casas y departamentos y un otorgamiento de créditos de una forma muy dinámica durante el periodo comprendido del 2001 al 2006, el problema no se resolvió por completo, ya que además de que no se terminó con el déficit, se dejaron a un lado elementos como el de la calidad de las viviendas, a costa de la reducción en los costes de producción y el de la calidad de vida que tendrían quienes las adquirieran.

Dicho problema se compone de dos elementos: a) la carencia de una casa para las familias; y b) la falta de una política pública integral que atienda todos los servicios y necesidades ligadas a la edificación de viviendas. No atender ambos aspectos provoca que la situación no solamente no se resuelva sino que además tienda a convertirse en un origen de nuevos problemas como inseguridad, congestionamientos, largos trayectos para desplazarse a empleos y escuelas, contaminación y/o mala calidad en las casas construidas.

Y es que junto con la edificación de zonas habitacionales y la apertura de los créditos para adquirir una vivienda han surgido situaciones problemáticas, como la deficiente prestación de servicios públicos (transporte, electricidad, agua, seguridad, educación, servicios médicos) y la mala calidad de los inmuebles y de la vida de quienes los ocupan.

La vivienda es un tema que ha cobrado mayor relevancia en los últimos seis años debido a que se han logrado resultados históricos sobre la cantidad de casas construidas y el número de familias que han podido hacerse de una de éstas.

Sin embargo, también es importante analizar el trabajo realizado en cuestiones que van de la mano con estos aspectos, es decir, hay una difusión significativa de las cifras de construcción y créditos y de los buenos resultados

alcanzados tanto por el gobierno federal como por los locales, pero esto no resuelve el tema de fondo debido a que no se atendieron otros elementos como la debida prestación de los servicios públicos ni vigilaron la calidad de las viviendas construidas, a través de una política pública bien diseñada.

Hacer dicho análisis es importante debido a que nos permite conocer si se tuvieron resultados tan favorables como pregonaron las autoridades, o sólo parcialmente, y si inclusive el mal diseño de la política pública puede ser un factor generador de mayores problemas.

El presente trabajo parte de la hipótesis de que las políticas de vivienda implementadas en la Ciudad de México durante el periodo 2001-2006, tanto por la Administración Pública Federal como por el gobierno de la Ciudad de México, carecieron de un enfoque de política pública integral y por ello no cumplieron con las demandas de la población que adquirió una vivienda en cuanto a la atención de los servicios públicos necesarios para cubrir las demandas de las nuevas unidades habitacionales, así como también hicieron a un lado la importancia que tiene la calidad de las nuevas casas y departamentos, en aras de la reducción de los costes de producción. Estos aspectos lejos de resolver el problema, afectaron el nivel de vida de sus habitantes durante el periodo en cuestión.

Para comprobar dicha hipótesis se hace un análisis de las políticas de viviendas implementadas en la Ciudad de México, bajo el enfoque de la política pública, lo que permite la identificación de todas las fases que debe abarcar una política, así como a los actores involucrados.

En el primer capítulo denominado Gobierno y Políticas Públicas en Materia de Vivienda se desarrolla el Marco Teórico que tiene por objeto ubicar conceptualmente el análisis del problema. En él se revisan los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y Política Pública, así como los elementos que deben ser considerados al momento de formular una política pública en materia de vivienda.

En el capítulo II, Antecedentes Históricos, se hace mención de cómo fue el proceso de poblamiento de la Ciudad de México, además de que se plantean las principales características de los programas de vivienda de 1976 a 2000.

El capítulo III corresponde a la Política de vivienda en la Ciudad de México, el cual incluye un análisis sobre cómo la vivienda es considerada como parte del bienestar y crecimiento de una ciudad o nación, además de que se detallan los elementos que constituyeron las políticas de vivienda a nivel federal y Distrito Federal y cuáles fueron los resultados alcanzados en el ámbito de la Ciudad de México.

Por último, se incluye el capítulo IV, titulado Temas Ligados a las Políticas de Vivienda, dividido en tres apartados: IV. I Servicios y necesidades ligadas a la vivienda, en el que se estudia si se atendieron en la Ciudad de México, todos los temas que van de la mano con la construcción de viviendas, como la calidad de vida de sus habitantes y la cobertura de servicios públicos e infraestructura; IV. II Migración a la periferia de la Ciudad de México, en el que se revisa cómo es que una de las consecuencias de las políticas de viviendas implementadas en la Ciudad de México, fue la del incremento poblacional en los municipios conurbados del Estado de México; y IV. III en el que se desarrolla específicamente el caso del oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

## CAPÍTULO I

### GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA

#### I.1 Estado, Gobierno y Administración Pública

En este primer capítulo se desarrolla el marco teórico, con el propósito de describir los principales conceptos que se relacionan y dan origen al de política pública en materia de vivienda.

El origen de la palabra Estado data del siglo XVI, cuando es utilizada por Nicolás Maquiavelo. *“Ciertamente, con el autor de El Príncipe el término Estado sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando: civitas que traducía el griego polis, y res publica, con lo que los escritores romanos designaban al conjunto de las instituciones públicas de Roma, precisamente de la civitas.”*<sup>1</sup>

No obstante, el término Estado en la actualidad dista de lo que significó en épocas anteriores: *“...el Estado que nosotros conocemos, el Estado como un conjunto complejo y vastísimo de estructuras de mando, de administración y de legislación, sostenido por una variedad de aparatos, es para Occidente una entidad que comienza a transformarse en gigantesca sólo con la Primera Guerra Mundial”*.<sup>2</sup>

Un concepto moderno del Estado puede ser el siguiente: la organización política de una sociedad, el cual ha sido conformado para que sus miembros puedan alcanzar ciertos objetivos, depositando en él la rectoría de la organización que garantice la justicia social y el bienestar de la población.

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. pag. 86-87

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA? pag. 139.

Dichos objetivos abarcan tanto el ámbito exterior como el interior. El más importante de los primeros es la defensa; y dentro de los internos se pueden incluir a la alimentación, salud, educación y vivienda, entre otros, es decir, se orientan a cubrir aquellos derechos que un ciudadano adquiere por naturaleza y por ley.

Para cumplir con sus propósitos, el Estado se basa en el establecimiento de instituciones y en un extenso marco jurídico, que en el caso de México se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la normatividad que de ella se deriva.

Es en estas leyes donde se asientan las obligaciones del Estado mexicano, así como los medios de que dispone para acatarlas y cumplirlas, es decir, los órganos y dependencias y los lineamientos a los que deben apegarse sus actividades.

En relación con el tema de investigación, tenemos que el artículo 4º, en su párrafo V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: *“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”*<sup>3</sup>

En este mandato el Estado se desempeña como un elemento receptor de demandas, derivado de lo cual resulta necesario establecer medidas concretas de acción que den solución a dichas demandas y logre unificar intereses particulares en objetivos comunes.

Por lo tanto, podemos concluir que el Estado ha sido creado para que sus miembros puedan alcanzar el máximo bienestar posible y de ello depende que el Estado alcance su nivel ideal.

---

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4, párrafo V

Para poder ejecutar sus obligaciones, el Estado cuenta con el gobierno como uno de sus elementos fundamentales (junto con la población y un territorio determinado), y éste a su vez dispone de la administración pública, como su brazo ejecutor.

Para entender cuál es el papel que desempeñan, tanto el gobierno como la administración pública, es necesario definir ambos conceptos y explicar su naturaleza.

Así como un grupo de individuos se constituyó en lo que ahora conocemos como Estado, desde un principio toda organización ha necesitado de líderes que conduzcan con orden las relaciones dentro del grupo, aunque en la actualidad, dicho liderazgo debe ejercerse a través de una sociedad participativa y organizada.

Lucio Levi, en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio y Nicolla Mateucci comenta acerca del gobierno lo siguiente: *“Debido a que en ninguna sociedad se produce nunca una adaptación espontánea y automática a las normas en que se funda el desenvolvimiento regular y ordenado de las relaciones sociales, en toda comunidad política existe un órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. Este órgano es el gobierno.”*<sup>4</sup>

Es decir, gobierno es aquél miembro en el que el Estado deposita el ejercicio del poder, para la conducción de los asuntos comunes de la sociedad y de los fines que ésta persigue.

Dicho con otras palabras, son todos los órganos estatales que tienen como función determinar, la forma que adoptará la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos que aplican el poder político. Pero sin olvidar el aspecto de lograr mantener la unión entre los miembros del Estado.

---

<sup>4</sup>

Lucio Levi en: DICCIONARIO DE POLÍTICA de Norberto Bobbio, pag. 711.

Para este último fin, un gobierno ostenta el monopolio legítimo de la fuerza, sin embargo dentro de un gobierno moderno y democrático no se puede basar el ejercicio del poder en el uso de la fuerza, sino que primordialmente debe optar por lograr un consenso que involucre a la mayoría de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Ya que el fin del gobierno no es sólo dirigir y ordenar a la sociedad, sino que también tiene la obligación de proteger y brindar bienestar a la población, puesto que para eso se organizó políticamente en un Estado.

Y así, el papel del gobierno dentro del Estado es el de organizar la autoridad y dirección de éste, pero sin llegar a ejecutar directamente las acciones concretas.

Para ello tiene a un brazo que realiza dicha función: la administración pública. Como lo dice Bonin, citado por Omar Guerrero: *“Gobernar es dirigir, ordenar, supervisar, administrar es obrar directamente... el gobierno es el pensamiento que dirige, la administración es el brazo que ejecuta”*<sup>5</sup>.

Es con esta definición como llegamos al tercero de los conceptos: la administración pública, que como se puede observar en la anterior cita, es un elemento que va ligado al gobierno en cuanto a la consecución de los fines de interés público.

Hablar de administración pública es hablar del conjunto de órganos administrativos, que tienen la función de realizar las actividades que hagan cumplir los fines del Estado.

La estructura orgánica de la administración pública se compone de aquellas dependencias, órganos, entidades y unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, así como del conjunto de trabajadores

---

<sup>5</sup> Guerrero, Omar. TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. Pag 118-119.

directamente adscritos a ellas, los cuales son denominados servidores públicos.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, afirma que ésta se compone de una parte centralizada y otra paraestatal. *La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.*

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.*<sup>6</sup>

Respecto de los servidores públicos puede decirse que son llamados así porque además de trabajar por un interés público, la administración pública tiene que cumplir “...las tareas orientadas a salvaguardar el bien público en términos del bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida”.<sup>7</sup>

En relación con el párrafo anterior, se tiene que es la administración pública la encargada de la gestión de los recursos estatales, con la finalidad de maximizar su aprovechamiento y transformarlos en servicios públicos.

El bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos se puede conseguir, entre varios aspectos, mediante la adecuada prestación de los servicios públicos como la seguridad, educación, transporte y vivienda, entre otros.

Es así como la administración pública ejerce una labor gubernamental, llegando a constituirse como el medio de enlace entre el Estado y la sociedad, llevando las necesidades de sus habitantes al Estado, para que después de

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 1.

<sup>7</sup> Uvalle, Ricardo. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Pag.35

realizar un análisis que incluya prioridades, y la mejor forma de resolverlos, pueda hacer la mejor atención posible de las mismas.

Y es en este punto del análisis de las necesidades de los ciudadanos donde los administradores públicos ponen en acción una herramienta llamada política pública; la cual representa la acción concreta de las decisiones tomadas en la administración pública, pero que a su vez está integrada por una serie de etapas y elementos, mismos que se analizan en el siguiente apartado.

## I.II Definición y Desarrollo de Política Pública

En el caso de la Política Pública nos referimos a la palabra política en su idea de decisión, de la acción de un gobierno para atender los problemas públicos; y no en el sentido que la liga con los partidos políticos, las actividades electorales y la lucha por el poder.

Esta diferencia entre las definiciones de política se deriva de que en la traducción al idioma español se utilizó la misma palabra para lo que en realidad son dos conceptos diferentes: policy y politics.

En este sentido Omar Guerrero afirma que “...en 1921, W.H. Moreland señaló que la policy decide sobre los objetivos que deben ser alcanzados por la administración, en tanto que la ciencia de la política (politics) trata sustancialmente con los métodos por los cuales se formulaba la policy pública (public policy)”.<sup>8</sup>

Ahora bien, la segunda palabra que integra este concepto es la de público, que para efectos de política pública, lo correcto es decir de lo público, y de acuerdo con Wayne Parsons *...Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.*<sup>9</sup>

Sabiendo ya a qué nos referimos con cada una de estas dos palabras se podría argumentar que una Política Pública es una decisión tomada en el gobierno con fines de atender asuntos públicos, de la población de un Estado.

Con la intención de tener una idea más clara del concepto de política pública, es conveniente conocer diferentes acepciones de algunos autores.

---

<sup>8</sup> Guerrero, Omar. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en LÉXICO DE LA POLÍTICA. pag. 6.

<sup>9</sup> Parsons, Wayne. POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. pag37.

Thomas Dye dice que política pública es “aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”.

Otros autores como Duncan Mc Rae y James Wilde definen política como “un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas”, y una política pública es “una política elaborada por el gobierno”

Por otra parte Omar Guerrero cita en *Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia multidisciplinaria* la siguiente definición de Easton Rothwell: “La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. (...) <<un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente>>.”<sup>10</sup>

Sin embargo, este es un concepto que comprende muchos más elementos. Empezando por su origen, tenemos que Política Pública proviene del término anglosajón *public policy*, que comenzó a ser estudiado a mediados del siglo XX, y de acuerdo a Harold Laswell dicha expresión es usada para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de “política gubernamental”, “política empresarial” o “mi propia política” con referencia a las inversiones a hacer o a otros asuntos.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ruiz Sánchez, Carlos. MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. pag. 13-15.

<sup>11</sup> Laswell, Harold, et al. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Pag. 83

El origen de la public policy está vinculado al fortalecimiento del Estado democrático liberal, y en el caso de los Estados Unidos de América, representó su principal herramienta de legitimación y el medio primordial de participación ciudadana en la selección de los problemas a atender y las medidas a tomar.<sup>12</sup>

Otro aspecto a considerar en las políticas públicas es que son decisiones que se deben tomar desde el gobierno, pero de manera colectiva, es decir, con la participación de los actores involucrados. No es la imposición de alguien en particular, por lo que se deben dar las razones que justifiquen su elaboración y aplicación.

Dentro de estas razones deben existir claramente las metas a las que se quieren llegar por medio de tal o cual política pública. Esto se logra primero identificando las demandas que van a querer resolverse, cuál es el estado que guardan y con qué recursos (humanos, financieros y materiales) se cuentan para encontrar la mejor forma de aprovecharlos.

En este sentido, es labor fundamental de las políticas públicas la de constituirse en un instrumento que favorezca y fortalezca la participación de la sociedad organizada como un elemento activo en la toma de decisiones que tiendan a resolver los problemas públicos.

Una vez debidamente elaborada y sustentada la política pública, ésta tomará el carácter de aplicación obligatoria, apoyándose para ello en la legislación vigente dentro del marco de su observancia, y podrá tomar la forma de ley, reglamento, programa, etc.

---

<sup>12</sup> Wayne Parsons señala lo siguiente: ... el significado moderno de la palabra policy, que data específicamente del periodo de la segunda posguerra, se refiere a una lógica racional, una manifestación de un juicio meditado... Una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar.

La función de las políticas cambia en la medida en que el Estado modifica su manera de legitimar el discurso. El Estado democrático liberal moderno de la segunda posguerra sería un sistema que busca definir su legitimidad a partir de sus políticas. (ob cit. P. 48).

Desde el momento en que se comienza a elaborar la política pública hasta que se han ejecutado y evaluado los resultados existe todo un proceso, que es a lo que en este capítulo he llamado desarrollo de política pública.

Éste consiste en una serie de etapas que comienzan con la identificación y definición de situaciones problemáticas a las que la administración pública deba atender y, a partir de las cuales elabora una agenda de gobierno. Estos problemas son esencialmente necesidades de la población u obstáculos que impidan la correcta función de los aparatos de gobierno.

Una vez identificado el problema se tiene que captar toda la información existente acerca del mismo, como son las condiciones que guarda la situación actualmente y el ámbito en el que tiene lugar la problemática.

Dentro de la información a recopilar estarán los informes estadísticos, los factores que han determinado esos datos, una proyección futura de los mismos, la estructura administrativa y de recursos con que se cuentan en la región. A esta primer etapa se le suele dar el nombre de **gestación** (origen de la política).

Ya definido el problema se entra a la segunda etapa que es la de la **formulación**. Ésta comprende la selección de la o las mejores soluciones; que de acuerdo al manual de Carlos Ruiz *para decidir sobre la mejor solución hay que considerar los siguientes elementos*:

1. *El respaldo ideológico-político.*
2. *Valoración de los criterios políticos.*
3. *Valoración de los criterios técnicos.*
4. *Valoración de los criterios administrativos.*

El contenido de estos elementos se puede resumir en: las opciones que el sistema político permita elegir sin contradecirlo; la repercusión social y los recursos tecnológicos y administrativos con que se cuentan.<sup>13</sup>

Lo siguiente es optar por los medios más óptimos para poder alcanzar el objetivo deseado. Cabe mencionar que se deben establecer metas y objetivos preliminares, que servirán para poder tomar decisiones y/o cambios durante el transcurso de la aplicación de la política pública.

Ya que se ha elegido la mejor solución y se han asignado los recursos necesarios continúa la siguiente etapa. Esta es la de la **implementación o implantación**, es decir, poner en práctica todas las decisiones tomadas.

En esta fase se ejecuta lo que se ha considerado como la mejor respuesta para atender la demanda o problema por el que se originó, es decir, se transforma en hechos concretos.

Con la aplicación de lo que se consideró como la mejor solución en acciones reales no quiere decir que haya concluido el proceso y que los resultados serán los esperados. Es en este momento en dónde comienzan a intervenir otros elementos, como el de la gestión.<sup>14</sup>

Finalmente, la cuarta y última fase es la de la **evaluación**, en donde se analizarán aspectos como los de la eficacia y eficiencia con la que se están utilizando los recursos; si se están dando los cambios planteados en las metas y objetivos.

---

<sup>13</sup> Ruiz, Carlos. MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. pag 21-22.

<sup>14</sup> *Al respecto Ernesto Mendoza comenta lo siguiente: La política se puede considerar como una decisión fundamental y ésta como la expresión cualitativa de los grandes fines o propósitos del gobierno, constituye el marco de referencia de todas las decisiones complementarias que se tomen durante su desarrollo y de todas las acciones que se lleven a cabo durante su gestión.*

*Dentro del proceso de la política gubernamental, la gestión juega un papel esencial, es por medio de ella como se logran los objetivos y es en esta fase cuando las decisiones políticas se convierten en acciones y productos concretos. En este sentido, la gestión de la política gubernamental puede entenderse en términos de transformación de la decisión política en resultados. (POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL Y SU GESTIÓN, en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., pag. 53-54.*

También se sabrá la satisfacción de la población objetivo y si se tiene aún el consenso de ésta; si la política trabaja de manera conjunta con políticas de otros sectores de la administración pública, se revisa si la estructura es la adecuada o es preciso hacer cambios; y si pudieran estar surgiendo impactos no pronosticados.

Esta etapa servirá para aplicar cambios y adecuaciones, en caso de ser necesarios, o en todo caso suspenderla; juzgar también al término de la aplicación de la política si se resolvió o no el problema, o el grado en el que se hizo; y para planear medidas que se podrían aplicar en un futuro.

Bajo todo este contexto, hacer el estudio de la situación de la vivienda en la Ciudad de México en el periodo 2001-2006 mediante el enfoque del análisis de las políticas públicas nos permitirá conocer sobre cómo las autoridades entendieron el problema, las acciones que se implementaron para resolverlo, además de identificar a todos los actores involucrados y cómo se vieron beneficiados o afectados.

### I.III Políticas Públicas en Materia de Vivienda

Con la intención de tener un marco de referencia que nos permita entender mejor a la política de vivienda, es importante recordar la naturaleza y propósito de la política social.

Se podría decir que, aunque el análisis de las políticas públicas tiene su origen a mediados del siglo XX, éstas comenzaron a idearse desde varias décadas atrás, como un intento de atender con un método y sistemáticamente los principales problemas de la sociedad.

*“Puede decirse que el interés en los problemas sociales que se desarrolló durante el siglo XIX marca el inicio del análisis moderno de las políticas públicas. La ilustración había propiciado la reformulación de la condición humana. Los problemas que agobiaban a la humanidad ya no eran vistos como algo inevitable de lo que no se podía escapar. Se creía que la aplicación de la inteligencia y el conocimiento podía resolver los problemas y mejorar a la humanidad como conjunto”.*<sup>15</sup>

Hoy en día la política social es la encargada de atender dichos problemas sociales, y dentro de estos se incluyen a aquellas necesidades a las que debe tener acceso todo individuo de la sociedad, como vivienda, salud, educación, entre otros.

Por lo tanto, se puede definir a la política social como el conjunto de programas y acciones cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades sociales que están en constante cambio y redefinición, en cuyo diseño y aplicación participan diversos actores y que se articulan con diversos sectores de la sociedad.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Parsons, Wayne. Ob. cit. pag. 124

<sup>16</sup> Perló, Manuel. Introducción en: Ortega Carricante, Carlos. HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO. pag. 16.

Una vez analizados los conceptos de política social y política pública, así como las fases que integran el desarrollo de esta última; ahora en el presente apartado se plantean los elementos teóricos que debe contener una política en materia de vivienda para cumplir con el objetivo de satisfacer las necesidades de vivienda de la sociedad.

Lo anterior bajo el contexto de que una política pública integral de vivienda es aquella en la que además de contemplar la construcción de casas y departamentos, también deberá incluir estrategias, herramientas y acciones que atiendan los temas de financiamiento, tierra, infraestructura, servicios públicos y calidad de los materiales de construcción.

El objetivo de satisfacer las necesidades de vivienda de la sociedad se compone, tanto de abatir el déficit (teniendo en consideración el crecimiento poblacional), como de garantizar que las viviendas tengan los requerimientos mínimos necesarios para que posean el carácter de digna y decorosa que marca la constitución en su artículo cuarto.

De acuerdo con el doctor Ricardo Campos estos requerimientos son:

- 1. Ofrecer condiciones de higiene suficientes.*
- 2. Permitir privacidad a los beneficiarios.*
- 3. Que esté regularizada la tenencia de la tierra donde sea edificada cualquier clase de vivienda.*
- 4. Ofrecer las condiciones mínimas para proteger a los habitantes de agentes externos, tales como el frío, viento, lluvia, etc., fundamentalmente en los casos de autoconstrucción, para obtener estabilidad estructural.*
- 5. Que el hacinamiento por cuarto no varíe del promedio de 2.5 habitantes por local.*

6. *Que tengan los mínimos servicios de infraestructura y equipamiento para no generar problemas político-financieros a los ayuntamientos donde se encuentran asentamientos humanos de este tipo.*<sup>17</sup>

Así pues, tenemos que una política de vivienda debe atacar el problema, tanto de forma cuantitativa (déficit), como cualitativa (calidad, infraestructura y servicios). Para ello hay ciertos aspectos mínimos que deben ser considerados al momento de su elaboración.

El primero y más importante de ellos es afrontar la problemática que representa la carencia de viviendas en la sociedad con una visión integral en el sentido de que es un tema en el que no se deberá imponer autoritariamente una decisión, sino que se deberá identificar e incluir a todos los actores que deban intervenir, tanto del sector público, como del privado (inmobiliarias, financiadoras, instituciones crediticias) y a la sociedad y a quienes se verán tanto beneficiados como afectados, aspectos que se deben considerar en la etapa de gestación de la política pública.

Esta situación se presentará dentro de la etapa de la gestación de la política pública en la que se recopila todo tipo de información, los factores que los han determinado y una proyección de los mismos, así como la estructura y recursos con que se cuentan en la región en la que se aplicará la política.

También, es indispensable conocer las oportunidades y limitantes que brindan los instrumentos jurídicos, políticos y administrativos existentes. Además de la situación que guardan al momento de identificar el problema los factores que intervendrán en la construcción, mejoramiento y asignación de la vivienda, como los recursos financieros (públicos y privados), la disponibilidad y situación jurídica de la tierra, la densidad, la tecnología y el financiamiento.

---

<sup>17</sup> Campos, Ricardo. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA VIVIENDA pag. 265.

Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta en una política de vivienda integral es la interrelación que tendrá ésta con políticas de otros sectores como salud, seguridad pública, educación o transporte.

En la fase de la formulación de la política de vivienda, resulta indispensable tener la visión de las posibles consecuencias que enfrentarían los nuevos beneficiados, como la falta de infraestructura y servicios públicos, la capacidad de adaptabilidad de sus habitantes (en el caso de la creación de nuevos conjuntos habitacionales) y la necesidad de crear programas de desarrollo para las zonas habitadas.

Otro punto más a incluir en la política de vivienda es el de tratar de evitar la movilidad de los ciudadanos de bajos ingresos a conjuntos multifamiliares de baja calidad. Para ello se deben realizar estudios de tipo psico-social y arquitectónicos por parte del sector público.<sup>18</sup>

Y algo más que resulta fundamental es el hecho de fortalecer los sistemas de financiamiento del sector público para tener la solvencia de satisfacer todos los puntos anteriormente citados. Así como ampliar las capacidades y facilidades a los ciudadanos de acceder y liquidar cualquier esquema de financiamiento, sea público o privado.

Los anteriores son los principales elementos que deben ser considerados al momento de formular toda política de vivienda y que deberán ser adecuados al ámbito del que se trate, en este caso, al de la Ciudad de México.

Seguirá entonces la implementación, tanto por el sector gubernamental, como por el social y el privado, de las que se consideraron las mejores soluciones, con la construcción de viviendas, dotar de infraestructura y servicios públicos, poner en práctica los programas de financiamiento y los

---

<sup>18</sup> Idem pag. 22

medios necesarios para que la sociedad tenga acceso a una casa o departamento.

Todo esto, junto con una permanente evaluación, presente en cada una de las etapas del proceso de la política pública, servirá para poder cumplir con las fases que, como ya se mencionó, integran a una política pública: identificar el problema, recopilación de información para la elaboración de propuestas y selección de las mejores soluciones, la implementación (teniendo en cuenta los medios más óptimos para alcanzar los objetivos), y la evaluación (para continuar o suspender).

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

#### II.I Proceso de Poblamiento de la Ciudad de México

Desde siglos antes de la llegada de los españoles a territorio americano, la región que actualmente ocupa la Ciudad de México y su zona conurbada ha sido el principal centro de población de lo que hoy es la República Mexicana.

Existen ciertos elementos que deben presentarse en una región para que esta cumpla con los elementos suficientes como para constituirse en una ciudad central.

De acuerdo con el doctor Ricardo Campos son tres las fuerzas que afectan a una plaza central (como lo es la capital del país), y que las caracterizan:

El principio de mercado.- La asociación con una región circundante y complementaria.

Principio de transporte o circulación.- Crecimiento y distribución basado en los movimientos del tráfico en caminos principales.

Principio de administración.- Por medio del cual la organización de la tierra ocupada demanda la construcción de lugares con las instituciones adecuadas para realizar las funciones de defensa, administración y servicio público.<sup>19</sup>

Tenemos que el primer antecedente como plaza central del actual territorio capitalino es la ciudad principal de los mexicas: Tenochtitlán, fundada en 1325 d. C.; la cual cumple con los tres principios antes citados. Tenía

---

<sup>19</sup> Campos, Ricardo. LA VIVIENDA Y EL SECTOR PÚBLICO PARAESTATAL. TESIS DE MAESTRÍA. Pag 67.

asociaciones con regiones complementarias, como Texcoco o Teotihuacan; tenían caminos principales que marcaron su crecimiento y una organización que proveía de defensa, administración y servicio público.

Los aztecas lograron crear esta ciudad gracias a que sus triunfos militares les permitieron establecerse en una región favorablemente agrícola y a que desde ahí controlaban y cobraban tributo a las demás tribus sometidas.

Una vez asentados en la zona, la organización de los hogares y los materiales con que se construían obedecían a clases sociales. En el centro de la ciudad se encontraba el templo principal con el clero y los nobles, y en la periferia se encontraban las clases bajas, como los agricultores.

A la llegada y conquista de los peninsulares la población de la gran Tenochtitlán era sorprendente para los registros de la época en cualquier ciudad europea: alrededor de 300 mil habitantes.<sup>20</sup>

El método de poblamiento que eligieron los conquistadores fue el de construir sus ciudades sobre el mismo lugar que tenían las tierras sometidas por la fuerza. Así también, los edificios principales, como los templos religiosos, también eran levantados sobre los restos de los edificados por los habitantes anteriores.

Durante toda la época de la Nueva España, la Ciudad de México, (aunque con distinta dimensión territorial), se mantuvo como la urbe principal y las propiedades más importantes estaban en manos de los peninsulares y el clero.

Éste último mantuvo sus propiedades aún hasta mediados del siglo XIX, es decir durante los primeros años del México independiente. También es importante destacar el hecho de que el desarrollo urbano y los servicios

---

<sup>20</sup> Salazar Guzmán, Ruth. LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. 1976-1996. Pag. 44

públicos tuvieron un progreso muy lento a través de toda la colonia y el primer medio siglo de independencia.

Con el gobierno del General Porfirio Díaz, entre otras cosas, llegaron una serie de políticas de modernidad urbana que incluyeron construcción de edificios modernos para la época, provisión de servicios de electricidad, pavimentación, agua y alcantarillado y mejoramiento de algunas vías de comunicación en la capital del país.

El estallamiento de la Revolución Mexicana en 1910 fue causa de un fenómeno significativo en la historia demográfica de la capital de la República: cobraron notable importancia los movimientos migratorios de campesinos y otros habitantes rurales hacia la crecientemente urbanizada e industrializada Ciudad de México en busca seguridad y desarrollo económico.

Así que no solamente la población del Distrito Federal creció (ver tabla 1), sino que también lo hizo el sector urbano al pasar de un 19% en 1910 a un 34% en 1930.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Fuente: INEGI. V Censo General de Población. 1930.

**Tabla 1**  
**Evolución histórica de la población del Distrito Federal**

AÑO	POBLACIÓN	FUENTE
1900	541 516	II Censo General de Población
1910	720 753	III Censo General de Población
1921	906 063	IV Censo General de Población
1930	1 229 576	V Censo General de Población
1940	1 757 530	VI Censo General de Población
1950	3 050 442	VII Censo General de Población y Vivienda
1960	4 870 876	VIII Censo General de Población y Vivienda
1970	6 874 165	IX Censo General de Población y Vivienda
1980	8 831 079	X Censo General de Población y Vivienda
1990	8 235 744	XI Censo General de Población y Vivienda
2000	8 605 239	XII Censo General de Población y Vivienda
2005	8 720 916	II Conteo de Población y Vivienda

Y gracias a que durante las décadas posteriores a la revolución se continuó con el desarrollo industrial de la capital, junto con la centralización política, administrativa y económica; ocasionaron que el aumento de la población rebasara la capacidad, tanto de viviendas, como de infraestructura y servicios públicos, del Distrito Federal.

Una medida que se tomó fue la creación de grandes unidades habitacionales a partir de los años 60's y 70's como lo fueron la unidad Kennedy, la unidad Modelo, la unidad Independencia, Tlatelolco o la 20 de Noviembre.

No obstante, esto no fue suficiente, así que los municipios del Estado de México, como Nezahualcóyotl, Ecatepec o Tlalnepantla comenzaron a albergar también a los migrantes. (Ver tablas 2 y 3).

**Tabla 2**  
**Evolución histórica de la población del Estado de México**

AÑO	POBLACIÓN	FUENTE
1950	1 392 623	VII Censo General de Población y Vivienda
1960	1 897 851	VIII Censo General de Población y Vivienda
1970	3 833 185	IX Censo General de Población y Vivienda
1980	7 564 335	X Censo General de Población y Vivienda
1990	9 815 795	XI Censo General de Población y Vivienda
2000	13 096 686	XII Censo General de Población y Vivienda
2005	14 007 495	II Conteo de Población y Vivienda

**Tabla 3**  
**Evolución histórica de la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**

AÑO	POBLACIÓN	FUENTE
1970	9 096 517	IX Censo General de Población y Vivienda
1980	14 196 588	X Censo General de Población y Vivienda
1990	15 243 388	XI Censo General de Población y Vivienda
2000	17 308 562	XII Censo General de Población y Vivienda
2005	18 847 433	II Conteo de Población y Vivienda

Por lo tanto, al hablar de problemas demográficos y de vivienda de la Ciudad de México, lo tenemos que hacer considerando en global a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), ya que desde entonces existe una constante y creciente interacción entre los habitantes del Distrito Federal y los de los municipios conurbados.

Cabe aclarar que existen, tanto la Zona Metropolitana de la **Ciudad** de México (ZMCM) como la Zona Metropolitana del **Valle** de México. La primera es el área comprendida por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 40

municipios del Estado de México y uno más del Estado de Hidalgo. (Ver tabla 4).

**Tabla 4**  
**Zona Metropolitana de la Ciudad de México**

<b>Delegaciones del Distrito federal</b>			
<b>Álvaro Obregón</b>	<b>Azcapotzalco</b>	<b>Benito Juárez</b>	<b>Coyoacán</b>
<b>Cuajimalpa</b>	<b>Cuauhtémoc</b>	<b>Gustavo A. Madero</b>	<b>Iztacalco</b>
<b>Iztapalapa</b>	<b>Magdalena Contreras</b>	<b>Miguel Hidalgo</b>	<b>Milpa Alta</b>
<b>Tlahuac</b>	<b>Tlalpan</b>	<b>Venustiano Carranza</b>	<b>Xochimilco</b>
<b>Municipios del Estado de México</b>			
<b>Acolman</b>	<b>Atenco</b>	<b>Atizapán de Zaragoza</b>	<b>Chalco</b>
<b>Chiautla</b>	<b>Chicoloapan</b>	<b>Chiconcuac</b>	<b>Chimalhuacán</b>
<b>Coacalco</b>	<b>Cocotitlán</b>	<b>Coyotepec</b>	<b>Cuautitlán</b>
<b>Cuautitlán Izcalli</b>	<b>Ecatepec</b>	<b>Huehuetoca</b>	<b>Huixquilucan</b>
<b>Ixtapaluca</b>	<b>Jaltenco</b>	<b>La Paz</b>	<b>Melchor Ocampo</b>
<b>Naucalpan</b>	<b>Nextlalpan</b>	<b>Nezahualcóyotl</b>	<b>Nicolás Romero</b>
<b>Papalotla</b>	<b>Sn M de las Pirámides</b>	<b>Tecamac</b>	<b>Temamatla</b>
<b>Teoloyucan</b>	<b>Teotihuacan</b>	<b>Tepetlaoxtoc</b>	<b>Tepotzotlán</b>
<b>Texcoco</b>	<b>Tezoyuca</b>	<b>Tlalmanalco</b>	<b>Tlalnepantla</b>
<b>Tultepec</b>	<b>Tultitlán</b>	<b>Valle de Chalco</b>	<b>Zumpango</b>
<b>Municipio del Estado de Hidalgo</b>			
<b>Tizayuca</b>			

En tanto que la Zona Metropolitana del Valle de México, incluye a otros 18 municipios del Estado de México que de acuerdo al pronóstico de crecimiento demográfico se estima que serán estratégicos y serán integrados a la ZMCM. Estos municipios se incluyen en la tabla 5.

**Tabla 5**

<b>Amecameca</b>	<b>Apaxco</b>	<b>Atlautla</b>	<b>Axapusco</b>
<b>Ayapango</b>	<b>Ecatzingo</b>	<b>Hueypoxtla</b>	<b>Isidro Fabela</b>
<b>Jilotzingo</b>	<b>Juchitepec</b>	<b>Nopaltepec</b>	<b>Otumba</b>
<b>Ozumba</b>	<b>Temascalapa</b>	<b>Tenango del Aire</b>	<b>Tepetlixpa</b>
<b>Villa del Carbón</b>			

En un inicio aquellas familias que no lograban tener éxito en la obtención de empleos y viviendas, comenzaban a formar zonas de miseria, que mayormente ocupaban la periferia de la capital.

Hacia finales del siglo XX, la población del Distrito Federal fue perdiendo volumen en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo); peso que fueron ganando otras delegaciones como Coyoacán o Iztapalapa. Mientras que en 1950 las delegaciones centrales albergaban al 73% del total del Distrito Federal, para 1990 había caído al 23%.

Aunado a la sobrepoblación y los deficientes programas gubernamentales, el problema de la escasez de vivienda se agravó a raíz de los terremotos de 1985.<sup>22</sup>

Como respuesta a este fenómeno se crearon algunas otras unidades habitacionales, las cuales dado la indiferencia de los gobiernos en turno, llegaron a convertirse en verdaderas zonas de delincuencia, como la colonia Morelos o Doctores. Entre otros factores contribuyeron el hacinamiento, desempleo, comercio informal, falta de espacios recreativos y la prestación deficiente de servicios públicos.<sup>23</sup>

Hoy en día es fundamental la formulación e implantación de políticas públicas más efectivas y eficientes en materia de vivienda, atendiendo, tanto el déficit, como la calidad de las casas habitación y de quienes las habitarán.

Ya que en una ciudad que ocupa el 0.1% del territorio nacional y que sin embargo alberga al 8% de la población no pueden ponerse en marcha políticas sin una visión integral del problema de la vivienda.

---

<sup>22</sup> En 1980 el déficit nacional de vivienda era de casi 5 millones, pasando a más de 6 millones, para 1990. XI Censo General de Vivienda 1990.

<sup>23</sup> Ver [www.e-mexico.gob.mx/work/memoria/tematica\\_b/0104](http://www.e-mexico.gob.mx/work/memoria/tematica_b/0104)

Estos últimos datos de superficie y población del Distrito Federal, nos pueden dar una idea de la importancia de una adecuada política de vivienda, respecto de la infraestructura en servicios públicos que se necesita para satisfacer las demandas de una ciudad tan densamente poblada.

En la actualidad existen problemas importantes en cuanto al abastecimiento de agua potable, principalmente en la zona oriente de la ciudad; las redes viales se encuentran saturadas, no existen suficientes centros de salud, la seguridad pública deja mucho que desear en su labor y el transporte público es insuficiente para atender la demanda de la población.

No se trata sólo de construir casas, sino de proveer el transporte público necesario a la sociedad, dotar de servicios públicos (energía eléctrica, salud, seguridad pública, agua potable, etcétera) y generar desarrollo en las zonas que se irán habitando, con centros de trabajo y de educación para sus habitantes.

## II.II Programas de Vivienda 1976-2000

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marca en su artículo 26, párrafos I y II lo siguiente:

*El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.<sup>24</sup>*

De este texto se desprende que, al estar todos los programas de la Administración Pública Federal alineados al Plan Nacional de Desarrollo, es este el instrumento que debemos consultar para conocer cuál ha sido la política y los programas aplicados en la atención a la vivienda.

También menciona cuál es el medio para conocer los resultados en cifras alcanzados por el gobierno (sistema nacional de información estadística y geográfica, en función del INEGI). Esto último en conjunto con los informes de gobierno son las fuentes de los logros oficiales.

---

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26, párrafos I y II.

## Periodo 1976-1982

Al tomar posesión como titular del ejecutivo federal en 1976 el licenciado José López Portillo, el problema del déficit en el parque habitacional y la poca infraestructura existente, ya eran temas graves a nivel nacional, así que los objetivos principales consistieron en atacar el déficit, impulsar el desarrollo urbano (mediante un ordenamiento territorial), dotar de infraestructura y de servicios públicos.

En el año de 1980 se implementaron el Plan Global de Desarrollo (ya que aún no existía el plan nacional de desarrollo) y el Programa Nacional de Vivienda, a través de los cuales se formularon actividades para alcanzar los objetivos, como el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas, regularización de las tierras y dotar de servicios públicos.

Al final del sexenio el informe de resultados fue de 807 mil viviendas construidas, representando el 84% de lo necesario para cubrir la demanda generada por el crecimiento poblacional, sin contar el déficit previo.

## Periodo 1982-1988

Con el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado se puso en marcha por vez primera un plan nacional de desarrollo de seis años. En éste se enmarcaba a la vivienda dentro de la política de desarrollo urbano.

Los principales argumentos de esta política eran maximizar el aprovechamiento de la infraestructura ya existente así como la mejor y mayor utilización de los espacios territoriales no congestionados, como la capital.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Salazar Guzmán, R. ob. cit. Pag. 120.

También se pretendió fomentar la participación en conjunto de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y una acción más dinámica de la sociedad.

Dos acciones concretas que se implementaron durante este periodo fueron la integración de las políticas de desarrollo urbano, ecología y vivienda dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1983.

Para 1984 se publicó el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda y se reformaron la Ley Federal de Vivienda, la Ley de Bienes Nacionales y a la Ley de Asentamientos Urbanos.

Dichas reformas consistieron básicamente en establecer la obligatoriedad de la coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social.

Sin duda, el hecho que impactó con mayor fuerza al tema de la vivienda en la Ciudad de México fueron los sismos de 1985. Estos fenómenos naturales provocaron la pérdida de una gran cantidad de viviendas (incrementando el déficit ya existente) y daños en otras tantas.

Para tratar de atender al problema el gobierno federal aplicó cuatro programas:

- Programa de Renovación Habitacional.- Atendió a 44,439 familias: 28,302 fueron a través de la entrega de viviendas nuevas, 11,649 rehabilitadas y 4,488 con reparaciones menores.
- Programa Emergente de Vivienda Fase I.- Benefició a 12,448 familias de servidores públicos afectados.
- Programa Emergente de Vivienda Fase II.- Para el financiamiento de arrendatarios perjudicados.

- Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco.- Reparó 5,400 departamentos con daños menores, rehabilitó 32 edificios y se demolieron otros 8 edificios.

En su sexto y último informe de gobierno el ex presidente De la Madrid declaró que durante su administración se habían construido 1 millón 500 mil viviendas, con lo que (según las cifras oficiales) se había atendido toda la demanda derivada del crecimiento demográfico, quedando aún pendiente el déficit ya existente.

#### Periodo 1988-1994

Durante este sexenio el titular del gobierno federal fue el licenciado Carlos Salinas de Gortari, quien tuvo como base de su política social el programa "Solidaridad", en el que se incluía a la vivienda para alcanzar los objetivos plasmados dentro de la materia en el Plan Nacional de Desarrollo.

Éstos eran los siguientes: otorgar vivienda digna y decorosa a cada familia; convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.<sup>26</sup>

El objetivo era construir entre 1990 y 1994 1 390 000 viviendas, a fin de satisfacer el crecimiento demográfico y 1 millón 500 mil para tratar de disminuir el déficit. Esto se lograría tanto con la participación gubernamental (mayoritaria), como del sector privado.

Sin embargo las altas tasas de interés de los créditos hipotecarios, así como los difíciles y numerosos trámites para hacerse de uno de ellos obstaculizaron el proceso y el logro del objetivo.

---

<sup>26</sup> Idem. Pag. 128.

## Periodo 1994-2000

El hecho que caracterizó el inicio del gobierno del Doctor Ernesto Zedillo fue la aguda crisis económica de 1994-1995. Esta situación provocó entre otras cosas, la pérdida en el poder adquisitivo de muchas personas, alza en las tasas de interés de los créditos hipotecarios y una desaceleración en industrias, como la de la construcción; por lo que constituyó el principal motivo en el rezago de la respuesta gubernamental en torno a la vivienda.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 incluyó como objetivos en materia de vivienda: la orientación del papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de vivienda.

Y esto se lograría a través del fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda, la desregulación y desgravación en asuntos relativos al desarrollo habitacional, el incremento de suelo destinado para vivienda, la autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, tanto rural como urbana y el fomento de tecnología en materia de construcción de vivienda.<sup>27</sup>

En el año de 1997, el Distrito Federal tuvo por primera vez un gobierno electo por los ciudadanos y no designado por el titular del ejecutivo federal. El Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas (candidato electo como jefe de gobierno) trató de conducir la política de vivienda de tal manera que se cambiara la visión de manejarla como un problema que se resolvía a través de criterios clientelares y con discrecionalidad.

Con este objetivo (dice su segundo informe de gobierno) el 29 de septiembre de 1998 se creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio

---

<sup>27</sup> Idem. Pag. 131.

propios, que absorbe al Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) -encargado de la gestión o reconstrucción de vecindades- y al Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) -dedicado a la construcción de viviendas en unidades habitacionales- en un organismo único. Junto con el Fidere, encargado de la recuperación crediticia, serán los responsables de atender, por parte del gobierno local, el problema de vivienda en la ciudad.

También se pusieron en marcha los Programas Parciales de Desarrollo Urbano con la idea de impulsar la planeación participativa. Una acción más fue la aprobación de la Ley de Propiedad en Condominio, en 1998, para mejorar el marco jurídico que regía a las unidades habitacionales.

Esta ley, junto con el Programa Piloto para la Atención a Unidades Habitacionales de Interés Social, además de la intervención de la Procuraduría Social sirvieron para la regularización de las propiedades y para mejorar la seguridad y mantenimiento de las unidades.

Aunque hasta julio de 1999 se habían construido 6,180 nuevas viviendas en el Distrito Federal, se esperaban 10,000 más en el siguiente año. Y fue la misma Rosario Robles (sucesora del ingeniero Cárdenas) quien afirmó en el Tercer Informe de Gobierno de la administración 1997-2000 que no se había logrado todo lo propuesto en materia de vivienda, siendo el consuelo haber sentado las bases para conseguirlo.

## **CAPÍTULO III**

### **POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO 2001-2006**

#### **III.I La Vivienda Como Parte del Bienestar y Crecimiento**

Lo primero es recordar que la Constitución en México establece la vivienda como una garantía individual y que todo mexicano tiene el derecho a una habitación digna y decorosa.

Una vivienda digna debe comenzar por cumplir con el objetivo primordial de proveer un resguardo seguro a sus habitantes, por lo que en una ciudad como la de México debe ser considerado el hecho de que nos encontramos en una zona altamente riesgosa de sufrir daños a causa de fenómenos naturales, como los movimientos telúricos; por lo que una previsión de ello al momento de la ubicación y edificación de las construcciones disminuiría riesgos y consecuencias.

Es por ello que resulta indispensable establecer lineamientos que vigilen la calidad de los materiales y el estudio del suelo donde se construirán las viviendas, entre otros factores.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 menciona que las precarias condiciones de vivienda son uno de los factores que merman la confianza personal y familiar de muchos mexicanos.

Con este punto entramos a lo que tiene que ver con la calidad de vida de la sociedad en relación a la vivienda. Además de la protección que brinda una habitación existen otros elementos que influyen en el bienestar de la población.

Entre los aspectos importantes de una vivienda que darán una buena calidad de vida están los siguientes:

- Espacio suficiente.- Evitando el hacinamiento.
- Materiales de construcción resistentes.
- Acceso a servicios públicos.- Salud, transporte, seguridad, agua, electricidad, etc.
- Unidades habitacionales levantadas con la planeación suficiente.- Como para evitar altas densidades demográficas y que no se encuentren ubicadas en zonas como reservas ecológicas.

La vivienda estimula el desarrollo social ya que, como se ha visto, es fuente de bienestar para los individuos. Forma parte de la base que permitirá tener las condiciones de una buena calidad de vida, con seguridad, salubridad y autosuficiencia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en su apartado de Política Social plantea que dado *“las precarias condiciones de salud, vivienda y alimentación...impiden participar de manera constructiva en la colectividad. No es posible un desarrollo humano efectivo y sostenido cuando se vive en condiciones de insalubridad y hambre; no es posible potenciar las capacidades de las personas que se encuentran en la pobreza extrema; no es posible pedir que sean autosuficientes a quienes luchan por subsistir.”*<sup>28</sup>

Además del bienestar que una vivienda provee a sus habitantes, también se puede pensar en la vivienda como un factor de crecimiento, tanto social como económico y productivo (así es entendida en la política habitacional del Distrito Federal 2000-2006, la que se analiza más adelante).

En cuanto a lo económico, dicho crecimiento no solamente se refleja en el desarrollo de los individuos. La construcción y adquisiciones de vivienda

---

<sup>28</sup>

forman parte de una cadena que favorece el desarrollo de industrias y servicios.

Forma parte también de este ciclo económico la industria de la construcción, además de que se hace necesario invertir en infraestructura que garantice el acceso a servicios públicos (vías de comunicación, agua, electricidad, escuelas, centros de salud, etc.).

En cuanto al crecimiento en el sector servicios, éste se presenta principalmente en el sistema de financiamiento a los créditos hipotecarios. Rama en la que participan tanto instituciones públicas, como privadas (bancos y sofoles).

Cabe destacar que dicho desarrollo económico va a ser, evidentemente un estímulo a la generación de empleos.

En cuanto a lo productivo, una adecuada distribución y racionalización del uso de suelo permite que las áreas rurales y ecológicas no vean mermada su capacidad de producción agrícola y de recursos naturales (desarrollo sustentable).

### III.II Política de Vivienda Federal

Dentro de la acción de un gobierno se implementan diferentes tipos de políticas, siendo la social uno de estos tipos. Como se mencionó en el primer capítulo, una política social se puede definir como un conjunto de acciones elaboradas e implementadas con el objetivo de satisfacer las necesidades sociales de la población, tales como educación, salud, alimentación, vivienda y otras que se complementan con éstas para mejorar el bienestar de la población (cultura, transporte, agua potable, etc.).

Una investigación de la División de Política Social de la Cámara de Diputados menciona que: *“Hay otros dos enfoques sobre la política social. Uno es el que afirma que la política social tiene como objetivo fundamental ser promotora del bienestar. Mientras que otro la identifica con el combate a la pobreza”*.

*“Partiendo de esta falta de acuerdo sobre una definición básica y teniendo en cuenta la diversidad de enfoques, podemos retomar a la política social como aquella que se dirige a la satisfacción de necesidades sociales fundamentales a través de los bienes colectivos.”<sup>29</sup>*

Considerando que una vivienda es una necesidad fundamental de los individuos y un factor esencial en el bienestar, su atención está incluida en la política social de los gobiernos.

La política de vivienda federal implementada en nuestro país durante el periodo 2001-2006, se estudia en el presente trabajo, a través del análisis de los siguientes aspectos:

- Marco Jurídico

---

<sup>29</sup> LA PLATAFORMA ELECTORAL FEDERAL EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL/Juan Martín Sandoval Escutia. DPS07, Julio 2000.

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006
- Instituciones a través de las cuales el Ejecutivo Federal implementa la política habitacional (Sedesol, CONAVI, SHF, INFONAVIT, FOVISSSTE)
- VI Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada

➤ MARCO JURÍDICO

Existen seis ordenamientos legales que considero como los principales en los que se basan las acciones de vivienda:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- En su artículo 4 otorga el derecho a la vivienda para todos los mexicanos; los artículos 25 y 26 obligan a que las acciones gubernamentales se ejecuten a través de un sistema nacional de planeación (que incluya la participación ciudadana). Dicha participación deberá ser uno de los elementos que actúen en la elaboración de la política pública en materia de vivienda, que a su vez deberá estar acorde a la planeación nacional.

b) Ley de Planeación.- En el artículo 2º se define a la planeación como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre un desarrollo integral y sustentable.

De acuerdo con el artículo 9º, las dependencias de la administración pública centralizada deberán actuar en función de los objetivos que marque el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Mientras que los artículos 16 y 17 indican que las dependencias de la administración pública federal elaborarán programas sectoriales y anuales para la atención del PND.

Respecto a la participación de la sociedad en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, es en el artículo 20 donde ésta se regula.

Y en el capítulo cuarto (artículos 21 a 32) se define todo el sistema de planes y programas, que incluye: PND, programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Siendo en estos instrumentos donde quedan definidas las políticas y compromisos de cada uno de los temas que se deberán atender durante las administraciones gubernamentales.

c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- El artículo 9º señala a la administración Pública centralizada y paraestatal conducir sus actividades con base en las políticas establecidas por el ejecutivo federal cuyo fin son el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 32 de la citada ley establece los asuntos que corresponde despachar a la Secretaría de Desarrollo Social, entre los que se encuentran formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social (uno de ellos el combate al rezago de vivienda); proyectar y coordinar la política regional (en coordinación con estados y municipios); combate a la pobreza; proyectar la ordenación territorial; prever las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua y coordinar con estados y municipios su satisfacción; promover y concertar programas de vivienda; fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción; promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano y para la vivienda; y promover la construcción de obras de infraestructura.

d) Ley de Vivienda.- El artículo 6º enumera los lineamientos a seguir en la Política Nacional de Vivienda:

- I. Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- II. Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades;
- III. Promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de vivienda;
- IV. Fomentar la calidad de vivienda;

- V. Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;
- VI. Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano;
- VII. Promover los proyectos urbanos y arquitectónicos de vivienda, así como sus procesos productivos y la utilización de materiales se adecuen a los rasgos culturales y locales para procurar su identidad y diversidad;
- VIII. Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional, y
- IX. Promover medidas que proporcionen a la población información suficiente para la toma de decisiones sobre las tendencias del desarrollo urbano en su localidad y acerca de las opciones que ofrecen los programas institucionales y el mercado, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y preferencias.

Dichos lineamientos se pueden resumir en: acceso a vivienda; participación pública, privada y social; disminuir costos; fomentar calidad; respeto y eficiencia a los recursos naturales; y ser factor de desarrollo urbano, lo cual a primera vista puede considerarse como aspectos suficientes, que de aplicarse realmente, podría resolver la problemática de la vivienda en México.

En el artículo 7º se establece la estructura programática del sector público en materia de vivienda; la cual está integrada por: Programa Nacional (o Sectorial) de Vivienda, programas especiales y regionales, institucionales, de las dependencias y de las entidades y municipios.

En los artículos 8º y 9º se hace referencia al Programa Nacional de Vivienda; el cual se analiza más adelante en este trabajo.

Asimismo, como se señaló en el primer capítulo de esta tesis, toda política pública debe incluir una etapa de evaluación, en la que se analicen los resultados de la política y sus programas, y se establezcan las medidas pertinentes.

Al respecto el artículo 12 fija lo siguiente:

“Las dependencias, entidades y organismos de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo el financiamiento, instrumentación o ejecución de programas y acciones de vivienda, los evaluarán anualmente por sí o a través de organismos independientes..., con el fin de determinar el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley y la congruencia de las diversas acciones realizadas con la Política y el Programa Nacional de Vivienda.

...

Los resultados de las evaluaciones deberán enviarse a la Comisión, a la Comisión Intersecretarial, al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, al Consejo y a las comisiones que atiendan los asuntos de vivienda de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión...

Dichas instancias podrán emitir las sugerencias y recomendaciones que consideren pertinentes.”

Por último, en los artículos 13 y 14 se indica el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda; cuyo objetivo es la cooperación y coordinación entre los sectores público, social y privado; y que se integra por: Consejo Nacional de Vivienda, Comisión Intersecretarial, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda

para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la Comisión Nacional de Vivienda, gobiernos estatales, gobiernos municipales, sector social y sector privado.

e) Ley General de Asentamientos Humanos.- En el artículo número 2, fracción II, se define el concepto de Asentamiento Humano como el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

El artículo 3º de esta Ley indica que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante acciones como:

I. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población;

X. La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación;

XI. La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

XVI. La regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular.

Asimismo, el artículo 9º, fracción XII señala que es atribución de los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, participar en la

creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En cuanto a las conurbaciones el artículo 20 indica que cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley.

Por último quisiera destacar de esta Ley el artículo 40, el cual refiere que la Federación, las entidades federativas y los municipios, llevarán acabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

- I. ...
- II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;
- III. ...
- IV. Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano, y
- V. Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

f) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.- Dicho Programa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 2002, y en la introducción se señala que surge con el

objetivo de establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación; que permitan maximizar la eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país.

En el tercer capítulo se definen las cuatro políticas en las que se estructura el Programa en cuestión: Política de Ordenación del Territorio y Acción Urbana y Regional, Política de Desarrollo Urbano y Regional, Política de Suelo y Reserva Territorial y Política de Prevención y Atención de Impactos por Desastres Naturales en zonas urbanas y rurales.

En el contexto internacional, en el primer capítulo se indica que el Programa se propone llevar a cabo las tareas necesarias para maximizar la eficiencia económica del territorio; garantizar su cohesión política, social y cultural; e integrar la sinergia entre ciudades y regiones en condiciones de sustentabilidad.

Y en cuanto a los requerimientos de suelo para vivienda, me parece importante destacar lo siguiente:

En el Programa se considera a la vivienda también como un centro de costos, ingresos y externalidades que recaen directamente en el ámbito urbano e impactan la operación y el desarrollo de la ciudad.

Se estima que las necesidades de vivienda nueva a nivel nacional para el periodo 2001-2006 serán de 4.2 millones (2.7 en el sistema urbano y 1.5 en el ámbito rural). Mientras que a nivel Distrito Federal se requerirá la construcción de casi 250 mil viviendas nuevas.

➤ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) 2001-2006

En el PND se establecen los diagnósticos, objetivos y estrategias a seguir en cuanto al desarrollo del país se refiere, y está dividido en tres bloques principales: a) Área de Desarrollo Social y Humano, b) Área de Crecimiento con Calidad y c) Área de Orden y Respeto (capítulo 5, 6 y 7 respectivamente).

Previo a éstos, hay cuatro capítulos, en los que se incluyen, entre otros aspectos, la introducción, el proceso de elaboración del PND, “las transiciones del México contemporáneo” y las políticas del ejecutivo federal.

En relación al tema de esta tesis, de estos cuatro primeros capítulos conviene resaltar lo siguiente:

La estimación que se hace en el tema 3.2 “la transición demográfica”, respecto a que en las siguientes tres décadas será necesario duplicar el parque habitacional existente en la actualidad, es decir, construir 23 millones más a nivel nacional.

Y otro punto importante es el desarrollado en el tema 4.5 “La política social”, que marca como un eje de ésta la medición de los avances en aspectos como el de vivienda e infraestructura, en torno a la satisfacción de las necesidades básicas tanto en **cantidad** como en **calidad**.

Es decir, al menos en la teoría se contempla a la medición de avances no sólo en relación a la cantidad de las necesidades básicas atendidas, sino también al aspecto de la calidad.

Y en cuanto a los capítulos medulares del Plan Nacional de Desarrollo (5, 6 y 7), la política de vivienda es un factor que se toma en cuenta en los tres, para atender el desarrollo de la nación.

Área de Desarrollo Social y Humano.- Arroja datos importantes sobre la situación actual de la población en México, como que el 47.5% vive en hacinamiento; que el 15% tiene piso de tierra en sus viviendas; y el 12% no cuenta con agua entubada ni drenaje; situaciones que afectan la calidad de vida.

Y una de las estrategias que se establece para cumplir con el objetivo rector 1: *mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos*, es la siguiente:

*Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector de la vivienda en un motor de desarrollo.*

Área de Crecimiento con Calidad.- En materia de vivienda hay dos principales objetivos dentro de este apartado, y sobresale una estrategia en cada uno de ellos para cumplirlos

Objetivo rector 1: conducir *responsablemente la marcha económica del país*.

Una de sus estrategias es: *reactivar la banca de desarrollo. Esto a través de la creación de una entidad financiera cuyo objetivo fundamental será promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros. Dicha entidad será la encargada de conducir un esfuerzo amplio y bien coordinado de todos los sectores que participan en el sector de la construcción y promoción de la vivienda.*

Objetivo rector 2: *eleva y extiende la competitividad del país.*

Siendo una de las estrategias: *promover el desarrollo y la competitividad sectorial. Mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el déficit; la homologación y articulación de los programas nacionales y estatales; la aportación de subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos; y con la labor desempeñada por el Consejo Nacional de Vivienda.*

En relación a estas dos estrategias se puede comprender que dentro de las líneas de acción a seguir por parte del gobierno federal en materia de vivienda se encuentra el fortalecimiento del sector financiero, con la finalidad de coordinar y promover la construcción de viviendas; así como promover la participación de todos los actores involucrados, a través de programas, y que a su vez en estos se apoyen a las familias de menores ingresos.

Área de Orden y Respeto.- Aquí destaca el diagnóstico hecho en el apartado de Población y Protección Civil (capítulo 7.3.5), en el que se plantea como un enorme desafío atender los requerimientos de vivienda que surgirán como objeto de la evolución demográfica en los siguientes 25 años.

Esta evolución, si bien es cierto que irá perdiendo ritmo al pasar de 1.73% en 2006 a 1.43% en 2025; también lo es que el bloque que va de los 25 a 64 años crecerá, siendo estos los que más demandan viviendas.

A través de estos fragmentos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es visible que para la elaboración de la política de vivienda se tomaron en cuenta aspectos como el crecimiento demográfico; la cooperación entre los niveles de gobierno, así como la iniciativa privada y la sociedad; el tema del financiamiento; apoyo a familias de bajos ingresos; y que para una solución del problema es necesario atacar el déficit (cantidad), pero también que haya calidad tanto en el trabajo realizado, que mejore las condiciones de vida de los beneficiados.

➤ PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006

En el marco del Sistema Nacional de Planeación constitucional y derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el gobierno federal elaboró el Programa Sectorial de Vivienda, apareciendo la publicación de su decreto el 23 de mayo de 2002.

En la introducción de este programa dice: “Por su carácter y enfoque, el Programa Sectorial de Vivienda es el instrumento que orienta hacia un mismo fin todas las acciones que se realicen en la materia. Asimismo, por medio de este instrumento se conjuntará la capacidad productiva y creadora de los sectores público, social y privado, como parte del esfuerzo que habremos de realizar todos los mexicanos para responder a las necesidades actuales y futuras, y para reducir las desigualdades y elevar el nivel de vida de la población”.

Como objetivos rectores se marcaron el promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda, así como reactivar la banca de desarrollo.

Y como objetivos estratégicos se señalan la consolidación del papel promotor del Estado; el fortalecimiento de las políticas de subsidios; el fomento de tecnologías y diseños de construcción que disminuyan costos; y la consolidación de la visión del sector vivienda como un factor del desarrollo.

En el Programa Sectorial de Vivienda, además de hacerse una evaluación de la situación actual y una previsión hacia el año 2025 del sector vivienda; se establecen cuáles serán las estrategias a seguir, así como las líneas de acción de cada una de éstas. Dichas estrategias son las siguientes:

- Articulación institucional y fortalecimiento del sector vivienda.
- Crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda.

- Apoyo a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio.
- Desgravación, desregulación habitacional y su marco normativo.
- Abasto de suelo con aptitud habitacional y desarrollo de infraestructura y servicios para vivienda.
- Desarrollo tecnológico, abasto competitivo de insumos, normalización y certificación habitacional para el crecimiento de la producción.

Y para cumplir con los objetivos se enumera una serie de programas específicos, todos englobados en las siguientes cuatro vertientes:

- Consolidar el crecimiento del sector vivienda.
- Incrementar el financiamiento de la oferta y la demanda de vivienda.
- Desarrollar la productividad del sector vivienda.
- Incrementar la oferta de suelo con infraestructura y servicios para vivienda.

Y, finalmente vendrá el proceso de medición de resultados, con base en las metas del sector vivienda y en los indicadores de impacto del mismo (producción, inversión, préstamos, costos, servicios). Siendo la meta fijada la de alcanzar la cifra de 750 mil viviendas construidas para el año 2006, y que este ritmo se mantenga en los años siguientes.

➤ INSTITUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL RELACIONADAS CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA.

SEDESOL.- La Secretaría de Desarrollo Social, creada en el año 1992, es la encargada de “formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda”.<sup>30</sup>

De acuerdo a las fuentes oficiales (Székely, 2003) la política social de la SEDESOL, siguió las siguientes líneas de acción:

- Ampliar capacidades.
- Generar oportunidades de ingreso.
- Proveer protección social.
- Formación de patrimonio (vivienda, ahorro y derechos de propiedad).

Y uno de sus programas durante la administración 2001-2006 fue el de Vivienda Progresiva “Tu Casa”, destinado al subsidio para adquisición, edificación, terminación, ampliación o mejoramiento de la vivienda de la población que vive en pobreza patrimonial.

Comisión Nacional de Vivienda.- Creada por decreto presidencial en julio de 2001, fue llamada originalmente Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, y es a partir de la promulgación de la ley de vivienda, el 26 de junio de 2006, cuando toma su actual denominación.

---

<sup>30</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 32. Fracción I

La CONAVI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es el fomento, la coordinación, la promoción y la instrumentación de la política y el programa nacional de vivienda del Gobierno Federal.

Sociedad Hipotecaria Federal.- La SHF aparece por primera vez por la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2001 de la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal, en la que se establece que ésta (SHF) tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social; así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda. La SHF sustituyó al Banco de México como fiduciario en el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI). Por lo que es una institución bancaria financiera perteneciente a la banca de desarrollo, que actúa (a través de intermediarios) mediante programas de crédito, ahorro y garantías para cumplir con su objeto.

FOVISSSTE.- El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado fundado en el año de 1972 es el órgano desconcentrado encargado de administrar los recursos de los trabajadores de las dependencias y entidades públicas afiliadas al ISSSTE, con el fin de otorgar créditos para la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda a los trabajadores.

INFONAVIT.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores fue creado en el año de 1972 con el objetivo de ser la institución que facilitara el acceso a una vivienda para los trabajadores, en particular para los de menores ingresos.

La ley de este Instituto marca en el artículo 3º que el INFONAVIT tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda;
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitación y para el pago de pasivos;
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional y el título Cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece.<sup>31</sup>

FONHAPO.- El Fondo Nacional de Habitaciones Populares es un fideicomiso coordinado por la SEDESOL, el cual se dedicó en esta administración a canalizar recursos para el otorgamiento de subsidios y créditos a la población en condición de pobreza que requiere apoyo para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de vivienda.<sup>32</sup>

Después de esta descripción de los organismos y dependencias federales, vinculados a la vivienda, podría decirse que aunque el reto es grande y la población que demanda más y mejor vivienda, se cuenta con una estructura orgánica amplia y su éxito dependerá de políticas y programas bien diseñados.

---

<sup>31</sup> Ley del INFONAVIT. Artículo 3

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Capítulo 1.2.3

➤ VI INFORME DE GOBIERNO FEDERAL. 2006 (METAS ALCANZADAS).

Conforme a lo descrito en el Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox durante el periodo 2001-2006 los recursos destinados a acciones de vivienda crecieron 2.2 veces. Se destaca también, el tema del desarrollo en financiamientos con resultados como los del Programa de Cofinanciamiento (financiamiento entre dos más entidades financieras), con el cual el INFONAVIT, junto con bancos y sofoles otorgaron más de 23 mil créditos en la primera mitad del 2006.

Otro aspecto importante fue la creación de consejos estatales de fomento a la vivienda con el fin de lograr la coordinación y cooperación intergubernamental para tratar el tema de la vivienda.

En cifras los resultados fueron los siguientes:

En el periodo 2001-2006 se otorgaron 4, 144,900 créditos (3, 886,300 con recursos públicos), lo que representa 41.4% más que en el anterior sexenio. La participación del sector público bajo del 99 al 93.7%, lo que demuestra mayor presencia de la banca comercial. La inversión ejercida pasó del 0.78% promedio anual del PIB, al 1.6%.

Durante el sexenio concluido en 2006 las viviendas particulares censadas por el INEGI pasaron de 21, 513,235 a 24, 706,956, lo que representa 3, 193,721 nuevas viviendas (532,286 en promedio anual). Con una media de 4.2 ocupantes por cada vivienda.

En cuanto a los servicios se siguió con un ritmo de crecimiento similar al de previas administraciones: viviendas con agua entubada de 84.3% a 87.8%; con drenaje de 75% a 84.8%; y con electricidad de 95% a 96.6% (todo del 2000 a 2005).

En cuanto a los tipos de programas a los que se destinaron los más de 4 millones de créditos tenemos el siguiente desglose:

Vivienda completa: 2, 844,034 (financiamiento de vivienda nueva, usada, en arrendamiento, con disponibilidad de terreno y mezcla de recursos).

Vivienda inicial: 227, 927 (pie de casa y autoconstrucción).

Mejoramiento físico: 1, 010,693 (mejoramiento, rehabilitación y ampliación de viviendas).

Infraestructura: 19, 129 (adquisición de suelo, urbanización para uso habitacional, lotes con servicios e insumos para vivienda).<sup>33</sup>

Dichos datos reflejan que en términos estrictamente cuantitativos la política federal de vivienda 2001-2006 contribuyó a un progreso significativo en cuanto a la construcción de viviendas, en créditos otorgados y respecto de la participación del sector privado, en relación a sexenios anteriores.

---

<sup>33</sup> Presidencia de la República. VI Informe de Gobierno 2006. Anexo Estadístico.

### **III.III Política de Vivienda en el Distrito Federal**

La política de vivienda en el Distrito Federal del periodo 2001-2006, se estudia en el presente trabajo, a través del análisis de los siguientes aspectos:

- Marco Jurídico
- Programas
- Instituciones y dependencias
- Los resultados alcanzados

➤ MARCO JURÍDICO.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Establece en su artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso j: que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en términos del Estatuto de Gobierno): legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; **vivienda**; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

Derivadas de este artículo existen dos leyes locales, un reglamento y un acuerdo que norman el rubro de la vivienda en el Distrito Federal: Ley de Vivienda del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Reglamento de Construcción.

b) Ley de Vivienda del Distrito Federal.- Este ordenamiento fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de marzo del 2000 con el objeto de:

- I. Orientar la política de vivienda y las acciones habitacionales del Gobierno del Distrito Federal en concurrencia con las diversas disposiciones económicas, sociales, urbanas y poblacionales, establecidas para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México;
- II. Definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda de la entidad;
- III. Regular las acciones de los sectores público, privado y social dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia que habite el Distrito Federal;

- IV. Establecer los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo del Distrito Federal;
- V. Establecer el carácter normativo y regulador en materia habitacional, del Gobierno del Distrito Federal y;
- VI. Propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades.

El artículo 3º de esta Ley es particularmente importante, porque reafirma el derecho a una vivienda digna y decorosa; define qué se entiende por estas dos palabras: “lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas”.

Por otra parte, la Política de Vivienda del D.F. se ve obligada a orientarse por una serie de principios y líneas generales, establecidas por el artículo 14 de esta ley; de los cuales es importante mencionar los siguientes:

- III. Establecimiento de los criterios de coordinación entre los diversos organismos públicos de vivienda, tanto federales como locales, y la concertación con los sectores social y privado;
- V. Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda de un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo;
- VI. Considerará como aportación económica de grupos u organizaciones sociales, su ahorro propio, su suelo propio, su proyecto ejecutivo, su gestión y trámites y supervisión, los que se restarán al costo final de la vivienda;

VII. Propiciar el diseño de la vivienda y la construcción de la misma considerando el desarrollo integral de las personas con discapacidad física;

IX. Generar un sistema financiero que considere el cofinanciamiento y cuya aplicación se base en el ahorro, el crédito y la ayuda de beneficio social. Se fijarán las bases para la población que no es considerada sujeta de crédito desde el esquema bancario, además de la población vulnerable y en situación de riesgo;

X. Promover la adecuación de las reglas de operación del sector financiero, bancario y constructor de vivienda a las necesidades y circunstancias de cada sector social y económico;

XII. Fomentar, reconocer y concertar la participación de los diferentes productores de vivienda: personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado;

XIII. Facilitar la producción de vivienda mediante la simplificación, reducción de trámites y requisitos en su gestión;

XIV. Dar mantenimiento y mejorar el inventario habitacional existente;

XV. Reconocer, alentar y apoyar los procesos habitacionales y la producción social de vivienda;

XVIII. Integración de una red de productores y distribuidores de materiales y componentes de la vivienda para que apoyen los procesos de producción social de vivienda;

XIX. Destinar recursos a la investigación tecnológica, a la innovación y promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;

XX. Promover y estimular la producción y distribución de materiales y elementos para la construcción de vivienda de carácter innovador, a efecto de reducir costos.

De estos puntos se puede deducir que de acuerdo con la legislación local, la Política de Vivienda está marcada por lineamientos similares a los de la federal, como lo son: la desregulación; favorecer a los sectores de bajos ingresos; cooperación entre los tres niveles de gobierno, así como con los sectores social y privado y; disminuir los costos, en créditos y materiales.

c) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.- El artículo 2º de esta Ley señala que “la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural” a través de la consecución de 14 objetivos; de los cuales es importante hacer mención de los siguientes:

I. La planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos y del acceso a los satisfactores económicos, culturales, recreativos y turísticos, que permitan a los habitantes del Distrito Federal ejercer su derecho a una vida segura, productiva y sana;

III. La regulación del mercado inmobiliario evitando la apropiación indebida, de inmuebles destinados a la vivienda de interés social y popular, y a los servicios y equipamiento...;

IV. La distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como la distribución equilibrada de los mismos en el Distrito Federal;

**V. Propiciar el arraigo de la población y redensificación en las delegaciones centrales del Distrito Federal, y la disminución del proceso**

**de migración hacia los municipios metropolitanos de las entidades federativas vecinas,<sup>34</sup>**

VIII. Aprovechar de manera más eficiente, en beneficio de la población urbana y rural, la infraestructura, equipamiento y servicios, procurando la optimización de aquellos y de las estructuras físicas de la ciudad;

XII. La coordinación de acciones con entidades y dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios conurbados; así como la concertación de acciones con los particulares y las organizaciones privadas y sociales.

De estos objetivos sobresalen algunos temas que se pueden resumir en: mejorar la calidad de vida; satisfacción y aprovechamiento de servicios e infraestructura; y una mejor distribución de la población, evitando la migración a la periferia. Siendo todos, aspectos en los que los resultados no fueron favorables, dejando inconclusos dichos objetivos.

En el artículo 3º, fracción I se establece la medida que fue más emblemática de la Política de Vivienda del Distrito Federal 2001-2006, la cual consiste en lo siguiente:

I. Propiciar el arraigo de la población y fomentar la incorporación de nuevos pobladores en las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez.

Mientras que en el tema de la calidad en las viviendas de interés social y popular, la fracción II establece:

II. Los programas señalarán la ubicación de las zonas, áreas y predios, así como las relotificaciones destinadas a la vivienda y urbanización de carácter social y popular; los programas estimularán la aplicación de

---

<sup>34</sup> Resalto esta fracción porque, como se verá más adelante, es en la que se basó la Política de Vivienda del Distrito Federal, periodo 2001-2006.

tecnologías, materiales y procesos para construir vivienda de interés social y popular de alta calidad.

En el entendido de que la capital de la República Mexicana se ha convertido en una megaciudad, y que sus problemas no solamente atañen al Distrito Federal, sino que éste tiene una constante interrelación con los municipios vecinos, resultan necesarias normas que consideren esta relación. Al respecto el artículo 5 señala:

“En la formulación de los programas de desarrollo urbano y en su ejecución, los órganos de gobierno del Distrito Federal establecerán y definirán las acciones que promuevan, faciliten y ordenen la concurrencia funcional de la zona urbana del Distrito Federal con los municipios conurbados.

Los propios órganos de gobierno podrán participar conjuntamente con los ayuntamientos, gobiernos estatales y federal en la planeación y ejecución de los programas aplicables a las zonas conurbadas.

Las autoridades de cada delegación colindante con otra entidad federativa podrán elaborar programas y ejecutar acciones coordinadas de servicios públicos, así como asociarse en la ejecución de obras con los municipios vecinos. Estas acciones y programas deberán presentarse previamente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea para su aprobación”.

En párrafos anteriores hemos visto que, conforme a la legislación aplicable en la materia, la Política de Vivienda del Distrito Federal tenía contemplado fomentar el desarrollo, crecimiento y calidad de la vivienda de interés popular y social. El artículo 7 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, define dichos conceptos.

LXXVII. Vivienda de Interés Popular: La vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el Distrito Federal y que no excede de 25 salarios mínimos anuales.

LXXVIII. Vivienda de Interés Social: La vivienda cuyo precio de venta al público es 15 salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal.

Por último, es importante resaltar de esta Ley el artículo 14, cuyo contenido tiene relación con la política de vivienda federal:

Las políticas, estrategias, objetivos, metas, prioridades, asignación de recursos, calendarios de ejecución, evaluación y revisión de resultados, modos de coordinación, así como las consultas públicas sobre la totalidad de las acciones realizadas por la Administración Pública del Distrito Federal, con motivo de la aplicación de esta Ley, serán establecidas en concordancia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

d) Reglamento de Construcción del Distrito Federal.- Esta norma establece los lineamientos que se deben seguir en la edificación de los inmuebles del Distrito Federal y los requisitos mínimos que debe tener una vivienda (o comercios) para satisfacer las necesidades de sus ocupantes, que en algunos casos son realmente mínimos, por lo que son aprovechados por los constructores para reducir los costos.

Un ejemplo de ello es el artículo 82, el cual se refiere a las características de los servicios sanitarios, en el que se plantea que para una vivienda con menos de 45m<sup>2</sup>, es suficiente con un excusado, una regadera y un lavabo. Con más de 45 m<sup>2</sup> ya es requisito mínimo tener un baño, un lavadero y un fregadero.

e) Acuerdo número 3.- Publicado el 17 de enero de 2001, este es un acuerdo sobre política habitacional en el que se establecen las acciones a seguir en ese año para hacer frente al rezago de viviendas en el Distrito Federal. Éstas fueron:

Construcción de 10 mil viviendas nuevas en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; y 15 mil créditos

para ampliación de vivienda, en el resto de las delegaciones, con la finalidad de optimizar los servicios, recursos naturales e infraestructura; para lo cual se destinó un presupuesto de 2 mil 117 millones de pesos.

➤ PROGRAMAS

a) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006.- Está compuesto por una introducción y cuatro capítulos; y aunque el tema de Desarrollo Urbano y Vivienda se desarrolla en el segundo capítulo (Desarrollo Sustentable), tiene algún grado de relación con los otros tres apartados.

En la introducción se dice que la escasez de vivienda popular, así como el deterioro del parque habitacional ha sido a causa de la reducción de la presencia del sector público en gobiernos anteriores a 1997. Derivado de ello el objetivo prioritario de la política social es atender la satisfacción de las necesidades básicas, primero de la población en situación de pobreza.

También se hace mención de un Proyecto Global de Ciudad, que consiste en la reorientación del crecimiento hacia las delegaciones centrales, intentando reducir los asentamientos irregulares en zonas de conservación y en donde resulta muy caro dotar de servicios.

En cuanto a vivienda la idea es construir 20 mil de éstas anuales para familias de escasos recursos y mejorar el parque habitacional, actualmente existente.

En el capítulo de Gobierno y Seguridad Pública, se plantea la necesidad de elaborar políticas públicas que faciliten la participación ciudadana para definir asuntos relacionados con la política de vivienda; y poner mayor atención en ésta con el fin de que no se conviertan en un futuro los conjuntos habitacionales en focos de delincuencia.

En el apartado de Desarrollo Sustentable se asume la idea de que el Distrito Federal no es un territorio aislado y que las políticas en esta materia deben comprender a la Zona Metropolitana y a las entidades involucradas en el desarrollo de la región.

Los objetivos generales para el gabinete de Desarrollo Sustentable, en materia de vivienda son los siguientes:

Transformar el crecimiento urbano desordenado, en un proceso urbano viable y sustentable, atendiendo progresivamente las demandas de la población más necesitada en materia de vivienda, agua, drenaje y otros servicios como son transporte público y vialidades.

Lograr un ordenamiento territorial para lograr una Ciudad organizada y racional a través de políticas específicas de construcción o remodelación de vivienda; protección y fomento de zonas de reserva ecológica, uso racional del agua, desarrollo y rehabilitación de las obras públicas, dotación de servicios públicos, modernización y ordenamiento del transporte público de pasajeros, regulación del transporte de carga y modernización de las vialidades y la protección civil.

Detener el crecimiento expansivo de la urbanización, que afecta las zonas de reserva ecológica y pone en riesgo los recursos naturales y promover, en su lugar, un desarrollo intensivo mediante la repoblación de las áreas céntricas ya dotadas de infraestructura; la construcción de 20, 000 viviendas anuales con tres propósitos fundamentales: garantizar el derecho a la vivienda de las personas de más bajos recursos económicos, contribuir al ordenamiento territorial y promover el desarrollo económico.

En lo que se refiere a las zonas ubicadas entre la Ciudad central y la periferia, es decir, a las delegaciones que no quedan comprendidas dentro de las cuatro centrales, se dice que el criterio básico será el mantenimiento de la densidad actual (más de 5,200 habitantes por kilómetro cuadrado).

En este aspecto relativo a la ciudad central y periferia, resulta conveniente incluir una definición de ambos conceptos.

El INEGI, SEDESOL y CONAPO, definen a los municipios (o delegaciones) centrales de una zona metropolitana como los correspondientes a los municipios donde se localiza la ciudad principal que da origen a la zona metropolitana.

Los municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos son los contiguos a los anteriores, cuyas localidades no están conurbadas a la ciudad principal, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana.

Mientras que los municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana son los que se encuentran reconocidos por los gobiernos federal y locales como parte de una zona metropolitana, a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio.<sup>35</sup>

Y para fines del presente trabajo y con base en el diseño de la Política de Vivienda del Distrito Federal, las delegaciones centrales son: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Las delegaciones exteriores son las doce restantes y la periferia la constituyen los municipios conurbados del Estado de México.

Posteriormente se enlistan las acciones prioritarias en materia habitacional, las cuáles son:

La construcción de 20, 000 viviendas nuevas anuales para familias de escasos recursos, en dos vertientes: la sustitución de viviendas en las delegaciones centrales y la construcción y/o ampliación de vivienda en lotes familiares.

La acción directa del gobierno en delegaciones centrales a través, principalmente, de su actuación en el terreno inmobiliario, la definición de apoyos fiscales y la modificación de los procedimientos administrativos.

La asignación de recursos fiscales suficientes y, en su caso, la obtención de recursos que se ajusten a las condiciones del programa y las características adecuadas de crédito.

---

<sup>35</sup> DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO 2005. INEGI, SEDESOL, CONAPO. México, 2007. Pags. 21-24.

La reducción de costos y tiempos de producción a través de la modificación de procedimientos administrativos, cambios a la normatividad, adecuación de la estructura administrativa, una efectiva y eficiente coordinación interinstitucional y la incorporación de nuevos sistemas constructivos.

El estímulo y promoción de la participación social desarrollando un proceso en el que el gobierno y actores sociales involucrados definan conjuntamente las formas de participación directa en el desarrollo del programa.

La asignación y distribución adecuada de la vivienda y los créditos para que lleguen efectivamente a las familias de más escasos recursos, estableciendo como criterios de prioridad además del nivel de ingresos, el habitar en condiciones de riesgo, la necesidad de reubicar asentamientos existentes y un periodo de residencia mínimo en el Distrito Federal.<sup>36</sup>

Uno de los servicios en los que se tiene un mayor rezago es el Sistemas de Transporte y Vialidad, por lo que se proyectó en este Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, una reforma que incluía la construcción de corredores estratégicos y la solución de nudos viales en algunas delegaciones. Y el control en las demandas de transporte se daría por medio de recorridos, comités vecinales, delegaciones de transporte y vialidad, la Procuraduría Social, LOCATEL y medios de comunicación.

El tercer capítulo es el de Progreso con Justicia, en el que se hace hincapié en que la Política Social del gobierno del Distrito Federal atenderá prioritariamente a la población en condiciones de pobreza y a los grupos vulnerables a través de programas, que incluyan la participación ciudadana.

Para ello se reformará la Ley de Participación Ciudadana y se emitirá su Reglamento. Los programas de este tipo, en materia de vivienda son:

---

<sup>36</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. 2001-2006. Desarrollo Sustentable.

Créditos para autoconstrucción de viviendas ya establecidas y, Obras de mantenimiento en unidades habitacionales.

Finalmente, del capítulo de Administración y Finanzas cabe destacar lo relativo a la “Reforma Integral de la Administración”, con la que se divide la Administración Pública del Distrito Federal en cuatro gabinetes, los cuáles llevan los mismos nombres que los capítulos de este programa.

Por lo que corresponde al gabinete de Desarrollo Sustentable, es el encargado de atender el ordenamiento territorial y la construcción de vivienda, entre otros aspectos. Estando dicho gabinete integrado por las secretarías de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Medio Ambiente, de Transporte y Vialidad, así como de Protección Civil, el H. Cuerpo de Bomberos y los organismos descentralizados afines.

b) Bando Número 2.- Publicado el 7 de diciembre de 2000, este documento, firmados por el entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, contiene las siete políticas y lineamientos a seguir en materia de vivienda.

Dichos siete puntos se elaboraron considerando la existencia de un crecimiento desordenado de la ciudad, la escasez en la disponibilidad de agua y la necesidad de preservar el suelo de conservación.

Las políticas y lineamientos del Bando número dos son los siguientes:

- I. Con fundamento en las leyes, se restringirá el crecimiento de la mancha urbana en las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.
- II. En estas Delegaciones se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran

consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad.

- III. Se promoverá el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, y Venustiano Carranza **para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran subutilizados.**<sup>37</sup>
- IV. Se impulsará en estas Delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad.
- V. A partir del próximo 2 de enero (2001), empezará a funcionar la Ventanilla Única para el ingreso de solicitudes de uso del suelo específico y de factibilidad de servicios, en obras de impacto urbano y ambiental, en el marco de las atribuciones que por ley le competen a cada una de las Secretarías del Gobierno Central.
- VI. La Ventanilla Única se instalará en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, específicamente en el Registro de los Planes y Programas, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Urbano.
- VII. Esta Ventanilla expedirá, sin tanto trámite y en un término no mayor de treinta días hábiles, un Certificado Único que definirá, para conjuntos habitacionales menores de 200 viviendas, la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe pluvial, de la vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso del suelo.<sup>38</sup>

Si pudiéramos resumir estas políticas y lineamientos se podría decir que consisten básicamente en reducir el crecimiento a las delegaciones

---

<sup>37</sup> Esta fracción del Bando Número 2 denota la idea del Gobierno del Distrito Federal, respecto a que, derivado de la disminución del número de habitantes en las delegaciones centrales, existe una subutilización de la infraestructura y servicios públicos, lo cual, como se verá más adelante, constituyó uno de los principales errores de su Política de Vivienda.

<sup>38</sup> Bando Número 2. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de diciembre de 2000.

centrales, ya que ahí es más viable cubrir las necesidades de recursos y servicios. Y también resalta de nuevo la idea de favorecer a los sectores de menores ingresos.

c) El gobierno capitalino de la administración 2001-2006, a través de su sitio en internet resume su Política de Vivienda de la siguiente manera:

Se planteó como un estructurador de ordenación territorial de los asentamientos humanos, definiendo su Programa en el Acuerdo sobre Vivienda, Bando Dos y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, y tomando las siguientes medidas:

Otorgar un incremento al presupuesto destinado a la materia, formalizar una parte de él a zonas de mayor marginalidad, simplificar trámites y procedimientos, así como cambios administrativos y de estructura orgánica de los organismos productores.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

➤ INSTITUCIONES Y DEPENDENCIAS

a) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.- La SEDUVI es la dependencia de la administración pública del Distrito Federal encargada del despacho de los asuntos relativos a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria.

Dentro de sus funciones se encuentran las siguientes:

- Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar, elaborar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de la Leyes de Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, el equipamiento, servicios y la instrumentación de los programas que se deriven del Programa General de Desarrollo Urbano para un mejor funcionamiento de la ciudad.
- Formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los programas de vivienda en el Distrito Federal.<sup>40</sup>

b) Instituto de Vivienda del Distrito Federal.- Es un órgano descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, que tiene dentro de sus atribuciones y obligaciones las siguientes:

- Proponer y coadyuvar con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda del Distrito Federal;

---

<sup>40</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 24.

- Contribuir con la Administración Pública del Distrito Federal, en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda del Distrito Federal, enfocado principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de México; así como en la coordinación de los organismos de vivienda del Gobierno del Distrito Federal;
- Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para el Programa de Vivienda, así como del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Promover, estimular, fomentar y ejecutar programas de adquisición y acondicionamiento de suelo urbano, público y privado, así como la edificación, remodelación, regeneración y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades;
- Propiciar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional, así como coadyuvar en la gestión ante el Sistema Financiero para el otorgamiento de créditos a favor de los beneficios de sus programas;
- Financiar las obras de construcción que se deriven de la ejecución de los programas de vivienda, y
- Realizar y fomentar la investigación tecnológica que tenga por fin lograr la reducción de costos y el mejoramiento de vivienda y sus espacios.<sup>41</sup>

Pudiéndose resumir éstas en: mejoramiento de espacios urbanos, edificación y remodelación de viviendas, fomentar la participación de los diferentes sectores de la sociedad, facilitar el acceso a financiamientos y reducir costos; todos aspectos fundamentales en la política de vivienda.

---

<sup>41</sup> Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, publicado el 29 de septiembre de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

### III.IV Resultados alcanzados en el ámbito de la Ciudad de México

El gobierno del Distrito Federal da a conocer los resultados obtenidos en la aplicación de su política de vivienda 2001-2006 en el Cuarto, y último, Informe Trimestral, específicamente en el apartado dedicado al Gabinete de Desarrollo Sustentable.

En él detalla que al 15 de noviembre de 2006 se lograron 145,446 acciones de vivienda, de las cuales 113,338 corresponden a Mejoramiento y 32,727 a vivienda nueva construida en unidades habitacionales; teniendo programado llegar a las 150,000 acciones planeadas para el final del sexenio.

Adicional a esto, se aplicaron programas como el *“Emergente para la Atención de Inmuebles en Alto Riesgo Estructural”* (1,685 acciones de vivienda en 78 inmuebles); *“Prevención de Riesgos Hidrometeorológicos”* (308 viviendas entregadas); de *“Conservación Patrimonial”* y *“Recuperación de la Imagen Urbana”* (retiro de 120 anuncios).

Por lo que se refiere a obras y servicios, se resalta la construcción de 68 kilómetros de nuevas vías rápidas, para atender los más de 2 millones 800 mil vehículos (21% más durante el sexenio) y la renovación del transporte público.

Además de un incremento en 35 % de la capacidad instalada en hospitales y la rehabilitación de la red secundaria de agua potable.

Las anteriores cifras pueden revelar que se construyeron y mejoraron más viviendas que en sexenios anteriores; no obstante, de acuerdo a datos del Programa Sectorial de Vivienda publicado por la Secretaría de Desarrollo Social federal, al año 2000 existía un rezago de 153,239 viviendas nuevas y de 92,245 que requería mejoramiento en el Distrito Federal, es decir, eran necesarias 245,484 acciones de vivienda tan sólo para cubrir el rezago

existente, sin tomar en cuenta las que serían demandadas por el crecimiento demográfico y familias nuevas (alrededor 60,000 viviendas adicionales).

Esto nos puede llevar a la conclusión de que en términos cuantitativos hubo avances, sin embargo el trabajo realizado aún resulta insuficiente si comparamos las 153,239 viviendas que ya faltaban antes del inicio del sexenio, aunado a las que se necesitaron con la creación de nuevas familias, contra las 32,727 que se construyeron.

Sin embargo, existen también consecuencias de tipo cualitativo que resultaron de la aplicación de la Política de Vivienda 2001-2006 del Distrito Federal.

Tanto a nivel local como federal, la nueva Política Habitacional nos dejó como consecuencias una liberalización del mercado inmobiliario y una reducción en las facultades de los organismos públicos, además de un rezago en la promoción de viviendas en renta.<sup>42</sup>

Y sobre todo dejó la noción de vivienda principalmente como un producto de mercado, sobreponiendo el factor financiero sobre el social. Se han dejado a un lado las reales necesidades de la población.

En términos de política pública, en el proceso de la gestión, los grandes consorcios inmobiliarios tuvieron mayor influencia en la formulación de la política y más beneficios por la aplicación de la misma. Mientras que la sociedad, el actor que en teoría debió haber resultado mayormente beneficiado y quien fuera la que demandara una acción gubernamental para atender una situación problemática, fue relegada a segundo plano.

Al respecto Esther Maya, Jorge Cervantes y Alfonso Rivas dicen:

---

<sup>42</sup> Juárez, Victor. CONDICIONES DE LA VIVIENDA EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, en Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, volumen II, número 146, 1 de agosto de 2003.

*Los promotores...tienen su propia tipología de vivienda que su tamaño, calidad y diseño está determinada por el costo de producción y se apoyan en esquemas financieros que les permite generar importantes márgenes de utilidad.*<sup>43</sup>

Este tipo de resultados de carácter cualitativo son los que se analizan con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

Para finalizar con este apartado es importante hacer mención de que además del gobierno federal y del Gobierno del Distrito Federal, los gobiernos de las delegaciones políticas también participan en la política de vivienda de la Ciudad de México, mediante los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.

Sin embargo, a raíz de la publicación del Bando número Dos, dichos programas delegacionales no hacen más que ajustarse a los lineamientos establecidos en el mismo.

**Tabla 6**

**Necesidades de vivienda nueva para el Distrito Federal 2001-2006**

Vivienda por crecimiento demográfico y formación de nuevas familias	<b>60,000</b>
Rezago de vivienda nueva	<b>153,239</b>
<b>Total</b>	<b>213,239</b>
Viviendas construidas en el Distrito Federal	<b>32,727</b>

<sup>43</sup> Maya, E., Cervantes, J y Rivas, A. CRÍTICA A LA PROMOCIÓN PRIVADA DE GRANDES CONJUNTOS URBANOS HABITACIONALES, en X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Universidad de Barcelona

## CAPÍTULO IV

### TEMAS LIGADOS A LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

#### IV.I Servicios y Necesidades Ligadas a la Vivienda

Como se ha visto en los tres capítulos anteriores, resolver el problema de la vivienda no basta de reducir el déficit, sino que hay que implementar políticas de carácter integral que consideren los servicios y necesidades de quienes habitarán una vivienda.

Antes que todo está la posibilidad de acceder a un financiamiento habitacional, que aunque ha existido una mayor oferta, los niveles de ingreso de la población mexicana son aún muy bajos.

El mercado de la vivienda de interés social (con condiciones realmente mínimas) está siendo dirigido a quienes perciben de 3 a 5 salarios mínimos, es decir, el 77.8% está aún fuera de la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario, por lo que mientras los ingresos sigan siendo tan bajos, no se podrá hacer mucho más para acceder a una vivienda.<sup>44</sup>

Ahora bien, se decía que todo mexicano tiene derecho a una vivienda digna, a una vivienda de calidad. Cabe preguntarse ¿las casas o departamentos que se construyeron en esta última administración cumplen con estas características?

Uno de los factores necesarios para que una vivienda sea considerada como digna es que ésta proporcione un espacio suficiente a quienes la habitarán.

---

<sup>44</sup> Idem.

Sin embargo las casas de las nuevas unidades habitacionales y los departamentos que se han construido apenas alcanzan un promedio de 42 metros cuadrados a nivel nacional y de 35 en el Distrito Federal<sup>45</sup>, cuando la recomendación de la Organización de las Naciones Unidas es de 52 metros cuadrados para 3 integrantes y de 90 metros cuadrados para 7 habitantes<sup>46</sup>. Pues las grandes constructoras, al tratar de reducir los costos de producción y maximizar sus utilidades construyen casas cada vez más pequeñas.

Bajo este mismo tenor de reducción de costos de producción, también se ha privilegiado a los materiales de menor costo y calidad, límite al que se ha dejado llegar gracias a la deficiente participación gubernamental al respecto.

Otro aspecto que interfiere directamente en la calidad de vida de la población es la falta de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos que requieren los nuevos habitantes de una determinada región.

En el caso específico de la Ciudad de México, el Bando Número 2 señala que debido al decrecimiento de la densidad poblacional en las delegaciones centrales, se determinó apoyar la redensificación de las mismas y aprovechar así la infraestructura que ya se tenía construida.

El punto aquí es que el hecho de que el ritmo de crecimiento demográfico se haya reducido significativamente en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, no quiere decir que la infraestructura que ya existía haya sido suficiente en su momento y que ahora se encuentre subutilizada.

Aún así, servicios como agua potable, alcantarillado, electricidad o salud eran y siguen siendo insuficientes. Ejemplo de ello es el dato publicado en el Diario Reforma el 14 de marzo de 2008 en el que se informa que de los

---

<sup>45</sup> Reforma. 21 de enero de 2008.

<sup>46</sup> Evaluación y Recomendaciones Sociales Relativas a la Superficie de la Vivienda Mínima INFONAVIT, Coordinación General de Programación, Evaluación y Control, Departamento de Investigación Social, INFONAVIT, México, 1988.

885 conjuntos construidos por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 267 carecían de infraestructura eléctrica; y las delegaciones con más casos eran Cuauhtémoc (58), Miguel Hidalgo (45) y Venustiano Carranza (36).

Este tipo de problemas de infraestructura ocasiona que los precios inmobiliarios aumenten. Es por ello que en el Distrito Federal los costos son mucho más elevados que en otras partes del país y se dificulta el acceso a un departamento o casa a la mayor parte de los trabajadores y sus familias.

Aunado a la deficiente infraestructura existen otros elementos que provocaron el encarecimiento del suelo en el Distrito Federal, específicamente en las cuatro delegaciones centrales en las que se decidió fomentar su redensificación.

El hecho de restringir la construcción de viviendas a las cuatro delegaciones centrales derivó en una competencia por el suelo disponible, lo que provocó un incremento notable en el precio del metro cuadrado, generando dos consecuencias principales contrarias a la premisa de la Política Habitacional del Gobierno del Distrito Federal, respecto de beneficiar “primero a los pobres”. (Ver Tabla 6)

**Tabla 6**  
**Datos sobre el aumento del costo del suelo en las delegaciones centrales del Distrito Federal**

Precio de la vivienda de las inmobiliarias privadas en la delegación Benito Juárez	De \$600,000.00 a más de \$ 1, 000,000.00
Precio del metro cuadrado en la colonia del Valle, delegación Benito Juárez antes del Bando 2	De \$ 3,500.00 a \$ 4,000.00
Precio del metro cuadrado en la colonia del Valle, delegación Benito Juárez después del Bando 2	\$ 7,000.00
Precio del metro cuadrado en el Centro Histórico antes del Bando 2	\$ 2,500.00
Precio del metro cuadrado en el Centro Histórico después del Bando 2	\$ 5,000.00
Costo de renta mensual de un departamento en la calle Motolinia (Centro Histórico) en el año 2002	De \$ 2,000.00 a \$ 4,000.00
Costo de renta mensual de un departamento en la calle Motolinia (Centro Histórico) en el año 2004	De \$ 5,500.00 a \$ 13,000.00

Fuente: Revista Malacate, año I, número 3. P. 25, con datos tomados de los diarios La Jornada y Reforma y de la revista Proceso.

La primer consecuencia fue que al elevarse el costo de los terrenos, se crearon condiciones más favorables para la construcción de viviendas de interés medio y residencial, ya que éstas resultaron mucho más rentables que las de interés social; por lo que la alternativa fue la de construir casas de este tipo en los municipios conurbados del Estado de México, donde el suelo es mucho menos elevado, aunque existen importantes rezagos de infraestructura, como en transporte público.

El segundo resultado fue que en la competencia por el suelo de las mencionadas delegaciones, los principales beneficiados fueron las grandes compañías inmobiliarias y los dueños de los terrenos, y no las clases bajas.

Al respecto el urbanista Emilio Pradilla señala lo siguiente:

*“Al promover al mismo tiempo la construcción de conjuntos de vivienda y desarrollo comerciales en las 4 delegaciones, se puso a competir por el suelo disponible, entre sí, a estas actividades, con desventaja evidente para la vivienda popular, menos rentable que el comercio y los servicios, al mismo tiempo, se creó una situación de exclusividad constructiva, de monopolio inmobiliario, en ellas que elevó entre un 30 y 50 por ciento el costo del suelo, lo que excluye a la vivienda popular privada y encarece los costos de la pública y/o reduce la calidad de la que se puede producir.”<sup>47</sup>*

Estas situaciones reflejan un mal diseño de la política pública, puesto que no se lograron los objetivos que se pretendían alcanzar ni se tuvo el efecto deseado en los actores que se intentaba beneficiar.

Lo anterior se debió en parte a no darle el suficiente peso a la participación de la sociedad en la elaboración de la política, ya que no responde a la demanda de acceder a una vivienda con calidad.

También se debe a que el diseño de la Política de Vivienda no se ajustó a la Política Social, que busca atender las demandas de necesidades básicas de la población, especialmente la de bajos recursos.

Como se mencionó anteriormente, el insuficiente equipamiento para poder prestar los servicios públicos que requieren los habitantes de las casas y departamentos construidos y el encarecimiento del suelo, fue causal de que la principal zona de construcción de vivienda de interés social, en la Zona

---

<sup>47</sup> Revista Malacate. Año I, número 3, pag. 20

Metropolitana del Valle de México, fueran los municipios conurbados del Estado de México.

El aspecto de la creciente migración de los habitantes del Distrito Federal a la periferia, es el fenómeno que se analiza en el siguiente apartado de este capítulo.

## **IV.II Migración a la Periferia de la Ciudad de México**

Del estudio efectuado hasta ahora se puede obtener que la Política de Vivienda en el Distrito Federal, tenía tres objetivos principales.

El primero de ellos era detener el despoblamiento de las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, y con ello aprovechar la infraestructura que estaba siendo “subutilizada”.

El segundo consistía en detener el crecimiento poblacional en las delegaciones periféricas, sobre todo en los sitios en los que el suelo es zona de conservación ecológica.

Y el tercero era atender prioritariamente las necesidades de vivienda de las personas con menores ingresos. Es decir, dar preferencia a la construcción de casas y departamentos de interés social.

Con respecto al primer objetivo sí se logró un aumento en la población de las delegaciones centrales, sin embargo esto trajo como consecuencia la incapacidad de satisfacer la demanda de los servicios públicos, principalmente en agua potable, electricidad y seguridad pública.

Tocante al segundo se obtuvieron resultados que se pueden calificar como favorables, ya que se logró reubicar a familias asentadas en zonas de conservación, dentro de las delegaciones centrales.

Y en cuanto a la intención de atender primordialmente a los sectores más pobres de la población, los efectos por el mal diseño de la política, fueron totalmente contrarios a la idea original.

Como ya se había visto en el anterior apartado de este capítulo, la monopolización del espacio para edificación de nuevas viviendas produjo

elevados precios, lo que favoreció más al desarrollo de casas y departamentos de interés medio y residencial en el Distrito Federal.

La alternativa para la vivienda de interés social fue la de emigrar a la periferia, específicamente a los municipios conurbados del Estado de México. Ver tabla 7.

**Tabla 7**

<b>Datos sobre nuevos habitantes en el Estado de México. 2004</b>	
Total de viviendas que compran los capitalinos en el Estado de México.	9 000
Total de viviendas construidas de 1999 a 2004.	270 000
Total de nuevos pobladores en el Estado de México de 1998 a 2004.	400 000

Fuente: Revista Malacate, año I, número 3. P. 25, con datos tomados de los diarios La Jornada y Reforma.

Así, municipios como Tecámac, Tultitlán, Chimalhuacán, Chicoloapan e Ixtapaluca, entre otros, comenzaron a experimentar acelerados ritmos de crecimiento demográfico y de construcción de viviendas en suelos que anteriormente estaban destinados al uso ejidal.

Por su parte, las grandes inmobiliarias atraídas por el bajo costo del suelo y las mínimas restricciones normativas respecto de la calidad de los materiales utilizados y de las construcciones mismas, se dedicaron a edificar miles de *miniviviendas* con una pésima planeación.

*Indudablemente, con la retirada del Estado se ha intensificado la participación del sector inmobiliario en la producción de vivienda, mediante la construcción de enormes conjuntos habitacionales que, por su tamaño y densidad, equivalen a la conformación territorial de una ciudad, aunque planeada como un fraccionamiento. Esto ha dislocado la posibilidad de conducir un crecimiento urbano ordenado, que provea también el equipamiento*

*y la plataforma de desarrollo económico –sostenible- que acompañe a los grandes asentamientos habitacionales.*<sup>48</sup>

Con ello el fenómeno de la extensión de la mancha urbana se intensificó y con él se acentuaron algunos problemas de servicios públicos, ya que la mayoría de los municipios poblados carecen de infraestructura suficiente para atender a sus demandantes.

Sobre este punto Emilio Pradilla comenta lo siguiente: *El efecto* (promover al mismo tiempo la construcción de conjuntos de vivienda y desarrollo comerciales en las 4 delegaciones) *ha sido la emigración del Distrito Federal del capital inmobiliario privado, que busca bajos costos y alta rentabilidad, visible en el aumento notorio de la construcción de viviendas de interés social en los municipios mexiquenses conurbados –Tecámac y Chimalhuacán, entre otros- donde se construyen decenas o cientos de miles de pequeñas casas, en zonas de bajo costo del suelo y ausencias de restricciones, con las implicaciones conocidas sobre el gigantismo urbano y la multiplicación de los problemas metropolitanos, incluido el del transporte colectivo.*<sup>49</sup>

Además, no se debe olvidar que gran parte de aquellos que emigraron se encuadran dentro de lo que se llama población flotante, es decir, sus centros de trabajo continúan estando en el Distrito Federal y las nuevas unidades habitacionales funcionan como enormes dormitorios.

Este último aspecto incide importantemente en la calidad de vida de la sociedad, ya que el problema que representa el transporte público, obliga invertir hasta cuatro o más horas diarias en el traslado de la gente a sus centros de trabajo y escolares.

Un motivo para que se haya presentado esta migración es la limitada visión del gobierno del Distrito Federal de circunscribir el problema de la

---

<sup>48</sup> Maya, E., Cervantes, J. y Rivas, A. ob cit.

<sup>49</sup> Pradilla, E. ob cit.

vivienda, únicamente a lo ocurrido dentro de sus delegaciones políticas, sin considerar al Distrito Federal, como parte de una zona metropolitana.

Lo anterior se refleja en la siguiente declaración de la secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en la que se observa que existía la consideración de que no habría un crecimiento extensivo de la ciudad solamente si se limitaba el desarrollo habitacional a las delegaciones centrales.

*...El Jefe de Gobierno consideró muy importante el desarrollo urbano, “dentro de la lógica de que no haya un crecimiento extensivo de la ciudad, sino un desarrollo intensivo de ciertas zonas”.*<sup>50</sup>

Por otra parte, es muy importante destacar que las principales acciones de infraestructura urbana del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006, fueron las obras viales que beneficiaron esencialmente a los automovilistas del poniente de la ciudad, ocasionando otro tipo de migración, pero ésta de clases medias y altas a zonas como la de Santa Fe.

Por todo esto, resulta sumamente importante a la hora de elaborar las políticas de vivienda, tener una visión del problema que contemple al Distrito Federal como parte de toda una Zona Metropolitana, que se encuentre más apegada a la esencia de la Política Social, que sea una política integral que contemple todas las necesidades y requerimientos que se generarán de su aplicación, e identificar claramente a los actores involucrados y se establezcan las medidas necesarias para beneficiar a quien se pretende hacer.

---

<sup>50</sup> Castillo, Laura. EL GOBIERNO ASUME LA PLANEACIÓN DE POLÍTICA URBANA DE LA CIUDAD. En Revista Malacate, Año I, número 3, pag. 3.

#### **IV.III El caso del oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.**

Como se ha comentado en párrafos previos, visualizar la problemática de la vivienda del Distrito Federal limitada a lo que sucede en sus 16 delegaciones, representa un error, ya que los nexos en cuanto a población, transporte, recursos naturales, entre otros, hace necesario considerar a la capital como parte de una gran ciudad.

En este apartado se hace un análisis de los efectos de la aplicación de la Política de Vivienda en la zona oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Por una parte tenemos que de las cuatro delegaciones en las que se propició la construcción de viviendas, se encuentra Venustiano Carranza, la cual constituye una vía de acceso y salida con el Estado de México.

Por otra parte, existen varios municipios que experimentaron crecimientos considerables en su población y en la cantidad de viviendas construidas, y el oriente no fue la excepción, con casos como los de Ixtapaluca, Chicoloapan y Chalco.

La historia durante la segunda mitad del siglo anterior de municipios como Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y Chalco, en la misma zona del Estado de México se caracterizó por la apropiación de manera irregular de asentamientos, principalmente por familias de escasos recursos que buscaban una vivienda cerca del Distrito Federal y con las esperanzas de alcanzar un mejor nivel de vida.

La situación de la vivienda durante el periodo 2001-2006 en esta misma zona fue diferente.

Si en Venustiano Carranza, (como en las otras tres delegaciones centrales) existió la construcción dinámica de casas y departamentos, la

situación en el Estado de México se caracterizó por la construcción de grandes unidades habitacionales con miles de pequeñas casas.

La magnitud de dichas unidades fue tan grande, que convirtió a localidades poco habitadas en ciudades densamente pobladas, provocando una saturación de los servicios públicos.

*“...la producción de grandes conjuntos habitacionales,... equivalen a la conformación territorial de una ciudad, sin los usos y servicios propios de esta... heredando a sus ocupantes problemas que oscilan desde la falta de servicios comerciales y equipamiento, hasta ausencia de centros de cultura y recreo, así como fuentes de empleo.”<sup>51</sup>*

Una deficiente planeación y el elevado costo del suelo del Distrito Federal, que causó que la alternativa para la construcción de viviendas de interés social fueran los municipios conurbados del Estado de México, trajo consigo consecuencias tanto buenas como malas.

Dentro de lo positivo se encuentra el creciente número de viviendas construidas y el otorgamiento de créditos hipotecarios para que un mayor número de familias tenga acceso a hacerse de una de éstas.

Sin embargo, se presentó un fenómeno en cuanto a la adquisición de viviendas. Una parte de los beneficiados con un crédito decidió no habitar en sus nuevas casas y darlas en renta, ya sea por la lejanía a la que quedaba de sus centros de trabajo, o porque ya eran propietarios de alguna vivienda.

Esto representa que también es necesario trabajar en mecanismos que permitan seleccionar mejor a quienes tengan acceso a una vivienda, pero sobre todo mejorar las condiciones económicas de la población lo suficiente como para que les permita pagar una casa.

---

<sup>51</sup> Maya, E.; Cervantes, J y Rivas, Alfonso. Ob cit.

En cuanto a las consecuencias negativas sobresale la expansión de la mancha urbana, ocasionando que se rebasara la capacidad de infraestructura y de servicios.

En el caso específico del oriente, estos grandes desarrollos construidos por empresas como Casas GEO, Consorcio de Ingeniería Integral o Casas SARE, han llevado cierto desarrollo a los municipios involucrados, pero también un gran incremento en cuanto a la necesidad de prestar los servicios públicos.

**Tabla 8**

	<b>POBLACIÓN</b>	<b>CRECIMIENTO EN EL PERIODO</b>	<b>VIVIENDAS</b>	<b>CRECIMIENTO EN EL PERIODO</b>
<b>VENUSTIANO CARRANZA</b>				
1995	485,623		118,363	
2000	462,806	-5%	116,986	-2%
2005	447,459	-4%	114,514	-3%
<b>CHICOLOAPAN</b>				
1995	71,351		15,328	
2000	77,506	8.6%	17,044	11%
2005	170,035	119%	38,096	123%
<b>CHALCO</b>				
1995	175,521		35,343	
2000	222,201	26%	48,034	35%
2005	257,403	15%	52,311	8.9%
<b>IXTAPALUCA</b>				
1995	187,690		40,053	
2000	293,160	56%	67,389	68%
2005	429,033	46%	94,280	39%

En lo referente a los habitantes el hecho de que su alternativa fuera la de emigrar a la periferia, por el costo de las habitaciones en el Distrito Federal, no eliminó el hecho de que conservaran sus centros de trabajo en la capital.

Este aspecto ha tenido repercusiones en la calidad de vida, puesto que a estas personas les resulta necesario invertir tanto tiempo como dinero para poder trasladarse; y si a esto le sumamos que en el Distrito Federal se favoreció en mayor medida al uso del automóvil que a eficientes programas de transporte público, queda mucho trabajo por hacer en beneficio de la sociedad.

En resumen, tenemos que la Política de Vivienda del Distrito Federal no tuvo los efectos esperados, ya que ni se benefició primero a los pobres, ni se trabajó con una adecuada planificación tratando de prevenir los problemas de infraestructura y de calidad de vida que ahora se están presentando.

## CONCLUSIONES

Como resultado del análisis de la política de vivienda en la Ciudad de México durante el periodo 2001-2006, se puede afirmar que se comprueba la hipótesis planteada inicialmente, la cual señala que: “Las políticas de vivienda implementadas en la Ciudad de México durante el periodo 2001-2006, tanto por la administración pública federal como por el gobierno de la Ciudad de México, carecieron de un enfoque de política pública integral y por ello no cumplieron con las demandas de la población que adquirió una vivienda, en cuanto a los servicios públicos requeridos para las nuevas unidades habitacionales, así como al hecho de que hicieron a un lado la importancia que tiene la calidad de las nuevas casas y departamentos, en aras de la reducción de los costes de producción. Estos aspectos lejos de resolver el problema, afectaron el nivel de vida de sus habitantes durante el periodo en cuestión.”

Entre las afirmaciones que se pueden hacer destacan las siguientes:

- En la Ciudad de México, se aplicaron tanto la política de vivienda del Gobierno Federal, como del Distrito Federal; ambas carecieron en la práctica de un enfoque integral debido a que se limitaron a disminuir el déficit cuantitativo, desatendiendo aspectos cualitativos como la calidad de los materiales de construcción, infraestructura y servicios públicos y la calidad de vida de los habitantes de las casas y departamentos construidos.
- La deficiente prestación de los servicios públicos, se reflejó principalmente en fallas en el servicio eléctrico y carencia de agua potable en el Distrito Federal.
- El origen de dichas deficiencias fue haber considerado en el Bando Número 2 que en las cuatro delegaciones centrales existía infraestructura desaprovechada debido a la caída en su densidad

poblacional en los últimos años, lo cual era una afirmación equivocada, ya que nunca se había alcanzado una cobertura total.

- Al analizar el Bando Número 2 (elemento principal de la política habitacional del Distrito Federal) se puede concluir que tuvo una visión reduccionista, al limitar el problema de la vivienda a las delegaciones del Distrito Federal, sin considerar a la capital del país como parte de una gran metrópoli, que incluye zonas conurbadas de estados aledaños.
- Lo anterior repercutió negativamente en otro servicio público, como lo es el transporte, ya que la migración de la población a la periferia del Distrito Federal, pero conservando sus centros de trabajo y educativos en esta capital, provocó una saturación de las vías de acceso a dicha ciudad, rebasando la capacidad del transporte público.
- En cuanto al material de construcción, la regulación tanto local como federal es muy limitada, lo cual permitió a las empresas constructoras invertir en material de baja calidad, con la finalidad de reducir los costes de producción.
- Si bien es cierto que la desregulación y la simplificación de trámites permitió agilizar la entrega de créditos, es necesario establecer normas que atiendan aspectos como el de la calidad de las viviendas construidas.
- En el tema de la reducción de los costes de producción, llevó también a las inmobiliarias a construir casas y departamentos cada vez más pequeños (algunos apenas alcanzaron los 35 metros cuadrados), con espacios insuficientes para alojar a una familia y que provocan hacinamiento.
- Dichos aspectos relativos a la deficiente prestación de servicios públicos, baja calidad en los materiales de construcción y espacio insuficiente repercutieron en una mala calidad de vida para sus

habitantes y no atiende el derecho constitucional de todo mexicano de contar con una vivienda digna y decorosa.

- Por promover la construcción de viviendas en las cuatro delegaciones centrales, el costo del suelo en el Distrito Federal se elevó considerablemente, lo cual creó un oligopolio en el que sólo las grandes inmobiliarias podían competir y el Distrito Federal ya no fue un lugar propicio para la vivienda popular, ya que no resultaba rentable para algunos empresarios.
- La alternativa para este tipo de vivienda fue buscar sitios más rentables (bajo costo del suelo), que se encontraron en los municipios conurbados del Estado de México, dejando como consecuencia el acelerado crecimiento demográfico de éstos, y las consecuencias que ello representa.

Llevando lo anterior al marco y proceso de la política pública identificamos que:

- Se puede concluir que las diversas consecuencias negativas de la Política de Vivienda, se debieron a errores, tanto en la formulación, como en la implantación y evaluación de la política pública federal y local.
- En la formulación se comenzó por definir mal el problema, al no contemplar los aspectos cualitativos de la vivienda y, por lo tanto, los objetivos planteados no se enfocaron a una solución total del problema.
- En esta misma fase, se puede pensar que el Gobierno del Distrito Federal, al considerar que existía una subutilización de los recursos e infraestructura en las delegaciones centrales, empleo medios equivocados en el proceso de la obtención de la información, para la selección de la opción más adecuada.
- En la etapa de la implantación de la política pública, es decir, cuando se han puesto en práctica las decisiones tomadas y dentro del continuo

proceso de negociación entre los actores involucrados, se desvirtuó el objetivo fundamental de resolver las necesidades de habitación digna para la sociedad, transformando a la vivienda en un producto de activación de la economía y de rentabilidad para un pequeño grupo de empresas.

- Los grandes consorcios inmobiliarios fueron los que tuvieron una mayor influencia en su formulación y más beneficios por su implantación. Mientras que la sociedad, el actor que en teoría debió haber resultado mayormente beneficiado, fue relegada a segundo plano.
- Finalmente, en la fase de evaluación, tanto el Gobierno Federal, como local se limitaron a analizar el número de personas beneficiadas (outputs) con una vivienda, sin evaluar los efectos reales de la política pública en la sociedad (outcomes); lo que limitó la capacidad de corregir y mejorar la política.
- Dado lo anterior, el Estado deberá asumir nuevamente un papel de liderazgo en la arena política, que permita confluir los intereses de los actores involucrados, sin desatender el objetivo primordial de la Política de Vivienda.
- Es necesario que en la Política de Vivienda se incluyan programas que contemplen las diferentes características socioeconómicas y las distintas necesidades de la población demandante; además de los aspectos relativos a la construcción y al financiamiento.
- Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, que permitan tener una mejor planificación del desarrollo urbano, así como un mayor control y evaluación sobre las políticas implementadas.
- También resulta indispensable fortalecer lazos de coordinación entre el gobierno de la capital del país y el del Estado de México, con el objetivo

de crear políticas conjuntas de vivienda en atención de las necesidades de una metrópoli, sin afectar la autoridad local.

- Derivado del continuo crecimiento poblacional, la política vial en el Distrito Federal debe reorientarse a favorecer al transporte público, sobre el particular, en especial en las vías de acceso y comunicación con los municipios conurbados.
- Además, se debe promover la legislación sobre la calidad de las viviendas en la Ciudad de México, que regule temas como el del material de construcción y el tamaño de las viviendas.
- Las políticas de vivienda, tanto federal como local, a pesar de haber logrado récords históricos en financiamiento y construcción, aún no alcanzaron a cubrir a casi tres cuartas partes de la población, quienes no alcanzan los tres a cinco salarios mínimos de ingresos, para poder acceder a un crédito de vivienda de interés social, por lo que es necesario implementar programas que estén dirigidos a dicho sector.
- Y finalmente, es preciso tener la visión de la vivienda como un derecho social, más que como un producto de mercado, como se hizo en el periodo 2001-2006, ya que como tal, la vivienda fue tratada sólo como un factor de desarrollo de la economía y cuya construcción sólo se realizó si se garantizaba el retorno de la inversión.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aldrete-Haas, José A. LA DECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO. POLÍTICAS DE VIVIENDA, 1917-1988. Alianza Editorial, México, 1991.
- Bobbio, Norberto. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. FCE, México, 2001.
- Bobbio, N., Mateucci, N. y Pasquino, G. DICCIONARIO DE POLÍTICA. Ed. Siglo XXI, 12ª edición, México, 2000.
- Campos, Ricardo. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA VIVIENDA. UAEM, México, 1993.
- Catalán, Rafael. LAS NUEVAS POLÍTICAS DE VIVIENDA. FCE, México, 1993.
- González Tiburcio, Enrique. REFORMA DEL ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL. ASPECTOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS. INAP. México, 1990.
- Guerrero, Omar. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA. Distribuciones Fontamara, 5ª ed., México, 2002.
- \_\_\_\_\_. TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. Ed. Oxford University Press. México, 2000.
- Herrasti, E. y Villavicencio, J. (coordinadoras). LA POLÍTICA HABITACIONAL EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA. UAM, México, 1998.

- Laswell, Harold, et. al. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (estudio introductorio de Luis Aguilar Villanueva). 3ª edición. Ed. Porrúa. México, 2003.
- Maya Pérez, E. y Cervantes Borja, J. (coord.). LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DEL SECTOR PRIVADO Y SU PROBLEMÁTICA EN EL MUNICIPIO DE IXTAPALUCA. Ed. Plaza y Valdés. México, 2005.
- Muñoz, Guillermo. EL MODELO DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. En: GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA. Año 5, Número 22. México, 2004.
- Parsons, Wayne. POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Ed. FLACSO. México, 2007.
- Perlo, Manuel. (Coordinador). LA MODERNIZACIÓN DE LAS CIUDADES. Ed. UNAM. México, 1994.
- Pradilla, Emilio (comp.). ENSAYOS SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA. UAM.
- Rendón Orospe, Mario. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS. TESIS. UNAM, México, 2005.
- Roth Deubel, André. POLÍTICAS PÚBLICAS. FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN. Ediciones Aurora. Colombia, 2006.
- Ruiz Sánchez, Carlos. MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Ed. Plaza y Valdés, México, 2002.

- Salazar Guzmán, Ruth. LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO 1976-1996. TESIS. UNAM, México, 1997.
- Sartori, Giovanni. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA? Ed. Patria, 2ª edición, México, 1997.
- Schteingart, Martha (Coord.). ESPACIO Y VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. COLMEX
- Schteingart, M. y d'Andrea, Luciano (comp.). SERVICIOS URBANOS, GESTIÓN LOCAL Y MEDIO AMBIENTE. COLMEX, México, 2001.
- Serra Rojas, Andrés. DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA. 2ª edición. FCE, México, 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 2003.
- \_\_\_\_\_ . LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1997.
- Zorrila Arena, Santiago. INTRODUCCIÓN A LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN. Ed. Aguilar, León y Cal Editores, 26ª ed., México, 2002.
- Presidencia de la República. I-VI Informes de Gobierno, 2001-2006.
- Informes Trimestrales del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006.

## DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

- [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- [www,df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
- [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
- [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- [www.ub.es](http://www.ub.es)